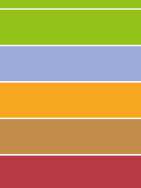




CONSEIL D'ÉTAT

Rapport public 2026

Activité juridictionnelle
et consultative des
juridictions administratives
en 2025



La Documentation
française

CONSEIL D'ÉTAT

RAPPORT PUBLIC 2026

**Activité juridictionnelle
et consultative des juridictions
administratives en 2025**

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.
Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2026.
ISBN : 978-2-11-174417-2

Les rapports du Conseil d'État

Fondateur

René CASSIN

Comité de direction

Didier-Roland TABUTEAU, vice-président du Conseil d'État

Christophe CHANTEPY, Edmond HONORAT, Thierry TUOT, Francis LAMY, Philippe JOSSE, Christine MAUGÜÉ, Rémy SCHWARTZ, présidents et présidente de section

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

Fabien RAYNAUD, président adjoint et rapporteur général de la section des études, de la prospective et de la coopération

Directeur de la publication : Rémy SCHWARTZ, président de la section des études, de la prospective et de la coopération

Secrétaire de rédaction : Laurène FRANÇOIS, secrétaire de la section des études, de la prospective et de la coopération, assistée de Geoffroy DE LA TOUR DU PIN

Ce rapport a été délibéré en assemblée générale le 26 mars 2026.



Publications du Conseil d'État

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

- Le numérique et les droits fondamentaux, n° 65, 2014
- L'action économique des personnes publiques, n° 66, 2015
- Simplification et qualité du droit, n° 67, 2016
- Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation », n° 68, 2017
- La citoyenneté – Être (un) citoyen aujourd'hui, n° 69, 2018
- Le sport : quelle politique publique ?, n° 70, 2019
- Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques, n° 71, 2020
- Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes, n° 72, 2021
- Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique, n° 73, 2022
- L'utilisateur, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique, n° 74, 2023
- La souveraineté, n° 75, 2024
- Inscrire l'action publique dans le temps long, n° 76, 2025

Collection « Les études du Conseil d'État »

- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014
- L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation », 2014
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015
- Directives européennes : anticiper pour mieux transposer, 2015
- Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 2016
- Les règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité, 2018
- La prise en compte du risque dans la décision publique, 2018
- Révision de la loi bioéthique : quelles options pour demain ? 2018
- Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? 2019
- 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, 2020
- Les pouvoirs d'enquête de l'administration, 2021
- Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence, 2021
- Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance, 2022

Collection « Droits et débats »

- L'accord : mode de régulation du social, n° 20, 2016
- Entretiens sur l'Europe – tome 1, n° 21, 2017
- Droit comparé et territorialité du droit – tome 1, n° 22, 2017
- Droit comparé et territorialité du droit – tome 2, n° 23, 2017
- Les entreprises publiques, n° 24, 2017
- Le droit social et la norme internationale, n° 25, 2018
- Entretiens sur l'Europe – tome 2, n° 26, 2018
- L'ordre public, Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 27, 2018
- Les grands investissements publics, n° 28, 2019



- Santé et protection des données, n° 29, 2019
- La fiscalité internationale à réinventer ?, n° 30, 2020
- La régulation économique de la santé, n° 31, 2020
- Vers un nouveau droit du travail ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 32, 2021
- Concessions et privatisations : quelle articulation ?, n° 33, 2021
- Les professions de santé de demain, n° 34, 2021
- Gouvernance et financement de la protection sociale, n° 35, 2022
- L'environnement : les citoyens, le droit, les juges Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 36, 2022
- Quel financement pour une économie durable ?, n° 37, 2022
- Le vieillissement, un défi social, n° 38, 2023
- La simplification normative, n° 39, 2023
- La transition énergétique, n° 40, 2024
- Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et sociale, n° 41, 2024
- De la régulation à la compliance : quel rôle pour le juge ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 42, 2024
- 60 ans d'exécution des décisions du juge administratif, n° 43, 2024
- La norme frein ou moteur pour le logement ?, n° 44, 2024
- État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail, n° 45, 2025
- Quelle ingénierie normative au service de l'État de droit ?, n° 46, 2025
- La politique publique de l'eau : son financement et sa gouvernance sont-ils adaptés aux enjeux actuels ?, n° 47, 2025

Collection « Histoire et mémoire »

- Conférences « Vincent Wright » – volume 1, n° 1, 2012
- Le Conseil d'État et le développement économique de la France au XIX^e siècle, n° 2, 2014
- Faire des choix ? Les fonctionnaires dans l'Europe des dictatures, 1933-1948, n° 3, 2015
- Conférences « Vincent Wright » – volume 2, n° 4, 2015
- Le Conseil d'État et la Grande Guerre, n° 5, 2017
- Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État, n° 6, 2018
- Conférences « Vincent Wright » – volume 3, n° 7, 2019
- Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État ? Passé et avenir, n° 8, 2022
- Conférences « Vincent Wright » et table ronde « la loi du 24 mai 1872, 150 ans après », n° 9, 2022
- Petite histoire de la galerie historique du Palais-Royal vers 1830-1848, n° 10, 2023
- Conférence « Vincent Wright » et colloque « Léon Blum, homme d'État et de lettres, juriste et socialiste réformateur », n° 10, 2024
- Colloque pour le 70^e anniversaire des tribunaux administratifs : histoire d'une juridictionnalisation, n° 11, 2025

Collection « Jurisprudences » (Le « Petit Combarrous » sur le site internet du CE)

- Jurisprudence du Conseil d'État 2020
- Jurisprudence du Conseil d'État 2021
- Jurisprudence du Conseil d'État 2022
- Jurisprudence du Conseil d'État 2023
- Jurisprudence du Conseil d'État 2024



• Éditorial du vice-président	11
• Index des principales abréviations	17
• Indicateurs de l'activité de la juridiction administrative en 2025	21
1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2025.....	23
1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2025.....	27
1.3. Les dates clés de la juridiction administrative en 2025.....	31
1.4. L'activité de gestion de la juridiction administrative en 2025.....	39
• PREMIÈRE PARTIE	
Activité juridictionnelle	41
1. Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative	43
1.1. Bilan d'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État.....	43
1.2. Activité des tribunaux administratifs	50
1.3. Activité des cours administratives d'appel	55
1.4. Activité de la section du contentieux du Conseil d'État	58
1.5. Activité des juridictions administratives spécialisées	71
2. Analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements	85
2.1. L'année contentieuse 2025 du Conseil d'État	85
2.2. Arrêts et jugements marquants des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs.....	93
2.3. Éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile	150
3. Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle	163
3.1. Bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle du Conseil d'État.....	163
3.2. Bilan d'activité de l'exécution des décisions de la juridiction administrative	167
3.3. Bilan d'activité de la mission d'inspection des juridictions administratives	185
• DEUXIÈME PARTIE	
Activité consultative	191
1. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État	195
1.1. L'activité consultative en 2025.....	195
1.2. Évolution de l'activité consultative de 2020 à 2025	200
2. Observations d'ordre général	205
2.1. Présentation générale.....	205
2.2. Publication par le Gouvernement des avis sur projets de loi	208
2.3. Conseil du Parlement	210
2.4. Questions communes relatives à l'examen des projets de texte.....	230



3. Sélection d'avis rendus en 2025.....	259
3.1. Actes législatifs et administratifs.....	259
3.2. Aide sociale	280
3.3. Asile	282
3.4. Agriculture et forêts	283
3.5. Associations et fondations.....	285
3.6. Assurance et prévoyance.....	287
3.7. Capitaux, monnaie, banques.....	288
3.8. Collectivités territoriales	289
3.9. Commerce, industrie, intervention économique de la puissance publique	292
3.10. Comptabilité publique et budget	295
3.11. Contributions et taxes.....	305
3.12. Décorations et insignes	308
3.13. Domaine	309
3.14. Droits civils et individuels	310
3.15. Eaux	316
3.16. Élections et référendum	317
3.17. Énergie.....	318
3.18. Établissements publics et groupements d'intérêt public.....	319
3.19. Expropriation pour cause d'utilité publique	324
3.20. Fonction publique	326
3.21. Juridictions administratives et judiciaires.....	333
3.22. Logement	336
3.23. Monuments et sites.....	338
3.24. Nature et environnement	339
3.25. Outre-mer	349
3.26. Police.....	360
3.27. Pouvoirs publics et autorités indépendantes	361
3.28. Professions, charges et offices	362
3.29. Protection des données à caractère personnel	364
3.30. Répression	372
3.31. Santé publique et sécurité sociale	373
3.32. Sports et jeux	378
3.33. Transports	379
3.34. Travail et emploi	382
3.35. Union européenne	384
3.36. Urbanisme et aménagement du territoire	389
4. Avis du Conseil d'État sur questions	391
4.1. Avis sur questions posées par le Gouvernement.....	391
4.2. Avis sur questions posées par les autorités d'outre-mer.....	394
 • TROISIÈME PARTIE	
Études, événements, coopération européenne et internationale...	395
 1. L'activité d'étude, de prospective et de publication	397
1.1. Les études de 2025	397
1.2. Les suites données aux études	406
1.3. La contribution du Conseil d'État à la simplification du droit.....	424
1.4. L'activité de publication.....	443



2. Les événements	453
2.1. Les événements organisés par le Conseil d'État	453
2.2. La « Nuit du droit » 2025	473
2.3. Les événements organisés par les autres juridictions administratives	478
3. La coopération européenne et internationale	493
3.1. La mission d'expertise et de veille juridiques en droit européen	493
3.2. L'activité internationale des juridictions administratives	497
 • QUATRIÈME PARTIE	
Activité de gestion de la juridiction administrative	509
Introduction	511
1. Améliorer l'accessibilité et l'efficacité de la justice	513
1.1. Un accès facilité à la justice	513
1.2. Une amélioration des conditions de saisine du juge	515
2. Accompagner la communauté de travail	517
2.1. Des services et des outils optimisés	517
2.2. Des mesures pour améliorer le quotidien professionnel	519
3. S'engager concrètement et collectivement	521
3.1. De grands engagements pour un service public exemplaire	521
3.2. Des actions concrètes auprès de tous les publics	523
 • Table des matières	525



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

Par son rapport annuel, le Conseil d'État rend compte aux pouvoirs publics, comme à la communauté juridique et à l'ensemble des citoyens, de son activité consultative et contentieuse, et de celle des autres juridictions administratives, dont il assure la gestion, au cours de l'année écoulée. Il dessine également le panorama des études et travaux ayant jalonné l'année pour éclairer la puissance publique et dresse un bilan des manifestations organisées par les juridictions administratives, qui témoignent de leur contribution aux débats de notre société.

*

* *

2025 a été une année placée sous le signe des tensions, des menaces et des incertitudes.

Sur la scène internationale, les conflits n'ont pas trouvé de résolutions diplomatiques durables et les crises humanitaires redoublent. Les régimes autoritaires s'affirment. Les démocraties sont fragilisées. Les sciences sont remises en cause.

Sur la scène nationale, la France a été marquée par une situation politique inédite sous la V^e République.

À l'heure où la confiance est ébranlée, à l'heure où la défiance est cultivée, les institutions doivent être des points d'ancrage et de stabilité.

S'agissant du Conseil d'État et des autres juridictions administratives, leur responsabilité est de dire le droit, c'est-à-dire de remplir pleinement et sereinement leur mission de juge comme de conseiller des pouvoirs publics.

Dire le droit en étant en prise avec la société, dans ses réalités et ses évolutions, afin de contribuer à la vie de la démocratie et garantir l'État de droit.

C'est dans ce contexte que la juridiction administrative a continué à œuvrer, en assurant les missions qui lui sont dévolues par la Constitution et par la loi.

En matière contentieuse, la juridiction administrative a répondu à la forte demande de justice qui s'exprime dans tous les champs de notre société.

Le nombre d'affaires enregistrées par les tribunaux administratifs a crû de près de 20 %, avec plus de 333 000 requêtes enregistrées. Si le nombre d'affaires enregistrées est resté stable pour la Cour nationale du droit d'asile et pour les cours administratives d'appel, avec respectivement environ 60 000 et 32 000 requêtes enregistrées, le Tribunal du stationnement payant et le Conseil d'État ont également davantage



été saisis, avec une hausse d'environ 11 % pour le premier, portant à plus de 227 000 le nombre de requêtes, et de plus de 13 % pour le second avec près de 11 000 recours.

Au total, ce sont plus de 662 000 recours adressés aux juridictions administratives dont la gestion relève du Conseil d'État.

Ces chiffres très élevés témoignent de la grande confiance des citoyennes et citoyens dans la justice administrative, mais leur croissance exceptionnellement forte cette année interroge.

Dans un contexte budgétaire singulièrement restreint, cette tendance invite à agir sur tous les leviers. Il faut éviter, ou à tout le moins réduire, les dysfonctionnements au sein des administrations qui sont également sources de contentieux. Il faut améliorer l'édifice normatif dont la complexité produit des effets analogues. Il faut poursuivre les efforts incessants des juridictions pour adapter et rationaliser leur fonctionnement. Mais toutes ces actions ne dispenseront pas d'un effort budgétaire pour donner à la juridiction administrative les moyens de faire face à cette hausse vertigineuse. Ce d'autant que l'intelligence artificielle, au-delà de l'aide précieuse qu'elle pourra apporter, risque d'alourdir plus encore sa charge de travail en facilitant la multiplication des requêtes et en les densifiant souvent inutilement.

En 2025, la justice administrative a rendu des décisions importantes.

Le Conseil d'État a ainsi rappelé à plusieurs reprises qu'il ne lui appartenait pas de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou en redéfinir une. Il a, par exemple, jugé qu'il ne lui revenait pas d'enjoindre aux pouvoirs publics de modifier des choix de politique publique en matière de lutte contre les déserts médicaux.

Il a également jugé que les décisions qu'il avait rendues sur des dossiers contentieux majeurs en matière environnementale avaient été exécutées, constatant que le Gouvernement avait pris des mesures pour que soient élaborés des plans relatifs à la qualité de l'air, ou encore des mesures précises et crédibles pour considérer que l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici 2030 pouvait être atteint.

S'agissant de la fonction consultative, l'année 2025 a marqué un approfondissement et un renouvellement de l'office du Conseil d'État de manière parfois inédite.

Les circonstances pourraient faire croire que cette activité s'est réduite. Pourtant, elle est restée soutenue car plus de 870 textes ont été étudiés par le Conseil d'État, dont 52 projets de loi et 5 propositions de loi.

À cela s'ajoutent les avis rendus sur des questions posées par le Gouvernement. Ces avis ont parfois porté, selon une pratique nouvelle qui tend à se développer, sur des projets d'amendements gouvernementaux ou des questions posées par des propositions de loi, comme ce fut le cas en matière de lutte contre le narcotrafic.

De même, le Conseil d'État a été conduit à préciser les contours de la notion « d'affaires courantes » à l'expédition desquelles est limitée la compétence d'un Gouvernement démissionnaire. Dans un avis du 9 octobre 2025, il a ainsi estimé que le Gouvernement démissionnaire était habilité à délibérer en conseil des ministres



un projet de loi de ratification d'une ordonnance mais ne pouvait y insérer des dispositions qui n'étaient justifiées ni par le risque de caducité de l'ordonnance à l'expiration du délai fixé par la loi d'habilitation, ni par l'urgence.

Dans le cadre de sa fonction d'étude et de prospective, le Conseil d'État a livré ses réflexions sur l'inscription de l'action publique dans le temps long. L'étude annuelle de 2025 parachève ainsi un triptyque dédié à l'action publique, après l'étude de 2023 sur le « dernier kilomètre », et celle de 2024 sur la souveraineté.

Depuis 2024, le Conseil d'État réalise, à la demande du Premier ministre, des travaux dans le cadre d'ateliers de la simplification qui viennent compléter l'effort de rationalisation des normes, qu'il mène au jour le jour au titre de ses missions consultatives.

Ces ateliers le conduisent à proposer d'améliorer la structure ou la rédaction des textes mais aussi d'affiner l'économie générale d'un dispositif, voire de proposer des évolutions normatives de fond.

Au-delà de ces travaux, le rayonnement de la juridiction administrative a également été assuré par de nombreux colloques et d'intenses actions de coopération internationales multilatérales comme bilatérales ainsi qu'avec les partenariats nationaux que sont les universités et les centres de recherches.

2025 a ainsi été marquée par plusieurs célébrations, notamment les 20 ans du statut des militaires, les 80 ans de la sécurité sociale et les 150 ans de l'installation du Conseil d'État au Palais-Royal.

La rentrée du Conseil d'État de septembre 2025 a été l'occasion de s'interroger sur les remises en cause de plus en plus fréquentes, tant de la science que de l'État de droit, susceptibles de saper l'esprit de rationalité.

Pour qu'une démocratie soit perçue comme légitime, elle doit avoir la capacité de dessiner un destin collectif, porter un projet commun et garantir la paix publique.

Elle doit pour cela pouvoir se fonder sur la science, qui nourrit la connaissance et contribue à la richesse économique, et se structurer par le droit, qui préserve de l'arbitraire et de la violence.

Toute offensive contre la rationalité fragilise les fondements de la République en érodant les repères communs, au risque de sombrer dans un désordre corrosif ou dans un ordre fondé sur l'autoritarisme et la manipulation.

Face à ces périls, la science et le droit sont les remparts de la démocratie autant qu'ils en sont les piliers.

La République française ne s'est pas seulement construite sur des principes politiques. Elle s'est aussi fondée sur une certaine idée de la raison, et singulièrement, sur une confiance profonde dans la science, moteur du progrès humain et ferment de l'entente entre les peuples.

Dès la Révolution, les institutions républicaines naissantes ont affirmé que l'émancipation politique allait de pair avec l'émancipation intellectuelle. À travers les bouleversements de 1789, les révolutionnaires entendaient, en reprenant les combats des sociétés de sciences et de pensée qui fleurissaient à la fin de l'Ancien Régime



à côté des académies royales, transformer le rapport au savoir. Dans la lignée de l'*Encyclopédie* publiée sous la direction de Diderot et d'Alembert entre 1751 et 1772, la République s'est voulue savante, éclairée, rationnelle.

Des institutions ont été créées pour ouvrir le savoir au peuple, transformer le monopole savant de l'Ancien Régime en une science partagée et utile, à l'instar du Muséum national d'histoire naturelle en 1793, du Conservatoire des arts et métiers en 1794, ou encore du Bureau des longitudes en 1795.

Dans le même temps, des grandes écoles ont été mises en place : en 1794, l'école centrale des travaux publics, future École Polytechnique, et « l'École normale de l'an III », qui deviendra l'École normale supérieure, et en 1795, l'École publique pour l'enseignement des langues orientales.

Quant à l'adoption du système métrique, elle visait à fonder la mesure sur la raison. Il s'agissait de concrétiser l'idée d'une « *unité qui, dans sa détermination, ne renferme rien ni d'arbitraire, ni de particulier à la situation d'aucun peuple sur le globe* » afin, comme l'écrivait le rapporteur du projet de loi posant ce système, de « cimenter l'unité de la République » et de renforcer les liens entre les Français et « les autres peuples ».

Le retour de la République dans le dernier quart du XIX^e siècle a également fait de la science une des clefs de sa pérennité, avec la grande loi du 28 mars 1882 qui, en même temps qu'elle rendait obligatoire l'instruction et laïcisait l'école publique, imposait l'étude des sciences à l'école primaire.

Sans oublier qu'en 1945, le rétablissement de la légalité républicaine s'est accompagné de la création du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et de l'Office national d'étude et de recherches aéronautiques (ONERA), et d'une réforme profonde du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) créé en 1939.

Ce lien entre république démocratique et science est en réalité une nécessité. Car la démocratie ne peut exprimer la volonté générale que lorsqu'elle est portée par des citoyennes et citoyens éclairés, décidant en toute liberté de leur destin collectif. C'était déjà ce qui avait été souligné dans l'étude de 2024 du Conseil d'État sur la souveraineté.

La science est ainsi une condition de la concorde dans la société en résolvant, par la démonstration méthodique, les divergences qui s'expriment sur les champs de la connaissance. Cela reste une nécessité. Peut-être même plus que jamais.

Les crises environnementales, les incertitudes géopolitiques et les bouleversements technologiques, notamment le développement de la génétique et de l'intelligence artificielle, nous rappellent que les décisions publiques doivent s'appuyer sur les savoirs établis, que la raison reste notre meilleure boussole, et que la science, loin d'être un domaine réservé, est une condition de notre liberté commune. L'article 13 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclame ainsi solennellement que « *Les arts et la recherche scientifique sont libres* ».



La puissance d'un pays, comme sa vitalité démocratique, dépendent directement du rayonnement de ses universités, de l'efficacité de ses centres de recherche, du dynamisme de ses ressources d'expertise et de l'accès aux publications scientifiques. Derrière les prix Nobel et les médailles Fields, toutes les disciplines de l'esprit, les arts et les sciences, pour reprendre l'appellation du XVIII^e siècle, nourrissent et confortent la démocratie lorsqu'elles irriguent ses débats et ses projets collectifs.

À côté des lois scientifiques que l'esprit humain révèle ou formule, le peuple adopte en démocratie des lois qui transcrivent ses choix. Le droit en est le moyen d'action, le vecteur de concrétisation.

La démocratie ne peut se contenter de débats et d'idées généreuses ; elle se réalise, se légitime et se prouve par l'action, en transformant le réel, en répondant à des besoins, en apaisant des tensions. Sans le droit, la volonté démocratique resterait inopérante, sans prise sur le monde.

En énonçant des règles, le droit transcrit par la Constitution la légitimité de l'ordre institutionnel, et organise par les traités, les lois et les règlements mais également par les contrats, notre vie collective, nos droits et nos devoirs.

Les normes ainsi établies par des pouvoirs issus du suffrage universel fondent les compétences des autorités légitimes et il appartient à l'administration de se conformer à la hiérarchie des normes et au juge d'en garantir le respect.

Depuis l'isonomie athénienne, l'égalité de tous les citoyens devant la loi, la démocratie repose sur cette idée forte : ce n'est pas la puissance qui gouverne, mais la règle que toutes et tous acceptent et à laquelle toutes et tous se soumettent. Le gouvernant lui-même, après avoir posé la norme, doit s'y soumettre.

La pratique du droit par le juge est fondée sur une éthique de la vérité. Comme l'exprime Alain Supiot, « *l'art du procès consiste à procéder rationnellement face à l'incertitude* », en écoutant chaque partie. C'est le principe du contradictoire, qui est le fondement du régime rationnel d'administration de la preuve. Et c'est ce même cheminement par la discussion rationnelle vers la vérité qui est la matrice à la fois de la controverse scientifique et du débat démocratique éclairé.

Cette rationalité du raisonnement juridique est parfois contestée, quelquefois même niée. Si elle ne possède pas les mêmes critères de validation que l'analyse scientifique, elle dispose pour autant de précieux et solides garants.

D'abord, l'éthique et la formation rigoureuse du juge qui font du serment d'indépendance et d'impartialité qu'il prononce une exigence éminente et une réalité quotidienne. Le juge sait se départir de ses opinions et de ses appréciations personnelles lorsqu'il fait application de la règle exprimant la volonté générale, et la collégialité, chaque fois qu'elle s'exerce, renforce encore la rationalité du raisonnement juridique. Enfin, la décision de justice est soumise, en toute transparence, au débat public et des voies de recours sont toujours ouvertes jusqu'aux juridictions suprêmes.

Le droit est ainsi une condition de la paix publique en résolvant par la rationalité de son ordonnancement, c'est-à-dire par la légalité, les divergences qui s'expriment sur les champs de la volonté politique, économique, religieuse et sociale. Lorsque



le droit s'efface, on installe la force. Lorsque la règle s'affadit, on subit l'arbitraire. « *Partout où finit la loi commence la tyrannie* » écrivait John Locke en 1689... Et dans ce brouillard normatif, la conflictualité s'exacerbe et les intérêts particuliers prennent le pas sur l'intérêt général.

Démocratie, science et droit forment ainsi un triangle d'équilibre.

En refusant de reconnaître la réalité décrite par la science, une science qui n'est pas négation du doute mais qui en est le dépassement méthodique, on détruit les conditions d'un dialogue collectif éclairé.

En s'en prenant au droit, à celles et ceux qui le font, représentants issus du suffrage universel dans les collectivités territoriales et les instances nationales de la République comme à ceux dans les administrations et les juridictions, qui le font respecter ou qui en contrôlent l'application, on érode le respect des règles démocratiques.

Et lorsque ces règles ne tiennent plus, lorsque les connaissances scientifiques sont niées, la délibération commune perd tout son sens, et seules la force et la violence prévalent.

La justice administrative est cet espace neutre dans lequel intervient un juge, indépendant et impartial, qui garantit, au quotidien, l'application des règles qui régissent notre société. Le juge veille à la protection des libertés et des droits fondamentaux et s'assure de la poursuite de l'intérêt général par l'action publique. Son intervention permet d'éviter la confrontation violente des intérêts divergents. La clarté et la solennité de ses décisions apaisent les conflits. En tranchant les litiges en droit, le juge maintient la paix publique.

C'est ainsi que, malgré les attaques et les menaces dont elle a pu faire l'objet en particulier sur les réseaux sociaux, malgré l'augmentation considérable des recours dont elle a été saisie, la juridiction administrative a, grâce à l'engagement individuel et collectif de chacun de ses membres, relevé les défis de 2025.

*

* *

Forts de ce collectif de travail et dans le respect des principes et valeurs qui les régissent et les animent, le Conseil d'État et l'ensemble des juridictions administratives continueront, en 2026, à garantir, avec sérénité et détermination, le respect de la règle de droit, émanation des pouvoirs démocratiquement constitués et fondement d'une société excluant l'arbitraire.



Index des principales abréviations

ACA-Europe	Association européenne des cours administratives suprêmes
ADM	Section de l'administration du Conseil d'État
Aff.	Affaire
AIHJA	Association internationale des hautes juridictions administratives
AJDA	Actualité juridique, droit administratif
AG	Assemblée générale du Conseil d'État
Arcom	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
Ass.	Assemblée du contentieux
BAJ	Bureau d'aide juridictionnelle du Conseil d'État
BO	Bulletin officiel
CAA	Cour administrative d'appel
Cass.	Cour de cassation
CCH	Code de la construction et de l'habitat
CCSP	Commission du contentieux du stationnement payant
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CGI	Code général des impôts
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGFP	Code général de la fonction publique
CJA	Code de justice administrative
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNCPI	Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle
CNEN	Conseil national d'évaluation des normes
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CNESER	Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche
CC	Conseil constitutionnel
Convention EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
CP	Commission permanente du Conseil d'État
CSTA	Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DITP	Direction interministérielle de la transformation publique
DMA	<i>Digital Markets Act</i>
DPM	Délai prévisible moyen de jugement
DMC	Délai moyen constaté de jugement
DSA	<i>Digital Services Act</i>



Gde Ch.	Grande chambre de la CEDH et CJUE
FIN	Section des finances du Conseil d'État
FBICC	<i>Franco-British-Irish Judicial Cooperation Committee</i>
GF	Grande formation de la Cour nationale du droit d'asile
H2A	Haute autorité de l'audit
IA	Intelligence artificielle
IATJ	<i>International Association of Tax Judges</i> (association internationale des juges fiscalistes)
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
INT	Section de l'intérieur du Conseil d'État
JAS	Juridiction administrative spécialisée
JORF	Journal officiel de la République française
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
JRTA, JRCAA, JRCE	Juge des référés
LJA	Lettre de la justice administrative
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LPF	Livre des procédures fiscales
MEAE	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
MEN	Ministère de l'éducation nationale
MIJA	Mission d'inspection des juridictions administratives
MINEFIN	Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
MTSS	Ministère du travail, de la santé et des solidarités
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
PLF	Projet de loi de finances
PLFR	Projet de loi de finances rectificative
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RAPO	Recours administratif préalable obligatoire
Rec.	Publié au recueil Lebon
Req.	Requête
REFJ	Réseau européen de formation judiciaire
RGPD	Règlement général sur la protection des données
RJE	Revue juridique de l'environnement
RFDA	Revue française de droit administratif
Sect.	Section du contentieux
SEPCO	Section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État (anc. SRE)
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
SOC	Section sociale du Conseil d'État
T.	Publié aux tables du recueil Lebon



TA	Tribunal administratif
TAE	Tribunal des activités économiques
TC	Tribunal des conflits
TP	Section des travaux publics du Conseil d'État
TPE-PME	Très petites entreprises – Petites et moyennes entreprises
TSP	Tribunal du stationnement payant (anc. CCSP)
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne



Indicateurs de l'activité de la juridiction administrative en 2025

1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2025

1.1.1. L'activité juridictionnelle

Les chiffres indiqués sont en données nettes

Les tribunaux administratifs

Affaires enregistrées	334 706
Affaires jugées	283 136
Affaires en stock	290 345
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	1 an et 9 jours

Les cours administratives d'appel

Affaires enregistrées	32 344
Affaires jugées	30 605
Affaires en stock	30 597
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	1 an

Le Conseil d'État

Affaires enregistrées	10 809
Affaires réglées	10 693
Affaires en stock	5 075
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	5 mois et 21 jours

La Cour nationale du droit d'asile

Affaires enregistrées	60 065
Affaires jugées	53 086
Affaires en stock	29 810
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	6 mois et 22 jours

Dématérialisation des procédures juridictionnelles

305 518 recours déposés sur Télérecours dont 55 521 sur Télérecours citoyens

Médiations

1 983 médiations dont 45 % ont abouti à un accord



1.1.2. L'activité consultative du Conseil d'État

Sections administratives : 875 textes et rapports examinés en 474 séances

52 projets de loi ; 5 propositions de loi ; 21 projets de loi de pays

15 projets d'ordonnance

747 projets de décret dont 468 décrets réglementaires

29 avis sur question du Gouvernement ou des autorités d'outre-mer

6 projets de rapport et d'études

Assemblée générale : 50 textes examinés en 46 séances

89 % des textes examinés en moins de 2 mois

1.1.3. L'activité d'étude

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

Inscrire l'action publique dans le temps long

Une étude à la demande du Défenseur des droits

Mise en œuvre en droit français des directives (UE) 2024/1499 et (UE) 2024/1500 relatives aux normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement

Trois études sur la simplification réalisées à la demande du Premier ministre

- Encadrement de l'enseignement supérieur privé
- Régimes contentieux applicables à certaines décisions en matière environnementale
- Unification et simplification des modalités de consultation du B2 du casier judiciaire et du fichier des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIAISV) pour le contrôle des professionnels et bénévoles en contact avec des mineurs ou majeurs

1.1.4. L'activité internationale

Échanges internationaux

Agenda du vice-président : 6 rencontres bilatérales et 3 multilatérales

1 autre rencontre bilatérale et 6 multilatérales avec des membres du Conseil d'État

11 accueils de magistrats étrangers en stage long

13 accueils de groupes d'étudiants étrangers

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

42 décisions juridictionnelles traduites sur le site internet du Conseil d'État

Publication de décisions : 30 en anglais, 12 en espagnol

1.1.5. L'activité de colloques et de conférences

20 événements organisés au Conseil d'État en 2025

7 colloques du cycle des Entretiens du Conseil d'État :

- « Europe » : La régulation des réseaux sociaux à l'heure européenne (21 janvier 2025)
 - « Social » : Les 80 ans de la sécurité sociale : Construire, dialoguer, réformer (26 mars 2025) / Financement de la sécurité sociale (21 mai 2025) / La sécurité sociale et le juge (22 octobre 2025)
 - « Économie » : Électricité et droit (25 novembre 2025)
 - « Administration » : Les 20 ans du statut général des militaires – Le militaire, un « Fonctionnaire » comme les autres ? (2 décembre 2025)
 - « Contentieux » : Le juge et la hiérarchie des normes (16 décembre 2025)
-

2 colloques organisés en partenariat avec :

- l'Association française de droit du travail et de la sécurité sociale (AFDT) (9 avril 2025)
 - La Cour de cassation dans le cadre du cycle « Entreprises et droits humains » : Enjeux de compétences (5 mai 2025)
-

2 rencontres-débats à l'occasion de la publication du rapport d'activité de la juridiction administrative pour l'année 2024 :

- édition « Tout public » (13 mai 2025)
 - édition « Administrations » (14 mai 2025)
-

4 conférences du cycle sur l'étude annuelle 2025 « Inscrire l'action publique dans le temps long » :

- Penser le temps long en démocratie (15 janvier 2025)
 - Temps long et urgences climatiques (12 février 2025)
 - Temps long et outils de l'action publique (12 mars 2025)
 - Regards croisés sur le temps long (29 avril 2025)
-

1 conférence du cycle sur l'étude annuelle 2026 « La mer et les politiques publiques » :
Conférence inaugurale (15 octobre 2025)

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

- Maurice Lagrange : trajectoire d'un conseiller d'État, de Vichy à la Cour de justice des Communautés européennes (27 janvier 2025)
 - Les 150 ans de l'arrêt « Prince Napoléon » (12 mai 2025)
 - Depuis 150 ans, le Conseil d'État au cœur du Palais-Royal (10 octobre 2025)
 - Les leçons d'un parcours singulier : Jean-Paul Costa (24 octobre 2025)
-



1.1.6. L'activité de publication

À retrouver sur le site internet du Conseil d'État :

- Le [rapport d'activité](#) de la juridiction administrative pour l'année 2024
- Le [bilan d'activité](#) 2024 du Conseil d'État
- L'[étude annuelle 2025](#) : *Inscrire l'action publique dans le temps long*
- Le recueil de jurisprudence pour l'année 2024 (le « [Petit Combarneus](#) »)
- [Les actes numériques du colloque](#) : *La régulation des réseaux sociaux à l'heure européenne 2025*

Collection « [Droits et débats](#) », à la Documentation française :

- *État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail*, n° 45, 2025
- *Quelle ingénierie normative au service de l'État de droit ?*, n° 46, 2025
- *La politique publique de l'eau : son financement et sa gouvernance sont-ils adaptés aux enjeux actuels ?*, n° 47, 2025

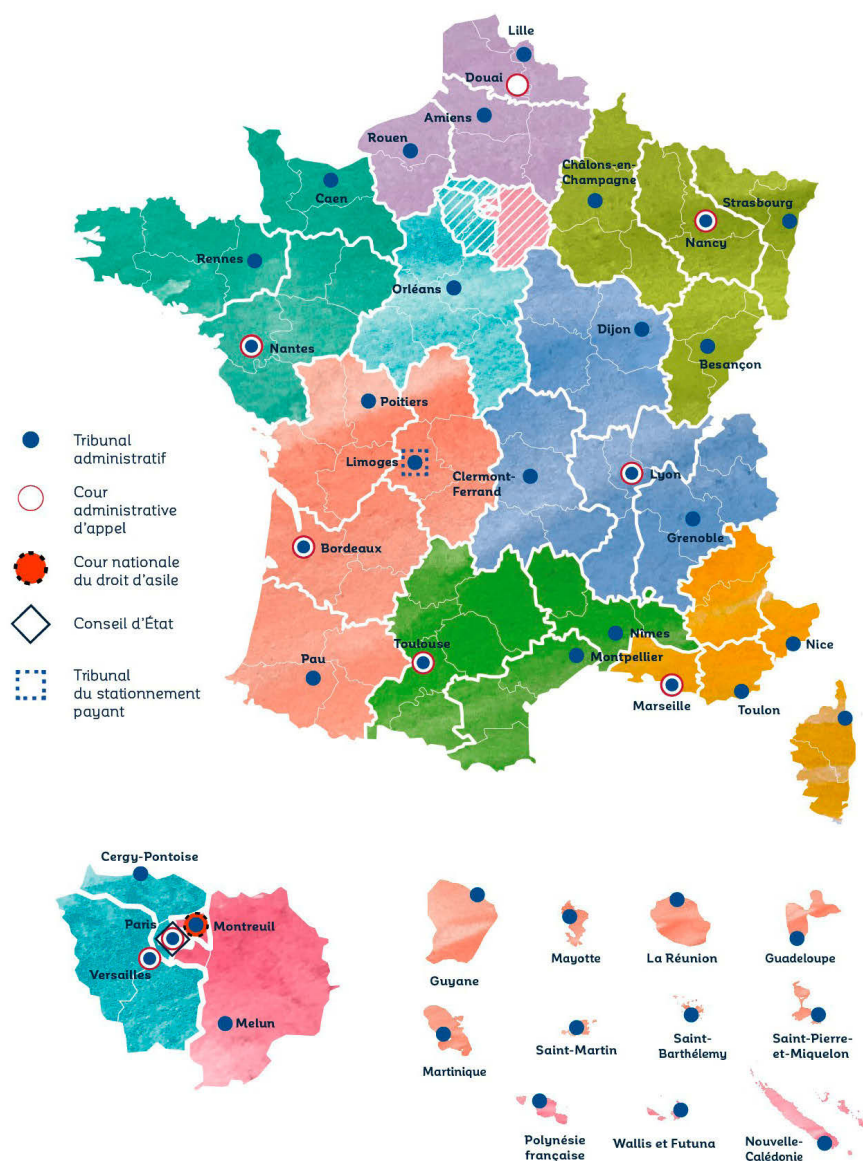
Collection « [Histoire et mémoire](#) », à la Documentation française :

- Colloque pour le 70^e anniversaire des tribunaux administratifs : *Histoire d'une juridictionnalisation*, n° 11, 2025

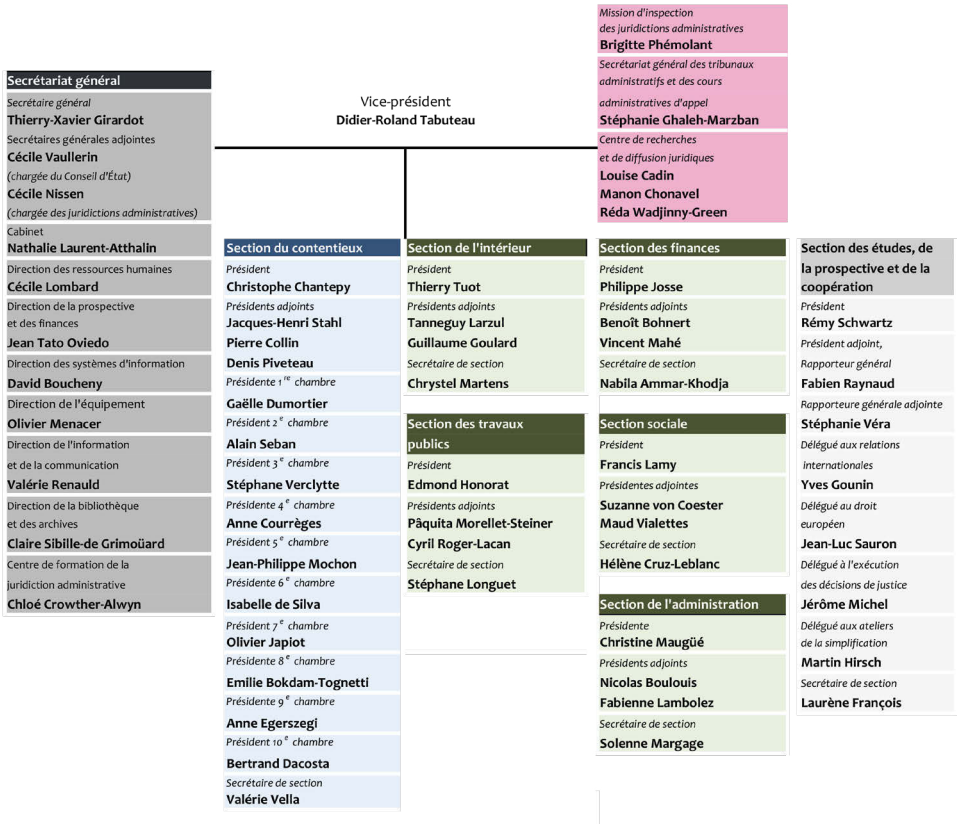


1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2025

1.2.1. La carte des juridictions administratives en 2025



1.2.2. L’organigramme du Conseil d’État (au 26 mars 2026)



1.2.3. Le Conseil d'État et le numérique

Face à la transformation rapide des usages numériques, la juridiction administrative a consolidé en 2025 un maillage territorial et numérique complet. Cette stratégie vise un objectif unique : rendre la justice plus accessible, plus transparente et plus proche des attentes des citoyens et des professionnels du droit.

• Un écosystème numérique global

Le maillage numérique de la justice administrative s'articule aujourd'hui autour de plusieurs piliers complémentaires, garantissant une présence sur l'ensemble du territoire :

- **L'information institutionnelle** : en parallèle du site www.conseil-etat.fr, 53 sites internet des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ainsi que les sites de la Cour nationale du droit d'asile et du Tribunal du stationnement payant, concourent à rendre l'action de chaque juridiction accessible à toutes et tous ;
- **Le service aux justiciables** : la plateforme Télérecours demeure l'outil central pour les justiciables et les avocats, simplifiant les procédures de dépôt et de suivi des requêtes ;
- **La transparence** : via opendata.justice-administrative.fr, la juridiction réaffirme son engagement en faveur de l'ouverture des données publiques ;
- **La pédagogie** : depuis 2025, la plateforme tout-savoir.justice-administrative.fr s'est enrichie de contenus spécifiques (infographies, parcours interactifs) destinés aux jeunes publics et au corps enseignant pour transmettre les fondamentaux du droit et de la démocratie.

• Une présence multi-canal : l'engagement sur les réseaux sociaux

En 2025, le Conseil d'État est allé à la rencontre de ses publics sur les réseaux sociaux. Chaque page proposée sur *LinkedIn*, *X*, *Instagram* ou *YouTube* propose une ligne éditoriale adaptée, mêlant actualité jurisprudentielle, coulisses et pédagogie. Outre l'arrivée récente sur *Bluesky*, un effort a été porté en 2025 sur le développement de la présence du Conseil d'État sur *Instagram*, notamment à l'attention des 18-34 ans, qui représentent désormais les 2/3 des abonnés.



Données 2025 :

Plateforme	Audience	Activité et impact
<i>LinkedIn</i>	215 000 abonnés	238 publications 5,7 millions de vues
X	218 000 abonnés	128 publications 1 million de vues
<i>Instagram</i>	21 000 abonnés	153 publications 670 000 vues
<i>YouTube</i>	9 300 abonnés	64 vidéos publiées 282 000 vues
<i>Bluesky</i>	4 200 abonnés	100 publications

Près de 30 juridictions administratives ont également ouvert une page *LinkedIn* afin de partager leur actualité et leur jurisprudence.



1.3. Les dates clés de la juridiction administrative en 2025

• Janvier 2025

1^{er} janvier – [JURIDICTION](#) – La commission du contentieux du stationnement payant devient le Tribunal du stationnement payant à compter du 1^{er} janvier 2025, en application du décret n° [2024-733](#) du 5 juillet 2024.

1^{er} janvier – [JURIDICTION](#) – Entrée en vigueur du [décret n° 2024-1168](#) du 6 décembre 2024 portant transfert de compétence entre juridictions de l'ordre administratif pour le contentieux de la tarification sanitaire et sociale (au profit de 9 tribunaux administratifs et de la cour administrative d'appel de Paris).

15 janvier – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Cycle de conférences sur l'étude annuelle pour 2025 : *Penser le temps long en démocratie*.

20 janvier – [ÉVÈNEMENT](#) – Éducation et citoyenneté : la juridiction administrative s'engage avec l'association Parlons démocratie, qui propose des interventions en classe de professionnels d'institutions publiques pour aider les jeunes à mieux comprendre le fonctionnement de la démocratie et des institutions françaises et européennes.

21 janvier – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Les Entretiens du Conseil d'État « Europe » : *La régulation des réseaux sociaux à l'heure européenne*.

23 janvier – [CONSULTATIF](#) – Avis relatif à la portée de l'obligation de déclaration prévue à l'article L. 561-15 du code monétaire et financier.

27 janvier – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Conférence du comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative : *Maurice Lagrange : trajectoire d'un conseiller d'État, de Vichy à la Cour de justice des Communautés européennes*.

27 janvier – [CONSULTATIF](#) – Avis portant sur un projet de dispositif renforcé concernant l'application de la retenue à la source aux opérations d'arbitrage de dividende dites « CumCum ».

• Février 2025

6 février – [ÉVÈNEMENT](#) – Rencontre, à Paris, entre la Cour européenne des droits de l'Homme, le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation, à l'occasion du 75^e anniversaire de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

7 février – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Colloque organisé en partenariat avec la Cour de cassation, le Défenseur des droits et le Conseil d'État sur le thème : *Le Défenseur des droits et le juge* ;

12 février – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Cycle de conférences sur l'étude annuelle pour 2025 : *Temps long et urgences climatiques*.



13-14 février – [INTERNATIONAL](#) – Séminaire bilatéral de travail franco-allemand avec la Cour fédérale des finances allemande, au Conseil d'État.

20 février – [CONTENTIEUX](#) – Le Conseil d'État juge que la dissolution du collectif *Palestine Vaincra* est légale (décision n° [462981](#)).

• Mars 2025

4 mars – [ÉVÈNEMENT](#) – Inauguration de la salle Suzanne Grévisse au Palais-Royal (salle de la section sociale, section dont elle a été nommée présidente en 1985 - première femme à présider une section au Conseil d'État).

6 mars – [CONSULTATIF](#) – Avis sur une proposition de loi visant à modifier la définition pénale du viol et des agressions sexuelles.

7 mars – [CONTENTIEUX](#) – Le Conseil d'État juge que le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures est conforme au nouveau règlement « Schengen » (décision n° [499702](#)).

12 mars – [CONTENTIEUX](#) – Le Conseil d'État rejette les recours contre les textes finalisant la mise en place du contrôle technique obligatoire des « deux-roues » (décision n° [487988](#)).

12 mars – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Cycle de conférences sur l'étude annuelle pour 2025 : *Temps long et outils de l'action publique*.

13 mars – [CONSULTATIF](#) – Avis relatif à la prise en charge des personnes détenues relevant de la criminalité organisée et sur l'usage accru des moyens de télécommunication audiovisuelle.

13 mars – [CONSULTATIF](#) – Avis relatif à un projet d'amendement gouvernemental à l'article 16 de la proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic.

17-18 mars – [INTERNATIONAL](#) – Séminaire de travail de l'association ACA-Europe à La Haye (Pays-Bas) : *Contribuer à la qualité de la législation*.

19 mars – [CONTENTIEUX](#) – La cour administrative d'appel de Douai a fait application de la théorie de l'imprévision à un marché public impacté par le surenchérissement du prix du gaz naturel à la suite d'un conflit international (arrêt n° [23DA02371](#)).

26 mars – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Les Entretiens du Conseil d'État « Social » (1/3) : *80 ans de la sécurité sociale - Construire, dialoguer, réformer*.

• Avril 2025

1^{er} avril – [CONTENTIEUX](#) – Le Conseil d'État juge qu'en cas de circonstances exceptionnelles, le Gouvernement peut interrompre provisoirement l'accès à un réseau social, mais sous conditions (décision n° [494511](#)).

2-4 avril – [INTERNATIONAL](#) – Une délégation du Conseil d'État s'est rendue au 15^e congrès de l'Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA) à Santiago (Chili).



15 avril – [CONSULTATIF](#) – Avis relatif à un projet de loi d’habilitation à prendre par voie d’ordonnance les mesures permettant de transférer à l’État les personnels de l’enseignement du premier degré dans les îles Wallis et Futuna.

17 avril – [CONSULTATIF](#) – Avis relatif à un projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte.

22 avril – [PUBLICATIONS](#) – Publication du premier numéro de la *Revue des sections consultatives*.

23-25 avril – [INTERNATIONAL](#) – Séminaire bilatéral de travail franco-allemand avec la Cour administrative fédérale allemande au Conseil d’État.

25 avril – [CONTENTIEUX](#) – Qualité de l’air : le Conseil d’État constate que les mesures prises pour respecter les seuils de pollution ont porté leurs fruits (décision n° [428409](#)).

28 avril – [ÉVÈNEMENT](#) – Mattias Guyomar, conseiller d’État, est élu président de la Cour européenne des droits de l’Homme.

29 avril – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Clôture du cycle de conférences sur l’étude annuelle pour 2025 : *Regards croisés sur le temps long dans l’action publique*.

30 avril – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi portant transposition des accords nationaux interprofessionnels en faveur de l’emploi des salariés expérimentés et relatif à l’évolution du dialogue social.

• Mai 2025

5 mai – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Cycle de conférence « Entreprises et droits humains » : *Enjeux de compétences*.

9 mai – [CONTENTIEUX](#) – Impôt sur le revenu : le Conseil d’État ne remet pas en cause le « droit à l’erreur » (décision n° [496935](#)).

12 mai – [CONTENTIEUX](#) – Exposition au chlordécone : le tribunal administratif de Martinique condamne l’État à indemniser deux anciennes ouvrières agricoles victimes d’un préjudice moral d’anxiété (jugements n° [2400006](#) et n° [2400546](#)).

12 mai – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Colloque du comité d’histoire du Conseil d’État et de la juridiction administrative sur *Les 150 ans de l’arrêt « Prince Napoléon »*.

13 mai – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi relatif à l’organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 et pérennisant certains dispositifs institués lors des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

19 mai – [CONTENTIEUX](#) – Prisons : les activités de nature à porter atteinte au respect dû aux victimes peuvent être légalement interdites, mais pas les activités « ludiques » (décision n° [502367](#)).

21 mai – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Entretiens du Conseil d’État « Social » (2/3) : *80 ans de la sécurité sociale - Financement de la sécurité sociale : comment garantir la solidarité ?*



22 mai – [CONSULTATIF](#) – Avis sur une proposition de loi visant à lutter contre les formes renouvelées de l'antisémitisme.

23 mai – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation : *Le juge et le contrat*.

• Juin 2025

3 juin – [ÉVÈNEMENT](#) – Inauguration de la salle Georges Cahen-Salvador au Palais-Royal (salle de la section de l'Intérieur, section dont il a été nommé président en 1936, avant d'être exclu du Conseil d'État en 1940 puis réintégré en 1945).

10 juin – [CONTENTIEUX](#) – Autoroute A69 : saisi sur un litige distinct de celui portant sur les travaux, le Conseil d'État juge irrecevables les recours d'associations contre la clause de la concession fixant sa durée (décision n° [495479](#)).

11 juin – [CONSULTATIF](#) – Avis sur une proposition de loi relative au contrat d'édition, visant à favoriser les meilleures pratiques entre les acteurs de la filière du livre et portant simplification de l'exception au droit d'auteur pour les personnes en situation de handicap.

17 juin – [CONSULTATIF](#) – Avis relatif à la rémunération des auteurs sur la vente de livres d'occasion.

19 juin – [CONSULTATIF](#) – Avis relatif aux conséquences d'une peine d'inéligibilité assortie de l'exécution provisoire sur le mandat d'un représentant au Parlement européen.

25 juin – [CONTENTIEUX](#) – Le Conseil d'État confirme la démission d'office de conseillers régionaux frappés par le juge pénal d'une peine d'inéligibilité avec exécution provisoire (décisions n° [503663](#) et n° [503779](#)).

27 juin – [CONTENTIEUX](#) – Le Conseil d'État juge que le programme scolaire d'éducation à la vie affective et relationnelle et à la sexualité (EVARS) est conforme à la loi (décision n° [501820](#)).

• Juillet 2025

1^{er} juillet – [ÉVÈNEMENT](#) – Lancement de la série estivale « Les Illustrés », consacrée à la souveraineté (courtes vidéos animées pour décrypter un concept d'actualité).

3 juillet – [ÉVÈNEMENT](#) – Inauguration de l'exposition « 150 ans du Conseil d'État au Palais-Royal », visible du 4 juillet au 22 septembre, dans la galerie d'Orléans du jardin du Palais-Royal.

4 juillet – [CONTENTIEUX](#) – Le Conseil d'État rejette un recours contre la suspension d'une note relative à la collecte d'informations sur des étrangers en situation régulière (décision n° [503717](#)).

4 juillet – [CONTENTIEUX](#) – Pluralisme à la télévision et à la radio : le Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles ce principe doit être contrôlé par l'Arcom (décision n° [494597](#)).



6-7 juillet – [INTERNATIONAL](#) – Séminaire bilatéral de travail franco-polonais à la Cour administrative suprême de Pologne, à Varsovie.

15 juillet – [CONSULTATIF](#) – Avis relatif aux questions juridiques soulevées par les différentes catégories d’habitats « partagés ».

17 juillet – [CONSULTATIF](#) – Avis relatif au projet de loi constitutionnelle pour une Corse autonome au sein de la République.

23 juillet – [CONSULTATIF](#) – Avis relatif au projet de loi de lutte contre la vie chère dans les outre-mer.

23 juillet – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi relatif à la modernisation et à la régulation de l’enseignement supérieur.

23 juillet – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi relatif à la restitution de biens culturels provenant d’États qui, du fait d’une appropriation illicite, en ont été privés.

24 juillet – [CONTENTIEUX](#) – Le Conseil d’État infirme la condamnation de l’État dans l’affaire du site pollué Metaleurop (décision n° [496331](#)).

31 juillet – [CONTENTIEUX](#) – Le Conseil d’État juge que SNCF Connect doit rendre la collecte des données de civilité facultative et non obligatoire sur son site internet en application du droit de l’Union (décision n° [452850](#)).

• Septembre 2025

1^{er} septembre – [JURIDICTION](#) – Entrée en vigueur du décret n° 2025-756 du 1^{er} août 2025 portant création des chambres territoriales de la Cour nationale du droit d’asile à Marseille et Nantes.

4 septembre – [CONSULTATIF](#) – 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 pour permettre la mise en œuvre de l’accord du 12 juillet 2025.

10 septembre – [ÉVÈNEMENT](#) – Rentrée du Conseil d’État et publication de l’étude annuelle pour 2025 sur le thème *Inscrire l’action publique dans le temps long*.

11 septembre – [CONSULTATIF](#) – Avis sur le projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales.

16 septembre – [ÉVÈNEMENT](#) – Attribution du prix de thèse en droit public à Paul Moulin (Paris Panthéon-Assas) pour son travail sur *le principe de mutabilité en droit administratif*.

18-19 septembre – [INTERNATIONAL](#) – 19^{es} Journées juridiques et administratives franco-croates à Split, sur le thème : *Le contrôle de l’administration publique*.

19-20-21 septembre – [JOURNÉES EUROPÉENNES DU PATRIMOINE](#) – Le Conseil d’État a accueilli plus de 3 650 visiteurs à l’occasion des Journées européennes du patrimoine.

29-30 septembre – [INTERNATIONAL](#) – Une délégation du Conseil d’État s’est rendue au Luxembourg pour échanger sur des sujets d’intérêt commun, d’une part, avec



les présidents et les membres de la Cour de justice de l'Union européenne, ainsi que, d'autre part, avec la Cour administrative et le Conseil d'État luxembourgeois.

• Octobre 2025

1^{er} octobre – [CONTENTIEUX](#) – Santé : imposer aux pouvoirs publics de modifier la politique publique relative à la lutte contre les déserts médicaux ne relève pas de l'office du juge administratif selon le Conseil d'État (décision n° [489511](#)).

1^{er} octobre – [CONSULTATIF](#) – Avis relatif au projet de loi constitutionnelle portant création et organisation politique et institutionnelle de l'État de la Nouvelle-Calédonie.

2 octobre – [CONTENTIEUX](#) – Le Conseil d'État juge que la nouvelle tarification imposée aux régions pour l'usage du réseau ferré national a été fixée selon une procédure régulière (décision n° [498841](#)).

2 octobre – [ÉVÈNEMENT](#) – La Nuit du droit : de nombreux événements ont été organisés à travers la France par les juridictions administratives ; plusieurs centaines d'étudiantes et d'étudiants au Conseil d'État.

6 octobre – [CONTENTIEUX](#) – La chambre disciplinaire nationale de l'Ordre des infirmiers se reconnaît compétente à l'égard de tout « *infirmier effectuant un acte professionnel* » qu'il soit inscrit ou non au tableau.

8-10 octobre – [INTERNATIONAL](#) – Rencontres juridiques et administratives franco-helléniques sur le thème du juge administratif face à l'inaction de l'administration.

9 octobre – [JURIDICTION](#) – Thomas Andrieu est nommé président de la Cour nationale du droit d'asile. Il succède à Mathieu Héron dart, décédé le 6 août 2025.

9 octobre – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi ratifiant l'ordonnance portant extension et adaptation des dispositions de la loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration dans certains territoires et collectivités d'Outre-mer.

10 octobre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Conférence du comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative : *Depuis 150 ans, le Conseil d'État au cœur du Palais-Royal*.

14 octobre – [ÉVÈNEMENT](#) – *Égalité et sécurité sociale* : discours du vice-président du Conseil d'État au Conseil économique, social et environnemental à l'occasion des 80 ans de la sécurité sociale.

15 octobre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Conférence inaugurale du cycle sur *La mer et les politiques publiques*, sujet de l'étude annuelle pour 2026.

16 octobre – [CONTENTIEUX](#) – Le Conseil d'État juge que l'État a respecté ses obligations légales en matière de préparation et de réponse aux alertes et crises sanitaires (décision n° [489593 et autres](#)).

17 octobre – [CONTENTIEUX](#) – Le Conseil d'État juge que la déchéance du mandat d'un représentant au Parlement européen par une condamnation à une peine d'inéligibilité ne peut résulter que d'une condamnation devenue définitive (décision n° [505689](#)).



22 octobre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Les Entretiens du Conseil d’État « Social » (3/3) : *La sécurité sociale et le juge*.

23 octobre – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi relatif aux compétences, aux moyens, à l’organisation et au contrôle des polices municipales et des gardes champêtres.

23 octobre – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d’information, de transport, de santé, d’agriculture et de pêche.

24 octobre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Conférence du comité d’histoire du Conseil d’État et de la juridiction administrative : *Les leçons d’un parcours singulier* : Jean-Paul Costa.

24 octobre – [CONTENTIEUX](#) – Le Conseil d’État juge que les résultats déjà obtenus et les mesures prises par le Gouvernement, qui sont suffisamment précises et crédibles, permettent de considérer que l’objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030 sera atteint (décision n° [467982](#)).

28 octobre – [CONTENTIEUX](#) – Le Conseil d’État juge légal le décret relatif aux quartiers de lutte contre la criminalité organisée institués dans certains établissements pénitentiaires (décision n° [506644](#)).

30-31 octobre – [INTERNATIONAL](#) – Séminaire de travail franco-suédois avec la Cour administrative suprême suédoise, à Stockholm (Suède).

• Novembre 2025

6 novembre – [CONTENTIEUX](#) – La cour administrative d’appel de Lyon juge que les restes du chevalier Bayard appartiennent au domaine public de la commune où celui-ci a été inhumé en 1524 (arrêt n° [22LY00645](#)).

10 novembre – [CONTENTIEUX](#) – Exécution provisoire d’une peine d’inéligibilité : le Conseil d’État confirme la démission d’office de Mme Marine Le Pen de son mandat de conseillère départementale (décision n° [505770](#)).

21 novembre – [ÉVÈNEMENT](#) – Commémoration du 150^e anniversaire de l’installation du Conseil d’État au Palais-Royal, le 21 novembre 1875.

25 novembre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Les Entretiens du Conseil d’État « Économie » : *Électricité et droit*.

26 novembre – [CONTENTIEUX](#) – Nouvelle-Calédonie : le Conseil d’État rejette le recours contre la publication de l’Accord de Bougival au *Journal officiel* (décision n° [508850](#)).

26-28 novembre – [INTERNATIONAL](#) – Deuxièmes rencontres franco-italiennes de droit administratif au Conseil d’État.



• Décembre 2025

2 décembre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Les Entretiens du Conseil d’État « Administration » : *Les 20 ans du statut général des militaires : le militaire, « un fonctionnaire » comme les autres ?*

5 décembre – [ÉVÈNEMENT](#) – Renforcement des liens avec le monde universitaire : le Conseil d’État lance la deuxième édition de son appel à manifestation d’intérêts.

8 décembre – [INTERNATIONAL](#) – Séminaire bilatéral de travail franco-britannique, au Conseil d’État, avec la Cour suprême du Royaume-Uni.

9 décembre – [ÉVÈNEMENT](#) – 120 ans de la loi de séparation des Églises et de l’État : l’application du principe de laïcité par le juge administratif.

15 décembre – [ÉVÈNEMENT](#) – Signature par le Conseil d’État et les différents représentants des avocats d’une charte commune pour les recours déposés devant les tribunaux administratifs et cours administratives d’appel.

16 décembre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Les Entretiens du Conseil d’État « contentieux » : *Le juge et la hiérarchie des normes.*

17 décembre – [ÉVÈNEMENT](#) – La juridiction administrative se dote d’une charte sur l’intelligence artificielle.

30 décembre – [CONTENTIEUX](#) – Le Conseil d’État rejette un recours dirigé contre le décret de publication de l’accord franco-britannique sur la prévention des traversées périlleuses (décision n^{os} [508947](#), [508948](#)).



1.4. L'activité de gestion de la juridiction administrative en 2025

Le budget de la juridiction administrative

570,6 millions d'euros exécutés en 2025, répartis ainsi :

- Rémunération : 439,9 millions d'euros
- Fonctionnement : 74,05 millions d'euros
- Investissement : 56,65 millions d'euros

Les effectifs de la juridiction administrative : 4 225 personnes

241 membres en activité au Conseil d'État

441 agents au Conseil d'État

1 270 magistrats dans les tribunaux et cours administratives d'appel

1 463 agents dans les tribunaux et cours administratives d'appel

26 magistrats à la Cour nationale du droit d'asile

617 agents à la Cour nationale du droit d'asile

14 magistrats au Tribunal du stationnement payant

153 agents au Tribunal du stationnement payant

Les recrutements dans la juridiction administrative : 441 personnes

26 membres au Conseil d'État

99 agents au Conseil d'État

53 magistrats dans les tribunaux et cours administratives d'appel

185 agents dans les tribunaux et cours administratives d'appel (+ 29 arrivées concours)

80 agents à la Cour nationale du droit d'asile

19 agents au Tribunal du stationnement payant (+ 3 arrivées concours)

La formation

17 682 jours-participants de formation dispensés (dont 6 424 jours de formation initiale des magistrats)

2 866 personnes ayant suivi au moins une action de formation continue

529 actions de formation continue proposées

2,67 jours de formation continue par personne et par an en moyenne



Activité juridictionnelle

La première partie du rapport public rend compte de l'activité juridictionnelle de la juridiction administrative dans son ensemble, en proposant notamment un bilan statistique et une sélection de résumés de décisions rendues en 2025.

Cette partie du rapport public comporte 3 rubriques :

- **Le bilan d'activité statistique de la juridiction administrative (TA, CAA, CE, JAS) ;**
- **Une analyse des décisions, arrêts et jugements les plus importants, au travers :**
 - de la note du président de la section du contentieux sur l'année contentieuse 2025 du Conseil d'État ;
 - d'une sélection de décisions marquantes des CAA et TA ;
 - d'éléments de jurisprudence de la CNDA.
- **Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle en 2025 :**
 - le bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle du Conseil d'État ;
 - le bilan d'activité de l'exécution des décisions de justice des juridictions administratives ;
 - le bilan d'activité de la mission d'inspection des juridictions administratives.

1. Bilan d’activité statistique de la juridiction administrative

1.1. Bilan d’activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d’appel et du Conseil d’État

1.1.1. Statistiques agrégées en données nettes

Les statistiques agrégées sont exprimées en données nettes : des données brutes sont exclues les affaires dites de « série » présentant à juger une même question de droit.

■ Évolution des entrées, des sorties et des stocks

TA	2021	2022	2023	2024	2025
Affaires enregistrées	241 384	241 187	257 329	278 964	334 706
	+ 14,7 %	– 0,1 %	+ 6,7 %	+ 8,4 %	+ 20 %
Affaires réglées	233 254	232 332	243 089	254 644	283 136
	+ 16,4 %	– 0,4 %	+ 4,6 %	+ 4,8 %	+ 11,2 %
Affaires en stock	191 053	200 093	214 292	238 655	290 345
	+ 4,6 %	+ 4,7 %	+ 7,1 %	+ 11,4 %	+ 21,7 %

CAA	2021	2022	2023	2024	2025
Affaires enregistrées	34 012	30 446	31 586	31 522	32 344
	+ 12,5 %	– 10,5 %	+ 3,7 %	– 0,2 %	+ 2,6 %
Affaires réglées	34 006	31 981	32 144	31 025	30 605
	+ 10,7 %	– 6 %	+ 0,5 %	– 3,5 %	– 1,4 %
Affaires en stock	30 514	28 845	28 303	28 820	30 597
	+ 0,2 %	– 5,5 %	– 1,9 %	+ 1,8 %	+ 6,2 %

CE	2021	2022	2023	2024	2025
Affaires enregistrées	11 313	9 772	9 574	9 528	10 809
	+ 12,7 %	– 13,6 %	– 2 %	– 0,5 %	+ 13,4 %
Affaires réglées	11 633	9 833	9 746	9 763	10 693
	+ 20,3 %	– 15,5 %	– 0,9 %	+ 0,2 %	+ 9,5 %
Affaires en stock	5 562	5 387	5 387	5 003	5 075
	– 5,1 %	– 3,1 %	– 3,4 %	– 3,9 %	+ 1,4 %

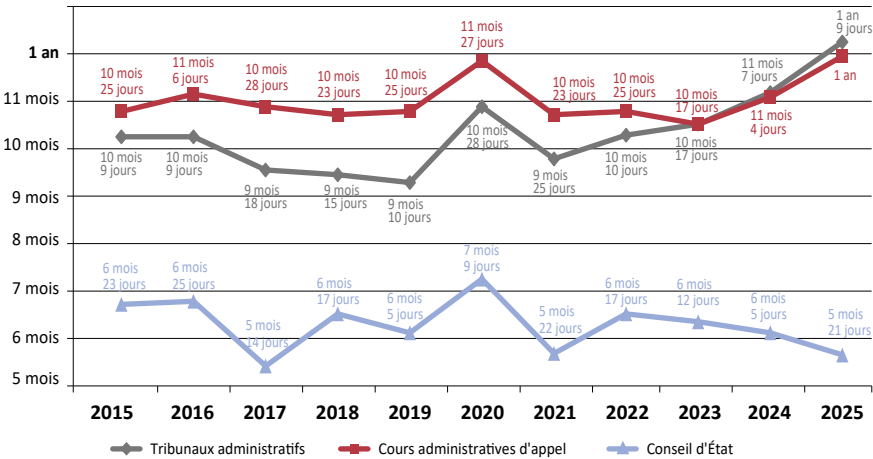
■ Évolution des délais de jugement

1 – Délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock

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

	2021	2022	2023	2024	2025
TA	9 mois 25 jours	10 mois 10 jours	10 mois 17 jours	11 mois 7 jours	1 an 9 jours
CAA	10 mois 23 jours	10 mois 25 jours	10 mois 17 jours	11 mois 4 jours	1 an
CE	5 mois 22 jours	6 mois 17 jours	6 mois 12 jours	6 mois 5 jours	5 mois 21 jours

2 – Évolution du délai prévisible moyen de jugement 2015-2025 (données nettes)



3 – Délai constaté de jugement des affaires ordinaires

Ce délai correspond au délai moyen de jugement des affaires, de leur enregistrement à leur notification, à l'exclusion des ordonnances, des référés-procédures d'urgence et des affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers.

	2021	2022	2023	2024	2025
TA	1 an 4 mois 13 jours	1 an 4 mois 8 jours	1 an 4 mois 25 jours	1 an 4 mois 24 jours	1 an 4 mois 15 jours
CAA	11 mois 27 jours	11 mois 28 jours	11 mois 26 jours	11 mois 23 jours	1 an
CE	1 an 11 jours	11 mois 17 jours	11 mois 12 jours	10 mois 27 jours	11 mois 11 jours

■ Principaux domaines de contentieux

Les données présentées entre parenthèses indiquent le nombre total d'affaires enregistrées et de décisions rendues ou d'affaires réglées en 2025 en données nettes.

1 – Affaires enregistrées dans les principaux domaines de contentieux

	TA (334 706)	CAA (32 344)	CE (10 809)
Étrangers <i>en % du total</i>	154 391 46,1 %	17 842 55,2 %	1 638 15,2 %
Fonctionnaires et agents publics <i>en % du total</i>	27 622 8,3 %	2 882 8,9 %	1 029 9,5 %
Logement <i>en % du total</i>	26 513 7,9 %	155 0,5 %	352 3,3 %
Police <i>en % du total</i>	19 462 5,8 %	249 0,8 %	511 4,7 %
Aide sociale <i>en % du total</i>	17 797 5,3 %	460 1,4 %	704 6,5 %
Urbanisme et aménagement <i>en % du total</i>	13 867 4,1 %	2 056 6,4 %	932 8,6 %
Fiscal <i>en % du total</i>	12 751 3,8 %	2 324 7,2 %	988 9,1 %
Droits des personnes et libertés publiques <i>en % du total</i>	13 856 4,1 %	591 1,8 %	1 052 9,7 %
Éducation et recherche <i>en % du total</i>	8 748 2,6 %	289 0,9 %	227 2,1 %
Marchés et contrats <i>en % du total</i>	5 739 1,7 %	706 2,2 %	227 2,1 %



2 – Décisions rendues dans les principaux domaines de contentieux

	TA (283 136)	CAA (30 605)	CE (10 693) *
Étrangers	129 020	16 522	1 568
<i>en % du total</i>	45,6 %	54 %	14,7 %
Fonctionnaires et agents publics	21 628	2 691	1 077
<i>en % du total</i>	7,6 %	8,8 %	10,1 %
Logement	22 370	119	330
<i>en % du total</i>	7,9 %	0,4 %	3,1 %
Police	16 581	387	671
<i>en % du total</i>	5,9 %	1,3 %	6,3 %
Aide sociale	15 456	268	521
<i>en % du total</i>	5,5 %	0,9 %	4,9 %
Urbanisme et aménagement	12 941	2 043	959
<i>en % du total</i>	4,6 %	6,7 %	9 %
Fiscal	11 216	2 427	983
<i>en % du total</i>	4 %	7,9 %	9,2 %
Droits des personnes et libertés publiques	10 882	554	985
<i>en % du total</i>	3,8 %	1,8 %	9,2 %
Éducation et recherche	7 020	233	208
<i>en % du total</i>	2,5 %	0,8 %	1,9 %
Marchés et contrats	4 719	659	214
<i>en % du total</i>	1,7 %	2,2 %	2 %

* Affaires réglées par le Conseil d'État (terminées).

■ Évolution des procédures d'urgence, par mode de saisine

Conseil d'État	2021	2022	2023	2024	2025
Affaires enregistrées					
Premier ressort, dont :	644	332	200	260	374
<i>Référé-suspension (art. L. 521-1 CJA)</i>	305	190	110	149	242
<i>Référé-liberté (art. L. 521-2 CJA)</i>	313	127	67	78	98
<i>Autres référés</i>	26	15	23	33	34
Appel (art. L. 521-2 et autres CJA)	261	200	299	211	245
Total	905	532	499	471	619
Décisions rendues					
Premier ressort, dont :	672	334	201	262	372
<i>Référé-suspension (art. L. 521-1 CJA)</i>	313	186	114	148	240
<i>Référé-liberté (art. L. 521-2 CJA)</i>	336	130	66	79	99
<i>Autres référés</i>	23	18	21	35	33
Appel (art. L. 521-2 et autres CJA)	264	193	295	222	238
Total	936	527	496	484	610



Cours administratives d'appel	2021	2022	2023	2024	2025
Affaires enregistrées					
Référé-suspension (art. L. 521-1 CJA)	263	237	233	279	381
Autres référés	462	383	520	428	486
Sursis à exécution (art. R. 811-14 à 17 CJA)	929	858	1 035	1 016	865
Total	1 654	1 478	1 788	1 723	1 732
Décisions rendues					
Référé-suspension (art. L. 521-1 CJA)	265	247	242	248	379
Autres référés	450	405	430	465	475
Sursis à exécution (art. R. 811-14 à 17 CJA)	991	834	989	1 019	841
Total	1 706	1 486	1 661	1 732	1 695

Tribunaux administratifs	2021	2022	2023	2024	2025
Affaires enregistrées					
Référé-suspension (art. L. 521-1 CJA)	16 842	16 809	18 919	23 726	33 037
Référé-liberté (art. L. 521-2 CJA)	8 928	9 880	9 078	9 358	11 449
Autres référés	21 032	20 754	21 719	23 363	28 657
Total	46 802	47 443	49 716	56 447	73 143
Décisions rendues					
Référé-suspension (art. L. 521-1 CJA)	16 802	16 851	18 562	23 684	32 454
Référé-liberté (art. L. 521-2 CJA)	8 890	9 882	9 077	9 321	11 490
Autres référés	20 328	21 203	20 751	23 171	27 653
Total	46 020	47 936	48 390	56 176	71 597

1.1.2. Questions prioritaires de constitutionnalité

Tout justiciable peut, depuis le 1^{er} mars 2010, soutenir, à l'occasion d'une instance devant une juridiction administrative ou judiciaire, « *qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit* », en application de l'[article 61-1](#) de la Constitution.

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

Tribunaux administratifs	2021	2022	2023	2024	2025
QPC enregistrées	536	313	262	518	351
QPC traitées	622	321	276	464	365
Transmission au Conseil d'État	23	16	17	22	22
Taux de transmission (en %)	3,7 %	5 %	6,2 %	4,7 %	6 %
QPC en stock au 31 décembre	176	168	154	208	194



Cours administratives d'appel	2021	2022	2023	2024	2025
QPC enregistrées	219	111	112	133	123
QPC traitées	136	226	91	115	124
Transmission au Conseil d'État	9	5	4	10	7
Taux de transmission (en %)	6,6 %	2,2 %	4,4 %	8,7 %	5,6 %
QPC en stock au 31 décembre	198	83	104	122	121

■ QPC devant le Conseil d'État

	2021	2022	2023	2024	2025
1 – QPC enregistrées par mode de saisine	212	158	156	193	209
Saisine directe du Conseil d'État	178	135	134	160	178
QPC transmises par les TA et les CAA	32	21	21	32	29
QPC transmises par les juridictions administratives spécialisées	2	2	1	1	2

	2021	2022	2023	2024	2025
2 – QPC traitées par sens de décision	185	148	160	161	205
Renvoi au Conseil constitutionnel	39	33	19	27	35
Taux de renvoi (en %) *	27,3 %	28,9 %	14,7 %	23 %	24 %
Non-renvoi	104	81	110	92	111
Autres (non-examen de la QPC en cas d'irrecevabilité, non-lieu, désistement...)	42	34	31	42	59

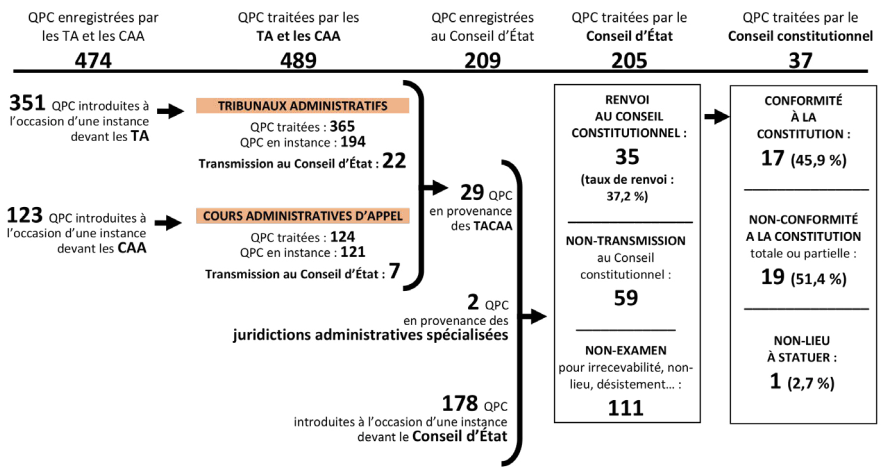
* Hors irrecevabilité, non-lieu, désistement.

	2021	2022	2023	2024	2025
3 – QPC en stock au 31 décembre	66	67	42	68	58

	2021	2022	2023	2024	2025
4 – Sens des décisions rendues par le Conseil constitutionnel	29	48	21	23	37
Conformité	19	37	16	15	17
Part (en %)	66 %	77,1 %	76,2 %	65,2 %	45,9 %
Non-conformité	9	10	5	8	19
Part (en %)	31 %	20,8 %	23,8 %	34,8 %	51,4 %
Non-lieu à statuer	1	1	0	0	1
Part (en %)	3 %	2,1 %	0 %	0 %	2,7 %



5 – QPC devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d’appel et le Conseil d’État : QPC enregistrées, traitées et taux de transmission



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

	2021	2022	2023	2024	2025
1 – QP transmises à la CJUE	10	9	4	7	5
Par le Conseil d’État	7	9	4	7	5
Par les TA	1	0	0	0	0
Par les CAA	2	0	0	0	0

	2021	2022	2023	2024	2025
2 – Décisions de la CJUE	10	6	10	6	5
Sur QP du Conseil d’État	8	4	10	6	5
Sur QP des TA	2	0	0	0	0
Sur QP des CAA	0	2	0	0	0

	2021	2022	2023	2024	2025
3 – Décisions rendues au fond après arrêt de la CJUE	15	3	9	7	7
Par le Conseil d’État	13	2	8	7	7
Par les TA	2	0	0	0	0
Par les CAA	0	1	1	0	0

Pour une courte présentation de ce mécanisme et un suivi détaillé de toutes les affaires dans lesquelles une question préjudicielle a été posée à la CJUE par les juridictions administratives depuis 1970, il est possible de consulter la page dédiée sur le [site internet du Conseil d’État](#).

1.2. Activité des tribunaux administratifs

1.2.1. Bilan d'activité de l'année 2025

■ Affaires enregistrées

En 2025, les tribunaux administratifs ont connu une augmentation exceptionnelle de leurs entrées, en enregistrant 334 706 affaires nouvelles en données nettes et 335 701 en données brutes. **Les entrées augmentent ainsi de 20 % par rapport à 2024.**

Ce large dépassement du seuil symbolique des 300 000 affaires enregistrées s'inscrit dans une hausse continue observée depuis plusieurs années. Ainsi, **entre 2021 et 2025, le nombre d'affaires nouvelles a connu une augmentation globale de 39 % en net.** Par rapport à 2019, la hausse des affaires nouvelles se porte à près de 45 %, avec une accélération marquée en 2025.

Les 7 principaux domaines de contentieux qui représentent 86 % des entrées connaissent tous, sans exception, une hausse des affaires enregistrées en 2025 :

- Le **contentieux des étrangers**, qui constitue à lui seul 46 % des entrées en 2025, est en nette augmentation par rapport à 2024 (28 %). Il a progressé de 54 % par rapport à 2021. Cette dynamique est portée en grande partie par les procédures d'éloignement enserrées dans le délai de 6 mois pour statuer qui concentrent, à elles seules, près de 31 % de l'ensemble des dossiers.
- Les **contentieux sociaux** (regroupant l'ensemble des litiges relatifs à l'aide sociale, au RSA, au logement et aux droits des travailleurs sans emploi) représentent environ 13 % des affaires enregistrées. Ils ont progressé globalement de 13 % par rapport à 2024 et de 44 % par rapport à 2021. Au sein de ces contentieux, le DALO (42 % de ces contentieux) augmente de 11 %, l'aide sociale aux personnes handicapées (14 %) de 20 %, le RSA (13 %) de 6 % et les aides financières au logement (13 %) de 14 % par rapport à 2024.
- Le **contentieux de la fonction publique**, qui contribue à un peu plus de 8 % de l'ensemble des entrées, augmente de 17 % par rapport à 2024 et de 12 % par rapport à 2021. Au sein de ce contentieux, celui des fonctionnaires de l'État (34 %) progresse de 23 % par rapport à 2024, celui des fonctionnaires territoriaux (31 %) augmente de 13 % par rapport à 2024 et celui des fonctionnaires des établissements hospitaliers (17 %) augmente de 25 % par rapport à 2023. Le contentieux des enseignants augmente de 24 % pour représenter 11 % du total.
- Le **contentieux de la police**, qui pèse environ 5 % du total des entrées, augmente de 8 % par rapport à 2024 et de 30 % par rapport à 2021. Les affaires relatives à la circulation et aux permis de conduire, qui représentent plus d'une affaire sur 2 dans ce segment d'activité, sont en hausse de 6 % par rapport à l'année précédente.
- Le **contentieux de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement**, constituant 5 % des affaires enregistrées, connaît une augmentation de 11 % du nombre de requêtes en 2025. Il est en hausse de 4 % par rapport à 2021. Parmi ce

contentieux, celui des autorisations d'occupation du sol, qui représente 63 % des entrées, a connu une hausse modérée de 3 % par rapport à 2024.

– Le **contentieux du droit des personnes et des libertés publiques**, qui représente 4 % des entrées totales, connaît une hausse marquée de 31 % par rapport à 2024, traduisant un doublement de ses entrées par rapport à 2021. Cette évolution est notamment portée par le contentieux de la nationalité (42 %) qui enregistre une augmentation de 37 % sur un an, ainsi que par celui de l'accès aux documents administratifs (23 %) en hausse de 32 % par rapport à 2024.

– Le **contentieux fiscal**, qui représente près de 4 % des entrées, et qui avait continûment diminué de 2016 à 2023 compris, connaît une hausse des affaires enregistrées, déjà amorcée en 2024, avec une augmentation de 11 % en 2025, même si l'activité reste en très légère diminution par rapport à 2021 (- 1 %). Parmi ce contentieux, celui des impôts locaux (43 %) augmente de 7 % par rapport à 2024 tandis que celui des impôts sur les revenus et bénéfices (33 %) progresse de 9 % par rapport à 2024.

L'augmentation des entrées en données nettes concerne la totalité des tribunaux administratifs, à l'exception des tribunaux administratifs de Lille et de Guadeloupe.

Les plus fortes progressions concernent les juridictions de la Nouvelle-Calédonie (+ 63 %), Cergy-Pontoise (+ 40 %), Versailles (+ 37 %), Toulon (+ 35 %), la Guyane (+ 34 %) et Grenoble (+ 33 %).

■ Affaires réglées

Le nombre d'affaires jugées par les tribunaux administratifs en 2025 augmente d'un peu plus de 11 % par rapport à 2024, avec 283 136 sorties nettes et 287 713 sorties brutes.

Ainsi, l'effort d'augmentation du traitement des affaires, amorcée les années précédentes, se confirme en 2025. La progression est de 21 % par rapport à 2021 et de près de 27 % par rapport à 2019 en données nettes.

Une très large majorité de tribunaux administratifs a des sorties qui progressent par rapport à 2024. Parmi eux, les juridictions de Bastia, Grenoble, la Nouvelle-Calédonie, Orléans, La Réunion, Saint-Barthélemy et Versailles connaissent les plus fortes hausses de traitement, comprises entre 78 % et 21 % de dossiers supplémentaires par rapport à 2024.

■ Taux de couverture et stock d'affaires en instance

Malgré ces efforts qui permettent un niveau de traitement très élevé, le taux de couverture au niveau national a diminué de près de 7 points en raison de la hausse spectaculaire des entrées. Il passe ainsi de 91,3 % à 84,6 %.

Ce recul confirme qu'en dépit d'une mobilisation soutenue, l'activité juridictionnelle n'a pas permis de compenser l'augmentation significative des entrées sur la période :

- 5 tribunaux administratifs seulement enregistrent un taux de couverture supérieur à 100 % : Bastia, la Guadeloupe, Mayotte, la Polynésie française et La Réunion ;
- 8 juridictions ont un taux de couverture compris entre 90 % et 100 % ;



- 21 tribunaux ont un taux de couverture compris entre 80 % et 90 % ;
- 6 tribunaux ont un taux de couverture compris entre 63,2 % et 80 %.

Le taux de couverture inférieur à 100 % au niveau national a pour conséquence une augmentation du stock d'affaires en instance. Au 31 décembre 2025, ce stock atteint 290 345 dossiers en données nettes, soit une augmentation de près de 22 % par rapport à la situation observée au 31 décembre 2024.

Au sein de ce stock, même si leur progression est davantage contenue, le nombre d'affaires de plus de 2 ans augmente d'environ 15 %. Le stock des affaires de plus de 2 ans représente une part de près de 11 % de l'ensemble des affaires en attente de traitement au 31 décembre 2025, globalement stable par rapport à 2024.

Enfin, le nombre de juridictions dans lesquelles les affaires de plus de 2 ans représentent plus de 10 % du stock total demeure relativement stable en 2025, avec 16 tribunaux administratifs concernés (contre 15 en 2024).

■ Délais de jugement

Le délai prévisible moyen a augmenté de 1 mois et 2 jours par rapport à 2024 pour s'établir à 1 an et 9 jours. Par rapport à 2021, cela représente une augmentation de 2 mois et 14 jours.

Par rapport à 2024, le délai moyen de jugement constaté pour les affaires ordinaires a diminué de 9 jours. Ce délai s'établit à 1 an, 4 mois et 15 jours.

Le délai moyen constaté (toutes affaires confondues) a diminué de 10 jours par rapport à 2024 pour s'établir à 9 mois et 19 jours. Par rapport à 2021, ce délai a augmenté de 3 jours.

■ Questions prioritaires de constitutionnalité

Les tribunaux ont été saisis en 2025 de 351 questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), soit 7 705 depuis 2010.

Le contentieux fiscal représente 25 % des QPC enregistrées.

Au 31 décembre 2025, les tribunaux avaient examiné 365 QPC et en avaient transmis 22 au Conseil d'État, soit un taux de transmission de 6 %.

1.2.2. Statistiques

■ Affaires enregistrées, traitées et en instance au 31 décembre 2025

1 – Affaires enregistrées	Données brutes			Données nettes		
	2024	2025	Évolution 2025/2024	2024	2025	Évolution 2025/2024
TA de métropole	269 862	323 697	+ 19,9 %	268 824	322 710	+ 20 %
TA d'outre-mer	10 147	12 004	+ 18,3 %	10 140	11 996	+ 18,3 %
Total	280 009	335 701	+ 19,9 %	278 964	334 706	+ 20 %



2 – Affaires traitées	Données brutes			Données nettes		
	2024	2025	Évolution 2025/2024	2024	2025	Évolution 2025/2024
TA de métropole	248 024	275 885	+ 11,2 %	244 055	271 316	+ 11,2 %
TA d'outre-mer	11 071	11 828	+ 6,8 %	10 589	11 820	+ 11,6 %
Total	259 095	287 713	+ 11 %	254 644	283 136	+ 11,2 %

3 – Affaires en instance	Données brutes			Données nettes		
	2024	2025	Évolution 2025/2024	2024	2025	Évolution 2025/2024
TA de métropole	242 196	289 822	+ 19,7 %	231 102	282 613	+ 22,3 %
TA d'outre-mer	7 567	7 745	+ 2,4 %	7 553	7 732	+ 2,4 %
Total (dont > 2 ans)	249 763 36 529	297 567 37 145	+ 19,1 % + 1,7 %	238 655 27 072	290 345 31 440	+ 21,7 % + 16,1 %

■ Délais moyens de jugement en 2025

	Données brutes	Données nettes
Délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock	1 an 12 jours	1 an 9 jours
Délai moyen de jugement des affaires, de l'enregistrement à la notification ou « délai constaté global »	10 mois 28 jours	9 mois 19 jours
Délai moyen de jugement des affaires, de l'enregistrement à la notification (hors référés- procédures d'urgence et hors affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers) ou « délai constaté des affaires ordinaires »	1 an 6 mois 28 jours	1 an 4 mois 15 jours

■ Stock et flux par juridiction, pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2025 (données nettes, juridictions classées par ordre alphabétique)

	Affaires enregistrées		Affaires traitées		Affaires en instance	
	2025	Évolution 2025/2024	2025	Évolution 2025/2024	2025	Évolution 2025/2024
Amiens	5 511	+ 10,4 %	4 479	- 4 %	4 769	+ 27,9 %
Bastia	1 992	+ 21,1 %	2 031	+ 23,7 %	2 104	- 2,2 %
Besançon	2 798	+ 12,6 %	2 752	+ 19,3 %	1 937	+ 2,3 %
Bordeaux	8 788	+ 12,1 %	7 311	+ 11,1 %	8 082	+ 22,2 %
Caen	4 211	+ 20,9 %	3 645	+ 5,3 %	3 347	+ 20,2 %
Cergy-Pontoise	24 616	+ 40,4 %	20 587	+ 17,5 %	16 581	+ 32 %
Châlons-en-Champagne	4 181	+ 27,9 %	3 320	+ 14,2 %	3 109	+ 37,7 %
Clermont-Ferrand	3 843	+ 18,9 %	3 095	- 4,4 %	3 743	+ 25 %



	Affaires enregistrées		Affaires traitées		Affaires en instance	
	2025	Évolution 2025/2024	2025	Évolution 2025/2024	2025	Évolution 2025/2024
Dijon	4 742	+ 10,8 %	4 112	+ 3 %	3 198	+ 24,1 %
Grenoble	13 593	+ 32,6 %	11 720	+ 24,8 %	12 097	+ 18,8 %
Lille	12 768	– 3,3 %	11 084	– 2,1 %	14 231	+ 13,2 %
Limoges	2 584	+ 9,5 %	2 574	+ 5,6 %	1 975	+ 0,1 %
Lyon	16 096	+ 21,8 %	13 308	+ 14,2 %	12 093	+ 29,7 %
Marseille	16 547	+ 21,8 %	13 373	+ 15,9 %	16 581	+ 23,7 %
Melun	18 877	+ 19,3 %	15 314	+ 15,9 %	19 105	+ 22,9 %
Montpellier	9 419	+ 25,5 %	7 458	+ 7,3 %	8 719	+ 29,1 %
Montreuil	22 742	+ 27,6 %	18 976	+ 10,8 %	16 408	+ 29,5 %
Nancy	4 109	+ 9,2 %	3 694	+ 6,6 %	2 883	+ 16,8 %
Nantes	23 114	+ 12,7 %	18 378	+ 3 %	29 276	+ 20 %
Nice	7 774	+ 9,2 %	7 628	+ 6 %	6 425	+ 2,4 %
Nîmes	5 508	+ 10,1 %	4 982	+ 1,4 %	4 671	+ 12,8 %
Orléans	6 971	+ 24,5 %	5 998	+ 20,5 %	6 486	+ 17,1 %
Paris	37 833	+21,5 %	31 680	+ 15,2 %	27 389	+ 29,4 %
Pau	3 927	+ 17 %	3 054	+ 6,5 %	4 779	+ 22,4 %
Poitiers	4 221	+ 16,9 %	3 726	+ 12,5 %	4 503	+ 12,4 %
Rennes	8 717	+ 14 %	7 009	+ 5,3 %	8 622	+ 24,7 %
Rouen	6 194	+ 16,4 %	5 646	+ 8,4 %	4 119	+ 15,2 %
Strasbourg	10 937	+ 12 %	9 486	+ 9,2 %	8 653	+ 19,9 %
Toulon	5 510	+ 34,8 %	4 222	– 3,0 %	6 121	+ 26,8 %
Toulouse	9 234	+ 14 %	8 073	+ 4,6 %	9 083	+ 14,9 %
Versailles	15 353	+ 36,5 %	12 601	+ 33,9 %	11 524	+ 31,4 %
<i>Total métropole</i>	322 710	+ 20 %	271 316	+ 11,2 %	282 613	+ 22,3 %
Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin	1 599	– 20,4 %	1 658	– 15,8 %	1 322	– 3,5 %
Guyane	2 425	+ 34,3 %	2 206	+ 11,2 %	1 669	+ 15,1 %
La Réunion et Mayotte	5 384	+ 24,7 %	5 808	+ 20,9 %	3 131	– 12,2 %
Martinique et Saint- Pierre-et-Miquelon	901	+ 9,5 %	845	+ 8,6 %	504	+ 12,2 %
Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna	1 075	+ 62,9 %	679	+ 40,9 %	864	+ 85,8 %
Polynésie française	612	+ 16,3 %	624	+ 9,1 %	242	– 4,3 %
<i>Total outre-mer</i>	11 996	+ 18,3 %	11 820	+ 11,6 %	7 732	+ 2,4 %
Total général	334 706	+ 20 %	283 136	+ 11,2 %	290 345	+ 21,7 %



1.3. Activité des cours administratives d'appel

1.3.1. Bilan d'activité de l'année 2025

■ Affaires enregistrées

En 2025, les cours administratives d'appel ont enregistré 32 344 affaires en données nettes et 32 375 affaires en données brutes, soit une augmentation d'un peu moins de 3 % par rapport à 2024.

Par rapport à 2021, les entrées ont diminué de 5 % en données nettes et de 6 % en données brutes.

Parmi les principaux contentieux, qui représentent 82 % des affaires enregistrées en 2025, trois sont en hausse par rapport à 2024 :

- Le **contentieux des étrangers**, qui reste de très loin le premier contentieux des cours avec 55 % des entrées, a augmenté de 3 % par rapport à 2024 ; il a toutefois diminué de 5 % par rapport à 2021 ;
- Le **contentieux de la fonction publique**, qui représente 9 % des entrées, a progressé de près de 4 % par rapport à 2024 mais il reste en deçà de 3 % par rapport à 2021 ;
- Le **contentieux de l'urbanisme et de l'environnement**, contribuant à 8 % des enregistrements en 2025, est en hausse de près de 2 % par rapport à 2024. Il reste toutefois en légère baisse d'un peu plus de 1 % par rapport à 2021.

Deux contentieux sont en diminution en 2025 :

- Le contentieux fiscal, qui représente 7 % des entrées, enregistre une baisse de près de 5 % par rapport à 2024 et demeure en forte diminution par rapport à 2021, avec un recul proche de 26 % ;
- Le contentieux des marchés et contrats, qui contribue à 2 % des entrées, a diminué d'environ 4 % par rapport à 2024 et par rapport à 2021.

Quatre cours ont des entrées en progression : Paris (+ 19 %), Versailles (+ 15 %), Marseille (+ 14 %) et Bordeaux (+ 6 %).

Cinq cours ont des entrées stables ou en diminution : Nancy (0 %), Lyon (- 6 %), Douai (- 9 %), Nantes (- 10 %) et Toulouse (- 17 %).

■ Affaires réglées

Avec 30 605 décisions en données nettes et 30 656 en données brutes, les sorties des cours ont diminué respectivement d'un peu plus de 1 % en net et d'environ 3 % en brut.

Les sorties sont en baisse de 10 % par rapport à 2021 et de 11 % par rapport à 2019, en données nettes et brutes.

En 2025, le nombre d'affaires traitées a progressé dans deux cours : Versailles (+ 15 %) et Paris (+ 9 %). Il a diminué dans les autres cours.



■ Taux de couverture et affaires en instance

Le taux de couverture s'établit au niveau national à 94,6 %. Il est en diminution de près de 4 points par rapport à 2024.

Quatre cours ont un taux de couverture supérieur ou égal à 100 % : Lyon (106 %), Nantes (103,5 %), Douai (102 %) et Nancy (100 %).

Cinq cours ont un taux de couverture inférieur à 100 % : Marseille (83,8 %), Paris (87,3 %), Bordeaux (88,1 %), Versailles (93,2 %) et Toulouse (99,4 %).

Le nombre d'affaires en stock s'établit au 31 décembre 2025 à 30 597 dossiers en données nettes. Il augmente d'un peu plus de 6 % sur un an (plus fortement à Marseille et Paris) mais il reste stable par rapport à 2021.

Le nombre d'affaires de plus de 2 ans augmente de 3 % ; leur part représente presque 5 % du stock global. Seules les cours de Nancy (13,4 %) et de Bordeaux (5,3 %) ont un taux supérieur à 5 %.

■ Délais

Le délai prévisible moyen a augmenté de 26 jours pour s'établir à 1 an en 2025. Par rapport à 2021, cela représente une augmentation de 1 mois et 7 jours.

Par rapport à 2024, le délai moyen de jugement constaté pour les affaires ordinaires a progressé de 7 jours. Ce délai s'établit ainsi à 1 an. Par rapport à 2021, ce délai a augmenté de 3 jours.

Le délai moyen constaté (toutes affaires confondues) a augmenté de 6 jours pour s'établir à 11 mois et 18 jours en 2025. Par rapport à 2021, ce délai a légèrement progressé de 3 jours devant les cours administratives d'appel.

■ Questions prioritaires de constitutionnalité

Les cours ont été saisies en 2025 de 123 questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), soit 2 404 depuis 2010.

Le contentieux fiscal représente 25 % des questions, celui des étrangers 21 %.

Au 31 décembre 2025, les cours avaient examiné 124 QPC et en avaient transmis 7 au Conseil d'État, soit un taux de transmission de 5,6 %.



1.3.2. Statistiques

■ Affaires enregistrées, traitées et en instance au 31 décembre 2025

	Données brutes			Données nettes		
	2024	2025	Évolution 2025/2024	2024	2025	Évolution 2025/2024
Affaires enregistrées	31 596	32 375	+ 2,5 %	31 522	32 344	+ 2,6 %
Affaires traitées	31 442	30 656	– 2,5 %	31 025	30 605	– 1,4 %
Affaires en stock	28 887	30 655	+ 6,1 %	28 820	30 597	+ 6,2 %
dont affaires de plus de 2 ans	1 375	1 417	+ 3,1 %	1 356	1 397	+ 3 %

■ Délais moyens de jugement en 2025

	Données brutes	Données nettes
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	1 an	1 an
Délai moyen de jugement des affaires, de l'enregistrement à la notification dit « délai constaté global »	11 mois 18 jours	11 mois 18 jours
Délai moyen de jugement des affaires, de l'enregistrement à la notification (hors référés – procédures d'urgence)	1 an	1 an

■ Stock et flux par juridiction, pour la période du 01/01 au 31/12/2025 (données nettes, juridictions classées par ordre alphabétique)

	Affaires enregistrées		Affaires traitées		Affaires en instance	
	2025	Évolution 2025/2024	2025	Évolution 2025/2024	2025	Évolution 2025/2024
Bordeaux	3 253	+ 5,7 %	2 865	– 11,2 %	3 444	+ 13,3 %
Douai	2 345	– 9,2 %	2 392	– 2,2 %	1 916	– 2,3 %
Lyon	3 413	– 5,6 %	3 617	– 1,1 %	3 820	– 5,2 %
Marseille	3 717	+ 13,9 %	3 116	– 1,4 %	3 133	+ 23,5 %
Nancy	3 144	+ 0 %	3 143	– 0,6 %	3 436	– 0,3 %
Nantes	3 287	– 10,4 %	3 403	– 14,4 %	2 390	– 4,7 %
Paris	6 568	+ 19 %	5 735	+ 9 %	5 247	+ 19,8 %
Toulouse	2 674	– 17,1 %	2 658	– 9,7 %	3 215	+ 0,7 %
Versailles	3 943	+ 15,2 %	3 676	+ 15,1 %	3 996	+ 7,2 %
Total général	32 344	+ 2,6 %	30 605	– 1,4 %	30 597	+ 6,2 %



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

1.4.1. Bilan d'activité de l'année 2025

■ Affaires enregistrées

Avec 10 809 dossiers, la section du contentieux observe une nette augmentation du nombre d'affaires enregistrées en données nettes (+ **13,4 % par rapport à 2024**), c'est-à-dire hors contentieux sériels.

Le contentieux de premier ressort représente 16,5 % des affaires enregistrées, les saisines en appel 2,4 %, les pourvois en cassation 63,7 %. Les autres dossiers relatifs aux compétences propres du président, aux questions prioritaires de constitutionnalité transmises par les juridictions administratives de droit commun et spécialisées, aux demandes d'avis et divers représentent 17,4 % des enregistrements.

Avec 1 781 dossiers, le contentieux de premier ressort augmente de 24,6 % par rapport à 2024. Hors référés, la variation est de 20,4 % représentant 238 dossiers, dont environ la moitié relevait de la formation spécialisée chargée du contentieux des techniques de renseignement soumises à autorisation et des fichiers intéressant la sûreté de l'État.

Avec 260 dossiers enregistrés, les saisines en appel augmentent de 12,1 % par rapport à 2024. Cette augmentation ne vaut que pour les appels en référé qui augmentent de 16,1 % (+ 34 dossiers).

Les pourvois en cassation (6 883 dossiers enregistrés en 2025) augmentent de 9 % par rapport à 2024. La progression s'observe pour tous les types de saisine : la cassation des décisions des tribunaux administratifs statuant en référé (+ 30,2 %) et la cassation des décisions des tribunaux administratifs statuant en premier et dernier ressort hors référés (+ 5,9 %), la cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées (+ 11,1 %) et moins significativement les décisions des cours administratives d'appel (+ 1,5 %).

Six contentieux représentent près de 60 % des entrées :

- le contentieux des étrangers qui représente 15,2 % des entrées augmente en volume de 4,4 % par rapport à 2024 ;
- le contentieux des droits des personnes et libertés publiques qui représente 9,7 % augmente de 28,3 % ;
- le contentieux de la fonction publique qui représente 9,5 % des entrées augmente de 3 % ;
- le contentieux fiscal qui représente 9,1 % des entrées augmente de 10,9 % ;
- le contentieux de l'urbanisme qui représente 8,6 % des entrées diminue légèrement (- 0,3 %) ;



– le contentieux de la police a augmenté de 85,8 % et représente 6,5 % des entrées du fait particulièrement du contentieux du Tribunal du stationnement payant.

■ Affaires jugées

Le nombre d'affaires réglées par la section du contentieux, y compris par le président de la section au titre de ses compétences propres, est passé de 9 763 en 2024 à 10 693 décisions en 2025 données nettes (+ 9,5 %). Avec un taux de couverture de 98,9 %, la section du contentieux maintient les grands équilibres en réglant presque autant d'affaires qu'elle n'a enregistré de requêtes.

Sur l'ensemble des décisions, 47,1 % ont été rendues par des formations collégiales (- 2,3 points par rapport à 2024), 39,6 % ont été rendues par ordonnances (+ 2,7 points) et 13,3 % ont été rendues au titre des compétences propres du président de la section du contentieux.

Les décisions contentieuses (9 272) constituent 86,7 % des affaires réglées. En proportion, 54,3 % des décisions contentieuses ont été rendues par une formation collégiale et 45,7 % par ordonnance.

■ Délais

Le délai moyen constaté de l'instance pour les affaires dites « ordinaires » (hors référés ou procédures enserrées dans des délais particuliers) est passé de 10 mois et 27 jours en 2024 à 11 mois et 11 jours en 2025 (+ 14 jours).

Le délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock (nombre de décisions en stock en fin d'année, divisé par la capacité annuelle de jugement), est de 5 mois et 21 jours en 2025 (- 14 jours par rapport à 2024).

■ Stock

Le stock des affaires en instance constitué de 5 075 affaires représente presque la moitié du nombre d'affaires jugées en 2024. Il est constitué à 69,4 % de pourvois en cassation (contre 73 % en 2024).

Le stock augmente de 1,4 % par rapport à 2024 et est, en volume, après 2024 (5 003), au niveau le plus bas observé ces 5 dernières années.

Au 31 décembre 2025, 89,3 % des affaires en stock ont moins d'un an. Le nombre des dossiers de plus de 2 ans représente seulement 1,2 % de l'ensemble du stock.

■ Questions prioritaires de constitutionnalité

Le nombre de questions prioritaires de constitutionnalité enregistrées devant la section du contentieux (209) est en augmentation de 8,3 % par rapport à 2024.

Le principal pourvoyeur de questions prioritaires de constitutionnalité est cette année le contentieux fiscal (23,9 %), suivi du contentieux du droit des personnes et des libertés publiques (9,6 %).

35 questions ont fait l'objet d'un renvoi au Conseil constitutionnel soit 24 % des questions soulevées hors cas d'irrecevabilité, de non-lieu, de désistement et non-examen.



■ **Référés**

En 2025, la section du contentieux a enregistré 619 référés (soit + 31,4 % par rapport à 2024) dont 60,4 % en premier ressort et 39,6 % en appel.

Les requêtes en premier ressort augmentent en 2025 de 43,8 % par rapport à 2024. Le contentieux de la fonction publique (19,5 %) et le contentieux des droits des personnes et libertés publiques (16,3 %) sont les deux principaux domaines de saisine en premier ressort.

Avec 245 affaires enregistrées en 2025, les saisines en appel augmentent de 16,1 % par rapport à 2024. Le contentieux des étrangers (29,8 %), celui des droits des personnes et libertés publiques (17,1 %), de la police (14,7 %) et du logement (13,1 %) représentent 3/4 des saisines en appel.

■ **Les compétences propres du président**

Le volume des dossiers enregistrés relevant des compétences propres du président de la section (règlement des questions de compétence au sein de la juridiction administrative et recours contre les décisions du bureau d’aide juridictionnelle) atteint son niveau le plus haut depuis les 5 dernières années et augmente de 22,7 % par rapport à 2024.

Les recours contre les décisions du bureau d’aide juridictionnelle établi près le Conseil d’État, au nombre de 993 (+ 29,5 % par rapport à 2024), représentent 65,4 % de ces entrées. Le nombre de dossiers relatifs au règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative est de 525 (+ 11,7 % par rapport à 2024) et représente 34,6 % de ces entrées.

Le président de la section du contentieux a rendu au titre de ses compétences propres 1 421 décisions en 2025, soit 6,7 % d’affaires réglées par rapport à 2024.

1.4.2. Statistiques

■ **Indicateurs pluriannuels d’activité**

Tableau 1 – Conseil d’État : affaires enregistrées, décisions rendues^(a), affaires réglées^(b) et affaires en stock de 2021 à 2025 (données brutes et nettes)

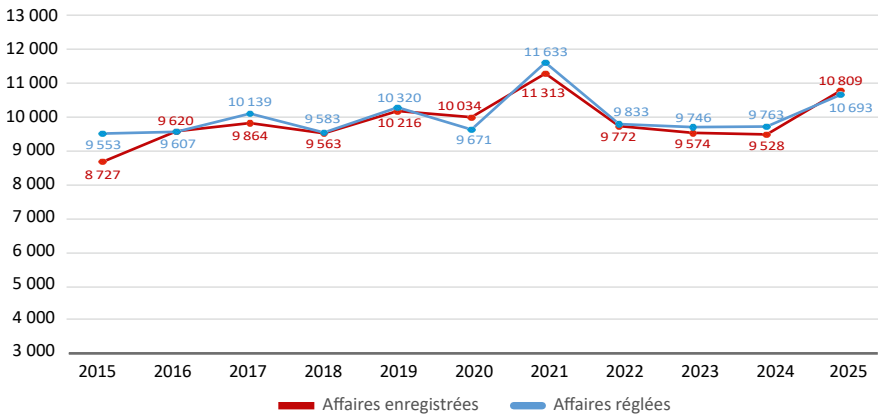
	Données brutes				
	2021	2022	2023 ^(c)	2024	2025
Affaires enregistrées	11 732	10 081	20 459	9 631	10 976
Décisions rendues	12 616	10 535	20 771	10 157	11 008
Affaires réglées	12 486	10 433	20 682	10 066	10 910
Affaires en stock au 31/12	5 978	5 651	5 462	5 059	5 123



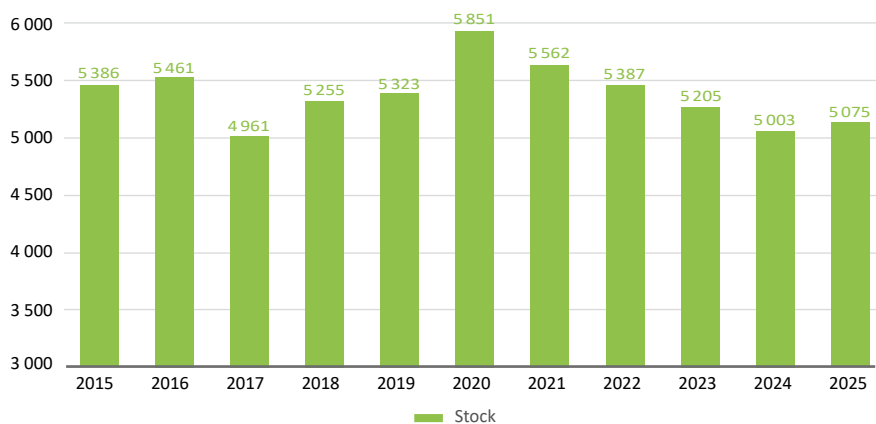
	Données nettes				
	2021	2022	2023	2024	2025
Affaires enregistrées	11 313	9 772	9 574	9 528	10 809
Après déduction des ordonnances du président de la section du contentieux ^(d)	9 832	8 373	8 204	8 291	9 291
Décisions rendues	11 757	9 934	9 835	9 854	10 791
Après déduction des ordonnances du président de la section du contentieux ^(d)	10 114	8 504	8 304	8 431	9 272
Affaires réglées	11 633	9 833	9 746	9 763	10 693
Affaires en stock au 31/12	5 562	5 387	5 205	5 003	5 075

- (a) Ensemble des décisions rendues y compris celles ne clôturant pas définitivement un dossier (avant dire droit...).
- (b) Affaires définitivement terminées.
- (c) Intègre en données brutes en 2023 le nombre exceptionnel de requêtes identiques dirigées contre le même décret, enregistrées à l'été 2023 pour lesquelles une ordonnance de non-lieu à statuer a été rendue en décembre 2023 (10 506 dossiers).
- (d) Ordonnances du président de la section du contentieux prises au titre de ses compétences propres (règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative et des recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle).

Graphique 1 – Évolution des affaires enregistrées et des affaires réglées de 2015 à 2025 (données nettes)



Graphique 1 bis – Évolution des affaires en stock de 2015 à 2025 (données nettes)



■ Affaires enregistrées et affaires réglées par formation de jugement

Affaires enregistrées, par origine et nature de la saisine, et décisions rendues, par formation de jugement, par le Conseil d’État en 2025 (données nettes)

AFFAIRES ENREGISTRÉES PAR LE CONSEIL D’ÉTAT : 10 809		En données nettes
par origine de la saisine	par mode de saisine	
COURS ADMINISTRATIVES D’APPEL : 2 834 soit 26,2 % des saisines	6 883 POURVOIS EN CASSATION dont CAA : 2 834 ; TA : 3 208 ; juridictions spécialisées : 841	
TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS (appel et cassation) : 3 468 soit 32,1 % des saisines	1 781 SAISINES EN 1 ^{er} RESSORT	
JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES SPÉCIALISÉES : 841 soit 7,8 % des saisines	993 RECOURS contre une décision de rejet d’aide juridictionnelle	
SAISINE DIRECTE DU CONSEIL D’ÉTAT EN PREMIER RESSORT : 1 781 soit 16,5 % des saisines	525 règlements des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative	
AUTRES ⁽¹⁾ : 1 885 soit 17,4 % des saisines	260 RECOURS EN APPEL	AFFAIRES RÉGLÉES PAR LE CONSEIL D’ÉTAT : 10 693
	31 QPC transmises par les juridictions administratives de droit commun et spécialisées	
	17 DEMANDES D’AVIS (L. 113-1)	
	319 AUTRES	5 033 DÉCISIONS RENDUES PAR FORMATION DE JUGEMENT : 4 décisions d’ASSEMBLÉE 5 décisions de SECTION 1 041 décisions de CHAMBRES RÉUNIES 3 976 décisions de CHAMBRES JUGEANT SEULES et FORMATION SPÉCIALISÉE 7 décisions du juge des référés statuant en formation collégiale
		4 239 ORDONNANCES : 3 635 ordonnances hors référés 604 ordonnances de référés
		1 421 ORDONNANCES du président de la section du contentieux

⁽¹⁾ Dont recours contre les décisions de rejet d’aide juridictionnelle (993), recours en révision, recours en rectification d’erreur matérielle, demandes de sursis à exécution, demandes d’avis art. L. 113-1 du CIA, QPC (transmissions des juridictions), questions préjudicielles...



■ Évolution des affaires enregistrées

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

	2021	2022	2023	2024	2025
Premier ressort	2 030	1 441	1 340	1 429	1 781
Appel	489	301	309	233	260
Cassation	7 156	6 285	6 207	6 315	6 883
1. Cassation des décisions des CAA	3 276	2 896	2 979	2 792	2 834
2. Cassation des décisions des TA statuant en référé	1 027	939	953	1 148	1 495
3. Cassation des décisions des TA statuant en premier et dernier ressort hors référés	1 400	1 305	1 277	1 618	1 713
4. Cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées	1 453	1 145	998	757	841
Autres	1 638	1 745	1 718	1 551	1 885
1. Compétences propres du président, dont :	1 322	1 399	1 370	1 237	1 518
<i>Recours contre les décisions du BAJ</i>	844	1 058	973	767	993
<i>Règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative</i>	478	341	397	470	525
2. QPC transmises par les juridictions administratives de droit commun et spécialisées	28	26	22	33	31
3. Demandes d'avis (art. L. 113-1 du CJA)	26	21	25	21	17
4. Divers *	262	299	301	260	319
Total	11 313	9 772	9 574	9 528	10 809

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

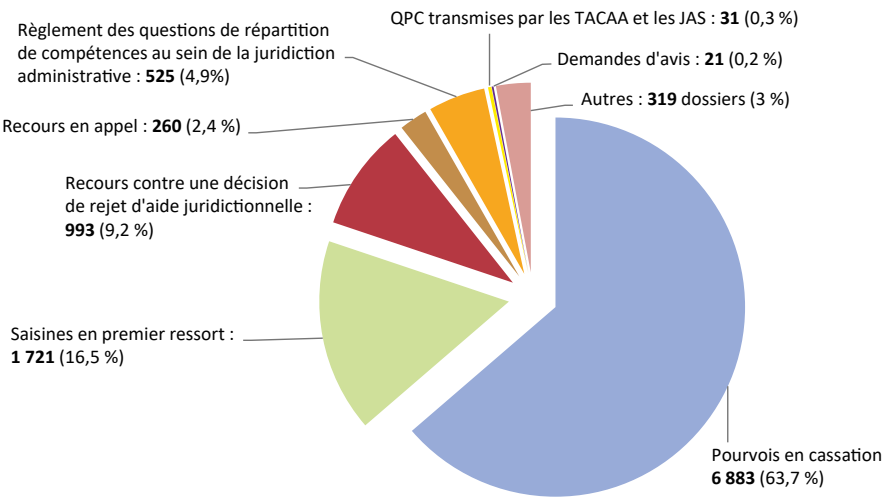


Tableau 3 – Affaires enregistrées par domaine contentieux (données nettes sur 5 ans)

	2021	2022	2023	2024	2025
01 Agriculture	128	91	153	138	123
02 Aide sociale	508	433	518	502	511
03 Armées	24	19	17	26	21
04 Collectivités territoriales	129	120	120	164	167
05 Comptabilité publique	12	4	1	9	7
06 Contentieux fiscal	1 179	1 094	1 035	891	988
07 Culture	22	13	10	6	11
08 Décorations	1	0	2	0	2
09 Domaine et voirie	122	124	147	152	123
10 Droits des personnes et libertés publiques	1 182	902	829	820	1 052
11 Économie	123	136	113	104	140
12 Éducation et recherche	202	215	196	171	227
13 Élections	320	167	36	97	44
14 Environnement	363	316	306	354	290
15 Établissements publics	4	9	7	6	7
16 Étrangers	1 975	1 829	1 622	1 569	1 638
17 Expropriation	27	26	34	22	40
18 Fonctionnaires et agents publics	1 323	1 036	925	999	1 029
19 Juridictions	191	92	125	149	229
20 Logement	257	274	316	282	352
21 Marchés et contrats	280	197	228	215	227
22 Pensions	191	208	176	170	208
23 Police	486	442	479	379	704
24 Postes et télécommunications	10	24	12	18	7
25 Professions	416	395	487	424	495
26 Radiodiffusion et télévision	38	30	29	40	34
27 Rapatriés	5	10	10	10	22
28 Santé publique	249	227	178	165	206
29 Sécurité sociale et mutuelles	72	80	89	105	121
30 Sports	48	26	36	55	42
31 Transports	40	29	37	63	41
32 Travail	373	253	311	272	298
33 Travaux publics	125	95	72	89	82
34 Urbanisme et aménagement	812	810	822	935	932
35 Divers	76	46	96	96	389



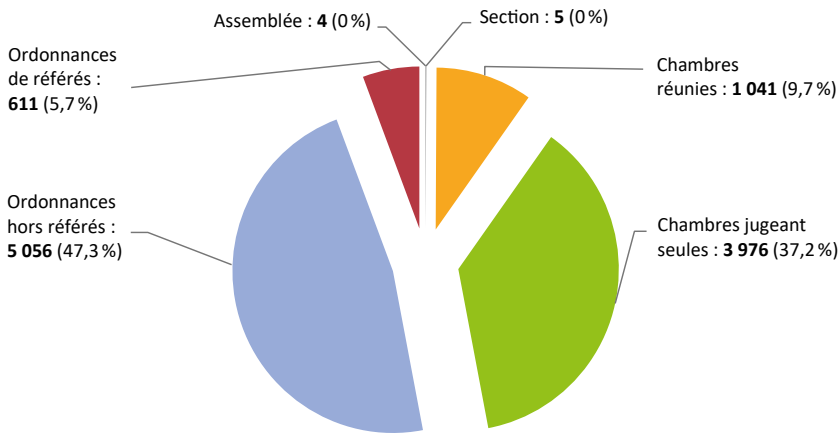
■ Évolution des affaires réglées par formation de jugement

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

	2021	2022	2023	2024	2025
Total des décisions rendues	11 633	9 833	9 746	9 763	10 693
Décisions juridictionnelles rendues en formation collégiale					
Assemblée du contentieux	7	0	4	2	4
Section du contentieux	4	14	11	14	5
Chambres de la section du contentieux (y compris la formation spécialisée)	5 545	4 985	4 670	4 802	5 017
1. En chambres réunies	1 210	1 159	1 036	972	1 041
<i>Dont en premier ressort</i>	444	492	384	392	384
<i>Dont appel</i>	73	17	5	5	13
<i>Dont cassation</i>	627	594	594	522	570
<i>Autres</i>	66	56	53	53	74
2. En chambres jugeant seules	4 335	3 826	3 634	3 830	3 976
<i>Dont en premier ressort</i>	457	485	384	451	576
<i>Dont appel</i>	368	60	22	4	4
<i>Dont cassation</i>	3 387	3 170	3 090	3 245	3 248
<i>Autres</i>	123	111	138	130	148
Juge des référés statuant en formation collégiale	12	18	11	9	7
<i>Dont en premier ressort</i>	8	9	8	3	0
<i>Dont appel</i>	4	9	3	6	7
Total	5 568	5 017	4 696	4 827	5 033
<i>En % du total des décisions rendues</i>	47,9 %	51 %	48,2 %	49,4 %	47,1 %
Décisions juridictionnelles rendues par ordonnance					
Ordonnances des présidents (hors référés)	3 623	2 978	3 123	3 129	3 635
1. Ordonnances des présidents de chambre et du président de la formation spécialisée	3 591	2 912	3 062	3 061	3 470
2. Ordonnances du président de la section du contentieux rendues en application des articles R. 122-12 et R. 822-5 CJA	32	66	61	68	165
Ordonnances du juge des référés	924	509	485	475	604
Total	4 547	3 487	3 608	3 604	4 239
<i>En % du total des décisions rendues</i>	39,1 %	35,5 %	37 %	36,9 %	39,6 %



	2021	2022	2023	2024	2025
Compétences propres du président de la section du contentieux					
Ordonnances prises au titre de l'article R. 351-1 CJA et suivants et recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle	1 518	1 329	1 442	1 332	1 421
Total	1 518	1 329	1 442	1 332	1 421
<i>En % du total des décisions rendues</i>	13 %	13,5 %	14,8 %	13,6 %	13,3 %



■ Évolution des délais de jugement

Tableau 5 – Délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock

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

2021	2022	2023	2024	2025
5 mois 22 jours	6 mois 17 jours	6 mois 12 jours	6 mois 5 jours	5 mois 21 jours

Tableau 6 – Délai constaté de jugement des affaires ordinaires

Ce délai correspond au délai moyen de jugement des affaires, de leur enregistrement à leur notification, à l'exclusion des ordonnances des référés-procédures d'urgence et des affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers.

2021	2022	2023	2024	2025
1 an 11 jours	11 mois 17 jours	11 mois 12 jours	10 mois 27 jours	11 mois 11 jours



Tableau 7 – Durée moyenne de l’instance des 10 693 affaires réglées par les formations contentieuses du Conseil d’État en 2025 (données nettes)

Moins de 1 an	8 960
Entre 1 et 2 ans	1 476
Entre 2 et 3 ans	219
Plus de 3 ans	38

■ Évolution des affaires en stock

Tableau 8 – Évolution du stock par mode de saisine, au 31 décembre de l’année de référence (données nettes sur 5 ans)

	2021	2022	2023	2024	2025
Premier ressort	1 255	1 114	1 208	1 070	1 199
Appels des jugements des tribunaux administratifs	20	40	16	16	19
Cassation, dont :	4 074	3 879	3 664	3 650	3 524
1. Cassation des décisions des cours administratives d’appel	2 246	2 166	2 132	1 985	1 895
2. Cassation des décisions des tribunaux administratifs statuant en référé	475	439	356	384	486
3. Cassation des décisions des tribunaux statuant en premier et dernier ressort hors référés	816	798	705	921	819
4. Cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées	537	476	471	360	324
Autres	213	354	317	267	333
Total	5 562	5 837	5 205	5 003	5 075

Tableau 9 – Ancienneté des affaires en stock au Conseil d’État, au 31 décembre de l’année de référence (données nettes sur 5 ans)

Affaires enregistrées depuis		Moins de 1 an	Entre 1 et 2 ans	Entre 2 et 3 ans	Plus de 3 ans
2021	Ancienneté des 5 562 affaires en instance	83,2 %	15 %	1,6 %	0,2 %
2022	Ancienneté des 5 387 affaires en instance	84,9 %	12,8 %	1,8 %	0,5 %
2023	Ancienneté des 5 205 affaires en instance	86 %	12,2 %	1,5 %	0,3 %
2024	Ancienneté des 5 003 affaires en instance	85,3 %	12,8 %	1,5 %	0,4 %
2025	Ancienneté des 5 075 affaires en instance	89,3 %	9,5 %	0,8 %	0,4 %



■ **Activité juridictionnelle de la section du contentieux par mode de saisine : – 1 l’activité du juge de premier ressort (hors référé)**

Tableau 10 – Nombre d’affaires réglées en premier ressort et issue par rapport à la demande (données nettes sur 5 ans)

	2021	2022	2023	2024	2025
Nombre d’affaires réglées	1 264	1 217	1 013	1 533	1 240
Satisfaction totale ou partielle	250 19,8 %	176 19,8 %	122 14,5 %	159 10,4 %	163 13,1 %
Rejet	812 64,2 %	872 71,7 %	872 72,1 %	1 046 68,2 %	906 73,1 %
Renvoi au tribunal administratif	11 0,9 %	11 0,9 %	11 0,5 %	11 0,7 %	19 1,5 %
Autres (désistement, non-lieu)	191 15,1 %	158 13 %	156 15,4 %	317 20,7 %	152 12,3 %

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

2021	2022	2023	2024	2025
1 an 1 mois 7 jours	11 mois 19 jours	1 an 2 mois	1 an 26 jours	11 mois 18 jours

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

Tableau 12 – Nombre d’affaires réglées (données nettes sur 5 ans)

2021	2022	2023	2024	2025
93	499	89	11	19

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

2021	2022	2023	2024	2025
6 mois 20 jours	7 mois 1 jour	8 mois 12 jour	8 mois 12 jours	7 mois 13 jours



■ **Activité juridictionnelle de la section du contentieux par mode de saisine : – 3 : la cassation**

Tableau 14 – Pourvois en cassation enregistrés et réglés par les chambres de la section du contentieux (données nettes sur 5 ans)

	2021	2022	2023	2024	2025
Pourvois en cassation enregistrés par type de décision attaquée					
Décisions des cours administratives d’appel	3 276	2 896	2 979	2 792	2 834
Décisions des TA statuant en référé	1 027	939	953	1 148	1 495
Décisions des TA statuant en premier et dernier ressort hors référés	1 400	1 305	1 277	1 618	1 713
Décisions des juridictions administratives spécialisées	1 453	1 145	998	757	841
Total	7 156	6 285	6 207	6 315	6 883
Affaires réglées sur pourvois en cassation par type de décision attaquée					
Décisions des cours administratives d’appel	3 360	2 869	3 006	2 951	2 881
Décisions des TA statuant en référé	940	974	1 036	1 121	1394
Décisions des TA statuant en premier et dernier ressort hors référés	1 527	1 280	1 318	1 401	1 800
Décisions des juridictions administratives spécialisées	1 334	1 204	1 004	867	877
Total	7 161	6 327	6 364	6 340	6 952

Tableau 15 – Évolution des taux d’admission (données nettes sur 5 ans)

Par type de décision attaquée	2021	2022	2023	2024	2025
Décisions des CAA	23,5 %	26,5 %	27,2 %	23,2 %	26,5 %
Décisions des TA statuant en référé	25,1 %	25,5 %	21,9 %	19,5 %	14,5 %
Décisions des TA statuant en premier et dernier ressort hors référés	24 %	23,6 %	27,3 %	23,5 %	19 %
Décisions des juridictions administratives spécialisées	11,8 %	9,3 %	12,1 %	13,9 %	9,6 %

Tableau 16 – Issue des pourvois après admission en cassation : affaires admises, affaires réglées, taux de renvoi et taux d’annulation (données nettes sur 5 ans)

	2021	2022	2023	2024	2025
Total de décisions rendues après admission	1 585	1 503	1 425	1 318	1 392
Total de décisions prononçant la cassation	940	876	904	766	854
Taux de cassation après admission	59,3 %	58,3 %	63,4 %	58,1 %	61,4 %
Taux de renvoi après cassation	39,8 %	39,3 %	36,3 %	34,5 %	35,2 %



Tableau 17 – Délai moyen de traitement des pourvois en cassation de l'enregistrement à la notification (hors pourvois présentés contre les décisions rendues au titre des référés par les tribunaux administratifs)

2021	2022	2023	2024	2025
8 mois 12 jours	8 mois 23 jour	8 mois 10 jour	8 mois 19 jours	8 mois 23 jours

Tableau 18 – Pourvois en cassation dirigés contre les décisions rendues en matière de référé, par type de référé (données nettes sur 5 ans)

	2021	2022	2023	2024	2025
Affaires enregistrées					
Référé-liberté	151	112	136	183	408
Référé-suspension	627	659	640	739	830
Référé « mesures utiles » et autres référés	185	118	135	188	194
Référé-provision	7	3	11	6	12
Référé en matière contractuelle	57	46	31	31	51
Référé fiscal	1	1	0	1	0
Total	1 028	939	935	1 148	1 495
Décisions rendues					
Référé-liberté	159	110	130	165	302
Référé-suspension	616	672	732	725	849
Référé « mesures utiles » et autres référés	111	130	135	181	187
Référé-provision	7	6	8	8	12
Référé en matière contractuelle	49	52	29	41	44
Référé fiscal	0	1	1	1	0
Total	942	971	1 035	1 121	1 394

Tableau 19 – Délai moyen de traitement des pourvois en cassation présentés contre les décisions rendues au titre des référés par les tribunaux administratifs

2021	2022	2023	2024	2025
4 mois 25 jours	5 mois 20 jours	5 mois 10 jours	4 mois 16 jours	4 mois 1 jour



1.5. Activité des juridictions administratives spécialisées

■ Diversité et spécificité : telle est la caractéristique de la trentaine de juridictions spécialisées qui existent dans l'ordre administratif

On recense aujourd'hui dans l'ordre juridique français une soixantaine de juridictions spécialisées, dont **une trentaine relevant du domaine de la justice administrative**.

L'existence des juridictions administratives spécialisées illustre la nécessité de recourir, dans certains domaines de l'activité juridictionnelle, à une technicité particulière. Elle permet également, dans ce cadre, de répondre au besoin de participation accrue des professionnels à l'organisation et à la gestion de leur champ d'activité. Le domaine de la discipline de certaines professions assujetties à des obligations déontologiques particulières constitue ainsi un terrain privilégié pour le développement de juridictions spécialisées. La reconnaissance du caractère juridictionnel des organismes en cause a pour conséquence l'octroi de garanties procédurales fortes aux justiciables concernés¹. Les juridictions spécialisées peuvent enfin répondre au développement d'un flux important pour un contentieux très spécialisé, comme cela peut être le cas dans le domaine du droit d'asile, ou encore dans celui du contentieux du stationnement payant.

Le présent bilan qui suit propose un aperçu, non exhaustif, de l'activité de ces juridictions.

■ Caractéristiques communes attachées à leur institution et à leur fonctionnement

La qualité de juridiction administrative spécialisée répond à des critères stricts. L'organisme en question doit disposer d'un pouvoir de décision et doit être collégial. L'exercice d'une mission de répression disciplinaire emporte en principe la qualification de juridiction de l'organisme considéré. Ainsi, par exemple, les conseils des ordres professionnels sont considérés comme ayant un caractère juridictionnel en tant seulement qu'ils statuent sur des poursuites disciplinaires et non en tant qu'ils exercent leurs autres attributions, telle l'inscription au tableau de l'ordre.

Ces juridictions et leurs membres bénéficient d'un ensemble d'attributions et de prérogatives attachées à l'exercice de leur mission juridictionnelle. Ils sont à ce titre soustraits au pouvoir hiérarchique et jouissent de l'indépendance attachée à l'exercice de la justice administrative. Leurs jugements sont investis de l'autorité de la chose jugée et les dommages que ces juridictions peuvent éventuellement

1. CC, 8 décembre 2023, n° [2023-1074 QPC](#), cons. 9, consécration du droit pour les professionnels poursuivis disciplinairement d'être informés de leur droit de se taire, en vertu du principe de la présomption d'innocence figurant à l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 ; CAA Paris, 2 avril 2024, M. A. n° [22PA03578](#) et CC, 26 juin 2024, n° [2024-1097 QPC](#), extension aux fonctionnaires et agents publics, CE, Sect., 19 décembre 2024, M. B., n° [490157](#), Rec.



causer entraînent la mise en jeu de la responsabilité de l'État. Bien qu'elles puissent constituer des « *instances relevant d'autres personnes morales* » que l'État, les juridictions administratives spécialisées statuent en effet toutes au nom de ce dernier ².

Les juridictions administratives spécialisées se voient appliquer les mêmes garanties procédurales que les juridictions de droit commun qui concourent à préserver la qualité du procès administratif et la bonne administration de la justice. À ce titre et en vertu des dispositions de l'article [L. 112-5](#) du code de justice administrative (CJA), « *Le Conseil d'État est chargé d'une mission permanente d'inspection à l'égard des juridictions administratives* ». La mission d'inspection des juridictions administratives (MIJA) est plus particulièrement chargée de contrôler l'organisation et le fonctionnement des juridictions aux termes de l'article [R. 112-1](#) du CJA. Elle peut ainsi être appelée à diligenter des missions de contrôle auprès des juridictions administratives spécialisées (cf. *infra* partie 1 point 3.3).

Les jugements des juridictions administratives spécialisées peuvent faire l'objet de recours en appel, de pourvoi en cassation, d'opposition ou de tierce opposition. Le contrôle en cassation relève de la compétence du Conseil d'État pour les juridictions administratives spécialisées statuant en dernier ressort, conformément à l'article [L. 821-1](#) du code de justice administrative qui dispose que « *toutes les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions administratives peuvent être déférées au Conseil d'État par la voie du recours en cassation* ».

■ La classification des juridictions administratives spécialisées

Les juridictions administratives spécialisées peuvent être présentées au regard de leurs principaux domaines d'intervention : le droit d'asile, le domaine disciplinaire, la matière sociale et le stationnement payant.

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

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

Née de la réforme du stationnement payant le 1^{er} janvier 2018, la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), située à Limoges, est compétente pour statuer, sur l'ensemble du territoire national, sur tous les litiges formés contre les forfaits post-stationnement qui remplacent les anciennes amendes en matière de stationnement. La création de cette nouvelle juridiction administrative s'inscrit dans la réforme de la politique du stationnement qui instaure, par ailleurs, un nouveau

2. CE, Sect., 27 février 2004, *Mme Popin*, n° [217257](#), Rec., p. 86 ; *AJDA* 2004, p. 653.



régime juridique du stationnement automobile avec la création notamment d'une redevance d'occupation du domaine due par le propriétaire du véhicule stationné ([article 63](#) de la loi n° 2014-58 du 2 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) et d'un forfait post-stationnement qui est dû en cas de non-paiement de cette redevance. Le [décret n° 2 024-733](#) du 5 juillet 2024 transforme la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) en Tribunal du stationnement du stationnement payant (TSP) à compter du 1^{er} janvier 2025. Cette juridiction spécialisée est confrontée à un volume d'affaires particulièrement élevé.

Les principales données de l'activité des juridictions spécialisées sont détaillées ci-après dans les domaines du droit de l'asile, disciplinaire, social et du stationnement payant.

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

En 2025, l'activité de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a été structurée par la mise en œuvre de la [loi n° 2 024-42](#) du 26 janvier 2024, intitulée « Pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration ». Cette loi a procédé à une importante réforme de l'organisation et du contentieux de l'asile devant la CNDA, à travers deux principales mesures : une déconcentration de la CNDA grâce au déploiement de chambres territoriales en deux temps et l'extension de la compétence du juge unique³.

Avec 60 065 recours enregistrés en 2025, le nombre de recours augmente de 6 % par rapport à l'année 2024, pour atteindre un niveau équivalent à celui constaté en 2022. Ces enregistrements ont été marqués par de grandes fluctuations. Cela est lié au volume de décisions rendues par l'Office français des réfugiés et apatrides (OFPRA) en dépit de la baisse de la demande d'asile et d'un taux de protection élevé.

Avec 53 086 décisions, le nombre de décisions rendues par la CNDA en 2025 a baissé de 14 % par rapport à 2024. Le chiffre s'explique en partie par le rééquilibrage des effectifs entre Montreuil et les chambres territoriales.

La balance des enregistrements et des décisions de l'Office a entraîné une diminution du nombre de dossiers en instance devant lui, qui ne s'est répercuté devant la Cour qu'à partir du mois d'avril. Le taux de couverture s'élève à 88 %. Avec 29 810 affaires en instance fin 2025, le nombre d'affaires en instance est inférieur à 7 mois d'activité, au sein duquel 10 % sont des affaires de plus d'un an.

Les délais de jugement ont augmenté en 2025, pour se situer aux alentours de 6 mois.

Le délai prévisible moyen (DPM) s'établit à 6 mois et 22 jours contre 4 mois et 7 jours en 2024.

Le délai moyen constaté (DMC), seul indicateur pertinent pour évaluer l'atteinte des objectifs tels que fixés par le législateur, s'établit à 5 mois et 15 jours contre 5 mois

3. L'article 70 modifie les articles [L. 131-3](#) et [L. 131-7](#) du CESEDA. La CNDA comprend 7 chambres territoriales (art. [R. 136-1](#) CESEDA), celles de Bordeaux, Lyon (2), Nancy et Toulouse sont actives [depuis le 01/09/2024](#) et celles de Marseille et de Nantes [depuis le 01/09/2025](#).



et 9 jours fin 2024. Le DMC par type de procédure s'élève à 4 mois et 7 jours pour les affaires à juger selon la procédure accélérée, contre 4 mois et 11 jours fin 2024 et à 6 mois et 9 jours pour les affaires à juger selon la procédure normale, contre 5 mois et 23 jours fin 2024.

S'agissant de sa jurisprudence, en 2025, la CNDA a continué de préciser le cadre juridique de la protection internationale des demandeurs d'asile, notamment par son interprétation de la notion d'« *appartenance à un certain groupe social* », en tant que motif de reconnaissance du statut de réfugié.

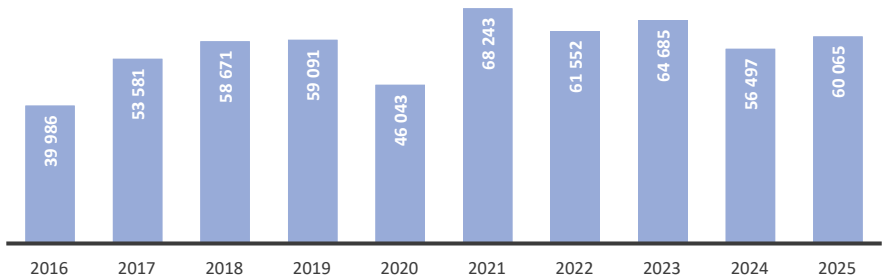
1. Les recours

Avec **60 065 recours enregistrés en 2025**, le nombre de recours augmente de 6 % par rapport à l'année 2024, pour atteindre un niveau équivalent à celui constaté en 2022.

• **Évolution du nombre de recours**

	2021	2022	2023	2024	2025
Nombre	68 243	61 552	64 685	56 497	60 065
Évolution	+ 48 %	- 10 %	+ 5 %	- 13 %	+ 6 %

Graphique – Évolution des recours 2016-2025



• **Taux de recours contre les décisions de l'OFPRA**

2021	2022	2023	2024	2025
81 %	81 %	88 %	84 %	87 %

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

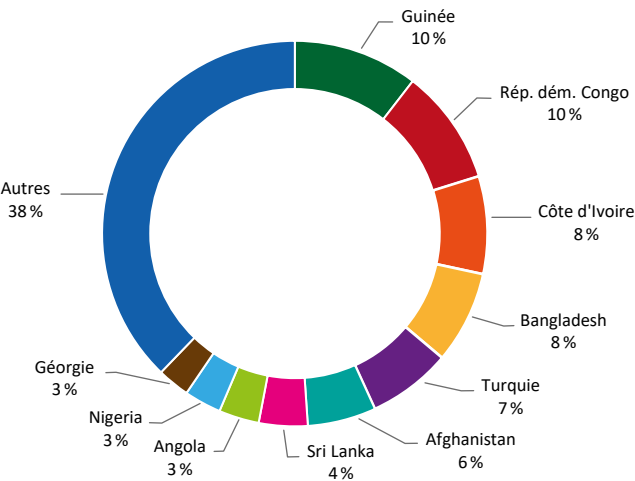
Les dix premiers pays concentrent, à eux seuls, 62,2 % de l'activité contentieuse de la Cour et les vingt premiers pays, 80 %.

PAYS (par ordre décroissant en 2025)	Recours 2025	Part dans le total des recours	Évolution 2025/2024
Guinée	6 294	10,5 %	+ 54,6 %
Rép. dém. Congo	5 829	9,7 %	+ 43,9 %



PAYS (par ordre décroissant en 2025)	Recours 2025	Part dans le total des recours	Évolution 2025/2024
Côte d'Ivoire	4 925	8,2 %	+ 26,8 %
Bangladesh	4 666	7,8 %	– 24 %
Turquie	4 220	7,0 %	– 27,2 %
Afghanistan	3 451	5,7 %	– 32,1 %
Sri Lanka	2 456	4,1 %	+ 8,4 %
Angola	2 030	3,4 %	+ 176,9 %
Nigéria	1 868	3,1 %	+ 10,1 %
Géorgie	1 629	2,7 %	– 17,7 %
Mauritanie	1 440	2,4 %	+ 76,5 %
Soudan	1 317	2,2 %	+ 44,2 %
Russie	1 263	2,1 %	– 17,2 %
Arménie	1 119	1,9 %	– 15,2 %
Cameroun	1 036	1,7 %	+ 68 %
Kosovo	976	1,6 %	+ 51 %
Mali	950	1,6 %	+ 39 %
Congo	880	1,5 %	+ 13,7 %
Sénégal	873	1,5 %	+ 31 %
Somalie	822	1,4 %	+ 5,1 %
Autres	12 021	20 %	+ 7,2 %
Total général	60 065	100 %	+ 6,3 %

Graphique – Les 10 principaux pays de provenance en 2025



2. L'activité juridictionnelle

- **Évolution du nombre de décisions rendues**

Le nombre de décisions a diminué en 2025 avec 66 358 affaires jugées, une diminution de 14 % par rapport à 2024. Cette performance s'explique notamment par le processus de territorialisation initié par la [loi n° 2 024-42](#) du 26 janvier 2024. En effet, l'activité des chambres territoriales de Bordeaux, Lyon, Nancy et Toulouse n'est devenue pleinement effective qu'après plusieurs mois, en raison d'une montée en puissance progressive des recours y ayant été enregistrés depuis le 1^{er} septembre 2024, date à laquelle cinq chambres de la CNDA à Montreuil ont été supprimées. Le 1^{er} septembre 2025, deux autres chambres ont été fermées à Montreuil et délocalisées à Marseille et à Nantes. Elles ont tenu leurs premières audiences au mois de janvier 2026.

	2021	2022	2023	2024	2025
Nombre	68 403	67 142	66 358	61 593	53 086
Évolution	+ 63 %	- 2 %	- 1 %	- 7,18 %	- 14 %

- **Répartition des décisions par modalité de jugement**

	Décisions rendues	Part sur l'ensemble des décisions rendues
Décisions prises par des formations de jugement	38 097	72 %
Ordonnances sans intervention d'une formation de jugement	14 989	28 %
TOTAL	53 086	100 %

Décisions prises par des formations de jugement : les formations de jugement ont rendu 38 097 décisions en 2025, ce qui représente 72 % de l'activité globale de la Cour.

Ordonnances : 14 989 ordonnances ont été prises, représentant 28 % de l'activité globale de la Cour, un taux en baisse par rapport à 2024 (32 %).

	Décisions rendues	Part sur les décisions prises par des formations de jugement
Décisions prises par une formation collégiale	27 684	73 %
Décision prises par un président statuant seul	10 413	27 %
TOTAL	38 097	100 %



Décisions collégiales : les formations de jugement ont rendu en 2025, 27 684 décisions à la suite de 3 871 audiences collégiales, ce qui représente 73 % des décisions rendues par des formations de jugement.

Décisions prises par un président statuant seul : 10 413 décisions ont été rendues au cours de 1 469 audiences à juge unique, ce qui représente 27 % des décisions rendues par des formations de jugement.

• **Sens des décisions**

Taux de protection : en 2025, la CNDA a reconnu le statut de réfugié ou octroyé la protection subsidiaire à 12 391 personnes soit 23,3 % des requérants, contre 21,3 % en 2024.

Évolution du nombre de décisions de protection par pays de provenance :

Pays	Affaires traitées en 2024	Annulation et octroi d'une protection 2024	2025						
			Affaires traitées	Affaires traitées hors non-lieux, forclusions, et désistements	Annulation et octroi d'une protection	dont protections subsidiaires	Taux de protection	dont annulations et renvois à l'OPRA	Taux d'annulation
Guinée	3 945	803	4 906	4 859	992	254	20,22 %	8	20,38 %
Bangladesh	8 280	876	4 418	4 365	734	158	16,61 %	8	16,79 %
Turquie	6 571	1 060	4 375	4 313	1 056	569	17,07 %	11	17,67 %
Rép. dém. Congo	4 232	904	4 353	4 285	747	91	24,26 %	26	24,51 %
Côte d'Ivoire	3 444	947	4 318	4 236	1 210	353	28,02 %	20	28,49 %
Afghanistan	5 754	2 232	3 977	3 952	1 284	247	32,29 %	9	32,51 %
Sri Lanka	1 778	436	2 197	2 150	486	97	22,12 %	2	22,21 %
Géorgie	2 411	99	1 550	1 523	252	55	3,42 %	7	3,55 %
Nigéria	2 028	365	1 549	1 506	53	30	16,27 %	2	16,72 %
Angola	626	81	1 173	1 160	184	123	15,69 %	1	15,77 %
Russie	1 404	447	1 141	1 117	415	44	36,37 %	9	37,16 %
Mauritanie	952	117	1 120	1 107	143	22	12,77 %	3	13,04 %
Soudan	936	628	1 013	1 003	671	448	66,24 %	2	66,44 %
Arménie	1 343	76	986	959	46	24	4,67 %	4	5,07 %
Kosovo	569	32	870	855	85	27	5,40 %	1	5,40 %
Pakistan	1 428	119	867	854	181	68	9,80 %	3	9,92 %
Mali	678	122	864	848	47	31	20,95 %	-	21,30 %



Pays	Affaires traitées en 2024	Annulation et octroi d'une protection 2024	2025						
			Affaires traitées	Affaires traitées hors non-lieux, forclusions, et désistements	Annulation et octroi d'une protection	dont protections subsidiaires	Taux de protection	dont annulations et renvois à l'OFBRA	Taux d'annulation
Cameroun	612	179	791	780	259	64	32,74 %	1	32,87 %
Sénégal	632	129	777	759	150	34	19,31 %	3	19,69 %
Congo	975	111	770	756	111	42	14,42 %	–	14,42 %
Autres	11 670	2840	11 071	10 815	3285	1 619	29,67 %	50	30,12 %
Total général	61 593	13 106	53 086	52 202	12 391	4 400	23,34 %	170	23,66 %

3. Délai moyen de jugement

Le délai prévisible moyen de jugement (DPM) augmente : fin 2025, il a atteint 6 mois et 22 jours contre 4 mois et 9 jours fin 2024.

Le délai moyen constaté (DMC) a légèrement augmenté en 2025. Il se situe à 5 mois et 15 jours contre 5 mois et 9 jours en 2024.

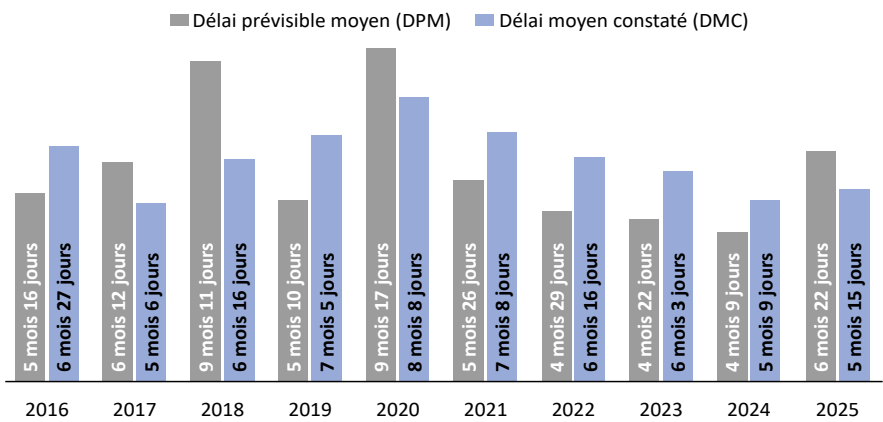
	2021	2022	2023	2024	2025
Délai prévisible moyen (DPM) ^(a)	5 mois 25 jours	4 mois 29 jours	4 mois 22 jours	4 mois 9 jours	6 mois 22 jours
Délai moyen constaté (DMC) ^(b)	7 mois 8 jours	6 mois 16 jours	6 mois 3 jours	5 mois 9 jours	5 mois 15 jours
Délai moyen constaté pour les « recours à 5 mois »	8 mois 16 jours	7 mois 5 jours	6 mois 26 jours	5 mois 23 jours	6 mois 9 jours
Délai moyen constaté pour les « recours à 5 semaines »	4 mois	5 mois 8 jours	4 mois 29 jours	4 mois 11 jours	4 mois 7 jours

(a) Le délai prévisible moyen correspond au nombre de dossiers en stock en fin d'année divisé par le nombre d'affaires.

(b) Le délai moyen constaté correspond à la somme des délais de jugement des affaires traitées sur une période divisée par le nombre de dossiers effectivement jugés pendant la même période (prise en compte de l'ancienneté des dossiers).



Graphique – Évolution des délais prévisibles moyens (DPM) et délais moyens constatés (DMC) 2016-2025



4. Nombre d’affaires en instance

Le taux de couverture de 88 % a permis de maintenir un nombre d’affaires en instance sous la barre des 30 000. Au 31 décembre 2025, la Cour compte 29 810 dossiers à traiter.

	2021	2022	2023	2024	2025
Stock au 31/12	33 353	27 763	26 132	22 194	29 810

5. Taux de renvoi

La part des renvois des affaires enrôlées effectivement est de 29 % en 2025 contre 28,4 % en 2024.

	2021	2022	2023	2024	2025
Taux de renvoi	32,3 %	33 %	25,8 %	28,4 %	29 %

6. Évolution de la représentation des parties

	2021	2022	2023	2024	2025
Toutes décisions	93,6 %	88 %	87,2 %	88,4 %	88,6 %
dont au titre de l’AJ	82,3 %	80 %	78,3 %	79,2 %	82,5 %
Décisions prises en audience	97,7 %	91 %	89,6 %	89,4 %	90,9 %
dont au titre de l’AJ	84,4 %	81 %	78,1 %	79,8 %	82,8 %



7. Évolution de l'aide juridictionnelle (AJ)

	2021	2022	2023	2024	2025
Taux d'admission	95,4 %	94,2 %	97,1 %	96,7 %	95,1 %

	2021	2022	2023	2024	2025
	Nombre et évolution 2021/2020	Nombre et évolution 2022/2021	Nombre et évolution 2023/2022	Nombre et évolution 2024/2023	Nombre et évolution 2025/2024
Demandes d'AJ	61 015 53,4 %	58 665 - 3,9 %	55 979 - 4,6 %	50 350 - 10 %	60 742 + 21 %
Décisions rendues	62 890 - 48,8 %	58 256 - 7,4 %	61 183 + 5 %	50 731 - 17 %	59 230 + 16,8 %
Dont admission	59 981 + 49,5 %	55 250 - 7,9 %	59 415 + 7,5 %	49 075 - 17,4 %	56 312 + 14,7 %

8. Pourvois en cassation devant le Conseil d'État

En 2025, 294 décisions rendues par la Cour nationale du droit d'asile ont fait l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État (461 décisions en 2024), dont 8 pourvois introduits par l'OFPRA et 286 pourvois introduits par des requérants.

	2021	2022	2023	2024	2025
	Nombre et évolution 2021/2020	Nombre et évolution 2022/2021	Nombre et évolution 2023/2022	Nombre et évolution 2024/2023	Nombre et évolution 2025/2024
Nombre d'affaires enregistrées par le Conseil d'État	1 051 + 71,2 %	810 - 22,9 %	652 - 19,5 %	461 - 29,3 %	294 - 36,2 %
dont issues du directeur de l'OFPRA	36 + 111,8 %	22 - 38,9 %	45 + 104,5 %	24 - 46,7 %	8 - 66,7 %
dont issues des requérants	1 015 + 70 %	788 - 22,4 %	607 - 22,9 %	437 - 28 %	286 - 34,6 %
Nombre de décisions rendues par le Conseil d'État	933 + 44,9 %	835 - 10,5 %	668 - 43,4 %	592 - 11,4 %	327 - 44,8 %
dont pourvois admis partiellement ou totalement	51 + 21,4 %	52 + 2 %	62 + 19,2 %	55 - 11,3 %	27 - 50,9 %
Décisions rendues après admission en cassation	59 + 20,4 %	42 - 28,8 %	49 + 16,6 %	65 + 32,6 %	47 - 27,7 %
dont donnant satisfaction partielle ou totale	38 + 26,7 %	35 - 7,9 %	40 + 14,3 %	43 + 7,5 %	35 - 18,6 %
dont rejets, non-lieux et désistements	21 + 10,5 %	7 - 66,7 %	9 + 28,6 %	20 + 122,2 %	12 - 40 %

À l'issue de la procédure d'admission, le Conseil d'État s'est prononcé sur 47 pourvois (contre 65 en 2024) et a censuré 35 décisions (contre 43 en 2024), renvoyant l'affaire à la CNDA pour qu'elle statue à nouveau.



1.5.2. Activité des juridictions spécialisées en matière de discipline professionnelle

■ **La Commission des sanctions de la Haute autorité de l’audit (H2A)** a succédé à la formation restreinte du Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C), elle exerce les compétences prévues au 7° de [l’article L. 820-1](#) du code de commerce – dans sa rédaction issue de [l’ordonnance n° 2023-1142](#) du 6 décembre 2023 portant transposition de la [directive n° \(UE\) 2022/2464](#) du 14 décembre 2022 dite CSRD – et prononce des sanctions au vu de procédures dont elle est saisie dans le cadre de procédures « de droit commun », de procédures simplifiées ou encore de compositions administratives par la Haute autorité de l’audit.

Depuis le 1^{er} janvier 2024, la H2A, en qualité d’autorité de régulation des commissaires aux comptes et des auditeurs des informations en matière de durabilité et des organismes tiers indépendants, assure les missions qui étaient dévolues au H3C et s’est vu confier de nouvelles missions en lien avec la régulation de la certification des informations en matière de durabilité. Alors que pour l’exercice 2024, la Commission des sanctions avait tenu sa première séance le 1^{er} avril 2024, l’exercice 2025 constitue la première année complète d’activité de la Commission.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
43	27	46	24

■ **La Chambre de discipline de la Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle (CNCPI)** a été créée par la [loi n° 90-1052](#) du 26 novembre 1990. Son rôle et son mode de fonctionnement, ainsi que les conditions et les modalités d’accès et d’exercice de la profession de conseil en propriété industrielle, sont définis dans le Livre IV du code de la propriété intellectuelle et par [l’arrêté du 8 mars 2025](#) portant approbation de son règlement intérieur. En vertu de [l’article L. 422-10](#) du code de la propriété intellectuelle, elle est compétente pour juger « *toute personne physique ou morale exerçant la profession de conseil en propriété industrielle qui se rend coupable soit d’une infraction [définie par la loi ou ses textes d’application], soit de faits contraires à la probité, à l’honneur ou à la délicatesse, même s’ils sont extra-professionnels* ». Elle peut prononcer l’une des mesures disciplinaires suivantes : avertissement, blâme, radiation temporaire ou définitive.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
4 *	1	2	3 *

* Dont une affaire pendante à la suite de l’annulation d’une décision par le Conseil d’État.

■ **Les juridictions disciplinaires des ordres professionnels** ont été instituées au bénéfice de nombreuses professions réglementées : architectes, chirurgiens-dentistes, experts-comptables, géomètres-experts, infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes, orthoptistes, médecins, pharmaciens,



sage-femmes, vétérinaires... Pour les professions médicales, les manquements aux règles déontologiques de ces professions sont sanctionnés par les chambres disciplinaires nationales du conseil national de l'ordre concerné, qui connaissent en appel des décisions des juridictions disciplinaires de première instance.

Les sections des assurances sociales des conseils nationaux sont, pour leur part, juges d'appel des décisions rendues en première instance par les sections des assurances sociales des conseils locaux des ordres concernés à la suite de plaintes formées par les organismes d'assurance maladie ou les médecins conseils de ces organismes à raison de fautes, abus, fraudes et tous faits intéressant l'exercice de la profession relevés à l'encontre des professionnels à l'occasion de soins dispensés aux assurés sociaux.

Aperçu statistique de l'activité des juridictions spécialisées en matière de discipline professionnelle en 2025

	Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
Conseil national de l'ordre des médecins				
Chambre disciplinaire nationale	752	514	421	845
Section des assurances sociales	23	12	18	17
Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes ⁽¹⁾				
Chambre disciplinaire nationale	84	113	65	124
Section des assurances sociales	20	15	18	18
Conseil national de l'ordre des pharmaciens				
Chambre de discipline nationale	112	107	113	106
Section des assurances sociales	7	6	12	1
Conseil national de l'ordre des sage-femmes ⁽²⁾				
Chambre disciplinaire nationale	5	4	6	2
Section des assurances sociales	0	0	0	0
Conseil national de l'ordre des infirmiers				
Chambre de discipline nationale	225	134	104	255
Section des assurances sociales	47	7	18	36
Conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes				
Chambre disciplinaire nationale	107	95	75	127
Section des assurances sociales	9	4	4	9
Conseil national de l'ordre des pédicures-podologues				
Chambre de discipline nationale	23	18	27	14
Section des assurances sociales	0	0	0	0
Autres ordres				
Chambre nationale de discipline de l'ordre des vétérinaires	26	38	24	40
Chambre nationale de discipline des architectes	7	14	11	10



	Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
Chambre nationale de discipline de l'ordre des experts- comptables	40	23	20	43
Formation disciplinaire du Conseil supérieur de l'ordre des géomètres-experts	46	29	30	45

(1) Décalage dans le nombre d'affaires en instance en raison du fait que des doubles requêtes d'appel reçues pour une même affaire ont été comptabilisées comme des dossiers séparés.

(2) Une affaire a fait l'objet d'un désistement devant la chambre de discipline, ce qui explique le décalage pour le stock final.

■ **Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER)** exerce notamment le pouvoir disciplinaire en appel des décisions des sections disciplinaires des universités en vertu des dispositions des [articles L. 232-2](#) et suivants du code de l'éducation. Le CNESER disciplinaire intervient aussi en saisine directe quand la juridiction de première instance n'a pas statué dans les six mois qui ont suivi sa saisine par le chef d'établissement ou par le recteur.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
66	32	50	48

1.5.3. Activité du Tribunal du stationnement payant

■ **Le Tribunal du stationnement payant (TSP)** est compétent pour connaître des recours en matière de stationnement des véhicules sur la voirie. Ce nouveau champ de compétence du juge administratif a été instauré en 2018, à la suite de la dépenalisation du stationnement payant par la [loi n° 2014-58](#) du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Le Tribunal du stationnement payant, qui était dénommé initialement « Commission du contentieux du stationnement payant » jusqu'au 1^{er} janvier 2025 ([décret n° 2024-733](#) du 5 juillet 2024), a vu ses missions et sa composition fixées par les ordonnances des 23 janvier et 9 avril 2015, codifiées au code général des collectivités territoriales (CGCT). Les [articles L. 2333-87](#) et suivants ainsi que [R. 2333-120-20](#) et suivants du CGCT organisent la procédure de contestation des avis de paiement de forfait de post-stationnement à deux niveaux. L'automobiliste adresse un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) à l'autorité compétente mentionnée sur l'avis de paiement (la collectivité ou la société chargée de la surveillance du stationnement) dans un délai maximum d'un mois à compter de la date de notification de l'avis de paiement. En cas de rejet total (explicite ou implicite) ou partiel (impliquant l'émission d'avis de paiement rectificatif) du RAPO, un nouveau délai d'un mois s'applique pour contester la décision de rejet devant le TSP. Les décisions du tribunal peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État.



Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires réglées	Affaires en instance au 31 décembre
279 966	227 000 *	138 478 <i>dont 92 404 affaires jugées et 46 074 renonciations à action</i>	368 488 <i>dont 300 766 requêtes et 67 722 renonciations à action automatique</i>

* Chiffres provisoires communiqués par le greffe du TSP en raison des délais d'enregistrement des plis reçus.



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

2.1. L'année contentieuse 2025 du Conseil d'État

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

ÉQUILIBRE

La balance est l'un des attributs principaux de l'allégorie de la Justice, avec le glaive, qui permet de trancher le litige, et le bandeau, qui symbolise l'impartialité. Apparue dans l'iconographie judiciaire dès l'époque romaine, la balance traduit l'équilibre entre les parties dans le débat contradictoire et l'équilibre dans la pesée des droits en présence, bref la recherche du point juste en droit qui est le propre de la fonction de juger. Même si la balance est davantage associée à l'iconographie propre à la justice judiciaire qu'à celle de la justice administrative, le juge administratif n'en a pas moins intégré pleinement cette exigence de recherche du juste point d'équilibre.

Cette recherche du point d'équilibre par le juge n'est ni de l'équilibrisme, ni du centrisme. Le juge ne recherche pas la prouesse qui lui permettrait de susciter l'admiration unanime. Il ne vise pas à placer ses décisions au barycentre des forces sociales, économiques ou politiques. Il recherche la solution juste en droit, et qui, précisément parce qu'elle est juste, est le bon point d'équilibre.

Le juge ne cherche pas la popularité, et la critique ou le compliment ne doit pas l'atteindre, même s'il n'est pas sourd à la manière dont ses arrêts sont reçus. Il doit vivre et continuer à exercer son office malgré les commentaires aimables ou désagréables que suscitent ses décisions. Et la juridiction ne doit réagir que lorsque la critique passe les bornes, parce qu'elle remet en cause la fonction de juger elle-même ou les juges personnellement.

Cette recherche de l'équilibre en droit, on la trouve dans toutes les branches du contentieux administratif. Les quelques illustrations qui vont être données pour l'année 2025 le démontrent. Mais lorsque l'on considère cet impératif d'équilibre, on pense bien sûr d'abord à la conciliation entre la protection des grandes libertés



publiques et les exigences de l'ordre public – qui, ne l'oublions pas, répondent tout autant à une attente des citoyens, à un besoin de protection et de tranquillité. Et s'il fallait ne retenir qu'un seul arrêt du Conseil d'État archétypal de la recherche de l'équilibre en droit, c'est sans doute l'arrêt *Benjamin* du 19 mai 1933 (CE, n° [1743](#), [17520](#), Rec.) qui a posé la règle de conciliation entre la liberté de réunion et les exigences de l'ordre public : dans une société démocratique, la liberté étant la règle, les restrictions qui peuvent légalement lui être apportées doivent être strictement proportionnées.

2.1.1. Équilibre entre la protection des libertés publiques et le maintien de l'ordre public

Le Conseil d'État a eu l'occasion à plusieurs reprises en 2025 de se prononcer sur des affaires nécessitant de concilier les impératifs de maintien de l'ordre public et la protection des libertés publiques.

Le Conseil d'État a jugé que la décision d'interruption totale et sans limite de durée du réseau social TikTok en Nouvelle-Calédonie durant les émeutes qu'a connues ce territoire au printemps 2024 portait une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression, à la liberté de communication des idées et opinions et à la liberté d'accès à l'information (CE, Ass., 1^{er} avril 2025, *Ligue des droits de l'homme et autres*, n° [494511 et autres](#), Rec.). Dans cette décision, le Conseil d'État a réaffirmé qu'en égard aux atteintes portées à la libre communication des pensées et des opinions, à la liberté d'expression et à tous les autres droits et libertés dont un service de communication au public en ligne permet l'exercice, l'administration ne saurait décider, en dehors des cas prévus par la loi, de l'interruption de l'accès à un tel service. Il a toutefois précisé qu'elle pouvait recourir à une telle mesure, en cas de circonstances exceptionnelles, si elle est indispensable pour répondre aux nécessités du moment en précisant qu'une interruption complète du service en cause ne saurait être légalement décidée qu'à titre provisoire, à la condition, d'une part, qu'aucun moyen technique ne permette, dans l'immédiat, de prendre des mesures alternatives moins attentatoires aux droits et libertés en cause, et, d'autre part, que l'interdiction soit prise pour une durée n'excédant pas celle requise pour rechercher et mettre en œuvre de telles mesures. Le Conseil d'État a retenu qu'en l'espèce le Premier ministre était en droit au vu des circonstances exceptionnelles prévalant alors, et en l'absence d'autres moyens techniques immédiatement disponibles, de décider de l'interruption provisoire de TikTok, pour une durée déterminée n'excédant pas celle nécessaire à la recherche et à la mise en œuvre de mesures alternatives permettant d'atteindre l'objectif recherché et moins attentatoires aux droits et libertés en cause. Toutefois, dès lors que la décision contestée procédait à une interruption totale du service pour une durée indéterminée, liée seulement à la persistance des troubles à l'ordre public, sans subordonner son maintien à l'impossibilité de mettre en œuvre des mesures alternatives, il en a déduit qu'elle portait une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression, à la liberté de communication des idées et opinions et à la liberté d'accès à l'information.



La loi prévoit que la dissolution d'associations ou de groupements de fait peut notamment intervenir en raison de provocations à la discrimination, à la haine ou à la violence (6° de l'article [L. 212-1](#) du CSI). Sur ce fondement, le Conseil d'État a jugé légale la dissolution du « Collectif Palestine Vaincra » (CE, 20 février 2025, *Collectif Palestine Vaincra et autres*, n° [462981](#), T.). Il a relevé que si ce groupement ne tenait pas lui-même des propos à caractère antisémite, et si ses prises de position n'excédaient pas, en tant que telles, les limites de la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la [Convention EDH](#), les messages qu'il diffusait, radicaux et univoques, suscitaient le dépôt, sur ses comptes ouverts sur les réseaux sociaux, de commentaires particulièrement agressifs et haineux ayant pour cible l'ensemble des citoyens israéliens de confession juive, et parfois à connotation explicitement antisémite. Il a retenu que ces commentaires devant être regardés comme des provocations à la discrimination, à la haine ou à la violence imputables au groupement dès lors qu'il ne les avait pas prévenus ou modérés à la hauteur des moyens dont il disposait et a jugé qu'en égard à la gravité et à la récurrence de ces agissements, la mesure de dissolution ne présentait pas un caractère disproportionné au regard des risques de troubles graves à l'ordre public qui en résultaient.

Enfin, le Conseil d'État a rappelé que le maire était compétent, dans le cadre de ses pouvoirs de police générale, pour restreindre la liberté de circulation des mineurs, la légalité de ces mesures étant subordonnée à la condition qu'elles soient justifiées par l'existence de risques particuliers de troubles à l'ordre public auxquels ces mineurs seraient exposés ou dont ils seraient les auteurs dans les secteurs pour lesquels elles sont édictées, adaptées à l'objectif pris en compte et proportionnées. Dans ce cadre, il a retenu l'absence de moyen de nature à créer un doute sérieux sur la légalité d'un arrêté municipal édictant une interdiction de circulation des mineurs de 16 ans de 23 h 30 à 6 h sur une partie du territoire de la commune où sont constatés des comportements de mineurs susceptibles de causer des troubles à l'ordre public (CE, 9 octobre 2025, *Ligue des droits de l'homme c/ Commune de Saint-Ouen-sur-Seine*, n° [507078](#), T.).

2.1.2. Équilibre entre l'impossibilité théorique de prendre des décisions pour un Gouvernement démissionnaire et la nécessité d'assurer la continuité de l'État

La nécessité d'assurer la continuité de l'État lorsque le Gouvernement est démissionnaire a trouvé à s'incarner dans la jurisprudence du Conseil d'État relative aux récentes périodes d'affaires courantes.

La décision *Brocas* (Ass. plén. , 19 octobre 1962, n°s 59252 et 59253, Rec.) a jugé que « *selon un principe traditionnel de droit public le Gouvernement démissionnaire garde compétence, jusqu'à ce que le Président de la République ait pourvu par une décision officielle à son remplacement, pour procéder à l'expédition des affaires courantes* ». Ce faisant, le Conseil d'État avait pris acte qu'un gouvernement démissionnaire est



normalement empêché d'agir, tout en lui permettant de prendre les seules mesures exigées pour assurer la continuité de l'État et des services publics.

En 2025, le Conseil d'État statuant au contentieux a réaffirmé cette jurisprudence et a précisé le champ des actes susceptibles d'être regardés comme relevant des affaires courantes. Il a ainsi admis que l'édition d'un décret d'extradition entraînait « en principe » dans cette catégorie (CE, 10 mars 2025, *M. B.*, n° [498585](#), T.). Il a également jugé qu'entraient dans le champ des affaires courantes un acte réglementaire reprenant principalement, à droit constant, les règles précédemment en vigueur (CE, 24 juillet 2025, *M. A. c/ Premier ministre*, n° [498227](#), T.) ainsi que l'édition d'un arrêté codifiant plusieurs dispositions, auxquelles il n'apporte que des modifications techniques d'ampleur limitée (CE, 28 octobre 2025, *Société MCM Academy*, n° [502496](#), T.).

2.1.3. Équilibre entre la protection de l'environnement et la prise en compte d'autres intérêts publics

Le droit de l'environnement ménage la possibilité de tenir compte d'autres intérêts que ceux tenant à la protection de l'environnement, dans un esprit de conciliation. Il peut notamment être dérogé au principe d'interdiction de destruction des espèces protégées, en l'absence de solution alternative satisfaisante et sous réserve que la dérogation ne nuise pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, lorsqu'il existe une raison impérieuse d'intérêt public majeur (RIIPM, article [L. 411-2](#) du code de l'environnement).

En 2025, le Conseil d'État a été amené à illustrer l'équilibre résultant de ces dispositions sur la base de ces trois conditions. Il a ainsi admis que puisse être regardé comme relevant d'une RIIPM un projet de construction de soixante logements locatifs sociaux et dix-huit logements en accession sociale à la propriété dans une commune où le taux de logement social est structurellement inférieur au seuil de 20 % fixé par le législateur (CE, 29 janvier 2025, *Société Batigère Habitat et autres*, n° [489718](#), T.), tout comme un projet d'exploitation du principal gisement de lithium en France eu égard à son caractère stratégique (CE, 30 septembre 2025, *Association Préservons la forêt des Colettes et autres*, n° [497567](#), Rec.).

Par ailleurs, il a précisé que la condition tenant à l'absence de solution alternative satisfaisante devait être regardée comme remplie dans le cas où il n'existe pas, parmi les solutions alternatives préalablement étudiées, d'autre solution qui soit appropriée aux besoins à satisfaire, aux moyens susceptibles d'être employés pour le projet et aux objectifs poursuivis et qui permettrait de porter une moindre atteinte à la conservation des espèces protégées (CE, 21 novembre 2025, *Département de l'Ain et autres*, n° [495622](#), T.). Enfin, il a précisé que l'octroi d'une dérogation devait reposer sur des critères permettant d'assurer la préservation à long terme de la dynamique et de la stabilité sociale de l'espèce visée, l'incidence de la dérogation devant être évaluée tant au niveau national qu'au niveau local pertinent (CE, 12 décembre 2025, *Association Ferus Ours.Loup.Lynx.Conservation et autres*, n° [506263](#), T.).



2.1.4. Équilibre entre le droit de grève et le principe de continuité du service public

L'articulation entre la liberté constitutionnellement garantie que constitue le droit de grève et la nécessité d'assurer la continuité du service public, qui est également un principe constitutionnel, est un autre domaine dans lequel le Conseil d'État a illustré la recherche du juste point d'équilibre.

Il a ainsi retenu que la société RTE avait pu légalement prévoir, pour les salariés exerçant des activités conditionnant la sécurité, l'équilibre et la bonne conduite du réseau de transport d'électricité dont RTE a la gestion et correspondant ainsi à un besoin essentiel du pays, que le fait de refuser de se présenter, de s'absenter ou de ne pas exécuter ces activités totalement ou partiellement, puisse être constitutif d'une faute lourde susceptible de justifier une sanction disciplinaire pouvant aller jusqu'au licenciement (CE, 14 février 2025, *Fédération Chimie Énergie - FCE CFDT et autre*, n^{os} [489245](#), [490451](#), T.).

Le Conseil d'État a par ailleurs estimé que la PDG de Radio France avait pu légalement imposer aux seuls salariés directement affectés à l'édition, la fabrication, la diffusion de l'antenne et à l'organisation des concerts, qui entendent rejoindre une grève, de le faire au début de leur journée de travail ou de la vacation qui leur a été assignée. Le Conseil d'État s'est fondé sur l'intention de la PDG de Radio France de prévenir les risques de désorganisation qui résulteraient de l'interruption du travail en cours de service par les salariés décidant de rejoindre la grève après le début de leur service et a considéré que la limitation du droit de grève qui en résultait était justifiée par les nécessités du fonctionnement du service public assuré par Radio France et visait à prévenir un usage abusif du droit de grève, qui serait contraire au principe constitutionnel de continuité du service public. Le Conseil d'État en a déduit que cette limitation, qui n'a pas pour effet de contraindre ces salariés à commencer de faire grève au début de la période couverte par le préavis, pas plus que de les obliger à déclarer par avance leur intention d'être grévistes, ou de leur interdire de se joindre à un mouvement de grève déjà en cours, ou de le quitter avant qu'il ait pris fin, ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit de grève (CE, 1^{er} décembre 2025, *CSEC de la société nationale de radiodiffusion Radio France et autres*, n^o [504268](#), T.).

2.1.5. Équilibre entre le pluralisme de l'information et la liberté éditoriale

En 2024, par sa décision *Association Reporters sans frontières* (CE, 13 février 2024, n^o [463162](#), Rec.) le Conseil d'État rappelait que, s'agissant du contrôle du respect des exigences de pluralisme, il découlait de la loi que l'Arcom devait apprécier le respect par les éditeurs de service de cette exigence, dans l'exercice de leur liberté éditoriale, en prenant en compte, dans l'ensemble de leur programmation, la diversité des courants de pensée et d'opinion exprimés par l'ensemble des participants aux programmes diffusés.



En 2025, il a précisé la portée de sa jurisprudence et a retenu qu'il appartient à l'Arcom de sanctionner les déséquilibres durables et manifestes au regard de l'exigence d'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion sur une période suffisamment longue, sans avoir à qualifier ou classer les participants aux programmes au regard de ces courants (CE, 4 juillet 2025, *Association Cercle Droit et Liberté et autres*, n^{os} [494597](#) [494628](#) et [498439](#), Rec.).

2.1.6. Équilibre entre le principe de transparence de l'action publique et la protection de certains intérêts

Les dispositions du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) prévoyant le droit d'accès aux documents administratifs posent un principe général d'accès aux documents administratifs (article [L. 311-1](#)), contribuant à assurer la transparence de l'action publique, tout en prévoyant des exceptions à cette communication, notamment lorsque la communication porterait atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ainsi qu'à d'autres secrets protégés par la loi ou en restreignant la communicabilité à la seule personne concernée dans certains cas (article [L. 311-6](#)).

Dans ce cadre, en 2025, le Conseil d'État a fait entrer dans le champ des documents administratifs, les déclarations d'événements indésirables graves associés à des soins (CE, 20 février 2025, *CHU de Rennes*, n^o [493519](#), T.). Il a précisé les conditions dans lesquelles l'administration devait occulter les données d'identification avant de communiquer ces documents afin de pas porter préjudice aux personnes concernées.

Par ailleurs, le Conseil d'État a jugé que les signalements adressés à la Miviludes par des personnes s'estimant victimes ou témoins de dérives sectaires n'étaient pas, par nature, des documents communicables (CE, 26 mars 2025, *Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah de France*, n^o [490743](#), T.). Enfin, et malgré le caractère étendu de la notion de documents administratifs, le Conseil d'État a jugé que des œuvres appartenant à des musées, pas plus que leur reproduction, même numérique, n'étaient des documents administratifs au sens du CRPA (CE, 23 décembre 2025, *M. B. c/ Musée Rodin*, n^o [487950](#), Rec.).

2.1.7. Équilibre entre la sécurité juridique ou économique et le principe de légalité

En matière fiscale, l'[article 209](#) du code général des impôts (CGI) prévoit que les déficits sont placés en report indéfiniment jusqu'à ce qu'ils s'imputent sur un exercice bénéficiaire, réduisant d'autant les bases imposables. En corollaire de ce mécanisme, le Conseil d'État reconnaît de longue date à l'administration un pouvoir de contrôle et de rectification sur l'existence et le montant du déficit reporté issu d'un exercice antérieur, quand bien même cet exercice serait prescrit.

Ce pouvoir de contrôle pouvait aboutir à une situation où le montant d'un déficit très ancien pouvait être remis en cause. Pour y remédier, le Conseil d'État a consacré un



principe de millésimage des déficits en report, lesquels doivent être regardés comme imputés par ordre chronologique selon la règle du « premier entré, premier sorti ». Par conséquent, lorsqu'un déficit se rattachant à un exercice prescrit est réputé entièrement imputé sur les bénéfices d'exercices eux-mêmes prescrits, l'administration ne peut plus en contrôler ni l'existence, ni le montant, alors même que le « stock » de déficits en report demeurerait non nul. En revanche, dans l'hypothèse où un tel déficit ne serait que partiellement imputé sur les résultats bénéficiaires d'un exercice prescrit, le pouvoir de contrôle de l'administration demeure, mais la rectification ne peut porter que sur un montant correspondant au reliquat non encore imputé sur le bénéfice d'un exercice prescrit (CE, 14 novembre 2025, *Société Faun environnement*, n° [493824](#), Rec.).

2.1.8. Équilibre entre l'office du juge et les prérogatives des pouvoirs publics

Dans deux décisions d'Assemblée du 11 octobre 2023, le Conseil d'État a déterminé ce que peut le juge et ce qu'il ne peut pas faire lorsqu'il est saisi d'une demande tendant à ce qu'il ordonne à l'administration de prendre une mesure que celle-ci se refuse à prendre. Le pouvoir d'injonction trouve sa limite dans l'impossibilité pour le juge d'adresser à l'administration des injonctions qui conduirait celui-là à se substituer à celle-ci : il n'appartient pas au juge administratif de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire (CE, Ass., 11 octobre 2023, *Ligue des droits de l'homme et autre et Syndicat de la magistrature et autre*, nos [467771](#), [467781](#) et *Amnesty International France et autres*, n° [454836](#), Rec.).

Le Conseil d'État a eu l'occasion d'illustrer cette règle dans trois affaires rendues en 2025 :

- Dans la première, les requérants avaient demandé au Premier ministre de prendre toutes mesures utiles pour garantir la sécurité des personnes lors du déroulement d'actions de chasse, et notamment vingt-cinq mesures dont une part est issue des conclusions d'un rapport d'information du Sénat. Le Conseil d'État a jugé qu'en l'absence d'obligation précisément déterminée par le législateur, la demande tendait à la détermination d'une politique publique en matière de sécurité de la chasse (CE, 12 mars 2025, *Association One Voice et autres*, n° [488642](#), Rec.).
- Dans la deuxième, une association avait demandé au ministre chargé de la santé de prendre diverses mesures destinées à résorber les « déserts médicaux » et avait notamment demandé à l'administration soit d'adopter des dispositions législatives nouvelles touchant aux conditions d'installation des médecins libéraux, soit de définir, par voie de convention passée entre l'Union nationale des caisses d'assurance maladie et les organisations syndicales représentatives de médecins, de nouvelles modalités de conventionnement prenant compte l'offre de soins déjà disponible dans le territoire d'exercice. Le Conseil d'État a considéré que de telles mesures touchaient à la définition d'une politique publique et que, dès lors, il ne relevait pas de l'office du juge d'enjoindre à l'administration de les adopter (CE, 1^{er} octobre 2025, *UFC - Que Choisir*, n° [489511](#), Rec.).



– Dans la dernière, une association demandait à l’administration de prendre des mesures destinées à renforcer la lutte contre la vente aux mineurs des produits du tabac et du vapotage afin de garantir le respect de cette interdiction par les débitants de tabac. Le Conseil d’État a relevé que même si l’interdiction de vente de tabac aux mineurs n’était pas rigoureusement respectée, les pouvoirs publics déployaient des efforts importants pour obtenir de meilleurs résultats en la matière. Il en a déduit qu’en raison de l’impossibilité pour l’administration de veiller au respect sans faille de l’interdiction de vente de tabac aux mineurs, ainsi que des mesures déjà prises et des moyens dont dispose l’administration pour obtenir le respect de cette réglementation par les débitants de tabac, la situation en cause ne constituait pas, au jour où la décision a été rendue, un manquement caractérisé (CE, 1^{er} octobre 2025, *Association ACT - Alliance contre le tabac*, n° [498453](#), Rec.).

*

* *

On ne dira jamais assez que cette recherche de l’équilibre découle de la nécessité dans laquelle le juge se trouve de concilier des droits à première vue contradictoires, dont se prévalent les parties. Il ne s’agit pas d’une fantaisie du juge, mais de l’obligation de trancher le litige qui lui est soumis, sauf à commettre un déni de justice. Tout ceci ne traduit en réalité que l’existence naturelle de droits antagonistes, de conflits entre des parties qui se prévalent chacune d’un de ces droits. Ces conflits pourraient se résoudre par l’exercice de la loi du plus fort. Fort heureusement, dans un État de droit, il existe des juges pour les trancher pacifiquement, qui plus est en disant avec une force qui s’impose à toutes et tous quel est l’équilibre juste en droit. Ce point d’équilibre peut déplaire. Il n’en reste pas moins la loi commune lorsque le juge l’a fixé. Car c’est ainsi, et pas autrement, qu’une société démocratique peut vivre.



2.2. Arrêts et jugements marquants des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs

• • • **Avertissement** : la présente rubrique présente un choix de décisions émanant des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs. Ce choix, nécessairement très limité au regard de la production annuelle de ces juridictions, a été opéré parmi la sélection effectuée par les cheffes et chefs des juridictions, en fonction de l'intérêt que ces décisions étaient susceptibles de présenter pour les lectrices et lecteurs du rapport d'activité, que ce soit du point de vue de leur importance économique ou politique, ou qu'il s'agisse de la mise en œuvre d'une législation ou d'une question de droit nouvelle. **Ce choix ne saurait préjuger du caractère définitif de ces décisions**, certaines faisant d'ailleurs l'objet d'un appel ou d'un pourvoi en cassation au 26 mars 2026 (l'exercice de ces voies de recours étant le cas échéant signalé dans le texte), **ni de la confirmation par le Conseil d'État de la solution qu'elles retiennent.**

2.2.1. Actes

■ **Un bulletin municipal qui produit des effets notables sur les droits ou la situation des administrés est susceptible d'être contesté en excès de pouvoir.**

Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices (CE, Sect., 12 juin 2020, *Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI)*, n° [418142](#), Rec.). En principe, un bulletin municipal, qui n'a généralement qu'une vocation informative, n'emportant aucun effet juridique, n'est pas susceptible de recours. Toutefois, si de par son contenu, il produit des effets notables sur les droits ou la situation des administrés, il peut être contesté par ces administrés. Il en va ainsi d'un bulletin qui, sous couvert de rappeler la réglementation municipale en matière de circulation des véhicules à moteur sur la voirie communale, indique que l'accès à un établissement



de restauration nommément désigné est interdit aux véhicules à moteur, omettant d'indiquer que cette réglementation est assortie de dérogations qui ne requièrent aucune autorisation préalable de la part de l'autorité administrative (TA Besançon, 9 janvier 2025, *Société Le Jura Pittoresque*, n° [2301402](#)).

■ L'interprétation de dispositions législatives et réglementaires par le Conseil d'État ne constitue pas un changement dans les circonstances de droit de nature à justifier l'abrogation de l'acte réglementaire pris en application de ces dispositions.

[L'article L. 243-2](#) du code des relations entre le public et l'administration prévoit que l'administration, saisie d'une demande en ce sens, est tenue de procéder à l'abrogation d'un acte réglementaire si cet acte est devenu illégal à la suite de changements dans les circonstances de droit ou de fait intervenus postérieurement à son édicition. Le tribunal, saisi d'une demande d'annulation de la décision implicite par laquelle un préfet de département a rejeté une demande tendant à l'abrogation de l'arrêté d'approbation du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) d'une commune, précise à cet égard, par analogie avec ce qui a été jugé pour une décision non réglementaire non créatrice de droits (CE, Sect., 22 mars 1999, *SA Dramon Aménagement*, n° [197589](#), Rec.), que l'intervention de décisions du Conseil d'État statuant au contentieux (CE, 26 juin 2019, *M. A.*, n° [412429](#), Rec. et 24 novembre 2021, *Société Les quatre chemins*, n° [436071](#), T.), apportant notamment des précisions quant à l'interprétation des dispositions des articles [L. 562-1](#) et [R. 562-3](#) du code de l'environnement, ne saurait constituer un changement dans les circonstances de droit susceptible de rendre illégal le PPRI d'une commune et, par suite, de justifier son abrogation (TA Nîmes, 2 octobre 2025, *M. et Mme I. et autres*, n° [2202542](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Une collectivité territoriale peut légalement instituer une indemnisation sur critères sociaux au profit des membres de l'assemblée ad hoc instituée par celle-ci en vue de permettre l'association du public à l'élaboration des politiques publiques municipales.

Par deux délibérations, le conseil municipal de Poitiers a, d'une part, institué une « *assemblée citoyenne et populaire* », ayant pour vocation d'associer « *les résidents, les usagers, les étudiants et les personnes travaillant à Poitiers* » à l'élaboration des politiques publiques municipales et, d'autre part, prévu l'indemnisation sur critères sociaux des membres du groupe de propositions et du comité méthodologique de cette assemblée. Estimant qu'une telle indemnisation est illégale et méconnaît le principe d'égalité, le préfet de la Vienne a déféré la seconde délibération. Pour rejeter ce déféré préfectoral, le tribunal juge d'abord, sur le plan du principe, que les dispositions [l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration](#), en ne prévoyant pas l'indemnisation du public associé aux décisions prises par l'administration, ne font pas, de ce seul fait, obstacle à ce qu'une collectivité territoriale instaure une telle indemnisation afin d'assurer la participation effective des citoyens et la diversité des points de vue exprimés. Examinant ensuite les modalités



d'indemnisation retenues par la commune de Poitiers, il a considéré qu'elles ne méconnaissaient pas le principe d'égalité. En effet, d'une part, la différence de traitement entre les membres de l'assemblée et ceux du comité méthodologique et du groupe de propositions est justifiée par la différence de situation entre ceux-ci, et notamment la charge de travail induite. D'autre part, la différence de traitement, au sein des membres du comité méthodologique et du groupe de propositions, sur la base de critères sociaux, est en rapport direct avec l'objet de la délibération en litige dès lors qu'elle poursuit à inciter un objectif d'intérêt général visant à inciter les personnes aux revenus modestes à concourir aux travaux en neutralisant l'incidence financière de leur participation (TA Poitiers, 13 mars 2025, *Préfet de la Vienne*, n° [2303524](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Le refus de l'État d'engager un dialogue avec la Polynésie française au sujet du processus de décolonisation constitue un acte de gouvernement.

L'Assemblée de la Polynésie française, plusieurs membres de cette assemblée et le parti Tavini Huiraatira avaient saisi le tribunal administratif de la Polynésie française de requêtes sollicitant l'annulation du refus opposé par l'État à leur demande d'engager un dialogue, sous l'égide des Nations Unies, en vue d'assurer la mise en œuvre d'un processus d'autodétermination du peuple polynésien. Le tribunal a jugé que, ce refus constituant un acte de gouvernement, la juridiction administrative était incompétente pour en connaître. Il fonde cette solution, d'une part, sur ce qu'il n'appartient pas au juge administratif, en vertu du principe de séparation des pouvoirs, de contrôler la légalité, au regard des règles constitutionnelles et internationales invoquées, du choix du pouvoir exécutif d'engager ou non un tel processus pouvant remettre en cause l'intégrité du territoire de la République. D'autre part, le refus n'est pas détachable des relations internationales dès lors que la demande requiert de placer le dialogue sollicité sous l'égide de l'organisation des Nations Unies (TA Polynésie française, 2 décembre 2025, *Assemblée de la Polynésie française, Tavini Huiraatira No Te Ao Ma'ohi – F.L.P et autres*, n°s [2500235](#), [2500236](#)).

■ Le juge administratif contrôle, dans la stricte mesure imposée par la Cour européenne des droits de l'homme, le refus de l'État de rapatrier des ressortissants français détenus dans des camps ou prisons situés dans le nord-est de la Syrie.

Des ressortissants français partis rejoindre l'organisation terroriste « État islamique » sont restés détenus, après sa chute en 2019, dans le nord-est de la Syrie, sous le contrôle de forces non-étatiques. Le refus du ministre des affaires étrangères d'organiser le rapatriement de certains d'entre eux est traditionnellement regardé comme insusceptible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, en tant qu'il est indissociable de la conduite des relations internationales de la France. Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, sur le fondement de l'article 3§2 du [protocole n° 4 à la Convention EDH](#), qu'en présence de circonstances exceptionnelles liées à la situation des camps, un tel refus doit faire l'objet d'un examen par un organe indépendant (CEDH, Gde Ch., 14 septembre 2022, *H.F. et autres c. France*, n°s [24384/19](#) et [44234/20](#)). Dans les arrêts présentés, la Cour en tire les conséquences



et reconnaît l'existence de telles circonstances dans le cas d'une femme et de ses enfants retenus dans des conditions de dénuement, d'insalubrité et d'insécurité extrêmes. Après avoir admis, dans cette mesure, sa compétence pour connaître de la légalité de ce refus, elle a précisé que, outre le vice d'incompétence et de détournement de pouvoir, le juge a pour office de contrôler si ce refus est justifié par des motifs légitimes et raisonnables dépourvus d'arbitraire, lesquels peuvent être appréhendés au regard des considérations impérieuses d'intérêt public ou des difficultés juridiques, diplomatiques et matérielles auxquelles l'État est confronté (CAA Paris, Plén., 27 février 2025, *Mme L.*, n° [23PA04014](#) ; *Mme L.*, n° [23PA05354](#), et *M. B.*, n° [23PA05180](#)) *pourvoi en cassation*.

2.2.2. Agriculture et forêts

■ Engagement de la responsabilité de l'État à raison d'une carence fautive dans l'exercice de ses missions de surveillance et de contrôle des exploitations agricoles.

À la suite de deux vidéos diffusées les 2 décembre 2020 et 10 février 2021, dénonçant les pratiques d'une exploitation d'élevage de porcs dans le département de l'Allier, l'association « L214 » a recherché la responsabilité fautive de l'État au titre de la carence des services vétérinaires dans leurs missions de contrôle des règles relatives à la protection et au bien-être animal, avant et après la diffusion des vidéos. Le tribunal, après avoir relevé que de nombreux manquements à la réglementation avaient été commis par l'exploitant agricole, a considéré que, compte tenu du nombre d'animaux élevés au sein de l'exploitation en cause et de la nature de celle-ci, l'absence de contrôle des services vétérinaires depuis le début d'activité de cette exploitation, en 1986, constituait une faute de l'État dans l'exercice de ses missions de contrôle des exploitations. À cet égard, la seule circonstance que les services vétérinaires se soient conformés aux objectifs fixés par le plan national de contrôles officiels pluriannuel ne permet pas d'établir l'existence de contrôles réguliers effectués à une fréquence appropriée des exploitations au sens de la réglementation applicable ([règlement \(UE\) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017](#)). En conséquence, le tribunal a reconnu la carence fautive des services de contrôles vétérinaires dans l'exercice de leur mission de contrôle pour la période antérieure à la diffusion des vidéos. S'agissant des contrôles réalisés postérieurement à la diffusion des vidéos, le tribunal a également reconnu la responsabilité de l'État pour ne pas avoir relevé que les faits de claquage des porcelets méconnaissaient la réglementation. En revanche, il a considéré que les services vétérinaires de la préfecture de l'Allier ont fait preuve de diligence et de réactivité après la diffusion des vidéos afin de réaliser les contrôles nécessaires à l'examen des pratiques de l'exploitant agricole et s'assurer de la mise en œuvre des mesures de correction préconisées. L'État a ainsi été condamné à verser à l'association « L214 » une somme de 4 000 euros en réparation des préjudices portés aux intérêts qu'elle défend (TA Clermont-Ferrand, 23 janvier 2025, *Association L214*, n° [2202707](#)).



■ Examen au cas par cas de la conformité des étiquetages de camemberts ne bénéficiant pas de l'AOP « Camembert de Normandie ».

À la suite de contrôles effectués par des inspecteurs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), diverses sociétés établies en Normandie et produisant ou commercialisant des fromages dénommés camemberts ont été mises en demeure, entre septembre 2021 et mai 2022, de conformer l'étiquetage de leurs produits aux prescriptions du [règlement \(UE\) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012](#) (auquel s'est désormais substitué le [règlement \(UE\) 2024/1143 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024](#)), qui institue notamment des appellations d'origine contrôlées (AOP), parmi lesquelles le « camembert de Normandie ». Saisie en appel par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, la cour a partiellement censuré l'appréciation portée par les premiers juges, au terme d'un examen au cas par cas de l'étiquetage de chacune des boîtes de camembert concernées, en vue de déterminer si ces étiquetages étaient de nature à induire en erreur les consommateurs. Elle a considéré que tel est le cas, par exemple, des étiquetages mettant en évidence les termes « Normand » ou « fabriqué en Normandie » à côté du terme « camembert » ou faisant figurer le blason normand où un blason similaire à côté de ce terme. En revanche, elle a jugé que des mentions telles que « élaboré avec le lait de nos producteurs normands », « camembert élaboré à partir de lait de Normandie », « lait 100 % normand » ou encore « lait d'origine : Normandie », figurant en petits caractères sur l'étiquette du dos de la boîte de camembert, dès lors qu'elles n'associent la Normandie qu'à l'origine du lait entrant dans la composition du fromage et non pas directement au terme « camembert », ne pouvaient pas légalement être interdites par l'administration. La cour confirme donc, dans cette seule mesure, l'annulation prononcée par le tribunal administratif de Caen des décisions d'injonction de modifier l'étiquetage prises par les inspecteurs de la DGCCRF (CAA de Nantes, 10 janvier 2025, *Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*, nos [24NT01091](#), [24NT01100-24NT01101](#), [24NT01118-24NT01119](#), [24NT01121-24NT01124](#), [24NT01125-24NT01127](#), [24NT01129-24NT01131](#)) *Pourvois en cassation contre* : [24NT01118](#), [24NT01119](#) ; [24NT01125](#), [24NT01127](#) et [24NT01129](#), [24NT01131](#).

2.2.3. Collectivités territoriales

■ Est illégale la création par l'assemblée de la Polynésie française d'une commission d'enquête destinée à recueillir des éléments étrangers à ceux qui rentrent dans le champ de compétence d'une telle instance.

Saisi par des membres de l'Assemblée de la Polynésie française et par le haut-commissaire de la République, le tribunal a annulé comme illégale la délibération adoptée le 3 juillet 2025 par cette assemblée en vue de créer une commission d'enquête chargée de recueillir tous les éléments d'information relatifs aux enjeux géostratégiques, environnementaux, économiques et financiers de la Polynésie française et de sa zone économique exclusive et qui sont de nature à permettre d'apprécier les bénéfices et coûts, ou intérêts et avantages, que la Polynésie française et la France



retirent, chacune, de leurs relations mutuelles. [L'article 132](#) de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française permet à l'assemblée de la Polynésie française, qui est l'organe délibérant de cette collectivité, de constituer des commissions d'enquête dont le régime est défini par une délibération adoptée par cette même assemblée. [L'article 68](#) du règlement intérieur de cette assemblée dispose que des commissions d'enquête sont créées « pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ». Le tribunal a considéré que, eu égard aux éléments destinés à être recueillis par la commission d'enquête en cause, celle-ci avait un objet étranger à ce que permet limitativement le règlement intérieur dans ses dispositions précitées (TA Polynésie française, 16 décembre 2025, *Mme L. T. et autres - Haut-Commissaire de la République en Polynésie française*, n°s [2500337](#), [2500440](#)).

■ Le projet de réaménagement de la Presqu'île à Lyon est exempt d'erreur manifeste d'appréciation.

Plusieurs associations dont l'objet statutaire est la protection du cadre de vie ou la promotion du commerce local ainsi que divers professionnels dont les établissements sont implantés dans le secteur concerné ont contesté le projet d'aménagement de la Presqu'île de Lyon porté par la métropole de Lyon. Le tribunal juge, sur le fond, que, d'une part, le programme de travaux en litige n'est pas incompatible avec le plan de déplacement urbain de l'agglomération lyonnaise pour la période 2017-2030. D'autre part, si les travaux répondent à l'objectif de la métropole de réduire la part occupée par la voiture dans les déplacements comme dans l'espace public au profit de modes alternatifs, les conditions d'accès à la Presqu'île ne sont pas fondamentalement modifiées car les dix mille places de stationnement réparties dans dix-huit parkings en bordure de la zone concernée demeurent disponibles. Enfin, s'agissant des incidences du programme de travaux sur le commerce local, le tribunal retient que la part de clientèle accédant actuellement à la Presqu'île en voiture est d'ores et déjà minoritaire et que le stationnement directement au droit des commerces n'est à l'heure actuelle généralement pas possible en raison du faible nombre de places de stationnement sur la voie publique, au profit des parkings souterrains qui seront maintenus. De plus, les véhicules de livraison seront admis dans la future zone à trafic limité, permettant l'approvisionnement des commerces situés dans son périmètre. Ainsi, les arguments présentés par les requérants sur les entraves à la circulation automobile ne permettent pas d'établir l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation de la métropole de Lyon (TA Lyon, 1^{er} juillet 2025, *Association Célestin Demain et autres*, n°s [2304635](#), [2408459](#)).

■ L'appellation « La Négresse » désignant un quartier de Biarritz porte atteinte à la dignité humaine et méconnaît l'interdiction des discriminations fondées sur le sexe.

La cour annule le refus du maire de Biarritz d'abroger les délibérations baptisant un quartier et une rue du nom de « La Négresse ». Après avoir relevé que le conseil municipal est compétent, dans le cas où un intérêt public local le justifie, pour décider de modifier le nom d'un lieu-dit situé sur le territoire de la commune, elle juge que, indépendamment des diverses hypothèses avancées pour expliquer l'origine



historique de cette appellation, celle-ci, à ce jour, évoque en des termes dévalorisants l'origine raciale d'une femme et peut être perçu par la population, qu'elle soit résidente ou de passage, comme offensant à l'égard des personnes d'origine africaine. Dans ces conditions, elle a considéré qu'une telle appellation porte ainsi atteinte à la dignité de la personne humaine, telle que garantie par le premier alinéa du [Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946](#) et méconnaît l'interdiction des discriminations de nature sexuelle, posée par le troisième alinéa de ce même préambule et par l'article 14 de la [Convention EDH](#) (CAA Bordeaux, 6 février 2025, *Association Mémoires et Partages*, n° [24BX00144](#)) *pourvoi en cassation*.

■ **L'obligation de réserver un espace d'expression pour l'opposition s'applique aux publications diffusées tant sur le site internet de la commune que sur le compte institutionnel ouvert par celle-ci sur le réseau social « Facebook ».**

Dans le cadre d'un litige portant sur le règlement intérieur adopté par le conseil municipal de Carvin, la cour rappelle que, en application des dispositions de l'[article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales](#), un espace doit être réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale dans toute publication comportant des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal, y compris sur le site internet de la commune (CE, 14 avril 2022, *Commune de Willems*, n° [451097](#), T.). Elle confirme en ce sens l'annulation prononcée par les premiers juges en tant que ce règlement intérieur ne prévoyait pas d'espace d'expression réservé à l'opposition sur le site internet de la commune, mais réforme le jugement rendu par ces derniers en tant que ce même règlement intérieur ne prévoyait rien non plus sur le compte institutionnel que la commune avait ouvert sur le réseau social « Facebook » et qu'elle utilisait pour diffuser des informations qui sont de celles qui rentrent dans le champ de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales (CAA Douai, 25 juin 2025, *M. A.*, n° [23DA02110](#)).

■ **L'apposition d'un drapeau israélien sur la façade d'une mairie méconnaît, compte tenu du contexte international, la neutralité du service public.**

Les requérants ont demandé, sur le fondement de l'[article L. 521-1 du code de justice administrative](#), la suspension des décisions implicites par lesquelles le maire de Nice a refusé de retirer les drapeaux israéliens hissés sur le fronton de la mairie. S'agissant de l'urgence, le juge des référés a considéré que ce pavoisement, eu égard à sa durée, à l'ampleur prise par le conflit et aux tensions qu'il génère, ne constituait pas qu'un symbole de soutien aux otages détenus par le Hamas, organisation terroriste, mais un soutien à l'État israélien, dont le drapeau est le symbole politique. Par suite, l'apposition de ce drapeau symbolise la revendication d'une opinion politique. Au regard du contexte international et de l'intensification du conflit, la condition tenant à l'urgence est remplie. S'agissant du doute sérieux, le juge des référés a considéré que les moyens tirés de l'atteinte au principe de neutralité du service



public et aux dispositions des [articles L. 2121 29 et L. 2122 21 du code général des collectivités territoriales](#) étaient de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité des décisions en litige (JRTA Nice, 25 juin 2025, *Mme C. et autres*, n° [2503174](#)).

■ La consultation des organes délibérants des collectivités et établissements membres d'un syndicat destiné à fusionner avec d'autres constitue une garantie au sens de la jurisprudence *Danthony*.

Le préfet de l'Orne a créé par arrêté le syndicat mixte d'adduction d'eau potable des terres d'Argentan, issu de la fusion de plusieurs syndicats intercommunaux, pour l'exercice des compétences relatives à l'achat et à la distribution de l'eau potable. [L'article L. 5212-27 du code général des collectivités territoriales](#) exige que les organes délibérants des membres des syndicats destinés à fusionner soient consultés sur le projet de périmètre et les statuts du nouveau syndicat, leur avis étant réputé favorable s'il n'est pas émis dans le délai de trois mois. Or, l'arrêté en litige a été édicté avant l'expiration de ce délai de trois mois, alors que le conseil municipal de Villedieu-lès-Bailleul n'avait pas encore rendu d'avis. Le tribunal a refusé d'admettre que cet avis pourrait être regardé comme ayant été implicitement rendu à l'occasion de la délibération procédant au retrait de la commune du syndicat objet de la fusion et a jugé que, cette consultation constituant une garantie au sens de la jurisprudence *Danthony* (CE, Ass., 23 décembre 2011, n° [335033](#), Rec.), son défaut constitue une irrégularité de nature à justifier l'annulation de l'arrêté en litige. Cependant, le tribunal a décidé d'en différer les effets ainsi que le permet la jurisprudence *Association AC !* (CE, Ass., 11 mai 2004, nos [255886 et autres](#), Rec.), au motif que cette annulation implique nécessairement que les syndicats, objet de la fusion, procèdent chacun à une régularisation rétroactive par l'adoption d'une délibération relative à leur budget primitif pour l'exercice 2025 et qu'une telle régularisation nécessite un délai incompressible eu égard aux obligations budgétaires et comptables applicables au vote d'un budget. Aussi les effets de l'annulation ont-ils été repoussés au 1^{er} février 2026 (TA Caen, 14 novembre 2025, *Commune de Villedieu-lès-Bailleul*, nos [2500228, 2501279](#)).

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

■ La mention « blanc de noirs » pour les vins effervescents, en dépit de sa proximité avec des mentions voisines faisant l'objet d'un usage réglementé, n'est pas de nature à induire en erreur les consommateurs.

La mention « blanc de noirs » figurant sur l'étiquetage de vins effervescents « Crémant de Bourgogne » ne fait l'objet d'aucune réglementation particulière, contrairement à la mention « blanc de blanc » ou « blanc de blancs ». Elle est utilisée pour un vin de base avant fermentation, issu exclusivement de jus de raisins à peau noire, de cépages pinot et gamay et, selon une pratique œnologique habituelle, seuls les produits destinés à la fermentation contenant les levures, la liqueur de tirage et la liqueur de dosage ou d'expédition sont issus partiellement de raisins à peau blanche,



de cépages chardonnay et aligoté, dans une proportion représentant entre 2 % et 5 % du produit final. Dès lors cette mention n'est pas de nature à induire en erreur un consommateur normalement informé et raisonnablement attentif et avisé. Il ne s'agit donc pas d'une pratique commerciale trompeuse au sens des dispositions des [articles L. 121-1 à L. 121-4 du code de la consommation](#) (CAA Lyon, 12 mars 2025, *Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*, n° [23LY00343](#)).

2.2.5. Compétence

■ **Le contentieux relatif aux redevances dues par les usagers d'un aéroport relève de la compétence du juge judiciaire, y compris s'il se présente sous la forme d'une action en reconnaissance de droits.**

L'association de défense des usagers de l'aéroport de Reims-Prunay a demandé au tribunal, sur le fondement des dispositions de l'[article L. 77-12-1 du code de justice administrative](#), de reconnaître le droit des usagers de l'aéroport d'être déchargés des redevances aéroportuaires qu'ils avaient acquittées. Le tribunal rappelle que le service consistant à mettre à la disposition des usagers d'un aéroport, moyennant le paiement de redevances, une infrastructure de transport permettant le décollage, l'atterrissage et le stationnement des aéronefs est un service public industriel et commercial et qu'il n'appartient qu'aux juridictions de l'ordre judiciaire de connaître des litiges relatifs au paiement des redevances qui sont réclamées aux usagers. Il juge ensuite que la seule circonstance que, dans le cadre d'une action en reconnaissance de droits, soit soulevée la question de la légalité des tarifs réglementés des redevances, approuvés par l'autorité concédante, n'a pas pour effet de donner au juge administratif compétence pour reconnaître aux usagers un droit à décharge des redevances aéroportuaires en cause (TA Nancy, 21 octobre 2025, *Association de défense des usagers de l'aéroport de Reims-Prunay*, n° [2202911](#)).

2.2.6. Contributions et taxes

■ **Le délai de reprise ouvert à l'administration fiscale au titre de l'impôt sur le revenu assis sur les bénéfices engendrés par une activité occulte peut être exercé jusqu'à la dixième année suivant celle au titre de laquelle l'impôt sur le revenu est dû.**

Il résulte de la combinaison des [articles L. 169](#) et [L. 53 du livre des procédures fiscales](#), ainsi que de l' [article 8 du code général des impôts](#) que, lorsque la rectification des résultats engendrés par une activité occulte exercée par une société de personnes non soumise à l'impôt sur les sociétés est susceptible de se traduire par des rehaussements assignés à ses associés en tant que redevables de l'impôt assis sur ses bénéfices, la société, et non ses associés, doit être regardée comme le contribuable exerçant une activité occulte au sens des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 169 du livre des procédures fiscales qui étend le droit de reprise



jusqu'à la dixième année suivant celle au titre de laquelle l'impôt sur le revenu assis sur les bénéfices engendrés par une activité occulte est dû par l'associé de la société transparente (TA Rouen, 18 novembre 2025, *M. et Mme M.*, n° [2305065](#)).

■ La mention des délais et voies de recours est régulièrement notifiée au destinataire d'un avis d'imposition lorsque cette information lui est délivrée au moyen d'une notice accessible depuis l'espace professionnel du contribuable sur le site de l'administration fiscale.

L'avis d'imposition par lequel l'administration porte les impositions à la connaissance du contribuable doit mentionner l'existence et le caractère obligatoire, à peine d'irrecevabilité d'un éventuel recours juridictionnel, de la réclamation prévue à l'[article R* 190-1 du livre des procédures fiscales](#), ainsi que les délais de forclusion dans lesquels le contribuable doit présenter cette réclamation (CE, 26 mars 2012, *Société Sonavi*, n° [325404](#), T.). Dans l'affaire sur laquelle le tribunal a statué, l'avis d'imposition en litige était accompagné, lors de sa mise à disposition sur l'espace professionnel du site de l'administration fiscale, d'une notice accessible à partir d'un onglet figurant sur la même page de consultation et qui exposait les modalités selon lesquelles pouvait être contestée l'imposition. La cour a jugé que, dans ces conditions, les voies et délais de recours doivent être regardés comme ayant été régulièrement notifiés à la société Technilum et lui étaient par conséquent opposables (CAA Toulouse, 20 février 2025, *Ministre de l'économie c/société Technilum*, n°s [23TL02819](#), [23TL0911](#)).

■ Précision sur l'assiette de la taxe sur les activités numériques.

La taxe sur les services numériques (dite « taxe GAFA »), instituée par l'[article 299 du code général des impôts](#) dans sa version en vigueur au titre de l'exercice de 2019, frappe, en particulier, la mise à disposition d'interfaces numériques de mise en relation de vendeurs et d'acheteurs en vue de la livraison de biens ou de la fourniture de services. En l'espèce, une plateforme de vente en ligne proposait également un programme offrant aux vendeurs un service logistique et le référencement correspondant, ainsi qu'un programme destiné aux consommateurs finaux comprenant notamment un service d'expédition sans frais. Faisant application des principes régissant la taxe sur la valeur ajoutée, le tribunal, saisi par le groupe Amazon, a considéré que ces programmes, d'une part, ne formaient pas une opération économique complexe indissociable de l'interface numérique et, d'autre part, que, poursuivant un but propre, ils ne pouvaient être regardés comme simplement accessoires et dépendants de l'accès à cette interface. Il juge ainsi que les recettes y afférentes n'entraient pas dans le champ de la taxe (TA Cergy-Pontoise, 23 septembre 2025, *Société Amazon Online France*, n° [2300178](#)).

■ Les installations concourant au fonctionnement des gares du Grand Paris Express constituent des établissements industriels justifiant une exonération de la taxe d'aménagement.

La Société des Grands Projets a réclamé pour les gares du Grand Paris Express le bénéfice pour les locaux à usage industriel d'un abattement à la taxe d'aménagement



alors instituée par l'[article L. 331-6 du code de l'urbanisme](#). Le tribunal a rappelé que, selon la jurisprudence (CE, Sect., 27 juillet 2005, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ Société des Pétroles Miroline*, n^{os} [261899](#), [273663](#), Rec.), sont des établissements industriels ceux dont l'activité nécessite d'importants moyens techniques, y compris en dehors d'une activité de fabrication, notamment lorsque le rôle des installations techniques, matériels et outillage, est prépondérant. Il a constaté qu'en l'espèce, les systèmes de billettique, les portiques automatiques, les systèmes de communication aux voyageurs, les équipements d'accès, les installations permettant l'électrification des voies et les dispositifs de traitement de l'air, indispensables au fonctionnement de ces gares, répondaient à cette définition. Le tribunal a ainsi considéré que les gares concernées pouvaient bénéficier de l'abattement en cause (TA Montreuil, 3 avril 2025, *Société des Grands Projets*, n^{os} [2215677](#), [2215678](#), [2215680](#), [2215682](#), [2215683](#), [2215684](#)) *pourvoi en cassation*.

■ Le régime de la première cession d'un usufruit temporaire est étendu au cas d'une cession effectuée au bénéfice d'une personne morale pour une durée supérieure à trente ans.

Par dérogation aux dispositions régissant l'imposition des plus-values, le 1^o du 5 de l'[article 13 du code général des impôts](#) prévoit que le produit résultant de la première cession à titre onéreux de l'usufruit temporaire d'un bien est imposé selon le régime applicable aux revenus susceptibles d'être procurés par le bien démembré. Cette dérogation trouve à s'appliquer tant à la cession à titre onéreux, par le propriétaire d'un bien ou droit, d'un usufruit portant sur celui-ci qu'à la première cession à titre onéreux, par son titulaire, d'un usufruit préconstitué, dans le cas où le cessionnaire bénéficie du droit d'usufruit pour une période qui n'est pas exclusivement déterminée par la durée de la vie humaine (CE, 31 mars 2022, *Ministre de l'économie, des finances et de la relance c/ Mme C.*, n^o [458518](#), T.). Le tribunal étend cette solution à la cession à titre onéreux d'un usufruit temporaire au bénéfice d'une personne morale pour une durée, fixée par les parties en méconnaissance des dispositions d'ordre public de l'[article 619 du code civil](#), supérieure à trente ans (TA Nantes, 20 novembre 2025, *M. B.*, n^o [2102438](#)).

■ Par exception au principe d'unicité de la notion de maîtrise d'affaire, celle-ci peut être exercée conjointement par deux personnes soumises à imposition commune au titre de l'impôt sur le revenu.

Le tribunal était saisi d'une demande de décharge de cotisations supplémentaires à l'impôt sur le revenu mises à la charge de deux époux associés au sein d'une société par actions simplifiées, sur le fondement du 1 de l'[article 109 du code général des impôts](#), résultant de la distribution à leur profit de divers rehaussements de cette société à l'issue d'une vérification de comptabilité. Il rappelle, dans le prolongement d'une décision du Conseil d'État (CE, Plén. fisc., 22 février 2017, *Ministre de l'économie et des finances c/ M. O.*, n^o [388887](#), Rec.), que la démonstration par l'administration de l'existence d'un seul et unique maître de l'affaire, défini comme le contribuable qui dispose seul des pouvoirs les plus étendus au sein de la société et qui est en mesure d'user sans contrôle de ses biens comme de biens qui lui sont propres, fait présumer l'appréhension par cette personne des revenus réputés distribués qui



ont été réintégrés dans les résultats de la société. Toutefois, cette présomption ne prévaut pas, en principe, lorsque la maîtrise de l'affaire est partagée. En l'espèce, après avoir relevé différents éléments permettant de considérer que, contrairement à ce qu'avait retenu l'administration, l'épouse pouvait ne pas être regardée comme étant seule maîtresse de l'affaire, son époux disposant également d'importants pouvoirs au sein de la société, le tribunal confirme toutefois le bien-fondé des impositions contestées. Dérogeant au principe d'unicité du maître de l'affaire, il admet que la maîtrise de l'affaire puisse être exercée conjointement par des époux soumis à une imposition commune (TA Nîmes, 6 juin 2025, *M. et Mme B.*, n° [2302978](#),) *jugement frappé d'appel*.

2.2.7. Cultes

■ Les intervenants en cours de religion dans les départements d'Alsace et de Moselle présentent la qualité d'agent contractuel de l'État.

L'article 1^{er} du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 dispose que les agents vacataires, engagés pour une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés, ne sont pas des agents contractuels. En application de la loi du 18 mars 1850 dite « Falloux », les [articles D. 481-2](#) et [D. 481-3 du code de l'éducation](#) disposent que l'enseignement religieux dans les écoles primaires est obligatoire dans les départements d'Alsace et de Moselle et qu'il est assuré normalement par les personnels enseignants du premier degré. Depuis une ordonnance allemande de 1873, il est en outre obligatoire dans les écoles de second degré. Le tribunal a considéré que les cours d'enseignement religieux, reconduits chaque année, dans les écoles de ces départements correspondent à un besoin permanent. Il en a déduit que les intervenants en cours de religion dans les écoles primaires présentent non pas la qualité de vacataire mais celle d'agent contractuel de l'État au sens du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 (TA Strasbourg, 26 juin 2025, *Mme K.*, n° [2305007](#)).

2.2.8. Domaine

■ Le nom d'une commune enregistré comme marque relève de son domaine privé et peut ainsi faire l'objet d'une cession à titre onéreux.

Le tribunal juge que le nom d'une commune enregistré comme marque relève de son domaine privé. En effet, une telle marque qui porte sur des catégories particulières de produits, n'est pas affectée à l'usage direct du public ou à un service public et ne relève pas non plus des catégories de biens énumérées à l'[article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques](#). Le droit d'usage de cet actif incorporel peut donc être cédé, notamment à des fins commerciales et par le biais d'un contrat de cession. Une telle cession n'entraîne pas la cession du nom de la commune, mais uniquement celle de la possibilité de l'utiliser pour certains produits. L'enregistrement par la commune de Vendôme de son nom en tant que marque, dont elle a ensuite cédé le droit d'usage au groupe Vuitton afin qu'il l'utilise pour ses



produits, est donc possible. La délibération autorisant cette cession a cependant été annulée, dès lors que la commune, en ne justifiant pas le montant de la cession en litige, ne lui a pas permis d'en contrôler les modalités de calcul (TA Orléans, 24 septembre 2025, *Association « Vendôme, notre patrimoine »*, n° [2102661](#)).

■ Le règlement domanial destiné à la gestion et la mise en valeur des biens syndicaux doit être compatible avec les droits issus de la coutume du Pays de Soule.

Saisi notamment par la commune de Larrau, le tribunal a annulé deux articles du règlement domanial des estives approuvé par une délibération de la commission syndicale du Pays de Soule. Cette commission a pour mission d'administrer les biens communaux détenus en indivision par les communes du Pays de Soule, dont fait partie la commune de Larrau. Le tribunal a estimé que les dispositions du règlement relatives à la valorisation de ces territoires devaient être compatibles avec les droits d'usage issus de la coutume de Soule, datant de 1520, qui comprennent un droit de pacage reconnu aux habitants, et des droits particuliers d'accès direct aux parcours pastoraux et aux surfaces d'estive pour les éleveurs relevant du statut d'Atandesak, ainsi qu'un droit *sui generis* de cayolar, défini par un arrêt de la cour d'appel de Pau du 6 avril 1881, comme un ensemble indivisible de droits comprenant un droit réel de pacage, ainsi que la propriété pleine et entière des bâtiments et du terrain attenants destinés au parc et au gîte d'un troupeau. Le règlement en litige a été censuré sur trois points : le premier, en tant que la définition de la notion d'habitant, qui détermine les ayant droits sur les biens communaux indivis, exige que l'activité pastorale soit exercée à titre principal dans la vallée de la Soule et qu'il exclut les éleveurs pluriactifs, retraités ou âgés de plus de 70 ans, ces conditions ne présentant aucun lien avec la condition de domicile qui fonde la qualité d'habitant ; le deuxième, en tant que, pour encadrer l'usage des habitats en montagne (statut d'Atandesak), il pose des exigences si spécifiques qu'elle restreignent de manière disproportionnée la liberté d'entreprendre des éleveurs concernés ; le troisième, enfin, en tant que l'accès au parcours du cayolar (destiné à répondre aux besoins des éleveurs ovins en transhumance) est soumis à l'autorité préalable de la commission syndicale et que celle-ci peut, sans l'accord préalable des cayolaristes, autoriser des éleveurs ne disposant pas de la qualité d'ayant droits à utiliser les cayolars restés libres durant l'estive (TA Pau, 3 décembre 2025, *Commune de Larrau*, n° [2200769](#)).

■ Impossibilité pour le concessionnaire de contourner les règles relatives aux biens « de retour » en confiant à un tiers la construction des biens nécessaires à l'exploitation de la concession.

Statuant un peu avant la décision *Commune de Berck-sur-Mer* du 17 juillet 2025 (CE, n° [503317](#), Rec.), la cour considère que le bâtiment du casino de Boulogne-sur-Mer, édifié par la filiale immobilière de la société titulaire de la concession de service public, constitue un bien de retour de la concession justifiant qu'il soit mis fin à la convention d'occupation du domaine public dans le cadre de l'attribution de la délégation à un nouveau concessionnaire. Le montage contractuel conduisant à dissocier la propriété de l'immeuble abritant le casino, édifié par un tiers, et l'exploitation du casino, ne pouvait pas faire obstacle à l'application du régime des



biens de retour, à partir du moment où ces deux sociétés appartenaient au même groupe et où l'immeuble édifié était depuis l'origine destiné à abriter le casino et, par conséquent, à concourir à l'exécution du contrat de concession (CAA Douai, 2 avril 2025, *SAS Partouche immobilier*, n° [21DA02161](#)).

■ Les ossements du chevalier Bayard appartiennent au domaine public de la commune où celui-ci a été inhumé en 1524.

Les ossements du chevalier Bayard, exhumés en 1937 de la chapelle du couvent des Minimes situé dans la commune de Saint-Martin-d'Hères, avaient été déposés par cette dernière aux archives départementales. Émus des conditions de conservation de ces restes, les descendants du chevalier en ont sollicité la restitution pour leur donner une sépulture ou les exposer dans un musée dédié. Après avoir confirmé que le dépôt aux archives n'impliquait pas transfert de propriété au département et qu'ainsi seule la commune était compétente pour se prononcer sur la demande, la cour a confirmé que le refus de son maire était justifié par l'appartenance des ossements au domaine public communal. Il en résulte que la commune, conformément au principe d'inaliénabilité qui régit les biens relevant du domaine public, ne pouvait que rejeter la demande de restitution des ossements (CAA Lyon, 6 novembre 2025, *Mme G.*, n° [22LY00645](#)).

2.2.9. Droits civils et individuels

■ Les règles de légalisation applicables à un acte public établi par une autorité étrangère sont celles en vigueur à la date à laquelle intervient cette légalisation et non celle à laquelle l'acte légalisé est produit aux autorités françaises.

Le tribunal était saisi d'un classement sans suite d'une demande de naturalisation prononcé sur le fondement de l'[article 40 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993](#) à raison d'un défaut de réponse dans le délai imparti par une mise en demeure de produire certaines pièces, en l'occurrence une copie intégrale de l'acte de naissance avec filiation comportant la double légalisation. Or, le régime de légalisation des actes publics établis par une autorité étrangère a été modifié à la suite de l'annulation du [décret n° 2020-1370](#) du 10 novembre 2020 par le Conseil d'État (CE, 7 avril 2022, *M. D.*, n° [448296](#)), et de l'édiction d'un nouveau décret – le [décret n° 2024-87](#) du 7 février 2024. En l'espèce, le requérant avait fait légaliser le document demandé suivant les règles applicables avant l'entrée en vigueur de ce dernier décret (le 1^{er} avril 2024), mais l'avait produit à l'administration après cette date. Avant le 1^{er} janvier 2021 et entre le 31 décembre 2022 et le 31 mars 2024, les actes devaient être légalisés soit, en France, par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire de l'État où l'acte a été établi, soit, à l'étranger, par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire français en résidence dans cet État, seules autorités habilitées. Depuis le 1^{er} avril 2024, en



principe, seul l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire français est compétent pour légaliser les actes publics émis par les autorités de son État de résidence. Le tribunal a jugé que les modalités de légalisation applicables à un acte public étranger pour sa production en France sont déterminées par les règles en vigueur à la date de légalisation de cet acte, et non à la date où cet acte est présenté auprès des autorités françaises. Le tribunal a donc annulé la décision de classement sans suite au motif que le préfet avait appliqué à tort le régime en vigueur depuis le 1^{er} avril 2024 à un acte public légalisé en 2023 (TA Melun, 23 octobre 2025, *M. M.*, n° [2502911](#)).

■ **La diffusion dans un cinéma municipal d'un film portant un sujet religieux ne méconnaît pas le principe de laïcité au respect duquel est tenue une personne publique.**

Saisi sur le fondement de l'[article L. 521-2 du code de justice administrative](#), le juge des référés a ordonné au maire de Marseille d'assurer la diffusion du film *Sacré-Cœur* dans un cinéma exploité en régie municipale, conformément à la programmation initiale. Alors que celui-ci avait motivé ce retrait par l'obligation de neutralité du service public, le juge des référés a jugé que la programmation de ce film dans un cinéma municipal ne méconnaît pas, en tant que telle, le principe de laïcité dès lors que cette diffusion n'exprime pas la reconnaissance par la commune d'un culte, ni ne marque sa préférence pour un culte, ni ne constitue une subvention directe ou indirecte à une telle œuvre. Dès lors, en annulant sa diffusion au dernier moment, le maire a porté à la liberté d'expression, de création et de diffusion artistiques une atteinte grave et manifestement illégale (JRTA Marseille, 25 octobre 2025, *M. R. et autres*, n° [2513174](#)).

■ **L'hébergement en séjour de vacances d'un enfant en transition de genre peut légalement tenir compte du sexe renseigné sur l'acte de naissance.**

La cour confirme la légalité de la décision d'une commune ayant prévu l'hébergement en dortoir de filles, lors d'un séjour de vacances, d'un enfant de 13 ans, de sexe féminin à la naissance mais ayant obtenu le changement de son prénom à l'état-civil de féminin à masculin et étant suivi en consultation d'accompagnement des transidentités dans un hôpital parisien. Elle juge que l'[article R. 227-6 du code de l'action sociale et des familles](#), qui dispose que les filles et les garçons de plus de six ans accueillis dans un centre de vacances doivent dormir dans des lieux séparés, distingue les enfants selon leur sexe et n'a donc pas été méconnu. Elle estime par ailleurs que, si la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le droit pour chacun d'établir les détails de son identité d'être humain constituait une composante du droit au respect de la vie privée et que ce droit comprend le droit au développement personnel et à l'intégrité physique et morale (CEDH, Gde Ch., 11 juillet 2002, *Goodwin c. Royaume-Uni*, n° [28957/95](#)), ce droit n'a pas en l'espèce été méconnu, compte tenu notamment des contraintes matérielles s'imposant à la commune et des démarches engagées en vain par celle-ci pour permettre d'offrir à l'enfant un hébergement conforme à son identité de genre (CAA Versailles, 24 juin 2025, *Mme L.*, n° [24VE02253](#)).



■ Une mutuelle est en droit d'obtenir communication des demandes de mise à disposition d'une chambre particulière présentée par un patient hospitalisé lorsqu'elle en supporte la charge financière.

Le tribunal était saisi d'un refus d'un hôpital de communiquer à un organisme de mutuelle les formulaires de demandes que des patients ont complétés en vue d'obtenir le bénéfice d'une chambre particulière dans le cadre de leur hospitalisation. Il a jugé que les documents relatifs à l'attribution d'une chambre particulière dans le cadre de l'hospitalisation d'un patient ne comprennent, en principe, aucune information médicale et revêtent, dès lors, le caractère de documents administratifs, au sens de l'[article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration](#) (CRPA), dont le régime de communication applicable est celui prévu par le livre III du même code. De tels documents, en tant qu'ils révèlent le choix des patients quant aux caractéristiques de leur hospitalisation, comportent des mentions couvertes par le secret de la vie privée des intéressés et ne sont, en principe, communicables qu'aux seuls intéressés. Le tribunal estime toutefois que, dès lors que le coût des chambres individuelles peut être pris en charge, en tout ou partie, par les organismes mutualistes au titre des différents contrats qui les lient à leurs adhérents et que des conventions permettent aux établissements publics de santé de facturer le coût de ces prestations à ces organismes, les documents relatifs à l'attribution d'une chambre particulière sont de nature à permettre à ces derniers de vérifier le bien-fondé des sommes ainsi mises à leur charge, en s'assurant notamment que leurs adhérents ont effectivement sollicité le bénéfice d'un tel régime spécial ou en ont bénéficié. Le tribunal en déduit que ces documents sont susceptibles de présenter un lien direct avec le bien-fondé de la créance que détiennent les établissements publics de santé à l'égard de ces organismes mutualistes et qu'ainsi ces derniers doivent être regardés comme étant intéressés, au sens de l'[article L. 311-6 du CRPA](#), par l'objet et le contenu des formulaires de demandes de chambres particulières, dès lors qu'il s'agit des justificatifs des prestations qui leur ont été facturées par ces établissements (TA Dijon, 25 septembre 2025, *Société mutuelle Unéo*, n° [2500096](#)) *pourvoi en cassation*.

2.2.10. Eaux

■ Un arrêté préfectoral restreignant les usages de l'eau en période de sécheresse n'est pas illégal en tant qu'il réduit temporairement l'activité des stations de lavage d'automobiles.

Sur le fondement de l'[article L. 211-3 du code de l'environnement](#), le préfet du Var a placé la zone « Huveaune amont » en situation de crise sécheresse et n'a permis qu'aux seules stations de lavage dotées d'un dispositif de recyclage à 70 % de continuer à exercer seulement un programme de lavage par rouleaux ne dépassant pas cent litres d'eau. Le tribunal administratif de Toulon a rejeté plusieurs recours après avoir considéré que le principe de participation du public, prévu notamment par l'[article 7 de la Charte de l'environnement](#), n'avait pas été méconnu, dès lors que



le comité « ressources en eau » du Var a été consulté. De plus, il a été jugé, d'une part, que l'arrêté en litige n'est pas disproportionné, dès lors qu'il ne prévoit pas une interdiction générale d'activité et qu'il ne s'applique que pour une durée limitée, et, d'autre part, qu'il ne porte pas une atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie et à la liberté d'entreprendre, compte tenu des buts poursuivis (TA Toulon, 7 février 2025, *SARL Aquali et autres*, n° [2302811](#)).

■ L'État n'a commis, dans le cadre de la police de l'eau, aucune faute en encadrant les prélèvements en eau accordés à la société des eaux de Volvic.

Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté le recours des propriétaires de sources alimentées par l'aquifère de Volvic. Ces derniers reprochaient au préfet du Puy-de-Dôme ne pas avoir pris les mesures nécessaires à l'alimentation en eau de celles-ci, notamment en limitant les prélèvements autorisés au bénéfice de la société des eaux de Volvic. Cette responsabilité ne peut être engagée que s'il est établi que le préfet, chargé d'une mission de surveillance et de contrôle de la ressource en eau, disposait des informations démontrant un tarissement des sources appartenant aux requérants résultant des prélèvements d'eau autorisés au profit de la société des eaux de Volvic. Or, le tribunal estime qu'il n'est pas établi que, avant le 1^{er} mars 2022, le préfet aurait disposé d'informations lui permettant d'imputer le tarissement des sources appartenant aux requérants au caractère excessif des prélèvements autorisés dans l'aquifère au bénéfice de la société des eaux de Volvic. Par ailleurs, le préfet, qui avait mis en place dès 2014 un comité de suivi de la recharge en eau de l'aquifère de Volvic et avait été alerté, en février 2020, sur le niveau bas d'un point de contrôle, a prescrit, par un arrêté du 21 décembre 2021, la réduction de 10 % des prélèvements maximum autorisés concernant l'intégralité des forages de la société des eaux de Volvic afin de garantir les ressources en eau de l'aquifère. En outre, par un arrêté du 10 avril 2024, le préfet a renforcé ces mesures de diminution en portant à 20 % la réduction des prélèvements autorisés au bénéfice de la société des eaux de Volvic et les a assorties de mesures spécifiques en périodes de sécheresse et pour toute situation nécessitant la sauvegarde de la ressource en eau de l'aquifère de Volvic (TA Clermont-Ferrand, 18 juillet 2025, *Mme et M. H.*, n° [1800999](#)).

■ Engagement de la responsabilité de l'État pour carence fautive en raison du préjudice écologique résultant de la prolifération des algues vertes en Bretagne.

Saisi de deux recours formés par l'association Eau & Rivières de Bretagne, le tribunal reconnaît que les mesures mises en œuvre par le préfet de la région Bretagne sont insuffisantes pour lutter contre les échouages d'algues vertes sur le littoral breton. La persistance des marées vertes, voire leur augmentation en superficie et en durée, résulte de teneurs en nitrates dans les cours d'eau bretons qui sont supérieures à la valeur de 18 milligrammes par litre fixée par un arrêté ministériel du 5 mars 2015. Au regard des données chiffrées produites à l'instance, le tribunal considère que la politique publique menée pour lutter contre la prolifération des algues vertes, bien qu'ayant concouru à diminuer la concentration moyenne en nitrates dans les



cours d'eau bretons, demeure insuffisante pour réduire durablement le phénomène d'eutrophisation qui est à l'origine des échouages d'algues vertes sur le littoral. L'État méconnaît, en cela, les objectifs découlant de la [directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000](#), qui établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, et de la [directive 91/676/CEE du 12 décembre 1991](#) relative à la protection des eaux contre les nitrates de sources agricoles, ainsi que les dispositions législatives et réglementaires prises pour leur transposition. En conséquence, le tribunal, d'une part, enjoint au préfet de prendre dans un délai de dix mois toutes les mesures nécessaires pour réduire effectivement la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole sur le territoire breton, en se dotant notamment d'outils de contrôle permettant un pilotage effectif des actions menées et, d'autre part, engage la responsabilité fautive de l'État au titre des carences constatées dans la lutte contre la prolifération des algues vertes, qui sont à l'origine du préjudice écologique qu'il lui appartient de faire cesser, et reconnaît l'existence d'un préjudice moral subi par l'association Eau & Rivières de Bretagne, agréée au titre de la protection de l'environnement (TA Rennes, 13 mars 2025, *Association Eau et Rivières de Bretagne*, n°s [2204983](#) et [2204984](#)).

■ Engagement de la responsabilité de l'État pour carence fautive en raison du décès d'un joueur causé par les émanations sulfurées provenant de la prolifération des algues vertes en Bretagne.

Un habitant des Côtes-d'Armor a trouvé la mort alors qu'il pratiquait la course à pied dans l'estuaire du Gouessant, situé sur le territoire de la commune d'Hillion. Les proches de la victime ont demandé au tribunal de condamner l'État à les indemniser des préjudices subis en raison de ce décès. Le tribunal administratif de Rennes a rejeté ce recours pour défaut de lien direct et certain entre le décès et la pollution des algues vertes, dont la décomposition engendre des émanations de sulfure d'hydrogène. La cour retient quant à elle la responsabilité fautive de l'État en raison de ses carences dans la mise en œuvre de la réglementation européenne et nationale destinée à protéger les eaux de toute pollution d'origine agricole. Elle estime, en se fondant notamment sur plusieurs pièces qui n'avaient pas été présentées au tribunal, que le décès de la victime, qui est survenu instantanément et a été causé par un œdème pulmonaire massif et fulgurant, ne pouvait s'expliquer autrement que par une intoxication mortelle par inhalation d'hydrogène sulfuré à des taux de concentration très élevés, tels que ceux relevés sur le site du décès, lors des investigations réalisées, quelques semaines plus tard, sur réquisition du procureur de la République de Saint-Brieuc. Cependant, la victime, qui avait l'habitude de pratiquer la course à pied sur cette portion du littoral, connaissait les dangers de l'estuaire du Gouessant. La cour considère donc que la victime a pris des risques en allant dans ce secteur et juge en conséquence que l'État est responsable à hauteur de 60 % seulement des conséquences dommageables du décès (CAA Nantes, 24 juin 2025, *Mme H. et autres*, n° [23NT00199](#)).



2.2.11. Élections et référendum

■ **Un conseiller municipal représentant la commune au sein d'un établissement public territorial peut, sur sa démission, être remplacé par le conseil municipal.**

Une conseillère municipale, en outre conseillère d'établissement public territorial, a démissionné de ses fonctions d'adjointe au maire. Le conseil municipal de la commune a alors choisi d'élire un remplaçant au sein du conseil territorial. Saisi d'un déféré préfectoral contre ce remplacement, le tribunal a jugé que l'[article L. 2121-33 du code général des collectivités territoriales](#) permettait le remplacement des conseillers territoriaux élus par le conseil municipal, au contraire des conseillers communautaires qui, pour l'essentiel, sont élus au suffrage universel direct. Le tribunal a par ailleurs constaté que, en l'espèce, la démission de l'adjointe au maire était de nature à faire évoluer les équilibres politiques au sein du conseil municipal et ainsi à justifier le remplacement de l'intéressée au sein de l'établissement public territorial (TA Montreuil, 6 juin 2025, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, n° [2506144](#)).

2.2.12. Énergie

■ **L'absence de prorogation du délai de recours en matière d'actes relatifs aux installations et ouvrages de production d'énergie renouvelable prévaut pour le recours administratif formé par le préfet avant un déféré.**

L'[article R. 311-6 du code de justice administrative](#) définit un régime contentieux spécifique destiné à réduire la durée des procédures juridictionnelles engagées à l'encontre de projets portant sur l'installation de production d'énergie à partir de sources renouvelables (hors énergie éolienne). Il s'applique, en application du 25° du I de l'article R. 311-6, à tout acte préalable nécessaire à l'adoption des décisions mentionnées au I de ce même article, au titre desquelles figurent les permis de construire délivrés en application de l'[article L. 421-1 du code de l'urbanisme](#). Par dérogation aux dispositions spéciales applicables, et en application du II de cet article, le délai de recours contentieux contre les décisions mentionnées au I est de deux mois à compter du point de départ propre à chaque réglementation, sans que ce délai ne puisse être prorogé par l'exercice d'un recours administratif. Après avoir considéré que la délibération attaquée, relative à un projet de parc photovoltaïque d'une puissance de 115,83 MWatt, constitue un acte préalable nécessaire à l'obtention d'un permis de construire et entrant dans le champ d'application de l'article R. 311-6, le tribunal juge que, en application du II de cet article et, en l'absence de disposition particulière régissant les déférés préfectoraux, le recours gracieux effectué par le préfet à l'encontre de la délibération litigieuse n'a pas eu pour effet de proroger le délai de recours contentieux à l'encontre de cette décision. Il en a déduit en espèce que le déféré dont il a été saisi était tardif (TA Montpellier, 19 juin 2025, *Préfet de l'Hérault*, n° [2406132](#)).



■ **La décision ministérielle fixant les obligations d'économies d'énergie à l'adresse des vendeurs de fioul domestique peut être contestée par voie d'action.**

En vertu de l'[article L. 221-1 du code de l'énergie](#), les personnes qui vendent du fioul domestique aux consommateurs finaux et dont les ventes annuelles sont supérieures à un seuil défini par décret en Conseil d'État sont soumises à des obligations d'économies d'énergie. La mise en demeure d'acquiescer des certificats d'économie d'énergie qui est prévue à l'[article L. 221-3 du même code](#) constitue un simple acte préparatoire, dès lors qu'elle est dépourvue d'effets propres et que les décisions, notamment de sanctions, auxquelles elle est susceptible d'aboutir sont intégralement régies par le code de l'énergie. En revanche, l'arrêté ministériel qui, en amont de cette mise demeure, fixe les obligations d'économies d'énergie, a en lui-même un caractère décisif et est donc susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, sans que la personne intéressée ne soit tenue, pour pouvoir en critiquer la légalité, d'attendre les décisions susceptibles d'être prises à l'issue de la procédure de mise en demeure (TA Châlons-en-Champagne, 27 novembre 2025, *Société Dony Combustibles*, n° [2301290](#)).

■ **L'autorité de sûreté nucléaire est compétente pour recueillir les signalements externes d'un lanceur d'alerte lorsque ceux-ci portent sur les relations individuelles et collectives de travail ou aux conditions de travail au sein des installations nucléaires.**

L'[article 8 \(II\) de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016](#) dispose que tout lanceur d'alerte peut adresser un signalement externe, soit après avoir effectué un signalement interne, soit directement à l'autorité compétente parmi celles désignées par décret. En vertu du [décret n° 2022-1284](#) du 3 octobre 2022, l'autorité compétente pour recueillir les signalements externes en matière de « *relations individuelles et collectives du travail, conditions de travail* » est la direction générale du travail et celle compétente en matière de « *radioprotection et sûreté nucléaire* » est l'autorité de sûreté nucléaire (ASN). Celle-ci étant par ailleurs titulaire des missions d'inspection du travail au sein des installations nucléaires en vertu de l'[article R. 8111-11 du code du travail](#), le tribunal a jugé que l'ASN est l'autorité compétente pour recueillir et traiter les signalements internes d'un agent travaillant sur un site d'installation nucléaire, quand bien même ceux-ci ne sont relatifs qu'aux relations individuelles et collectives de travail ou aux conditions de travail du demandeur (TA Orléans, 16 octobre 2025, *M. C.*, n° [2303005](#)).

■ **Annulation des autorisations préfectorales pour l'installation d'un parc d'éoliennes en raison de l'effet de saturation visuelle qui s'y attache.**

Saisi en appel d'un litige relatif à l'installation d'un parc d'éoliennes terrestres, la cour a mis en œuvre les principes posés par le Conseil d'État (CE, 13 juillet 2012, *Association Engoulevent*, n° [345970](#), [346280](#), Rec.) qui imposent de tenir compte de l'effet d'encerclement résultant du projet en évaluant, au regard de l'ensemble des parcs installés ou autorisés et de la configuration particulière des lieux, notamment en termes de reliefs et d'écrans visuels, l'incidence du projet sur les angles



d'occupation et de respiration, ce dernier s'entendant du plus grand angle continu sans éolienne depuis les points de vue pertinents (CE, 10 novembre 2023, *Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires c/ Société WP France 23*, n° [459079](#), T.). Elle relève en l'espèce que le parc en litige composé de soixante-trois éoliennes d'une hauteur de pale de deux cents mètres de hauteur est implanté sur un vaste plateau composé de terres agricoles peu boisé offrant de larges vues et comportant peu d'obstacles visuels. Il génère ainsi de fortes visibilitées en raison du nombre important d'éoliennes dans un rayon de dix kilomètres déjà autorisées dans le secteur. Les seuils d'alerte admis pour apprécier le phénomène de saturation visuelle sont largement dépassés pour les habitants de cinq villages. La cour note que ni le relief, ni la végétation, ni des mesures de réduction pourraient masquer les éoliennes prévues par le projet et atténuer les effets d'encerclement et de saturation visuelle pour les habitants. Elle en déduit que le projet en litige aggrave de manière significative l'encerclement des horizons de ces villages limitrophes du parc éolien. Enfin elle considère que ces atteintes ne paraissent pas régularisables sans une évolution très significative du projet qui ne se bornerait pas à la suppression de quelques éoliennes et nécessiterait de réaliser une nouvelle étude d'impact (CAA Nancy, 3 avril 2025, *Collectif de défense des riverains du Mont des Quatre Faux et autres*, n° [20NC00801](#)) *pourvoi en cassation*.

■ Modalités d'appréciation des motifs justifiant l'exploitation d'un terminal méthanier flottant dans le port du Havre.

Le ministre chargé de l'énergie a refusé d'abroger [l'arrêté du 13 mars 2023](#) fixant les objectifs de mise en service, d'exploitation et de capacités de traitement de gaz naturel liquéfié d'un terminal méthanier flottant (TMF) dans le port du Havre. Le tribunal a annulé ce refus en jugeant, au regard des termes de la [loi n° 2022-1158](#) du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, lus à la lumière de la réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° [2022-843 DC](#) du 12 août 2022, que l'existence d'une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz justifiant la mise en service du TMF afin d'augmenter les capacités nationales de traitement doit s'apprécier tant lors de la mise en service qu'au cours de la durée d'exploitation du TMF, alors même que cette durée a été fixée à cinq ans au plus par l'article 30 de la loi précitée (TA Rouen, 16 octobre 2025, *Association Écologie pour le Havre*, n° [2500086](#)).

2.2.13. Enseignement et recherche

■ L'exclusion d'un étudiant d'un IFSI motifs pris d'actes incompatibles avec la sécurité des personnes prises en charge ne constitue pas une décision devant être précédée d'une information quant au droit de se taire de l'intéressé.

Lorsque, en application des dispositions des articles 15 et 16 de [l'arrêté du 21 avril 2007 relatif aux conditions de fonctionnement des instituts de formation paramédicaux](#), la section compétente pour le traitement pédagogique des situations individuelles



exclut un élève au motif qu'il a accompli des actes incompatibles avec la sécurité des personnes prises en charge, elle ne se prononce pas sur la méconnaissance par cet élève d'obligations inhérentes à l'emploi qu'il a vocation à occuper ou au règlement de l'institut de formation, mais elle édicte une décision qui tire les conséquences des insuffisances professionnelles de l'étudiant à exercer la profession pour laquelle il est formé. La décision prise dans ce cadre ne revêt pas les caractères d'une sanction et peut ainsi intervenir sans que l'administration ne soit tenue au préalable d'engager une procédure au cours de laquelle l'étudiant devrait être informé de son droit de se taire (TA Besançon, 25 septembre 2025, *Mme A.*, n° [2401154](#)).

2.2.14. Étrangers

■ **Légalité de la liquidation provisoire d'une astreinte en raison de l'insuffisance des mesures préfectorales destinées à rétablir la procédure de dépôt des demandes de titre de séjour par présentation personnelle des intéressés en préfecture.**

La préfète de l'Isère a annoncé la mise en place d'un téléservice obligatoire pour les démarches des étrangers ne relevant ni de l'[article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#) ni de la procédure de téléservice obligatoire sur le site « Administration numérique pour les étrangers en France ». Des associations de protection des étrangers ont saisi le juge des référés du tribunal afin qu'il suspende cette procédure de dématérialisation, privant les étrangers en cause de tout accueil personnel en préfecture. Celui-ci a jugé que, si la préfète peut autoriser le dépôt de pièces par voie électronique, elle ne peut légalement déroger à l'obligation de présentation personnelle de l'étranger dans ses services. Il a constaté une nouvelle fois que les mesures mises en place par la préfète ne sont pas de nature à satisfaire l'injonction prononcée en mars 2025. Il a fait droit aux conclusions reconventionnelles des associations en portant l'astreinte à six cents euros par jour de retard et a condamné l'État à leur verser à chacune une somme de mille euros au titre de la liquidation provisoire de l'astreinte (JRTA Grenoble, 22 octobre 2025, *Préfète de l'Isère*, n° [2509878](#)).

■ **L'administration ne peut, passé un délai raisonnable, opposer à un étranger l'incomplétude de sa demande de titre de séjour pour refuser de l'enregistrer.**

L'[annexe 10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#) (CESEDA) prévoit qu'un dossier de demande de titre de séjour doit comporter un des justificatifs de domicile qu'elle liste. Toutefois, un étranger dépourvu de domicile stable et dans l'impossibilité de produire un tel justificatif peut présenter une attestation d'élection de domicile délivrée par une association. Le tribunal, statuant en formation plénière, a jugé que lorsqu'est seulement produite une attestation d'élection de domicile, sans que les éléments du dossier ne permettent de considérer que le demandeur est dépourvu de domicile stable, le préfet peut refuser d'enregistrer la demande pour incomplétude, après avoir invité l'intéressé à compléter sa demande,



ainsi que le prévoient les dispositions de l'[article R. 431-11 du CESEDA](#). Toutefois, eu égard aux effets qui y sont attachés et au principe de sécurité juridique, ce refus doit intervenir dans un délai raisonnable, inhérent au contrôle sommaire qu'implique l'appréciation de la complétude du dossier. Ce délai commence à courir, soit à compter du dépôt de la demande initiale de l'intéressé, soit, le cas échéant, à l'expiration du délai accordé par le préfet pour compléter la demande, soit, enfin, à réception des pièces demandées si ces dernières ont été communiquées dans le délai fixé par le préfet. Passé ce délai, le préfet ne peut plus légalement refuser l'enregistrement de la demande pour le motif tiré de son incomplétude (TA Paris, Plén., 31 octobre 2025, *Mme E.*, n° [2521800](#)).

■ **L'accès au territoire de la Martinique ne peut être refusé à un ressortissant étranger titulaire d'un titre de séjour en cours de validité.**

Un ressortissant béninois, titulaire d'un titre de séjour étudiant en cours de validité et poursuivant des études universitaires sur le territoire métropolitain, est venu en Martinique pour y effectuer un séjour de vacances. Alors qu'il effectuait les formalités du contrôle aux frontières de l'aéroport, après l'atterrissage de son vol en provenance d'Orly, les services de la police aux frontières ont édicté à son encontre une décision de refus d'entrée sur le territoire, au motif qu'il n'avait pas pu présenter de justificatif d'hébergement. Réacheminé l'après-midi même vers la métropole avec son bagage, par le vol retour de la compagnie aérienne, l'intéressé a immédiatement saisi le tribunal afin d'obtenir l'annulation de cette décision de refus d'entrée sur le territoire. Le tribunal a rappelé que la délivrance d'un titre de séjour permet à l'étranger qui en est titulaire, pendant toute sa durée de validité, de circuler librement sur le territoire français, en métropole comme dans les départements d'outre-mer, et d'être admis à entrer sur le territoire français, y compris en Martinique, sur la seule présentation de ce titre de séjour et d'un passeport. Il a relevé en l'espèce que le titre de séjour dont était titulaire l'étudiant béninois était en cours de validité et que l'intéressé, qui avait présenté ce titre de séjour et son passeport au moment du contrôle aux frontières, remplissait toutes les conditions pour être admis en Martinique, sans qu'aucun autre document ou justificatif ne puisse être exigé par les services de la police aux frontières (TA Martinique, 20 novembre 2025, *M. E. S.*, n° [2500370](#)).

■ **Un étranger résidant en France sous couvert d'une autorisation provisoire de séjour délivrée en application de l'article L. 432-12 du CESEDA ne peut, dans le cas où il aurait omis de solliciter le renouvellement de cette autorisation, faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français.**

Lorsque, sur le fondement du 1° de l'[article L. 432-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#) (CESEDA), le renouvellement de la carte de résident d'un étranger lui est refusé au motif que sa présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public, le préfet, conformément à l'[article L. 432-12](#), ne peut, sur le fondement de l'[article L. 611-1](#) du même code, l'obliger à quitter le territoire français. Il peut en revanche prendre à son égard une décision d'expulsion ([art. L. 631-1 du CESEDA](#)). En l'espèce, un ressortissant algérien s'était vu refuser le renouvellement de son certificat de résidence algérien d'une durée de dix ans en application du 1° de l'article L. 432-3 du CESEDA et, compte tenu de ce qu'il ne



pouvait faire l'objet d'une expulsion, il s'est vu délivrer une autorisation provisoire de séjour, conformément à ce que prévoient les dispositions de l'[article L. 432-12 du CESEDA](#). Le préfet ne pouvait légalement se fonder sur le fait que l'intéressé n'avait pas demandé le renouvellement de cette autorisation provisoire de séjour pour prendre à son encontre une obligation de quitter le territoire français (TA Nice, 2 juillet 2025, *M. C.*, n° [2501568](#)).

■ Un étranger qui a obtenu la suspension des effets de l'arrêté d'expulsion ne peut légalement faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français fondée sur le retrait de son titre de séjour consécutif à cette expulsion.

Un ressortissant étranger résidant régulièrement sur le territoire français et dont la présence constitue une menace grave à l'ordre public peut faire l'objet soit d'un arrêté d'expulsion pris sur le fondement de l'[article L. 631-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#) (CESEDA), avec pour corollaire le retrait automatique de son titre de séjour en vertu de l'article R. 432-3 du même code, soit d'une décision de retrait de son titre de séjour en application de l'[article L. 432-4](#) de ce code, prise après un examen de sa situation personnelle et assortie, le cas échéant, d'une obligation de quitter le territoire français sur le fondement de l'article L. 611-1 de ce code. Par ailleurs, si le titre de séjour ainsi retiré avait une durée de validité de dix ans, seul un arrêté d'expulsion peut être pris selon les conditions fixées par l'[article L. 432-12 du CESEDA](#). Ces dispositions s'appliquent à tous les ressortissants étrangers, y compris aux ressortissants algériens. Ainsi, le tribunal considère que le requérant, ressortissant algérien, connu en sa qualité d'influenceur sous l'identité de « Doualemn », anciennement titulaire d'un titre de séjour d'une durée de validité de dix ans qui lui a été retiré à la suite d'une décision subséquente d'un arrêté d'expulsion pris par le ministre de l'intérieur en procédure d'urgence absolue, et dont l'exécution a été suspendue par une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris (JRTA Paris, 29 janvier 2025, *M. E... C...*, n° [2501017/4](#)) ne peut pas faire l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français en se fondant sur ce retrait de titre qui revêt un caractère automatique et indissociable de la procédure d'expulsion précédemment diligentée. Dès lors, il ne peut faire l'objet, le cas échéant, que de la procédure d'expulsion mentionnée à l'article L. 423-12 du CESEDA (TA Melun, 6 février 2025, *M. A.*, n°s [2501378](#), [2501379](#)).

2.2.15. Expropriation pour cause d'utilité publique

■ Rejet des recours formés contre la déclaration d'utilité publique des travaux de réalisation de la nouvelle ligne Provence-Côte d'Azur.

Saisi par de nombreuses associations, le tribunal valide la déclaration d'utilité publique des travaux nécessaires à la réalisation des phases 1 et 2 de la ligne nouvelle Provence Côte d'Azur. Le juge estime que compte tenu des mesures compensatoires



prévues, les inconvénients environnementaux et sociaux de l'opération ne sont pas excessifs au regard de l'intérêt que cette ligne ferroviaire présente, en termes de gains de temps pour les usagers et d'activités économiques dans une région fortement touchée par le chômage (TA Marseille, 18 juillet 2025, *Collectif Stop LGV Sud Sainte Baume et autres*, n° [2210559](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ **Rejet du recours formé contre la déclaration d'utilité publique du projet d'aménagement du « Triangle de Gonesse ».**

La cour saisie en appel de recours formés par plusieurs associations contre l'arrêté du préfet du Val-d'Oise déclarant d'utilité publique le projet d'aménagement de la zone d'aménagement concerté du « Triangle de Gonesse », comportant notamment un quartier d'affaires, sur un périmètre de 299 hectares, confirme le caractère d'utilité publique du projet après avoir effectué un bilan des avantages et inconvénients de l'opération et estime, au vu de ce bilan, que les atteintes à la propriété privée et les inconvénients liés à la disparition de terres agricoles ne sont pas excessifs au regard de l'intérêt en termes d'équipements publics et de créations d'emplois qu'il présente. Statuant comme juge de l'excès de pouvoir, elle refuse, du fait du caractère non réglementaire de cet arrêté, de se placer à la date du jugement pour exercer son contrôle de légalité (CAA Versailles, 6 mai 2025, *Association Collectif pour le Triangle de Gonesse et autres*, n° [23VE02211](#)).

2.2.16. Fonctionnaires et agents publics

■ **Une circulaire ne peut légalement prévoir, pour l'attribution des congés bonifiés, que la localisation en outre-mer du CIMM de l'agent lui est acquise s'il remplit certains critères dits « irréversibles ».**

Le tribunal était saisi d'un refus d'accorder à une fonctionnaire hospitalière un congé bonifié prévu à l'[article L. 651-1 du code général de la fonction publique](#) et qui est de droit pour les agents publics qui exercent en métropole alors que le centre de leurs intérêts matériels et moraux est situé en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin ou à Saint-Pierre-et-Miquelon. Une circulaire ministérielle du 2 août 2023 a été édictée pour préciser les modalités d'appréciation du centre des intérêts matériels et moraux (CIMM). À cet effet, elle reconnaît un « principe de conservation » sans limitation de durée du bénéfice de la détermination du CIMM pour l'octroi de congés bonifiés aux agents qui remplissent au moins trois des « critères irréversibles » qu'elle liste de façon non exhaustive. Tandis que la requérante se prévalait de la circulaire sur ce point, le tribunal a refusé d'en faire application au motif de son illégalité. Il a considéré que les deux ministres coauteurs de la circulaire ont excédé le champ de compétence qui leur est dévolu en vertu de leur qualité respective de chef de service. En effet, les dispositions de la circulaire qui reconnaissent des « critères irréversibles » et admettent la conservation du bénéfice du CIMM dans les conditions précitées créent une règle de droit nouvelle. (TA Toulouse, 19 mars 2025, *Mme X.*, n°s [2205256](#), [2403088](#)) *jugement frappé d'appel*.



■ Suspension des délibérations d'un conseil municipal et métropolitain créant pour les agents de la collectivité et de l'établissement des autorisations spéciales d'absence dites « 2^{ème} parent », « congé menstruel » et « congé interruption de grossesse ».

La juge des référés du tribunal a été saisie, sur le fondement des [articles L. 554-1 du code de justice administrative](#) et [L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales](#), par la préfète de l'Isère d'une demande de suspension de deux délibérations émanant des conseils municipal et métropolitain visant à créer de nouvelles autorisations spéciales d'absence pour leurs agents (« congés paternité et d'accueil » pour l'une et « 2^{ème} parent », « santé menstruelle » et « interruption de grossesse » pour l'autre). Elle estime que ces décisions sont entachées d'incompétence, mais précise que les chefs de service de ces collectivités peuvent légalement mettre en place les autorisations spéciales d'absence « 2^{ème} parent » et « interruption de grossesse » sur le fondement de l'[article L. 622-1 du code général de la fonction publique](#) (JRTA Grenoble, 17 février 2025, *Préfète de l'Isère*, n° [2500479](#)).

■ Les collectivités territoriales ne peuvent légalement instituer pour leurs agentes une autorisation spéciale d'absence en cas de menstruations incapacitantes.

Les autorisations spéciales d'absence des fonctionnaires constituent, au même titre que les congés proprement dits, un élément du statut des fonctionnaires intéressés. Dès lors, un nouveau régime d'autorisation spéciale d'absence, en tant qu'élément statutaire, ne peut être légalement édicté par une collectivité ou un établissement territorial dans le silence des lois et règlements. Si les collectivités territoriales, qui s'administrent librement dans le cadre des lois et règlements, peuvent instaurer des autorisations spéciales d'absence dites discrétionnaires, liées à la parentalité ou accordées à l'occasion de certains événements familiaux ([art. L. 622-1 du code général de la fonction publique](#)), les autorisations spéciales d'absence liées aux menstruations incapacitantes n'entrent pas dans le champ de cette catégorie d'autorisations spéciales d'absence. Le tribunal en a déduit que les délibérations par lesquelles deux collectivités ont instauré, à titre expérimental, un dispositif d'amélioration de la prise en charge de la santé gynécologique prévoyant la possibilité pour leurs agentes de bénéficier d'autorisations spéciales d'absence en cas de menstruations incapacitantes sont entachées d'une erreur de droit (TA Strasbourg, 24 juin 2025, *Préfet du Bas-Rhin*, n°s [2407417](#) et [2407418](#)) jugements frappés d'appel.

■ La situation d'un agent titulaire suspendu doit, après sa condamnation définitive par le juge pénal, être réglée par son administration dans un délai raisonnable.

Il résulte des dispositions des [articles L. 531-1, L. 531-2, L. 531-3 et L. 531-5 du code général de la fonction publique](#) que, à l'issue d'une période de suspension de quatre mois d'un agent public faisant l'objet de poursuites pénales, l'autorité administrative peut, lorsqu'aucune décision n'a été prise par l'autorité investie du pouvoir disciplinaire, décider de ne pas le réintégrer dans ses fonctions si l'intérêt du service y fait



obstacle. Elle peut alors lui attribuer provisoirement une autre affectation, procéder à son détachement ou prolonger la mesure de suspension en l'assortissant, le cas échéant, d'une retenue sur traitement. Le tribunal juge que lorsque ces poursuites pénales prennent fin en raison de l'intervention d'une condamnation pénale revêtant un caractère définitif, il appartient à l'administration de régler définitivement la situation de l'agent dans un délai raisonnable et de prononcer sa réintégration dès l'intervention de cette condamnation, à moins que la condamnation prononcée ou l'intérêt du service ne s'y oppose. Le tribunal a jugé en l'espèce que, si l'administration pouvait, après avoir été informée de la condamnation définitive d'un de ses agents titulaires, maintenir la mesure de suspension pour des motifs tirés de la protection de la victime, le règlement définitif de la situation de l'agent suspendu, intervenu presque sept mois après l'information relative à la condamnation pénale, revêt un caractère déraisonnable en tant qu'il excède une durée de cinq mois (TA Poitiers, 9 octobre 2025, *M. C.*, n° [2301737](#)).

■ **Un agent public ne méconnaît pas l'obligation statutaire d'exclusivité en exerçant une activité qui s'inscrit dans la gestion de son patrimoine personnel et familial.**

Les dispositions de l'[article L. 123-1 du code général de la fonction publique](#), qui interdisent à tout agent public d'exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit, ne font pas obstacle à ce qu'un fonctionnaire gère son patrimoine personnel et familial. Le tribunal a jugé qu'il en était ainsi de l'installation de panneaux solaires par un agent, sur le bien dont il est propriétaire et de la vente de l'électricité produite, cette activité ne nécessitant aucune autre intervention de sa part. Il a donc décidé qu'il n'exerçait pas une activité lucrative à titre professionnel, au sens de l'article L. 123-1 précité, et ce, alors même qu'il aurait créé une entreprise individuelle *ad hoc*. Par suite, l'avertissement, infligé à titre disciplinaire par le département, pour avoir exercé une telle activité professionnelle, en plus de ses obligations de service, au surplus, alors qu'il était placé en congé de longue maladie, est entaché d'une erreur d'appréciation (TA Châlons-en-Champagne, 15 juillet 2025, *M. C.*, n° [2401261](#)).

■ **En l'absence d'un dispositif institutionnalisé de décompte des heures travaillées, un agent alléguant avoir travaillé au-delà du temps de travail maximum ne peut obtenir réparation que de la perte de chance de pouvoir établir son temps de travail effectif.**

Les établissements publics de santé doivent disposer d'un dispositif fiable, objectif et accessible pour décompter le nombre journalier d'heures de travail effectuées par chaque agent, afin de s'assurer que la durée de son temps de travail effectif ne dépasse pas le plafond réglementaire (CE, 22 juin 2022, *Syndicat des jeunes médecins*, n° [446917](#), T.). L'absence d'un tel dispositif n'est pas à elle seule de nature à établir l'existence de dépassements de ce plafond. En revanche, le préjudice du praticien exerçant dans un établissement public de santé non doté du dispositif requis et qui amène des premiers éléments laissant présumer un dépassement constitue



un préjudice non de perte de rémunération, à défaut d'être certain, mais de perte de chance de pouvoir établir que son temps de travail a effectivement dépassé le plafond réglementaire (TA Rouen, 9 octobre 2025, *M. D.*, n° [2204500](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Modalité de décompte des retenues effectuées sur la rémunération d'un agent gréviste.

Si un employeur peut, en principe, retenir sur le salaire de ses agents grévistes l'équivalent de l'ensemble des journées non travaillées, y compris celles pendant lesquelles ils n'ont aucun service à accomplir, toutefois, seules peuvent être intégrées dans le décompte des retenues les journées de repos comprises entre deux jours de grève. La Poste ne pouvait donc légalement prélever un trentième sur la paie du requérant pour absence de service fait le dimanche alors qu'il a repris le service le lundi après avoir exercé son droit de grève pour la seule journée du samedi (TA Versailles, 30 janvier 2025, *M. X.*, n° [2207828](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Une collectivité ne peut légalement verser à ses agents des bons d'achats qui, dès lors, constituent un complément de rémunération illégal.

Par des délibérations du centre communal d'action sociale et de la commune de Pointe-à-Pitre, il a été permis d'attribuer aux agents des bons d'achat d'une valeur de cent euros pour les fêtes de fin d'année 2024. Ce dispositif inédit qui n'impliquait pas de participation des bénéficiaires à la dépense et qui présentait un caractère nouveau, ne peut être regardé ni comme une prestation d'action sociale, ni comme un avantage indemnitaire collectivement acquis. En outre, ce dispositif, présenté comme une mesure de soutien à l'économie locale, n'entre ni dans les attributions d'un centre communal d'action sociale, ni dans celles d'une commune en matière économique et sociale. Par conséquent, l'octroi de bons d'achat aux agents constitue un avantage financier indirect équivalent à un complément de rémunération illégal, dès lors qu'il n'existe aucun dispositif équivalent au bénéfice des agents de l'État (TA Guadeloupe, 30 juin 2025, *Préfet de la Guadeloupe*, n°s [2500013](#), [2500014](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Si les troubles psychiatriques n'ayant pas aboli le discernement d'un agent public ne font pas obstacle au prononcé d'une sanction disciplinaire, ils peuvent être pris en considération pour en déterminer le quantum.

Saisi de la révocation d'un agent titulaire de l'éducation nationale, le tribunal, après avoir, avant dire droit, diligenté une expertise psychiatrique, a annulé la décision en litige au motif que la révocation, sanction la plus sévère sur l'échelle définie à l'[article L. 533-1 du code général de la fonction publique](#), est disproportionnée. S'il estime à cet égard que le discernement de l'intéressé, qui a présenté des troubles psychiques graves, n'était pas aboli au moment de la commission des faits fautifs, ce qui justifie le prononcé d'une sanction, il retient toutefois que son discernement a été gravement altéré lors de cette période et a tenu compte, par ailleurs, de sa manière de servir antérieure dont l'exemplarité n'était pas contestée par l'administration (TA Toulon, 21 juillet 2025, *M. C.*, n° [2300242](#)) *jugement frappé d'appel*.



■ **Les règles relatives au montant minimum d'une indemnité de rupture conventionnelle accordée à un agent public ne peuvent être contournées par l'administration au moyen d'une transaction.**

En cas de rupture conventionnelle intervenue en application des dispositions du I de l'[article 72 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019](#), l'administration est tenue de verser à l'agent une indemnité spécifique dont le montant ne peut être inférieur à celui prévu par le [décret n° 2019-1593](#) du 31 décembre 2019 et doit être stipulé dans la convention de rupture conventionnelle. L'administration peut conclure ultérieurement une transaction avec un fonctionnaire pour mettre fin à un litige portant sur la mise en œuvre d'une rupture conventionnelle. Toutefois, cette transaction ne peut priver l'agent de l'indemnité à laquelle il a droit en application des dispositions législatives et réglementaires. Eu égard à la spécificité de la situation des fonctionnaires par rapport à leur employeur, les conventions de rupture conventionnelle peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Si la convention est devenue définitive, l'agent est fondé à exciper de son illégalité à l'appui d'un contentieux de pleine juridiction (CAA Toulouse, 23 décembre 2025, *Mme. B.*, n° [23TL02046](#)).

■ **Carence de l'administration à mettre en œuvre des mesures susceptibles de faire cesser des faits de harcèlement subis par un agent.**

Saisie d'un recours indemnitaire par un agent public, la cour rappelle l'obligation des autorités administratives de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et morale de leurs agents. Elle relève que, alors que des faits de harcèlement avait été signalés dès 2017 par une de ses agentes, la collectivité territoriale en cause n'a mis en place aucune action d'information et de formation sur les risques professionnels avant l'année 2020. En conséquence, aucun dispositif d'alerte et de prévention n'a pu empêcher que de nouveaux agissements se produisent en 2019. Par ailleurs, la collectivité n'a mis en place aucune organisation ni pris aucune mesure de nature à faire cesser le risque auquel cette agente était confrontée. Elle a ainsi commis une faute de nature à engager sa responsabilité (CAA Bordeaux, 8 avril 2025, *Mme Z.*, n° [23BX01106](#)).

2.2.17. Logement

■ **Un arrêté préfectoral portant encadrement des loyers à titre expérimental est annulé en raison de l'imprécision manifeste de son application géographique.**

Par un [décret n° 2021-114](#) du 2 septembre 2021, le Premier ministre a créé un dispositif expérimental d'encadrement des loyers visant à limiter l'augmentation du loyer en cas de conclusion d'un bail ou son renouvellement pour les logements mis en location dans les communes de Lyon et de Villeurbanne. Pour sa mise en œuvre, la préfète du Rhône a déterminé cinq zones de loyers encadrés dans chacune desquelles elle a fixé le loyer de référence, le loyer de référence majoré et le loyer de référence minoré, pour une durée d'un an à compter du 1^{er} novembre 2023. Quatre syndicats des professionnels de l'immobilier ont saisi le tribunal administratif pour



demander l'annulation de cet arrêté. Le tribunal rappelle que l'arrêté préfectoral contesté est un acte réglementaire qui, à ce titre, est soumis à l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme. Il relève à cet égard que, dans sa version publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture et pour la délimitation des secteurs géographiques concernés par les cinq zones de fixation des loyers encadrés, l'arrêté fait référence à une carte qui lui est annexée. Il constate ensuite que la carte annexée à l'arrêté, qui est peu précise, présente à l'échelle des communes concernées des secteurs dont les contours exacts ne sont pas déterminables, notamment s'agissant des voies qui les délimitent. Le tribunal juge ainsi que, compte tenu de son imprécision, l'arrêté méconnaît l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme et que le renvoi par l'arrêté vers les sites internet des services de l'État et de la métropole de Lyon ne peut pallier cette carence (TA Lyon, 14 octobre 2025, *Chambre syndicale des propriétaires et des copropriétaires immobiliers de Lyon et sa région et autres*, n° [2309987](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Rejet du référé-suspension formé contre un règlement local encadrant à Annecy et son agglomération la faculté de mettre des logements en location de courte durée.

Les [articles L. 631-7 à L. 631-9 du code de la construction et de l'habitation](#) permettent aux communes où est instituée la taxe annuelle sur les logements vacants ([décret n° 2013-392 du 10 mai 2013](#)) de subordonner les changements d'usage des locaux destinés à l'habitation en locaux à destination d'habitation en meublés de tourisme à une autorisation préalable délivrée par le maire. Lorsque le nombre de cette dernière catégorie de locaux, mis en location pour des courtes durées, représente une part trop importante sur le parc de logements destinés à la location longue durée ou à la vente, les collectivités locales peuvent, par voie réglementaire, restreindre les conditions de mise en location, notamment par la délivrance d'une autorisation individuelle préalable. Le nombre de ces autorisations peut être limité dans le temps, par personne et/ou par secteur géographique. Ce dispositif permet aux collectivités locales d'encadrer l'exercice du droit de propriété et de la liberté de proposer des services dans le but de pallier les difficultés rencontrées en matière de logement. À Annecy, le nombre d'autorisations, d'une durée maximale de quatre ans, a été limité à une par propriétaire (personne physique ou morale). Par ailleurs, le territoire communal a été découpé en trois secteurs pour lesquels un quota d'autorisations a été fixé. Lorsque ces seuils sont atteints, les demandeurs d'autorisation sont placés sur liste d'attente. Le juge des référés, saisi sur le fondement de l'[article L. 521-1 du code de justice administrative](#) par le syndicat des conciergeries de Haute-Savoie, a rejeté les demandes de suspension dirigées contre trois délibérations du conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Grand Annecy ayant pour objet d'approuver les règlements des vingt-sept communes membres de l'établissement qui fixe les conditions de délivrance des autorisations temporaires de changement d'usage de locaux d'habitation. Ces ordonnances suivent une précédente (JRTA Grenoble, 11 juillet 2023, *Syndicat Annecy Meublés*, n° [2302693](#)) qui avait suspendu des délibérations à l'objet analogue, le juge des référés ayant considéré qu'étaient de nature à créer un doute sérieux quant à leur légalité le moyen relatif à l'étendue



du règlement qui s'applique aux personnes morales et pas seulement aux personnes physiques et celui tiré de ce que les demandeurs des autorisations doivent prouver que le changement d'usage est autorisé par le règlement de copropriété (JRTA Grenoble, 27 mai 2025, *Syndicat des conciergeries de Haute-Savoie*, n° [2504135](#)).

■ Contrôle par le juge du fond du règlement local encadrant à La Rochelle la faculté de mettre des logements en location de courte durée.

En vue de lutter contre la pénurie de logements sur son territoire, la communauté d'agglomération de La Rochelle a adopté, puis modifié par deux délibérations des 20 octobre 2022 et 9 mars 2023, un règlement fixant les conditions dans lesquelles les autorisations de changement d'usage des locaux destinés à l'habitation, tant permanent que temporaire, peuvent être délivrées en vue de les louer de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage. Saisi par une cinquantaine de propriétaires et la Chambre syndicale des propriétaires et copropriétaires de La Rochelle et de l'Aunis, le tribunal a considéré que la forte augmentation du nombre de logements meublés destinés à une clientèle de passage n'y élisant pas domicile, effectuées de manière répétée et pour de courtes durées, au détriment des logements disponibles à la location de longue durée à destination des ménages et des étudiants notamment, caractérise une raison impérieuse d'intérêt général, au sens de l'[article 9 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006](#), tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne à l'occasion d'une question préjudicielle qui lui a été posée sur la compatibilité des [articles L. 631-7 à L. 631-9 du code de la construction et de l'habitation](#) avec les objectifs de cette directive (CJUE, Gde Ch., 22 septembre 2020, aff. jointes [C-724/18 et C-727/18](#)). Il annule toutefois la première délibération précitée en ce qu'elle impose des restrictions disproportionnées au regard de la pénurie de logements destinés à la location, notamment en interdisant la délivrance de toute autorisation de changement d'usage pour les logements d'une surface habitable inférieure à 35 m² de surface de plancher, sur l'ensemble du territoire de la commune. S'agissant de la seconde délibération, modificative du règlement, le tribunal juge que, en conditionnant la délivrance d'une autorisation de changement d'usage permanent à ce que le demandeur ne soit pas déjà bénéficiaire d'une autre autorisation pour un local situé sur la commune de La Rochelle et que le local en cause conserve les aménagements existants indispensables à l'habitation, la communauté d'agglomération a fixé des critères suffisamment clairs et précis, mais aussi proportionnés au regard de la situation du marché locatif. De même, il considère qu'est proportionné le mécanisme de compensation auquel le règlement subordonne la délivrance d'une autorisation de changement d'usage permanent dans le centre-ville de La Rochelle. Enfin, il considère que l'exclusion des personnes morales du bénéfice du régime d'autorisation temporaire de changement d'usage n'est pas justifiée par des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts poursuivis et que le règlement induit ainsi une discrimination entre les personnes physiques et morales, en méconnaissance de l'article 14 de la [Convention EDH](#) et de l'article 1^{er} de son [premier protocole additionnel](#) (TA Poitiers, 26 septembre 2025, *UNPI – Chambre syndicale des propriétaires et copropriétaires de La Rochelle et de l'Aunis*, nos [2203180](#), [2301292](#)) *jugement frappé d'appel*.



2.2.18. Marchés et contrats administratifs

■ **Une concession de service public ne peut être attribuée à un groupement constitué par des sociétés holding qui, en se prévalant du concours financier, personnel et matériel de leurs filiales, ne s'en justifiaient pas.**

Saisie par une société dont l'offre a été rejetée, la juge des référés a annulé, sur le fondement de l'[article L. 551-1 du code de justice administrative](#), la procédure de passation engagée par la communauté d'agglomération Saint Lô Agglo pour la gestion et l'exploitation du service public de transport routier de voyageurs pour la période 2026-2030. Elle a relevé que le groupement déclaré attributaire, composé de sociétés ayant la nature de holdings de détention ou d'animation, s'il peut se prévaloir des capacités et aptitudes des filiales qui composent les sociétés holding, ne justifie pas des références et des moyens matériels et humains de ces filiales pour l'exécution du contrat. Le groupement attributaire ne justifie pas davantage des engagements des filiales lui permettant de s'appuyer sur leurs capacités techniques et mettant à sa disposition les ressources nécessaires à l'exécution du contrat. La décision estime en conséquence que l'analyse, par la collectivité, de la capacité et de l'aptitude du groupement est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation (JRTA Caen, 4 novembre 2025, *SAS Tusa-Delcourt*, n° [2503273](#)) *pourvoi en cassation*.

■ **Office du juge du contrat : réduction, le cas échéant d'office, du montant d'une pénalité contractuelle dans la seule mesure qu'impose la correction de leur caractère manifestement aberrant.**

À titre exceptionnel, s'il est expressément saisi de conclusions en ce sens par une partie, le juge du contrat peut modérer ou augmenter les pénalités résultant du contrat si elles atteignent un montant manifestement excessif ou dérisoire, eu égard au montant du marché et compte tenu de la gravité de l'inexécution constatée (CE, 19 juillet 2017, *Centre hospitalier interdépartemental de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent*, n° [392707](#), Rec.). À l'occasion d'un contentieux du solde d'un marché résilié aux torts du cocontractant de l'administration, le tribunal a considéré que, dans le cas où le juge constate que les pénalités appliquées atteignent un montant manifestement aberrant, eu égard notamment au montant du marché, il peut d'office, en application des principes dont s'inspire l'[article 1231-5 du code civil](#) et après avoir invité les parties à présenter leurs observations, réduire ces pénalités dans la seule mesure qu'impose la correction de leur caractère manifestement aberrant. En l'espèce, le tribunal, constatant que le montant des pénalités représentait 1 648 % du montant total maximal du marché, a estimé que le montant des pénalités procédant de l'application des stipulations contractuelles présentait un caractère manifestement aberrant et a décidé de fixer ces pénalités à un montant ne présentant pas un tel caractère (TA Dijon, 12 novembre 2025, *Office public de l'habitat Domanys*, n° [2401706](#)).



■ Rejet des référés précontractuels formés contre la décision d'attribution du contrat de concession portant sur l'exploitation et la modernisation du stade de France.

Le concessionnaire sortant, à deux stades de la procédure, a présenté un référé précontractuel contre la procédure d'attribution de la concession du Stade de France. Le juge des référés a jugé, en particulier, que l'appréciation des capacités techniques du candidat retenu pouvait tenir compte des capacités d'une société engagée auprès de lui en qualité de conseil mais ne participant pas à la future exploitation. Il a également écarté la contestation de la prise en compte, pour l'examen des offres, des négociations engagées avec les fédérations sportives ayant vocation à être accueillies dans le stade. Il a enfin estimé que les clauses insérées par l'attributaire dans le projet de contrat, prévoyant des mesures à adopter en cas d'événement bouleversant l'équilibre financier du contrat ainsi que le plafonnement de certains frais, n'excédaient pas la liberté de négociation des candidats, dès lors qu'elles ne portaient pas atteinte à l'économie générale du contrat initialement proposé (JRTA Montreuil, 6 février 2025, *Société Consortium Stade de France*, n° [2500595](#) ; 12 juin 2025, *Société Consortium Stade de France*, n° [2508362](#)), la première ordonnance ayant fait l'objet d'un pourvoi.

■ Les missions de l'établissement public *ad hoc* créé pour la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris n'excluent pas la passation d'un marché tendant au remplacement des vitraux de six chapelles.

À la suite de l'incendie qui a ravagé la cathédrale Notre-Dame de Paris en avril 2019, l'établissement public *ad hoc* créé pour sa restauration a signé avec un groupement formé par l'artiste Claire Tabouret un marché public pour la conception, la réalisation et la pose de vitraux contemporains dans les baies de six chapelles du bas-côté sud de la nef de la cathédrale. Dans le cadre d'un recours dit « *Tarn-et-Garonne* » (CE, Ass., 4 avril 2014, n° [358994](#), Rec.), ce marché a été contesté devant le tribunal par une association de défense du patrimoine qui estimait que l'ajout d'un élément architectural nouveau, alors que les anciens vitraux de Viollet-le-Duc avaient été épargnés par l'incendie, n'entrait pas dans les missions de l'établissement public chargé seulement de la conservation et la restauration de la cathédrale ([art. 9, loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019](#)). Relevant que les termes « conservation » et « restauration » ne sont définis ni par la loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 ni par le code du patrimoine, le tribunal a inféré des débats parlementaires que les travaux de conservation et de restauration n'avaient pas été envisagés par référence à la charte internationale de Venise sur la conservation et la restauration des monuments et des sites ou comme impliquant un retour au dernier état visuel connu avant l'incendie, mais avaient au contraire été compris comme n'excluant pas la possibilité de la démarche architecturale prévue par le marché contesté. Il a donc jugé que le marché entrait bien dans les missions de l'établissement public et, en conséquence, a rejeté le recours (TA Paris, 27 novembre 2025, *Association « Sites & Monuments » et M. B.*, n° [2502474](#)).



■ Application de la théorie de l'imprévision à un marché public impacté par le surenchérissement du prix du gaz naturel à la suite d'un conflit international.

La société titulaire d'un marché public pour l'exploitation des installations de chauffage, de ventilation, de froid et de production d'eau chaude sanitaire d'un centre hospitalier s'est trouvé confrontée à une augmentation importante de ses charges de septembre 2021 à mai 2023. Retenant que cette augmentation avait pour origine une crise d'approvisionnement résultant de considérations politiques liées à l'approvisionnement en gaz depuis la Russie, encore aggravée par le déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022, la cour en a déduit qu'elle est la conséquence directe d'un événement imprévisible et indépendant de l'action du cocontractant de l'administration justifiant la mise en œuvre de la théorie dite de l'imprévision (CE, Sect., 30 mars 1916, *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux*, n° [59928](#), Rec.). Constatant en outre que le montant des dépenses occasionnées par l'augmentation du prix du gaz a représenté plus de 100 % du montant total du marché, la cour considère que les sujétions imprévues auxquelles la société avait dû faire face ont eu pour effet de bouleverser l'économie générale de son marché. Dans les circonstances de l'espèce, compte tenu du déficit d'exploitation, qui est supérieur à 1,6 millions d'euros, et de la situation de l'entreprise dans le secteur des services énergétiques, elle a jugé que l'indemnité d'imprévision devait être fixée à 1,25 millions d'euros, fixant ainsi à 25 % la part de la charge extracontractuelle devant incomber à la société (CAA Douai, 19 mars 2025, *Groupe hospitalier du Havre*, n° [23DA02371](#)).

2.2.19. Mines et carrières

■ Annulation d'une autorisation d'exploitation de mine aurifère en Guyane pour défaut d'étude d'impact.

Saisi par une association environnementale, le tribunal a annulé un arrêté du préfet de la Guyane autorisant une compagnie minière à exploiter, pour une durée de quatre ans, une mine aurifère sur la crique Citron à Grand-Santi, ainsi qu'une décision implicite du 31 octobre 2022 du même préfet refusant de mettre en demeure cette même société de demander une dérogation aux dispositions du code de l'environnement ([art. L. 411-1](#) et [L. 411-4 du code de l'environnement](#)). La première annulation repose sur l'absence d'étude d'impact, qui était requise par [l'article R. 122-2 du code de l'environnement](#) dès lors que l'autorisation portait sur une exploitation minière à ciel ouvert, et dont le tribunal a induit que les seules pièces figurant dans la demande d'exploitation ne permettent pas d'établir qu'il est satisfait notamment à l'obligation de respecter les caractéristiques essentielles du milieu, ainsi que le prescrivent les dispositions de [l'article L. 161-1 du code minier](#). Ce motif de censure correspond à la situation du droit précédant la réforme du code minier de 2024, pour ses dispositions applicables en Guyane. L'annulation de la décision du 31 octobre 2022 est quant à elle motivée par les insuffisances du dossier de demande d'autorisation initial, compte tenu notamment de l'absence d'évaluation environnementale, mais aussi des autres pièces présentées. Le projet



comportait en effet un risque pour les espèces protégées suffisamment caractérisé pour l'application de l'article L. 411-1 du code de l'environnement. Par suite, le refus implicite du préfet d'enjoindre à la société pétitionnaire de présenter une demande de dérogation au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement est intervenu en méconnaissance de l'article L. 411-1 de ce code (TA Guyane, 11 décembre 2025, *Association Guyane Nature Environnement*, n° [2201889](#)).

■ Critères d'appréciation pour l'examen d'une demande de prolongation de concession d'exploitation minière.

Saisi par une compagnie minière, le tribunal rejette la requête dirigée contre un arrêté de 2023 par lequel les ministres de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et de la transition énergétique ont refusé de faire droit à sa demande de prolongation de concession de mines aurifères en Guyane. Il a été jugé que, si la décision de prolongation d'une concession minière confère à son bénéficiaire un droit immobilier lui garantissant le droit de procéder à des travaux de recherches, d'exploration ou d'exploitation miniers, elle a également pour objet d'encadrer les conditions dans lesquelles de tels travaux pourront être réalisés et, dans ce cadre, de prendre en compte les conséquences sur l'environnement de la concession, nonobstant la circonstance que certaines d'entre elles pourront, le cas échéant, être prises en considération ultérieurement à l'occasion des autorisations ou déclarations de recherches et de travaux devant se dérouler sur le périmètre de la concession. En outre, l'examen de la demande de prolongation de cette concession par l'administration doit notamment se fonder, sous le contrôle normal du juge, sur les capacités techniques et financières du demandeur, au vu d'un dossier comportant un mémoire technique faisant état des travaux réalisés et des résultats enregistrés dans le cadre de la concession arrivée à expiration, du programme général des travaux projetés pendant la prolongation sollicitée, du potentiel du gisement et sa durée d'exploitation prévisible et des moyens garantissant la remise en état du site à l'issue de l'exploitation. En l'espèce, le tribunal a considéré que la société concessionnaire, dont la notoriété publique ne peut être prise en compte et qui manque d'expérience dans l'extraction d'or primaire, n'a pas suffisamment démontré ses capacités techniques et ses capacités financières, pour assurer, pour une durée de vingt-cinq ans, sur la surface concernée, l'exploration et l'exploitation de nouveaux gisements aurifères dans leurs formes primaires (TA Guyane, 9 octobre 2025, *SAS Société des mines de Saint-Élie*, n° [2301801](#)).

2.2.20. Nature et environnement

■ Bascule d'un régime d'enregistrement vers un régime d'autorisation pour un projet d'unité de méthanisation susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement.

Les installations de l'unité de méthanisation projetée étaient situées au sein et à proximité de plusieurs périmètres protégés, et le digestat produit devait être épandu sur une surface de 1 480 ha située dans des zones Natura 2000. Ce digestat était



également susceptible d'être à l'origine d'un phénomène de lixiviation, alors que plusieurs parcelles du plan d'épandage, déjà soumises à un phénomène d'eutrophisation, étaient situées à proximité de plusieurs étangs du parc naturel de la Brenne ayant la particularité de communiquer pour partie entre eux, de cours d'eau et de points de captages d'alimentation en eau potable. Des parcelles de ce plan d'épandage étaient localisées au sein de périmètres de protection éloignés et rapprochés de captages d'alimentation en eau potable. Au regard de ses caractéristiques et de ses impacts potentiels, ce projet présentait ainsi une sensibilité environnementale justifiant la mise en œuvre des dispositions de l'[article L. 512-7-2 du code de l'environnement](#) et une bascule dans le régime de l'autorisation environnementale. Le tribunal a annulé l'arrêté d'enregistrement pris par l'autorité préfectorale (TA Limoges, 6 mai 2025, *M. B. et autres*, n° [2200103](#)).

■ Une autorisation environnementale est acquise frauduleusement lorsque le pétitionnaire a procédé à une manœuvre de nature à induire l'administration en erreur à cet égard.

La cour était saisie d'une décision préfectorale portant enregistrement d'une activité de concassage et de criblage, qui relève de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement. Elle a jugé que, eu égard notamment aux obligations qui peuvent être imposées par le régime des installations classées au propriétaire du terrain en cas de dommages pour l'environnement et à la suite de la cessation d'activité s'agissant de la remise en état du site, le pétitionnaire, lorsqu'il n'est pas propriétaire du terrain d'assiette, doit détenir le droit d'y réaliser son projet ou avoir engagé une procédure pour l'obtenir lorsqu'il dépose sa demande d'enregistrement. L'enregistrement doit être regardé comme ayant été frauduleusement obtenu lorsque le pétitionnaire, qui n'est pas propriétaire du terrain d'assiette, a procédé à une manœuvre de nature à induire l'administration en erreur quant à sa détention du droit d'y réaliser son projet. En l'espèce, la société pétitionnaire avait produit à l'administration la convention d'occupation précaire passée avec la commune propriétaire, sans l'informer de l'intention de celle-ci de ne pas reconduire cette convention et en faisant au contraire état du renouvellement systématique de celle-ci chaque année depuis douze ans. Un tel comportement a été jugé constitutif d'une fraude (CAA Marseille, 23 mai 2025, *SAS Abel Garcin Terrassement*, n° [24MA02707](#)).

■ Liquidation d'une astreinte pécuniaire prononcée par l'administration pour le non-respect par une entreprise de la mise en demeure de limiter les émissions de poussières dans l'atmosphère.

L'[article L. 171-8 du code de l'environnement](#) prévoit que le préfet peut mettre en demeure la personne responsable d'une installation classée pour la protection de l'environnement de prendre les mesures nécessaires pour prévenir les dangers graves et imminents pour la santé, la sécurité publique ou l'environnement et, lorsque cette personne n'a pas déféré à cette mise en demeure, qu'il peut lui infliger une ou plusieurs sanctions administratives dont, notamment, le paiement d'une amende administrative et d'une astreinte journalière, dont le montant doit être proportionné à la gravité des manquements constatés et tient compte notamment de l'importance du trouble causé à l'environnement. En l'espèce, le tribunal constate



le refus persistant d'une société exploitant une usine de fabrication d'engrais solides à base de nitrate d'ammonium de se conformer à l'obligation énoncée dans une mise en demeure de respecter les valeurs limites des rejets de poussières fines. Aussi confirme-t-il le bien-fondé du montant de l'astreinte journalière décidée par le préfet pour un montant de 1 500 euros et que celui-ci a liquidé pour une somme globale de 856 800 euros, alors même que des études n'ont pas conclu à une dégradation notable de la qualité de l'air autour du site de l'usine (TA Nantes, 17 juin 2025, *Société Yara France*, n^{os} [2207412 et autres](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Absence de carence fautive dans le contrôle de la société Métaleurop et d'obligation pour l'État à supporter le coût de la réparation du préjudice écologique causé par celle-ci.

Saisi par la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin d'une demande de réparation du préjudice écologique subi sur son territoire du fait de l'exploitation d'un site métallurgique de 1893 à 2003, le tribunal, conformément à la jurisprudence (CE, 24 juillet 2025, *Ministère de la transition écologique*, n^o [496331](#), T.), relève que l'État, avant même l'existence d'une réglementation précise, a fixé dès 1973 des valeurs limites d'émission, de même qu'il a encadré et contrôlé l'activité du site dans des conditions ce qui conduit le tribunal à juger que l'État n'a pas commis de faute dans son rôle de contrôle de l'activité du site. Ensuite, faisant application de la jurisprudence (CE, 13 novembre 2019, *Commune de Marennes*, n^o [416860](#), Rec.), il écarte l'obligation pour l'État, dans le contexte de disparition de l'entreprise exploitant le site, de dépolluer les sols, en l'absence de risque grave pour la santé, compte tenu de l'usage actuel du site (TA Lille, 30 décembre 2025, *Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin*, n^o [2005134](#)).

■ La légalité d'une autorisation de prolonger le stockage souterrain de déchets non-radioactifs est appréciée notamment au regard des risques induits par le déstockage pour le personnel et l'environnement.

Saisi d'un recours contre un arrêté autorisant l'enfouissement pour une durée illimitée de produits dangereux, non radioactifs dans des anciennes galeries par des requérants se prévalant notamment d'une atteinte grave et irréversible à l'environnement et au droit des générations futures à vivre dans un environnement sain, le tribunal a estimé, au vu d'études techniques convergentes et d'un bilan environnemental, que le déstockage des déchets n'était plus techniquement réalisable dans des conditions acceptables de sécurité pour le personnel et de risques pour l'environnement. En conséquence, il a jugé que le confinement définitif, ainsi que la construction de barrières en béton autour des blocs contenant les déchets et le remblaiement des puits d'accès afin d'assurer une étanchéité, constituaient en l'état actuel des techniques, les mesures les plus susceptibles de préserver l'environnement et, ainsi, le droit des générations futures. Pour conclure au rejet des requêtes, il a précisé que la légalité de l'arrêté en litige devait s'apprécier au regard de l'état actuellement dégradé des infrastructures et des éventuelles possibilités de déstockage des déchets, d'où il se déduit que les carences avérées dans la gestion et l'entretien de la mine par le



passé étaient sans incidence pour la solution du litige (TA Strasbourg, 17 juin 2025, *Association Alsace Nature et autres*, n^{os} [2307182](#), [2308280](#), [2402016](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Autorisation de l'alevinage dans les lacs de montagne du parc national des Pyrénées.

Des associations de défense de l'environnement ont demandé l'annulation du refus d'abroger un arrêté par lequel la directrice du parc national des Pyrénées a fixé la liste des lacs et cours d'eau de montagne, situés dans la zone « cœur » du Parc, dans lesquels la pratique de l'alevinage (peuplement des eaux en poissons) peut être autorisée. Le tribunal a considéré que l'introduction artificielle de jeunes poissons dans les lacs et cours d'eau pour pouvoir y pratiquer la pêche ne portait pas atteinte à la conservation d'espèces sauvages indigènes, en l'occurrence, le calotriton des Pyrénées, dont la présence n'est pas avérée dans ceux des lacs et cours d'eau limitativement énumérés par l'arrêté où cette pratique est autorisée. Par ailleurs, aucune atteinte à la conservation d'autres espèces protégées, telles que le crapaud accoucheur ou les isoètes de lacs, n'a été démontrée. L'arrêté contesté a ainsi été jugé conforme aux exigences de protection des espèces sauvages indigènes prévues par la charte du parc (TA Pau, 18 décembre 2025, *Association France Nature Environnement Occitanie Pyrénées et autres*, n^o [2303226](#)).

■ Annulation d'une dérogation « espèces protégées » accordée pour la construction d'une plateforme logistique pour défaut de raison impérieuse d'intérêt public majeur.

Il résulte des dispositions du I de l'[article L. 411-1](#) et du I de l'[article L. 411-2 du code de l'environnement](#) que la destruction ou la perturbation des espèces animales protégées, ainsi que la destruction ou la dégradation de leurs habitats, sont interdites. Toutefois, l'autorité administrative peut déroger à ces interdictions dès lors que sont remplies trois conditions distinctes et cumulatives tenant, d'abord, à l'absence de solutions alternatives satisfaisantes, ensuite, à la condition de ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et, enfin, à la justification de la dérogation par l'un des cinq motifs limitativement énumérés et parmi lesquels figure le fait que le projet réponde, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérieuse d'intérêt public majeur. L'intérêt de nature à justifier la réalisation d'un projet doit être d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage poursuivi par la législation, justifiant ainsi qu'il y soit dérogé. Le tribunal constate que le projet de création d'une plateforme logistique d'environ huit hectares au sein d'une zone d'aménagement concerté en bordure de l'axe routier Nantes-Rennes a des impacts significatifs sur quatorze espèces protégées, ne constitue pas une raison impérieuse d'intérêt public majeur justifiant une telle dérogation et, en conséquence, annule celle accordée par le préfet de la Loire-Atlantique. Pour parvenir à cette conclusion, il a écarté les arguments tirés notamment de l'extension d'une entreprise spécialisée dans les systèmes de chauffage pour le développement d'une activité de pompes à chaleur, extension qui ne



répond pas à des préoccupations d'aménagement du territoire, de revitalisation d'un secteur en déclin, de rééquilibrage territorial et de création d'une filière industrielle d'importance régionale ou nationale, et ceux tirés de la création d'environ cent vingt emplois directs, les communes concernées ayant un taux de chômage proche de la moyenne départementale et inférieur à la moyenne nationale. Il estime en outre que les potentielles retombées positives pour les collectivités concernées ne suffisent pas plus, en l'espèce, à caractériser l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur (TA Nantes, 9 mai 2025, *Ligue pour la protection des oiseaux*, n° [2200704](#)).

■ **Annulation d'une dérogation « espèces protégées » accordée pour l'installation d'un parc photovoltaïque pour défaut de démonstration quant à l'absence de solutions alternatives satisfaisantes.**

Aux termes de l'[article L. 411-2 du code de l'environnement](#), évoqué dans le précédent résumé, une dérogation à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées repose sur trois conditions cumulatives, parmi lesquelles l'absence d'une solution alternative satisfaisante. La Cour de justice de l'Union européenne exige à cet égard « *une motivation précise et adéquate* » de l'absence d'autres solutions permettant d'atteindre les objectifs invoqués à l'appui de la dérogation en cause (CJUE, 17 mars 2021, aff. [C-900/19](#)). Pour apprécier ce point, il appartient au juge d'examiner les alternatives possibles, notamment celles envisagées par le pétitionnaire, et les motifs pour lesquels elles ont été écartées, en tenant compte des contraintes objectives s'imposant à la réalisation du projet au regard des objectifs poursuivis et des effets induits par le projet sur les espèces protégées des différents sites, compte tenu des mesures « éviter, réduire, compenser » possibles. La charge de la preuve de l'absence d'autre solution satisfaisante incombe à l'administration et au pétitionnaire. En l'espèce, le tribunal a annulé la dérogation accordée par le préfet, motif pris de ce que ni l'administration ni le pétitionnaire ne démontraient l'absence de solutions alternatives satisfaisantes pour installer un parc d'énergie photovoltaïque (TA Orléans, 13 février 2025, *Association Eure-et-Loir Nature*, n° [2402086](#)).

■ **L'interdiction de présenter des animaux domestiques ou non domestiques en discothèque s'étend aux poissons exposés dans un aquarium servant occasionnellement de discothèque.**

Les dispositions de l'[article L. 413-13 du code de l'environnement](#) interdisant la présentation d'animaux dans les discothèques, une association environnementale a demandé au préfet de police de mettre fin aux soirées dansantes en présence d'animaux aquatiques organisées au sein de l'Aquarium de Paris et, en l'absence de réponse, a saisi le tribunal du refus implicite. Celui-ci a estimé que lorsque des événements destinés principalement à la diffusion de musique et à la danse y étaient organisés, l'Aquarium de Paris devait être qualifié de discothèque au sens des dispositions précédemment mentionnées. À la lumière des travaux préparatoires de la loi, il a considéré que le législateur a entendu interdire toute présentation d'animaux dans les lieux pouvant être qualifiés de discothèque, en considération des conséquences qu'une telle présentation emporte, par nature, pour un animal. Cette interdiction ne saurait dès lors faire l'objet de demandes d'autorisation, ni connaître d'aménagements ou d'exceptions, même justifiées par d'éventuelles mesures de



préservation du bien-être animal. Il en a déduit que les évènements musicaux et dansants en présence d'animaux aquatiques au sein de l'Aquarium devaient être strictement interdits et, après avoir annulé le refus en litige, a enjoint au préfet de police de prendre toute mesure pour que l'Aquarium respecte cette interdiction, et, à défaut, d'ordonner sa fermeture (TA Paris, 11 décembre 2025, *Association Sea Shepherd France*, n° [2326178](#)).

■ Reconnaissance d'un préjudice écologique résultant de l'usage des produits phytopharmaceutiques.

Selon les [articles 1246 à 1248 du code civil](#), le préjudice écologique consiste « *en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ». Sur ce fondement, la cour admet la possibilité d'une action en réparation du préjudice écologique dirigée contre l'État. Elle reconnaît en l'espèce l'existence d'un tel préjudice du fait de l'usage des produits phytopharmaceutiques et juge que l'agence chargée d'évaluer et d'autoriser ces produits, l'ANSES, aurait dû se prononcer au regard du dernier état des connaissances et pas seulement se référer aux documents d'orientation de la Commission prévus par la réglementation européenne, ainsi que le juge la Cour de justice de l'Union européenne qui exige des États membres que, lorsque ces documents ne reflètent plus suffisamment l'état actuel des connaissances, ils se fondent sur les données scientifiques disponibles les plus fiables et les plus récentes (CJUE, 25 avril 2024, aff. [C-308/22](#)). En conséquence, la cour a enjoint à l'État de mettre en œuvre une évaluation conforme aux exigences requises et de réexaminer, dans un délai de vingt-quatre mois, les autorisations de mise sur le marché déjà délivrées (CAA Paris, 3 septembre 2025, *Association notre affaire à tous et autres*, n°s [23PA03881](#), [23PA03883](#), [23PA03895](#)) *pourvoi en cassation*.

2.2.21. Outre-mer

■ Un militaire affecté en Martinique alors qu'il résidait déjà sur l'île peut bénéficier de l'indemnité d'installation en outre-mer si le centre de ses intérêts matériels et moraux n'y est pas localisé à la date de son affectation.

Les militaires affectés dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion pour y effectuer une période de service de deux ans bénéficient d'un régime indemnitaire spécifique défini par le [décret n° 50-125](#) du 6 octobre 1950. L'article 7 de ce décret prévoit que ces militaires bénéficient d'une indemnité spécifique, dénommée « indemnité d'installation dans un département d'outre-mer (INSDOM) ». Si le décret conditionne le bénéfice de l'indemnité au fait que le militaire soit précédemment domicilié à plus de mille kilomètres du département d'outre-mer d'affectation, cette condition de domicile ne s'apprécie pas au regard de la seule adresse du militaire à la date de l'affectation, mais s'entend comme le lieu dans lequel celui-ci a le centre de ses intérêts matériels et moraux. Dans les affaires dont a été saisi le tribunal, deux militaires de la marine nationale



ont bénéficié d'un congé pour convenances personnelles, non rémunéré, afin de suivre leurs conjoints respectifs, également marins, mutés en Martinique pour accomplir une période de service. Plusieurs mois après leur arrivée sur l'île, les deux militaires ont bénéficié d'une affectation en Martinique mais se sont vu refuser le bénéfice de l'INSDOM. Les deux militaires n'étant pas originaires de Martinique et n'ayant jamais vécu dans ce département avant de venir s'y installer pour suivre leurs conjoints mutés, le tribunal a jugé que, à la date des refus en litige, le centre de leurs intérêts matériels et moraux était localisé en métropole. Le fait que les requérantes aient vécu plusieurs mois sur l'île, avec conjoint et enfants, n'a pas eu, à lui seul, pour effet de déplacer le centre de leurs intérêts matériels et moraux. Elles remplissaient donc la condition de domiciliation à plus de mille kilomètres à la date de leur affectation et, dès lors, étaient en droit de bénéficier de l'indemnité d'installation dans un département d'outre-mer (TA Martinique, 12 mai 2025, *Mme A.*, n° [2400683](#) et 23 octobre 2025, *Mme M.*, n° [2400680](#)) *jugements frappés d'appel*.

2.2.22. Pensions

■ Les règles de droit commun qui s'appliquent aux agents publics en matière de pension de retraite ne régissent pas les membres du clergé guyanais.

Saisi par un membre du clergé guyanais, le tribunal annule un arrêté du président de la collectivité territoriale de Guyane admettant l'intéressé à la retraite et le radiant des cadres. Il a été jugé que, si l'intéressé, qui poursuivait son activité au sein de l'église catholique de Guyane à la date de la décision attaquée, est rémunéré par la collectivité territoriale de Guyane, il n'est pas pour autant un agent auquel s'appliquerait la réglementation applicable aux agents publics ou fonctionnaires de cette collectivité et il ne résulte d'aucun principe ou de la réglementation que sa situation, au regard des dispositions régissant la retraite, devrait être réglée par analogie ou assimilation avec ces derniers. La collectivité ne peut utilement se référer au droit canonique régissant les modalités de renonciation d'un curé à son office à l'âge de soixante-quinze ans. En raison du motif qui la fonde, l'annulation de l'arrêté attaqué impliquait nécessairement d'enjoindre à la collectivité territoriale de Guyane de rétablir l'intéressé dans ses droits à rémunération à compter de la date de radiation (TA Guyane 4 décembre 2025, *M. C.*, n° [2301966](#)).

2.2.23. Police

■ Annulation d'un arrêté préfectoral autorisant la surveillance vidéo visuelle par drone.

Saisi par une association et des syndicats sur le fondement de l'[article L. 521-2 du code de justice administrative](#), le juge des référés a suspendu l'exécution de l'arrêté du préfet des Pyrénées-Atlantiques autorisant la captation, l'enregistrement et la transmission d'images au moyen de caméras installées sur des drones le 10 septembre



2025. Ce dispositif est permis dans les conditions prévues par les [articles L. 242-4 et L. 242-5 du code de la sécurité intérieure](#), combinés avec les réserves d'interprétation apportées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° [2021-834 DC](#) du 20 janvier 2022. Le juge des référés a estimé que même si ce n'était pas son objet, cet arrêté avait néanmoins pour effet de traiter des données sensibles issues des images en cause, lesquelles sont susceptibles de révéler des opinions politiques des personnes. Leur traitement doit alors être strictement nécessaire à l'exercice de la mission, ce qui n'était pas démontré compte tenu de l'étendue du périmètre géographique, de l'amplitude horaire de surveillance, du nombre de personnes concernées et dès lors qu'il n'était pas justifié que les risques de troubles à l'ordre public ne pourraient être prévenus par des moyens moins attentatoires aux libertés fondamentales invoquées, que sont le respect de la vie privée, la liberté d'aller et venir et le droit à la protection des données personnelles (JRTA Pau, 9 septembre 2025, *Association de défense des libertés constitutionnelles, syndicat des avocat.e.s de France, syndicat de la magistrature*, n° [2502603](#)).

■ Une messe pour Philippe Pétain autorisée à Verdun en l'absence de menaces de troubles à l'ordre public.

Le maire de Verdun a interdit la messe « *pour le repos de l'âme du maréchal Pétain et des victimes de toutes les guerres* », organisée pour le samedi 15 novembre dans une église de la commune et autorisée par l'archevêque-évêque de Metz. Le juge des référés du tribunal, saisi dans le cadre d'un référé-suspension par l'association organisatrice, rappelle dans son ordonnance que la liberté du culte présente le caractère d'une liberté fondamentale et que les atteintes susceptibles d'y être portées pour des exigences tenant à l'ordre public doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées. Il juge en l'espèce que cette cérémonie « *en hommage au maréchal Pétain et à ses soldats* », compte tenu notamment de sa date et du lieu dans lequel elle était organisée, n'était pas, en elle-même, de nature à susciter des troubles à l'ordre public et que si son organisation avait suscité, postérieurement à l'édiction de l'arrêté du maire, des réactions de protestation, les éléments produits par la commune ne permettaient pas de caractériser, à la date de l'arrêté, l'existence d'un risque de troubles à l'ordre public. En conséquence, il a suspendu l'exécution de l'arrêté municipal portant interdiction de la messe (JRTA Nancy, 14 novembre 2025, *Association pour défendre la mémoire du maréchal Pétain*, n° [2503618](#)) *pourvoi en cassation*.

■ Mesures urgentes ordonnées par le juge des référés pour améliorer les conditions de vie dans les campements établis dans les environs de Dunkerque.

À l'instar des décisions prises il y a quelques années pour remédier à la situation humanitaire des personnes migrantes établies dans des campements « sauvages » en face des côtes britanniques (JRCE, 23 novembre 2015, *Ministre de l'intérieur, Commune de Calais*, n°s [394540](#), [394568](#), Rec. ; JRCE, 31 juillet 2017, *Commune de Calais, Ministre d'État, ministre de l'intérieur*, n°s [412125](#), [412171](#), Rec.), trois



juges des référés, saisis d'un référé-liberté, ont ordonné, après visite des lieux de campements dans les environs de Dunkerque, plusieurs mesures urgentes pour pallier une situation dont ils ont estimé qu'elle portait atteinte à la dignité humaine des personnes qui s'y étaient réfugiées : distribution de contenants d'eau potable, mise à disposition de douches et de toilettes fermées ainsi que de dispositifs supplémentaires de collecte de déchets, et instauration de « maraudes » destinées à l'accompagnement social des mineurs isolés (JRTA Lille, 4 décembre 2025, *Association Médecins du monde et autres*, n° [2511276](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ **La visite officielle du Président de la République dans une commune ne justifie pas, à elle seule, la mise en place d'un périmètre de protection destiné à prévenir le risque d'un attentat terroriste.**

Le tribunal était saisi de plusieurs recours dirigés contre un arrêté du préfet de l'Hérault, instaurant un périmètre de protection sur le territoire de la commune de Ganges à l'occasion de la visite officielle du Président de la République. Se fondant sur les dispositions de l'[article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure](#), assorties d'une réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° [2017-695 QPC](#) du 29 mars 2018, il a relevé, d'une part, qu'un périmètre de protection ne peut être institué par le préfet qu'aux fins d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation et, d'autre part, que ce périmètre, à supposer qu'il puisse être envisagé dans son principe, doit être limité aux lieux exposés à la menace et à leurs abords. Enfin, son étendue et sa durée doivent être adaptées et proportionnées aux nécessités que font apparaître les circonstances. Le tribunal juge que, en l'absence de circonstances particulières, notamment relevant de la prévention des actes de terrorisme, un déplacement du Président de la République ne saurait être regardé comme justifiant à lui seul, par sa nature, l'instauration d'un périmètre de protection en application de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure (TA Montpellier 4 février 2025, *Association de défense des libertés constitutionnelles et autres*, nos [2302263](#), [2302324](#) et [2303490](#)).

2.2.24. Procédure

■ **Appréciation du caractère confirmatif d'une réclamation préalable introduite après un rapport d'expertise.**

Une première réclamation indemnitaire a donné lieu à une décision de rejet par un établissement hospitalier, non contestée dans un délai de deux mois suivant sa notification. Ce n'est qu'au vu d'un rapport d'expertise, qui a retenu que la prise en charge de l'intéressée était fautive au regard des manquements commis dans la préparation et la réalisation de l'intervention chirurgicale, qu'ont été révélés, dans toute leur ampleur, les dommages causés à la victime par le même fait générateur que constitue cette intervention et les chefs de préjudice qui s'y rattachent. Eu égard aux exigences posées par la jurisprudence (CE, 19 février 2021, *Mme B.*,



n° [439366](#), T.), la seconde demande préalable d'indemnisation, faisant suite à ce rapport, ne pouvait être regardée comme confirmative de la première et était donc recevable (CAA Toulouse, 25 mars 2025, *Mme. B.*, n° [23TL00142](#)).

■ Une demande de référé-expertise n'interrompt pas le délai de recours susceptible de courir contre le rejet de sa réclamation préalable lorsque son auteur se désiste de sa demande en référé.

L'[article R. 421-1 du code de justice administrative](#) dispose que, en principe, le juge ne peut être saisi d'un recours contre une décision que dans le délai de deux mois suivant sa notification (pour les décisions individuelles) ou sa publication (pour les autres décisions). La demande adressée au juge des référés d'ordonner une expertise pour rechercher les causes de dommages imputés à un service public interrompt le délai de recours contentieux contre la décision rejetant expressément la demande d'indemnité. Le délai commence à courir à nouveau à compter de la notification au requérant du rapport de l'expert ou de l'ordonnance rejetant la demande d'expertise (CE, Sect., 13 mars 2009, *Mme A.*, n° [317567](#), Rec.). Le tribunal juge que cette interruption du délai de recours est toutefois non avenue si le requérant se désiste de la demande d'expertise présentée au juge des référés sur le fondement de l'[article R. 532-1 du code de justice administrative](#), ainsi que le prévoient les dispositions de l'[article 2243 du code civil](#) (TA Amiens, 6 février 2025, *Mme N.*, n° [2300427](#)).

■ L'avocat peut signer une demande juridictionnelle au nom de la personne dont il tient un mandat de représentation.

Après avoir rappelé que le mécanisme d'aide juridictionnelle concourait à garantir le droit à un recours effectif et que l'avocat dispose d'un mandat légal de représentation, en particulier devant les administrations publiques au nombre desquelles figurent les bureaux d'aide juridictionnelle, le tribunal a jugé que, si les dispositions de l'[article 37 du décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020](#), qui sont applicables en dehors du cas particulier où un avocat qui a été commis ou désigné d'office, se bornent, en indiquant que la demande d'aide est déposée ou adressée par l'intéressé ou par tout mandataire au bureau territorialement compétent, à évoquer les modalités de transmission de la demande, elles n'ont ni pour objet ni pour effet d'interdire à un avocat mandaté par le demandeur de former et, compte tenu du mandat légal de représentation dont il dispose, de signer la demande d'aide juridictionnelle en lieu et place de son client, sans qu'y fassent par ailleurs obstacle les mentions portées, en application de l'[arrêté du 5 janvier 2022](#), sur le formulaire établi à cet effet (TA Limoges, 13 mars 2025, *Association Avocats pour la défense des droits des étrangers et autres*, n° [2401301](#)).

■ Lecture sur le siège d'une ordonnance en référé rendue le jour même où le juge des référés a été saisi le matin et où devait avoir lieu l'après-midi la manifestation interdite.

Saisi à 00 h 47 le dimanche 14 décembre, le juge des référés a tenu audience à 13 heures, pour rejeter la demande de suspension d'un arrêté du préfet des Yvelines daté de la veille portant interdiction d'un rassemblement organisé à partir



du dimanche après-midi, lequel devait déboucher dans la soirée sur la proclamation de l'indépendance de « l'État de Kabylie ». Le juge des référés a été à même d'assurer à sa saisine un effet utile : il a utilisé l'[article R. 522-13 du code de justice administrative](#) pour communiquer dès l'issue de l'audience le dispositif de la décision ayant force exécutoire, dans l'attente de la notification de l'ordonnance. Sur le fond, l'interdiction lui est apparue nécessaire, adaptée et proportionnée pour prévenir de graves troubles à l'ordre public : l'événement devait réunir neuf cents personnes et une importante contre-manifestation avait été organisée, alors que, en période de fêtes et en contexte de menace terroriste, les forces de police étaient déjà fortement mobilisées (JRTA Versailles, 14 décembre 2025, *Association Les amis de la Kabylie*, n° [2514903](#)).

■ Office du juge saisi d'une décision portant retrait de l'agrément d'une association sportive.

Saisi d'une demande d'annulation de la décision de retrait d'agrément d'une association sportive édictée par un préfet de département sur le fondement des dispositions du 3° de l'[article R. 121-5 du code du sport](#), le tribunal précise, après avoir spécifié qu'une telle décision revêt le caractère de mesure de police administrative, la nature du contrôle exercé par le juge de l'excès de pouvoir sur cette dernière. Il juge qu'un retrait d'agrément ne peut être légalement prononcé, sur le fondement de ces dispositions, qu'à la condition de présenter un caractère adapté, nécessaire et proportionné au but poursuivi de préservation de l'ordre public ou de la moralité publique. Faisant application de ce contrôle de proportionnalité, et compte tenu des circonstances très particulières de l'espèce, le tribunal a annulé la décision de retrait d'agrément en litige au motif tiré de son caractère disproportionné. (TA Nîmes, 7 novembre 2025, *Association Orange Football Club*, n° [2500426](#)).

2.2.25. Professions, charges et offices

■ Erreur manifeste d'appréciation dans le refus du conseil de l'ordre des médecins de transmettre à la chambre disciplinaire la plainte d'une patiente.

La cour était saisie d'un refus du conseil départemental de l'ordre des médecins de transmettre à la chambre disciplinaire la plainte d'une patiente qui avait fait l'objet d'une opération de ligature des trompes de Fallope, à visée contraceptive réalisée, à la suite d'une césarienne, sans le consentement écrit de la patiente exigé par l'[article L. 2123-1 du code de la santé publique](#), ni le respect du délai de réflexion de quatre mois fixé par ce même article. Compte tenu des exigences fixées par le législateur dans le cadre de cet article, des obligations déontologiques incombant aux médecins rappelées aux [articles R. 4127-1 à R. 4127-112 du code de la santé publique](#), constitutifs du code de déontologie médicale, et en particulier à l'[article R. 4127-36](#), et eu égard au caractère irréversible d'une telle intervention qui en outre a été pratiquée sur une patiente présentant une fragilité psychologique, la décision par laquelle le conseil départemental de l'ordre des médecins a refusé de



déférer le praticien devant la juridiction disciplinaire est entachée, dans les circonstances de l'espèce, d'une erreur manifeste d'appréciation, nonobstant d'éventuels dysfonctionnements dans l'organisation du service (CAA Marseille, 25 juin 2025, *Mme A.*, n° [24MA02601](#)).

■ Suspension de l'agrément d'une assistante maternelle pour des faits de violence dont elle a été témoin mais qu'elle n'a pas dénoncés.

Une assistante maternelle exerçant au sein d'une maison d'assistants maternels a vu son agrément suspendu, sur le fondement de l'[article L. 421-6 du code de l'action sociale et des familles](#), à la suite de faits de violence physique et verbale commis par l'une de ses collègues sur des enfants accueillis au sein de la structure. Le tribunal a rejeté le recours formé par l'intéressée contre cette décision en relevant que, bien que commis par une autre personne, les faits de violence relevés ont eu lieu, pour nombre d'entre eux, en présence de celle-ci, qu'elle ne s'y est pas opposée et n'a pas alerté les services départementaux du comportement inadapté de sa collègue. Il estime ainsi que les éléments du dossier revêtent un caractère suffisant de vraisemblance et de gravité qui justifient, compte tenu de la situation d'urgence, la mesure portant suspension de l'agrément de la requérante (TA Caen, 14 février 2025, *Mme D.*, n° [2300871](#)).

2.2.26. Répression

■ Répression d'une société ayant repris un établissement à qui est imputable des infractions commises avant cette reprise.

Le tribunal juge que le principe de la continuité économique et fonctionnelle de l'entreprise, ainsi que la nécessité de préserver le caractère effectif et dissuasif des sanctions administratives (en l'espèce, une fermeture temporaire d'établissement prononcée sur le fondement de l'[article L. 8272-2 du code du travail](#)) imposent d'appliquer le principe de personnalité des peines au regard des spécificités des personnes morales qui peuvent se restructurer et poursuivre leurs activités sous une nouvelle forme juridique (CE, 10 novembre 2023, *M. C.*, n° [460684](#), Rec.). Ainsi, lorsqu'une société disparaît et que l'établissement qu'elle exploitait poursuit son activité entre les mains d'une société distincte, il convient d'imputer à cet établissement, indépendamment de son statut juridique et sans considération de la personne qui l'exploite, les agissements sanctionnables qu'il a commis (en l'espèce, des infractions prévues à l'[article L. 8211-1 du code du travail](#)), sanctionnant la personne morale qui en assure en fait la continuité économique et fonctionnelle (TA Cergy-Pontoise, 14 janvier 2025, *SASU Babylon*e, n° [2213575](#)).



2.2.27. Responsabilité de la puissance publique

■ Pollution atmosphérique : condamnation de l'État à indemniser un enfant des préjudices en lien avec l'aggravation de son état de santé provoquée par cette pollution.

Après avoir jugé avant dire droit que l'insuffisance des mesures adoptées par l'État dans son plan de protection de l'atmosphère pour limiter les effets de la pollution aux particules fines et au dioxyde de carbone dans la vallée savoyarde de l'Arve constituait une faute de nature à engager sa responsabilité, la cour a, au vu des conclusions de l'expertise diligente sur l'état de santé d'un enfant né en 2012 et atteint de pathologies respiratoires, estimé que, même si plusieurs autres causes, virales ou domestiques, étaient susceptibles d'avoir provoqué ces pathologies, la pollution atmosphérique devait néanmoins être regardée comme les ayant aggravées et justifiait, dans cette mesure, une indemnisation des préjudices en lien avec cette aggravation (CAA Lyon, 19 février 2025, *M. et Mme D.*, n° [21LY00245](#)).

■ Exposition au chlordécone : condamnation de l'État à indemniser deux anciennes ouvrières agricoles victimes d'un préjudice moral d'anxiété.

Deux ouvrières agricoles ayant travaillé de nombreuses années dans des bananeraies martiniquaises ont saisi le tribunal afin d'obtenir la condamnation de l'État à les indemniser du préjudice moral d'anxiété dont elles s'estimaient victimes en raison du risque de développer, à la suite de leur exposition chronique au chlordécone, la maladie de Parkinson, le lymphome non hodgkinien et sa forme du myélome multiple. Le tribunal a considéré que l'État a commis une série de fautes de nature à engager sa responsabilité : en autorisant la vente de produits pesticides à base de chlordécone pour lutter contre le charançon du bananier en 1972, par le biais d'un dispositif dérogatoire d'autorisation provisoire, alors même que les données industrielles et études dont il disposait ne permettaient pas de s'assurer suffisamment de l'innocuité du produit, puis en renouvelant cette autorisation provisoire de vente, à partir de 1974, et en homologuant, en 1986, deux produits insecticides à base de chlordécone, alors même que l'évolution des connaissances scientifiques avaient établi avec certitude la toxicité du produit pour les êtres humains et l'environnement en cas d'exposition directe au chlordécone. Par ailleurs, les services de l'État ont commis des fautes après l'interdiction définitive du chlordécone, décidée en 1990, en délivrant, en dehors de tout cadre légal, deux dérogations afin de permettre l'utilisation des stocks restant de chlordécone dans les bananeraies, jusqu'en 1993. Après avoir rappelé que l'indemnisation d'un préjudice moral d'anxiété n'est possible que si la victime apporte des éléments circonstanciés démontrant que son exposition effective au chlordécone l'expose à un risque réel et suffisamment élevé de développer une pathologie grave, le tribunal a estimé que les deux requérantes apportaient suffisamment d'éléments pour établir l'existence d'un tel préjudice, compte tenu de ce qu'elles avaient travaillé pendant plus de dix ans dans une



bananeraie, en qualité d'ouvrières agricoles, et qu'elles avaient participé dans ce cadre aux travaux d'épandage manuel du chlordécone dans les zones de cultures, sans matériel de protection (TA Martinique, 12 mai 2025, *Mme C.*, n° [2400006](#) et *Mme L.*, n° [2400546](#)).

■ Exposition au chlordécone : condamnation de l'État à indemniser le préjudice moral d'anxiété subi par les personnes ayant été exposées à ce pesticide.

Alors que l'utilisation de pesticides à base de chlordécone a été autorisée dans les bananeraies à partir de 1972, la cour juge que l'État a commis des fautes, entre 1974 et 1993, en maintenant cette autorisation, même de façon provisoire ou dérogatoire, d'abord sans vérifier l'innocuité du produit, puis malgré l'évolution des connaissances. Après l'interdiction du pesticide, l'État encore tardé à agir pour éliminer les stocks, rechercher ses traces dans la chaîne alimentaire et informer et protéger la population. En l'état actuel des connaissances, l'exposition au chlordécone est associée à un risque significativement augmenté de cancer de la prostate et, en cas d'exposition durant la grossesse, de naissance prématurée et de certaines pathologies de l'enfant. Malgré l'ancienneté d'une partie des faits, il n'y a pas prescription, compte tenu de la date des premières études mettant suffisamment en évidence ces risques. Saisie par près de 1 300 justiciables, la cour rappelle toutefois qu'il ne suffit pas d'invoquer une résidence en Guadeloupe ou en Martinique. Pour la dizaine de requérants établissant leur exposition et le risque en découlant, par exemple en produisant des analyses de sang, elle condamne l'État à réparer le préjudice d'anxiété, résultant de la conscience de courir un risque élevé de développer une pathologie grave (CAA Paris, 11 mars 2025, *M. B. et autres*, n° [22PA03906](#)) *pourvoi en cassation*.

■ Hébergement d'urgence des migrants : condamnation de l'État à indemniser une collectivité intervenue pour pallier la carence de l'État.

À compter de 2018, la communauté d'agglomération du Pays Basque (CAPB) a été confrontée à l'afflux de personnes migrantes et a dû aménager à leur attention un dispositif d'hébergement d'urgence, compte tenu de l'abstention, notamment, de l'État. La cour a condamné celui-ci à rembourser les sommes exposées par la CAPB au titre de ce dispositif, en rappelant que le code de l'action sociale et des familles impose à l'État de prendre en charge les mesures relatives à l'hébergement d'urgence de toute personne sans abri et en détresse, à l'exception des mineurs et des mères avec nourrisson, dont l'accueil incombe au département. La cour juge que la compétence obligatoire de l'État fonde le droit de la CAPB, intervenue à titre supplétif sur le fondement des compétences facultatives qu'elle tient du II de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, à obtenir la réparation des préjudices financiers résultant pour elle de la carence avérée et prolongée de l'État (CAA Bordeaux, 13 février 2025, *Communauté d'agglomération du Pays basque*, n° [22BX03111](#)) *pourvoi en cassation*.



■ Conditions pour qu’une association ayant spontanément accueilli des mineurs isolés soit reconnue comme collaborateur occasionnel du service public.

Si l’hébergement d’un mineur isolé participe du service public de l’aide sociale à l’enfance qui incombe au département, l’association qui a volontairement hébergé les mineurs isolés, sans avoir informé le département du besoin d’hébergement et en l’absence de demande de celui-ci, n’établit pas, en l’absence d’une urgente nécessité, revêtant un caractère impérieux, et en l’absence de démonstration de péril imminent ou de danger pour les mineurs, la nécessité d’héberger ces personnes. Dès lors, l’association requérante ne peut être regardée comme ayant agi en qualité de collaborateur occasionnel et obtenir réparation des dommages en lien avec cet hébergement (TA Marseille, 25 mars 2025, *Association Médecins du monde*, n° [2300406](#)) *jugement frappé d’appel*.

■ Émeutes en Nouvelle-Calédonie : condamnation de l’État pour avoir omis de prendre les mesures appropriées en matière de maintien de l’ordre public.

Par ce jugement et treize autres du même jour, le tribunal reconnaît la responsabilité de l’État dans la survenue de la destruction de commerces d’une zone commerciale dans le cadre des émeutes ayant éclaté à partir du 13 mai 2024. Il juge qu’aux dates auxquelles ces événements se sont produits, entre les 15 et 17 mai 2024, l’État a commis une faute de nature à engager sa responsabilité dès lors qu’il disposait de délais suffisants pour mettre en place les mesures appropriées pour assurer un niveau raisonnable de sécurité et qu’il n’avait pas inféré de la multiplicité des signaux témoignant de la forte probabilité d’une insurrection à venir, l’envoi en temps utile et en nombre suffisant de forces de sécurité pour y faire face. Le tribunal retient que les préjudices subis sont en lien suffisamment direct avec la faute relevée et condamne l’État à verser à l’assureur des commerces subrogé dans leurs droits, la somme globale de près de 28 millions d’euros (TA Nouvelle-Calédonie, 11 décembre 2025, *Société Allianz IARD*, n° [2500101](#)).

■ L’indemnisation du deuil pathologique élargie aux affections physiologiques et non pas seulement psychologiques.

À l’instar du juge judiciaire, le Conseil d’État a admis le deuil pathologique (CE, 7 novembre 2024, *Mme B.*, n° [475952](#), T.), d’où il résulte que les personnes ayant subi un traumatisme psychologique à la suite du décès d’un proche résultant d’une faute médicale commise par un hôpital public peuvent être indemnisées en réparation de leurs préjudices. Le tribunal a jugé que le deuil pathologique peut être indemnisé au titre des préjudices découlant d’une dépression mais aussi d’une pathologie physiologique, en l’espèce de l’hypertension (TA Guadeloupe, 28 mars 2025, *Mmes H.*, n° [2301323](#)).



■ Indemnisation par l'ONIAM d'un accident médical non-fautif n'ayant pas de visée thérapeutique.

Il résulte des dispositions du II de l'[article L. 1142-1 du code de la santé publique](#) que l'ONIAM assure, au titre de la solidarité nationale, la réparation des dommages résultant directement d'actes de prévention, de diagnostic ou de soins à la double condition qu'ils présentent un caractère d'anormalité au regard de l'état de santé du patient comme de l'évolution prévisible de cet état et que leur gravité excède le seuil défini à l'[article D. 1142-1 du code de la santé publique](#). La pratique du peau à peau a pour but de favoriser immédiatement après un accouchement le lien mère-enfant dans les premières vingt-quatre heures de la vie tout en assurant la régulation de la température de l'enfant, de sa glycémie, l'optimisation de l'établissement de comportements adaptés de la mère et de l'enfant et l'amélioration de l'allaitement maternel : elle constitue par suite un acte de prévention susceptible d'ouvrir droit à une réparation au titre de la solidarité nationale en cas d'accident médical non fautif alors même qu'elle n'a pas de visée thérapeutique (TA Amiens, 30 avril 2025, *Mme C. et autres*, n° [2302135](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Vaccination contre la covid-19 : absence de probabilité d'un lien de causalité entre le vaccin « Comirnaty » de Pfizer et la maladie de Creutzfeldt-Jakob.

Saisi d'une demande de réparation d'un préjudice imputé à une vaccination prescrite dans le cadre des dispositions de l'[article L. 3131-1 du code de la santé publique](#) en cas de menace sanitaire grave, il appartient au juge de déterminer, au vu du dernier état des connaissances scientifiques, s'il existe un lien de causalité entre cette vaccination et l'affection présentée. Si un tel lien est établi, seules sont imputables à cette vaccination les affections apparues postérieurement ou qui se sont aggravées à un rythme et une ampleur qui n'étaient pas prévisibles au vu de l'état de santé antérieur de l'intéressé ou de ses antécédents médicaux ou vaccinaux. En l'espèce, aucun travail de recherche scientifique ayant donné lieu à des publications dans des revues reconnues n'a pu établir un lien de causalité probable entre l'administration du vaccin Comirnaty de Pfizer et le développement, dans les semaines suivant l'injection du vaccin, de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (TA Cergy-Pontoise, 25 février 2025, *M. A.*, n° [2406957](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Archives publiques : pas de faute à avoir mis en œuvre une action en revendication de documents historiques alors que précédemment l'administration ne s'était pas opposée à leur acquisition par les personnes contre qui l'action est engagée.

L'État a revendiqué des documents ayant appartenu au général de Gaulle, à Louis XVI et à des personnalités du Premier Empire, qui présentaient le caractère d'archives publiques et avaient été acquis par des personnes de droit privé. Ces dernières ont saisi le tribunal d'une action tendant à engager la responsabilité de l'État au motif que cette revendication aurait dû intervenir avant qu'elles ne fassent l'acquisition de ces archives et présentait donc un caractère fautif à la date à laquelle elle a été opérée. Eu égard à l'[article L. 212-1 du code du patrimoine](#) qui dispose que les



archives publiques sont imprescriptibles et qui institue la procédure de revendication, le tribunal a jugé que l'administration n'est jamais tardive à mettre en œuvre cette procédure et que la date à laquelle elle procède à une revendication de telles archives ne permet pas de caractériser une faute (TA Paris, 20 mars 2025, *Me H.*, n° [2013287](#)) *jugement frappé d'appel*.

2.2.28. Santé publique

■ Installation d'un équipement médical lourd

Après avoir rappelé que les demandes d'autorisations prévues par l'[article L. 6122-9 du code de la santé publique](#) doivent être reçues et examinées dans le cadre de périodes arrêtées par le directeur général de l'autorité régionale de santé (ARS), que les demandes présentées au cours d'une même période doivent être examinées sans qu'il soit tenu compte de l'ordre de leur dépôt, que les demandes présentées au cours de périodes distinctes ne peuvent être mises en concurrence et que l'examen d'une demande ne peut être reporté sur une période suivante que dans l'hypothèse où un dossier n'aurait pas été complété avant le terme fixé pour la période précédente, le tribunal a relevé que, pour un même besoin d'un seul tomographe à émissions de positons couplé à un scanographe (TEP-scan), l'ARS a ouvert une première période de dépôt de demande d'autorisation, au cours de laquelle seule la société requérante a déposé un dossier complet, puis une seconde période de dépôt, au cours de laquelle le centre hospitalier universitaire de Limoges a également déposé sa candidature. Alors que les décisions contestées mentionnaient que « *les deux demandes présentent des qualités réelles et similaires* », le tribunal a jugé que la société requérante, dont le dossier était complet lors de la première période de dépôt, aurait dû se voir attribuer l'autorisation qui lui a été refusée après que les deux candidatures, présentées au cours de périodes de dépôt distinctes, ont été examinées concurremment pour un même besoin, en méconnaissance des dispositions du code de la santé publique (TA Limoges, 22 juillet 2025, *SAS Centre de médecine nucléaire Chénieux*, n° [2301120](#), [2301121](#)).

2.2.29. Travail et emploi

■ PSE : recherche du périmètre pour l'appréciation du motif économique du licenciement collectif.

Saisi d'une décision portant validation de l'accord collectif majoritaire contenant le plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) des sociétés du groupe Auchan Retail France, le tribunal a annulé cette décision en retenant deux motifs d'annulation. Il juge, en premier lieu, que l'accord collectif relatif au PSE a été irrégulièrement signé par les représentants syndicaux du groupe, alors qu'il devait l'être par ceux représentatifs au niveau de chaque société (ou unité économique et sociale) concernée par le PSE. En second lieu, il retient que, afin de recueillir l'avis des comités sociaux et économiques des sociétés concernées sur le motif économique du projet de licenciement collectif,



le périmètre du groupe Auchan Retail France aurait dû comprendre, outre la société holding détentrice de 72 % du capital de ce groupe, les trois sociétés qui détiennent ensemble la quasi-totalité du capital de cette holding et en exercent ainsi le contrôle conjoint (TA Lille 23 septembre 2025, *Fédération CGT des personnels du commerce, de la distribution et des services*, n° [2505899](#), [2506112](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ PSE : appréciation des critères d'ordres des licenciements.

Saisie d'une demande d'homologation d'un document unilatéral portant plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), il appartient à l'administration de s'assurer, en l'absence d'accord collectif ayant fixé les critères d'ordre des licenciements, que ce document recourt aux quatre critères mentionnés à l'[article L. 1233-5 du code du travail](#). À cet égard, il incombe à l'administration de contrôler que les éléments, déterminés par l'employeur, sur la base desquels ces critères seront mis en œuvre pour déterminer l'ordre des licenciements, ne sont ni discriminatoires, ni dépourvus de rapport avec l'objet même de ces critères. Le tribunal a annulé la décision d'homologation par l'administration du document unilatéral fixant le contenu du PSE en considérant que le classement par points prévu par le plan au titre du critère relatif à la valeur professionnelle des salariés et du critère relatif à la prise en compte des charges de familles ne peut être regardé comme en rapport avec l'objet même des critères qu'il tend à mettre en œuvre. En ce qui concerne le critère relatif à la valeur professionnelle des salariés, le tribunal a estimé que l'attribution par l'employeur de deux points seulement aux salariés n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation professionnelle, contre une attribution pouvant aller jusqu'à trente points pour ceux qui ont bénéficié d'une évaluation, pénalise sans justification objective les premiers salariés. S'agissant de la prise en compte des charges de famille, le tribunal a estimé que le choix d'attribuer cinquante points aux seuls salariés ayant la qualité de parent isolé ou ayant à leur charge une personne en situation de handicap implique une différence de traitement avec les autres salariés dont l'ampleur n'est pas justifiée, le plan ne prévoyant l'attribution d'aucun point dans les autres situations (TA Melun, 1^{er} avril 2025, *CSE de la société Sanofi Aventis recherches et autres*, n° [2500496](#)).

■ Hébergement des vendangeurs et travailleurs détachés.

Une société de prestations de services viticoles a bénéficié, pour les vendanges, du détachement de salariés d'une entreprise espagnole. L'administration a constaté des manquements aux dispositions du code rural et de la pêche maritime relatives à l'hébergement de certains de ces salariés et a infligé une amende administrative à la société de prestations de services. Or, si les dispositions de l'[article L. 716-1 du code rural et de la pêche maritime](#) permettent, le cas échéant, d'engager des poursuites pénales ou de rechercher la responsabilité civile d'une société bénéficiant des services de travailleurs détachés, celles de l'[article L. 719-10 du même code](#) ne permettent d'infliger une amende administrative qu'à l'employeur. Dès lors, des amendes ayant été infligées à la société de prestation de services qui avait bénéficié du concours des travailleurs détachés et non à la société espagnole qui en était l'employeur, le tribunal a annulé l'amende administrative en litige (TA Châlons-en-Champagne, 16 mai 2025, *Société Bernard*, n° [2400515](#)).



2.2.30. Urbanisme et aménagement du territoire

■ Condition de retrait d'une autorisation d'urbanisme délivrée sur injonction juridictionnelle, après l'annulation en appel de la décision prononçant cette injonction.

Lorsque le juge d'appel annule le jugement ayant annulé la décision portant refus d'autorisation d'urbanisme, l'autorité compétente peut retirer la décision portant délivrance d'une autorisation d'urbanisme prise en exécution du premier jugement dans un délai raisonnable de trois mois à compter de la notification à l'administration de la décision rendue en appel, sous réserve que les motifs de cette décision juridictionnelle ne fassent pas par eux-mêmes obstacle à une nouvelle décision de refus (CE, Avis, 25 mai 2018, *Préfet des Yvelines et autres*, n° [417350](#), Rec.). Le Conseil d'État a ajouté, dans une affaire relevant du contentieux de la fonction publique, que passé ce délai et dans le cas où un pourvoi en cassation a été introduit contre l'arrêt ayant confirmé le refus en litige qui a été annulé à tort par les premiers juges, l'autorité compétente dispose à nouveau de la faculté de retirer la décision prise en exécution de l'injonction prononcée par ces derniers, dans le même délai à compter de la réception de la décision qui rejette le pourvoi ou de la notification de la décision qui, après cassation, confirme en appel l'annulation du premier jugement. Dans tous les cas, elle doit, avant de procéder au retrait, inviter le bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme en litige à présenter ses observations (CE, Sect., 9 décembre 2022, *Département de Seine-Saint-Denis*, n° [451500](#), Rec.). Le tribunal, par le jugement présenté, a étendu cette dernière solution au cas d'une décision relevant du contentieux de l'urbanisme et, en l'espèce, rejette le recours pour excès de pouvoir que le bénéficiaire de cette autorisation avait formé pour obtenir l'annulation de la décision prononçant le retrait de l'autorisation délivrée en vertu de l'injonction que les premiers juges ont prononcée dans un jugement annulé en appel par un arrêt au sujet duquel le Conseil d'État n'a pas admis le pourvoi (TA Toulon, 17 octobre 2025, *M. B.*, n° [2404209](#)).

■ Refus de permis pour la construction d'un poulailler en raison des risques pour la ressource en eau, ainsi que la salubrité et sécurité publiques.

Le tribunal a rejeté le recours dirigé contre le refus d'un maire d'accorder un permis de construire ayant pour objet la construction d'un bâtiment d'élevage de volailles, susceptible d'accueillir 29 700 poulets, soumis par ailleurs à déclaration au titre du régime de la déclaration des installations classées pour la protection de l'environnement. Il a estimé que n'était pas entaché d'illégalité le motif de refus tiré de l'atteinte à la salubrité publique au sens des dispositions de l'[article R. 111-2 du code de l'urbanisme](#), étant précisé que l'autorité compétente peut refuser un projet lorsqu'il est susceptible d'entraîner un risque pour la salubrité ou la sécurité publique, sans être tenu de rechercher au préalable s'il est possible d'autoriser le projet en l'assortissant de prescriptions spéciales destinées à remédier à ce type de risques (CE, Sect., 11 avril 2025, *Société AEI Promotion*, n° [498803](#), Rec.). En l'espèce, le tribunal a pris en considération les risques qu'emporterait l'activité d'élevage de



volailles, envisagée dans toutes ses dimensions, sur la ressource en eau, compte tenu des tensions préexistantes en période d'étiage et de la baisse probable de cette ressource d'ici 2050 (TA Dijon, 13 novembre 2025, *M. C.*, n° [2300040](#)).

■ Contrôle de compatibilité entre un PLU et un programme local de l'habitat.

Le préfet peut suspendre le caractère exécutoire d'un plan local d'urbanisme (PLU) lorsque ce plan compromet la réalisation des documents d'urbanisme cités à l'[article L. 153-25 du code de l'urbanisme](#), dont le programme local de l'habitat (6°). En l'espèce, ce programme de la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis prévoit que 25 à 35 % des logements sociaux doivent être financés en prêts à destination de locataires en grande précarité (PLAI). Ce type de logements représentait 5,57 % du parc locatif d'une commune membre de cet établissement. Or, la modification du PLU en litige supprime six emplacements, représentant un potentiel de vingt-neuf logements financés en PLAI et cette suppression n'est compensée que par la création de trois emplacements, qui ne représentent un potentiel que de quinze logements financés en PLAI. Cette modification du PLU, conduisant à diminuer la proportion de logements locatifs sociaux financés en PLAI, est de nature à compromettre la réalisation du programme local de l'habitat de la communauté d'agglomération (TA Nice, 30 avril 2025, *Commune de Biot*, n° [2205489](#)).

■ PLU : un projet de « datacenter » ne peut être légalement interdit, sans justification, dans la zone urbaine dédiée aux activités économiques.

Saisi par un déféré préfectoral, le tribunal censure le plan local d'urbanisme (PLU) d'une commune en tant qu'il interdit de manière générale et absolue toutes les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à enregistrement ou autorisation dans la zone UI, alors que cette zone, dédiée aux activités économiques, est présentée, par le rapport de présentation, comme le vecteur principal de mise en œuvre de l'orientation du projet d'aménagement et de développement durables visant à conforter le statut de pôle économique de la commune. Cette annulation partielle a notamment pour effet de permettre la réalisation du projet de Datacenter prévu dans la zone UI. Le tribunal censure également la création d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) recouvrant toute la zone naturelle en méconnaissance des dispositions de l'[article L. 151-13 du code de l'urbanisme](#), lesquelles imposent qu'un tel secteur ne recouvre pas l'intégralité de la surface de la zone dans laquelle il est délimité (TA Versailles, 28 janvier 2025, *Préfet de l'Essonne*, n° [2204875](#)).

■ Le dispositif de survivance du POS antérieur en cas d'annulation du PLU ne joue pas en cas de seconde annulation consécutive du PLU.

Le mécanisme prévu à l'[article L. 174-6 du code de l'urbanisme](#) conduit, en cas d'annulation contentieuse d'un plan local d'urbanisme (PLU), à la remise en vigueur, le cas échéant, du plan d'occupation des sols (POS) immédiatement antérieur pour une durée de vingt-quatre mois, permettant ainsi d'adopter un nouveau PLU, avant que le règlement national d'urbanisme ne s'applique. En l'espèce, caractérisé par

l'annulation contentieuse de deux PLU adoptés successivement, le tribunal a jugé que, eu égard aux conséquences de l'application du POS et à la volonté du législateur d'inciter les collectivités à adopter un PLU purgé des vices ayant fondé son annulation, une seconde annulation consécutive d'un PLU entraîne directement l'application du règlement national d'urbanisme sur le territoire de la commune, dès lors que le mécanisme prévu à l'article L. 174-6 du code de l'urbanisme ne saurait jouer deux reprises (TA Guadeloupe, 28 novembre 2025, *SARL Les Douces Terrasses d'Émeraude*, n° [2301561](#)).

■ Consultation d'un État membre de l'Union européenne pour l'élaboration d'un PLU.

Les [articles L. 104-7](#) et [R. 104-26 du code de l'urbanisme](#) imposent, lorsque la mise en œuvre d'un document d'urbanisme mentionné aux [articles L. 104-1 et L. 104-2 du même code](#) est susceptible de produire des effets notables sur l'environnement d'un autre État membre de l'Union européenne, que l'autorité compétente transmette un exemplaire du dossier sur lequel est consulté le public aux autorités de cet État, en leur indiquant le délai, qui ne peut dépasser trois mois, dont elles disposent pour formuler leur avis. En l'absence de réponse dans ce délai, l'avis est réputé émis. Lorsque l'autorité n'est pas un service de l'État, elle saisit le préfet qui procède à la transmission. La cour juge que, en l'espèce, la mise en œuvre du plan local d'urbanisme contesté est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement du Luxembourg. La communauté de communes du Pays Haut Val d'Alzette était, par suite, tenue, en application des dispositions des articles L. 104-7 et R. 104-26 du code de l'urbanisme, de saisir le préfet aux fins de transmission d'un exemplaire du dossier d'enquête publique aux autorités de cet État. En l'absence d'une telle consultation, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions est fondé et entraîne l'annulation du document d'urbanisme (CAA Nancy, 22 mai 2025, *Société Cantebonne*, n° [22NC02259](#)) *pourvoi en cassation*.

■ Incidence du classement d'une zone en « paysage remarquable » sur la légalité d'un PLU.

Précédemment à la saisine de la cour, le tribunal administratif de Nantes avait annulé la partie du plan local d'urbanisme de la commune de Bretignolles-sur-Mer qui prévoyait, dans le cadre du projet de création du port de plaisance, le classement de l'estran du secteur de la Normandelière en zone Nmp. D'une part, la cour confirme l'annulation, prononcée par le tribunal, du classement par le PLU de l'estran du secteur de la Normandelière en zone Nmp. D'autre part, elle annule le classement, par le PLU, en zone 1AUp, du secteur terrestre de la Normandelière. Elle juge en effet que ces classements sont illégaux car contraires aux articles du code de l'urbanisme qui interdisent les constructions dans les espaces et sites remarquables à préserver. La cour relève, s'agissant de l'estran, ses grandes qualités paysagères ainsi que son fort intérêt tant écologique que géologique. S'agissant de la partie du secteur terrestre de la Normandelière comprise entre le littoral et la rue de la Source, constituée de plages, de dunes ainsi que d'un ancien bassin asséché et remblayé depuis 2015, la cour juge que, eu égard à ses caractéristiques et aux diverses protections dont elle fait l'objet, cette zone forme avec l'estran dans la continuité duquel elle se trouve une



unité paysagère justifiant qu'elle soit qualifiée de « paysage remarquable » bénéficiant de la protection particulière prévue à l'[article L. 121-23 du code de l'urbanisme](#) (CAA de Nantes, 6 juin 2025, *Commune de Bretignolles-sur-Mer*, n° [23NT00045](#)) *pourvoi en cassation*.

■ Un golf privé ne constitue pas un équipement collectif au sens de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme.

Le tribunal a jugé que le golf de Massane, situé sur le territoire de la commune de Baillargues et dont l'accès est limité et payant, n'assure pas un service d'intérêt général destiné à répondre à un besoin collectif d'une population et ne constitue pas un équipement collectif au sens de l'[article L. 151-11 du code de l'urbanisme](#). Il en déduit que le préfet de l'Hérault était fondé à soutenir que, en modifiant le règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Baillargues pour admettre en zone naturelle 2N des « constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs liés à la pratique du golf », le conseil communautaire de Montpellier Méditerranée Métropole a méconnu les dispositions de cet article (TA Montpellier, 23 janvier 2025, *Préfet de l'Hérault*, n° [2204125](#)).

2.2.31. Victimes civiles de la guerre

■ STO : l'existence d'un régime spécial de responsabilité fait obstacle à la mise en jeu de la responsabilité de l'État sur le fondement du droit commun.

En adoptant la [loi n° 51-538](#) du 14 mai 1951, dont une partie est aujourd'hui reprise dans le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, le législateur a entendu reconnaître un droit à réparation au titre des préjudices causés, durant la Seconde Guerre mondiale, aux personnes contraintes au travail en pays ennemi, en territoire étranger occupé par l'ennemi ou en territoire français annexé par l'ennemi, et notamment à celles qui avaient fait l'objet d'une rafle ou d'une réquisition opérée en vertu de l'acte dit « loi du 16 février 1943 » portant institution du service du travail obligatoire (STO). À cet effet, cette loi a créé un statut leur reconnaissant la qualité de victimes de la guerre ainsi que des droits et a prévu, par son article 11, l'attribution d'une indemnité forfaitaire. Après que le [décret n° 52-1000](#) du 17 août 1952 a fixé les modalités d'application de cette loi, le montant de cette indemnité forfaitaire a été fixé à 11 000 francs par le deuxième alinéa de l'article 44 de la [loi n° 53-1340](#) du 31 décembre 1953. Prise dans son ensemble, cette loi doit ainsi être regardée comme ayant permis, autant qu'il a été possible, l'indemnisation des préjudices de toute nature causés aux victimes du STO, y compris, le cas échéant, de leur préjudice financier constitué par l'absence de versement d'un salaire en contrepartie du travail fourni. Ce régime particulier d'indemnisation fait obstacle, depuis son entrée en vigueur, à ce que la responsabilité de droit commun de l'État puisse être recherchée au titre des mêmes préjudices (CAA Marseille, 8 juillet 2025, *M. A.*, n° [25MA00403](#)).



2.2.32. Voirie

■ Refus de réaliser des travaux d'extension des réseaux d'eau potable et d'assainissement pour le raccordement d'une maison d'habitation.

Saisi d'un refus d'une commune de réaliser des travaux d'extension des réseaux d'eau potable et d'assainissement au droit d'une maison non desservie, le tribunal a d'abord rappelé qu'il appartient aux communes, qui sont compétentes en matière d'eau potable et d'assainissement, d'établir des schémas délimitant, sur leur territoire, les zones qui sont desservies par les réseaux publics d'eau potable et d'assainissement. Au sein de ces zones de desserte, les communes sont tenues de faire droit aux demandes de raccordement et d'exécuter dans un délai raisonnable les travaux d'extension de réseaux. En dehors de ces zones de desserte ou en l'absence de schéma, les demandes de travaux d'extension de réseaux peuvent être rejetées, dans le respect toutefois du principe d'égalité des usagers devant le service public, au regard, notamment, du coût des travaux et de l'intérêt public s'attachant à leur réalisation. Cependant, les travaux d'extension de réseaux publics qui sont ainsi à la charge des communes ne concernent que la partie publique des réseaux, qui comprend les ouvrages implantés sous la voirie, publique ou privée, ainsi que les ouvrages nécessaires au raccordement. La partie privée du branchement, qui relie la construction aux ouvrages de raccordement publics, est en revanche à la charge exclusive du propriétaire. En l'espèce, le tribunal a constaté que la maison d'habitation des requérants était située à une cinquantaine de mètres d'une voie privée affectée à la circulation générale, sous laquelle étaient implantés des réseaux publics d'eau potable et d'assainissement. Ils ont ensuite relevé que les intéressés bénéficiaient d'un accès à cette voie privée par l'intermédiaire d'une servitude de passage sur un fonds privé et que cette servitude de passage, non affectée à la circulation générale, ne faisait, elle, pas partie de la voirie. Les juges ont conclu que les travaux d'extension sollicités, qui visaient à l'installation d'une canalisation le long de cette servitude de passage jusqu'au droit de la propriété, se rapportaient à la partie privée du branchement et étaient ainsi de la charge exclusive des propriétaires (TA Saint-Pierre-et-Miquelon, 21 juillet 2025, *M. et Mme A.*, n° [2300691](#)).



2.3. Éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile

Le [site internet](#) de la Cour nationale du droit d'asile présente une sélection de décisions récentes parmi lesquelles figurent des décisions commentées ci-dessous.

Juridiction spécialisée, la Cour nationale du droit d'asile a pour mission d'examiner les recours qui lui sont soumis au regard du droit international ([convention de Genève](#) relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et directives de l'Union européenne) et des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ([CESEDA](#)). Chaque situation étant particulière et devant être évaluée à la date à laquelle la Cour se prononce, la décision du juge de l'asile reste unique. Certaines décisions n'en constituent pas moins des illustrations topiques de ce que signifie protéger au titre de l'asile et des conditions dans lesquelles la protection internationale est accordée ou refusée.

En 2025, la jurisprudence de la CNDA a été notablement marquée par des décisions de sa grande formation explorant la question des persécutions fondées sur l'appartenance au genre féminin, dans le cadre de laquelle elle a poursuivi une élaboration commencée en 2024. Saisie, au travers des dossiers qui lui sont soumis, des situations de crise à travers le monde, la Cour a également développé des approches renouvelées, et parfois inédites, quant à l'application et à la portée des motifs de persécution prévus par l'article 1^{er} A 2 de la convention de Genève.

Particulièrement active sur le terrain de la protection conventionnelle, la juridiction a, dans le même temps, veillé à la pertinence et à l'effectivité du régime de protection spécifique applicable aux personnes fuyant des situations de conflit armé interne ou international, en actualisant ses évaluations précédentes quant à l'impact de ces conflits sur les populations civiles.

La Cour a eu l'occasion, enfin, de rendre des décisions explicitant les conséquences de crimes ou de délits graves commis par des réfugiés sur la protection dont ils bénéficient, au titre des clauses d'exclusion de l'article 1^{er} F de la convention de Genève ou des dispositions du CESEDA permettant de mettre fin au statut de réfugié en cas de menace grave à l'ordre public.

2.3.1. La protection au titre de la convention de Genève

C'est dans le champ des persécutions dites *conventionnelles*, c'est-à-dire fondées sur l'un des cinq motifs envisagés dans la définition du réfugié figurant à l'article 1^{er} A 2 de la convention de Genève⁴, que l'élaboration jurisprudentielle de la Cour a été la plus remarquable.

4. Race ou ethnie, religion, nationalité, appartenance à un certain groupe social, opinions politiques.



Bien qu'essentiellement individuel et conditionné par des facteurs propres à chaque demandeur, le besoin de protection internationale peut, dans certaines situations de crise majeure, être partagé par toute une catégorie de population ciblée, indistinctement, pour un motif conventionnel.

■ Ethnicité

C'est ce qu'a jugé la Cour, s'agissant des membres de l'ethnie massalit, présente au Darfour Occidental, particulièrement visée par les Forces de soutien rapide (FSR) et les milices arabes qui contrôlent aujourd'hui ce territoire dans sa majorité, sans que les autorités soudanaises soient en mesure de leur accorder une protection effective (**CNDA, 13 octobre 2025, M. I., n° 25003424**). Cette solution spécifique résulte du constat que les actes de persécution auxquels sont exposées les populations massalit sont motivés par leur appartenance ethnique. Dans le contexte plus général du conflit armé qui ravage le Soudan depuis avril 2023, la Cour avait déjà jugé que les demandeurs originaires de sept régions du pays se trouvant dans une situation de violence aveugle d'intensité exceptionnelle étaient éligibles à la protection subsidiaire de l'article L. 712-1 3°, ce filet de sécurité étant réservé aux cas où les risques en cas de retour sont dépourvus de liens avec les motifs visés à l'article 1^{er} A 2 de la convention de Genève⁵.

■ Nationalité

C'est par le prisme du motif *nationalité*, très rarement utilisé dans la jurisprudence de la CNDA, que la grande formation de la Cour a abordé la question de la qualification devant être donnée aux craintes exprimées par les ressortissants palestiniens de la bande de Gaza vis-à-vis des opérations armées menées par les forces armées israéliennes, qui contrôlent une partie substantielle de ce territoire. Les méthodes de guerre utilisées, qui affectent directement et indistinctement l'ensemble de la population civile du territoire, ont été jugées suffisamment graves pour être regardées comme des actes de persécution au sens de l'article 9 de la [directive 2011/95/UE Qualification](#). La Cour a ainsi retenu que les craintes actuelles de persécution de la requérante et de son enfant mineur, originaires du nord de ce territoire, qu'ils sont parvenus à fuir en novembre 2023, étaient motivées par leur « nationalité » palestinienne, notion qui, au sens et pour l'application de l'article 1^{er} A 2 de la convention de Genève, recouvre « *l'appartenance à un groupe soudé par son identité culturelle, ethnique ou linguistique, ses origines géographiques ou politiques communes, ou sa relation avec la population d'un autre État* »⁶. Cette solution remarquable rappelle la primauté de la convention de Genève, y compris lorsque les risques encourus sont le fait de forces armées en opération dans un contexte de conflit armé et que les civils y sont exposés indistinctement (**CNDA, GF, 11 juillet 2025, Mme H., n° 240035619**).

5. États de Khartoum, du Kordofan Ouest, du Kordofan Sud, du Darfour Central, du Darfour Nord, du Darfour Ouest et du Darfour Sud.

6. Article 10 de la directive 2011/95/UE : « *Motifs de la persécution / 1. Lorsqu'ils évaluent les motifs de la persécution, les États membres tiennent compte des éléments suivants : / (...) c) la notion de nationalité ne se limite pas à la citoyenneté ou à l'inexistence de celle-ci, mais recouvre, en particulier, l'appartenance à un groupe soudé par son identité culturelle, ethnique ou linguistique, ses origines géographiques ou politiques communes, ou sa relation avec la population d'un autre État* ».



Ce cadre d'analyse est applicable aux ressortissants de Gaza n'étant pas enregistrés auprès de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), comme c'était le cas en l'espèce. Ceux qui sont placés sous le mandat de cet organisme se voient reconnaître la protection internationale sur le fondement de l'article 1^{er} D, 2^e phrase (la clause de « *ré-inclusion* »), en vertu de la jurisprudence CNDA, 13 septembre 2024, n^{os} [23042517](#) et [23042541](#), qui a tiré les conséquences de l'impossibilité pour l'UNRWA de remplir sa mission dans la bande de Gaza.

■ Opinions imputées

S'agissant d'opinions politiques ou religieuses imputées à un demandeur par l'acteur de persécution⁷, la Cour a eu à se pencher sur les risques liés à l'occidentalisation alléguée par des demandeurs afghans du fait de leur séjour en Europe et de leur insertion dans des sociétés d'accueil régies par des normes et des valeurs opposées à celles en vigueur dans leur pays d'origine. La réponse à ce moyen, fréquemment invoqué depuis le retour au pouvoir des *taliban* à l'appui de demandes d'asile introduites par des ressortissants afghans dans divers États membres de l'UE, repose sur une analyse visant à distinguer les démarches opportunistes de celles reposant sur une adhésion réelle à ces valeurs.

La Cour constate, tout d'abord, qu'il ne ressort d'aucune source publique et pertinente, notamment des productions récentes de l'Agence de l'Union européenne pour l'Asile (AUEA), que le seul séjour en Europe d'un ressortissant afghan, afin notamment d'y demander l'asile, l'exposerait de manière systématique, à des persécutions en cas de retour dans son pays. En conséquence, il incombe à ceux qui entendent se prévaloir de craintes, en cas de retour en Afghanistan et du fait de la prise de pouvoir par les *taliban*, d'un profil « occidentalisé » ou d'un risque d'imputation d'un tel profil, d'apporter tous les éléments propres à leur situation personnelle permettant d'établir qu'il ont acquis un tel profil de manière irréversible ou de démontrer la crédibilité du risque que les autorités talibanes leur imputent, en raison de leurs conditions de vie hors du pays, une opposition d'ordre politique ou religieuse les exposant à un risque réel de subir des persécutions⁸. À défaut d'établissement d'un tel profil, des activités reflétant une insertion superficielle dans la société d'accueil, invoqués de façon récurrente au soutien de l'occidentalisation alléguée, telles que l'apprentissage de la langue française, des activités associatives, des démarches d'insertion sociale et professionnelle ou la présence sur les réseaux sociaux, ne témoignent pas, par eux-mêmes, de l'acquisition pérenne de tout ou partie des valeurs, du modèle culturel, du mode de vie, des usages ou encore des coutumes des pays occidentaux (CNDA, 11 décembre 2025, n^o [25008029](#)).

7. Article 10 (2) de la directive 2011/95/UE : « Lorsque l'on évalue si un demandeur craint avec raison d'être persécuté, il est indifférent qu'il possède effectivement la caractéristique liée à la race, à la religion, à la nationalité, à l'appartenance à un certain groupe social ou aux opinions politiques à l'origine de la persécution, pour autant que cette caractéristique lui soit attribuée par l'acteur de la persécution ».

8. Pour une hypothèse où de tels éléments sont présents au dossier, voir : CJUE, Gde Ch., 11 juin 2024, *K, L contre Secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité*, aff. [C-646/21](#).



■ Appartenance à un certain groupe social : femmes dans leur ensemble

Le motif tiré de l'appartenance à un certain groupe social est utilisé de longue date pour accorder la protection conventionnelle à des personnes exposées à des persécutions parce qu'elles appartiennent à des ensembles faisant l'objet d'un fort ostracisme social du fait d'une caractéristique essentielle, innée ou non, ou d'une histoire commune partagée par leurs membres.

En 2025, la CNDA a poursuivi l'élaboration jurisprudentielle initiée par ses décisions de grande formation du 11 juillet 2024, qui s'étaient prononcées sur l'existence de groupes sociaux constitués par les femmes, dans leur ensemble, dans les contextes spécifiques de l'Afghanistan, de l'Albanie et du Mexique, à la lumière du jugement rendu par la Grande Chambre de la CJUE dans son arrêt du 16 janvier 2024 *WS c. Bulgarie* ([C-621/21](#)).

Par deux décisions rendues le 3 avril 2025, la grande formation de la Cour s'est attachée à évaluer les conditions d'existence de tels groupes en Iran et au Pakistan.

S'agissant du cas iranien, le juge de l'asile a constaté, en s'appuyant sur la documentation publique disponible et actualisée, émanant en particulier des Nations Unies et de l'AUEA, que, depuis l'avènement de la République islamique d'Iran en 1979, les femmes iraniennes sont confrontées à une discrimination juridique, judiciaire, sociale et économique institutionnalisée, les contraignant au port du voile, restreignant leurs droits, par rapport à ceux des hommes, en matière de mariage et de divorce, les exposant davantage à des peines d'exécution, à la violence domestique ou à des crimes d'honneur, le mouvement social ayant porté la revendication du droit des femmes sous le nom « Femme, Vie, Liberté » en septembre 2022 ayant fait, quant à lui, l'objet d'une très forte répression de la part des autorités.

À l'instar de ce qu'elle avait jugé pour les femmes afghanes dans sa décision du 11 juillet 2024⁹, la Cour a estimé qu'il résulte de l'ensemble des normes juridiques, sociales et morales ayant cours en Iran que les femmes et jeunes filles iraniennes sont, dans leur ensemble, perçues d'une manière différente par la société iranienne et qu'elles doivent être considérées comme appartenant à un groupe social au sens de l'article 1^{er}, A, 2 de la convention de Genève. Le bien-fondé des craintes de persécution ne se déduit cependant pas mécaniquement de l'appartenance au genre féminin et résulte d'une évaluation individuelle fondée sur les circonstances propres au cas examiné (**CNDA, GF, 3 avril 2025, Mme Z., n° [24024165](#)**).

S'agissant du Pakistan, en revanche, la juridiction de l'asile a estimé que l'ensemble des normes juridiques adoptées par les institutions représentatives de la société pakistanaise traduisent l'évolution des normes sociales et morales de cette société démocratique, relevant en particulier la ratification de la Convention des Nations Unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, la garantie constitutionnelle de l'égalité entre sexes, l'instauration d'un quota de femmes au Parlement, l'existence d'un corpus législatif de protection et de promotion des droits des femmes et les dispositifs mis en place sur le terrain pour lutter contre les violences de genre.

9. CNDA, GF, 11 juillet 2024, *Mme O. et enfants O.*, n° [24014128](#).



Dans ces conditions, la persistance de phénomènes de discrimination et de violence contre les femmes ne peut s'analyser comme la conséquence de normes sociales, morales ou juridiques traduisant une perception différente des femmes par la société mais, au contraire, comme l'expression de comportements désormais réprouvés par cette société. La Cour juge, en conséquence, que les femmes pakistanaises ne peuvent pas être considérées, dans leur ensemble, comme appartenant à « un certain groupe social » et que les femmes pakistanaises victimes de violences sexuelles et sexistes ne peuvent pas être regardées comme appartenant à un groupe social plus restreint (CNDA, GF, 3 avril 2025, *Mme N.*, n° [24008857](#))¹⁰.

L'existence du groupe social « femmes dans leur ensemble » a également été le sujet principal de deux décisions prises en grande formation, le 16 octobre 2025, sur des recours formés par des ressortissantes de Somalie et de République démocratique du Congo (RDC).

S'agissant de la Somalie, la Cour relève que cet État n'a signé ou ratifié aucun instrument de droit international destiné à lutter contre les discriminations fondées sur le genre et, au-delà de principes constitutionnels à caractère général, qu'aucune législation n'a pu être élaborée en la matière dans un contexte de guerre civile et de délitement des institutions publiques. Elle relève également que les sources publiques soulignent les discriminations dont les Somaliennes sont victimes dans leur participation à la vie publique et leur accès à la justice, aux soins de santé, à l'éducation et à l'emploi, ainsi que la généralisation des mutilations génitales, les mariages forcés qu'elles subissent en application du droit coutumier et les violences sexuelles et sexistes qui leur sont infligées, notamment, par la milice Al-Shabaab.

La CNDA déduit de cet ensemble composite de normes juridiques, sociales et morales que les femmes somaliennes sont, dans leur ensemble, perçues d'une manière différente par la société environnante, qui coïncide avec l'ensemble de la Somalie, et que, dans ces conditions, elles doivent être considérées comme appartenant à « un certain groupe social ». Après avoir rappelé la nécessité d'un examen individuel, au cas par cas, du bien-fondé des craintes énoncées par une demandeuse d'asile du fait de son genre, la Cour a reconnu la qualité de réfugiée à la requérante en raison du risque avéré de réitération des persécutions déjà subies au sein du cercle familial, lesquelles se rattachent à son appartenance au groupe social des femmes somaliennes (CNDA, GF, 16 octobre 2025, *Mme Y.*, n° [24015934](#)).

Dans le cas de la RDC, la Cour était saisie par une requérante invoquant non seulement son appartenance au groupe social des femmes congolaises dans leur ensemble, mais aussi à celui, plus restreint, des femmes isolées, célibataires et dépourvues de soutien familial. Elle soutenait également avoir été considérée comme une « enfant sorcier » par son entourage et craindre toujours d'être persécutée de ce fait.

Après avoir dressé un panorama détaillé des normes existantes en faveur de l'égalité entre les sexes et de la parité en matière professionnelle, familiale et patrimoniale,

10. La CNDA était parvenue à des conclusions similaires s'agissant des femmes mexicaines (CNDA, GF, 11 juillet 2024, *Mme F.*, n° [24011731](#)) et albanaises (CNDA, GF, 11 juillet 2024, *Mme B. et enfants G.*, n° [24006620](#)).



ainsi que des dispositifs mis en place pour lutter contre les violences de genre, la grande formation a estimé que les discriminations et violences visant les femmes en RDC ne procèdent plus de normes sociales ou juridiques traduisant une perception différenciée des femmes, mais de pratiques désormais désavouées par la société dans son ensemble et qu'en conséquence, les femmes congolaises ne peuvent être regardées comme formant, dans leur ensemble, un groupe social au sens de la convention de Genève. Le juge de l'asile a également écarté la qualification de groupe social pour les femmes congolaises isolées, mères célibataires ou dépourvues de soutien familial, estimant que ces situations ne constituent pas une « histoire commune qui ne peut pas être modifiée » ni, en elles-mêmes, un facteur d'exposition à un risque d'atteinte grave.

La formation plénière de la CNDA a en revanche reconnu l'existence d'un groupe social des enfants congolais accusés de sorcellerie devenus adultes, permettant ainsi d'homogénéiser une jurisprudence longtemps fragmentée sur cette question récurrente dans les dossiers congolais de RDC. En effet, ces adultes conservent, après avoir quitté l'enfance, une histoire commune immuable et subissent des discriminations et des formes d'exclusion les plaçant durablement en marge de la société. Pour se voir reconnaître la qualité de réfugié pour ce motif, le demandeur doit établir son appartenance à ce groupe social, c'est-à-dire la crédibilité du vécu d'enfant sorcier qu'il invoque ainsi que l'actualité de ses craintes de persécution en cas de retour en raison des stigmates de ce passé (CNDA, GF, 16 octobre 2025, *Mme N. et enfant N.*, n° [23061821](#)).

■ Appartenance à un certain groupe social : orientation sexuelle et identité de genre

Les groupes sociaux fondés sur l'orientation homosexuelle et/ou l'identité de genre de leurs membres sont parmi les plus répandus dans le monde et d'une utilisation désormais classique dans la jurisprudence française en matière d'asile. La jurisprudence de la Cour en la matière illustre l'attention portée par la juridiction à la protection des caractéristiques à ce point essentielles pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce¹¹. Ces caractéristiques incluent non seulement l'orientation sexuelle proprement dite mais aussi l'identité de genre¹².

En 2025, la Cour a identifié pour la première fois l'existence de groupes sociaux de ce type en Égypte et au Guatemala. Les contextes institutionnels dans ces deux pays, qui viennent s'ajouter aux 50 États où de tels groupes ont été identifiés par la jurisprudence de la Cour, sont néanmoins assez éloignés.

Dans le cas de l'Égypte, bien que les actes sexuels entre personnes du même sexe ne sont pas spécifiquement incriminés, des lois d'application générale sont utilisées pour réprimer pénalement les comportements homosexuels, entre autres une loi de 1961 sur la lutte contre la prostitution et une de 2018 contre la cybercriminalité.

11. Article 10 (1) (d), [Directive 2011/95/UE](#) du 13 décembre 2011.

12. *Ibid.* Cette disposition précise : « Il convient de prendre dûment en considération les aspects liés au genre, y compris l'identité de genre, aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social ou de l'identification d'une caractéristique d'un tel groupe ».



Outre les poursuites effectivement diligentées contre des personnes homosexuelles ou transgenres, la CNDA a également relevé les agressions physiques et chantages auxquels se livrent les policiers égyptiens sur ces personnes, et plus généralement, l'hostilité des familles, des médias et des chefs religieux vis-à-vis des sexualités et identités non conformes. La Cour en conclut que, tant en raison de l'ostracisme dont elles font l'objet de la part de la société que de l'insuffisance de la protection offerte par les autorités égyptiennes contre les agissements qu'elles subissent, les personnes homosexuelles ou transgenres constituent un groupe social au sens et pour l'application de l'article 1^{er} A 2 de la convention de Genève (**CNDA, 19 décembre 2025, M. R., n° 25010445**).

Au Guatemala, aucune loi spécifique ne punit l'homosexualité et la législation générale n'est pas utilisée pour la réprimer pénalement. Cependant, l'absence de toute disposition légale de nature à assurer la protection des minorités sexuelles favorise un contexte local hostile à ces personnes ainsi qu'une impunité généralisée pour les auteurs d'actes homophobes. Pour étayer l'identification d'un groupe social constitué par les personnes homosexuelles du Guatemala, la Cour s'est appuyée sur de nombreuses sources publiques récentes dont, pour la première fois, plusieurs rapports publiés en langue espagnole¹³. Il ressort notamment des sources consultées une dégradation nette de la situation des personnes homosexuelles, illustrée par l'augmentation des discriminations, des violences graves mais aussi des meurtres commis à leur encontre, ceci alors même que le taux d'homicide général du pays tend à diminuer (**CNDA, 17 mars 2025, M. C., n° 23061341**).

2.3.2. La protection internationale dans les contextes de conflits armés

■ Au titre de la protection subsidiaire

En 2024, et comme lors des années précédentes, la Cour a eu à statuer sur de nombreuses demandes de protection internationale corrélées à des situations de conflit armé et ouvrant droit à l'octroi de la protection subsidiaire spécifiquement prévue par l'article L. 512-1 3° du CESEDA.

Ces conflits armés, internes ou internationaux, génèrent des situations de violence aveugle dans des pays appartenant à des aires géoculturelles différentes. L'évaluation du niveau de la violence aveugle par la Cour, qui relève du contrôle de la qualification juridique des faits par le juge de cassation, se fait conformément aux prescriptions de la jurisprudence du Conseil d'État éclairée par celle de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle conduit en pratique à distinguer les situations et les modalités d'appréciation du besoin de protection selon que la violence aveugle constatée en un lieu et à un moment donnés atteint ou non le niveau dit d'exceptionnelle intensité. Au-delà de ce seuil, un risque réel d'être exposé à des menaces graves contre

13. L'utilisation d'éléments d'information sur les pays d'origine rédigés dans une autre langue que le français ou l'anglais demeure rare mais est possible dès lors qu'elle ne fait pas obstacle à l'exercice par le juge de cassation du contrôle qui lui incombe.



sa vie ou sa personne est présumé pour toute personne devant retourner dans la zone concernée et la protection subsidiaire est alors octroyée sur la base de la seule provenance dès que cette dernière est établie. En deçà, il appartient aux demandeurs d'apporter tous éléments permettant de penser qu'ils encourent un risque pour leur vie ou leur personne au sens des dispositions du 3° de l'article L. 512-1 du CESEDA.

Les décisions classées en 2025 sur ce sujet ont concerné l'Afghanistan, le Mali et l'Ukraine.

Par une série de décisions classées rendues en 2023 et 2024, la CNDA a évalué le niveau de la violence aveugle résultant du conflit armé qui se déroule en Ukraine, dans l'ensemble des régions, ou oblasts, de ce pays. La dégradation de la situation que connaît depuis plus de douze mois l'oblast de Soumy, au nord du pays, a conduit la Cour à modifier sa précédente appréciation du niveau de violence aveugle y prévalant et de souligner son intensité exceptionnelle, compte tenu des diverses données accessibles et récentes sur l'état du conflit. Ce faisant, la juridiction de l'asile affirme que, désormais, le niveau de violence dans cet oblast est si élevé que tout civil y est exposé à un risque d'atteinte grave en raison de sa seule présence sur ce territoire. Jusqu'à présent¹⁴, elle jugeait que le niveau de violence à Soumy était de moindre intensité, et qu'il incombait en conséquence aux demandeurs d'apporter les éléments individualisés établissant un risque réel d'être exposés à une atteinte grave au sens du 3° de l'article L. 512-1 du CESEDA (**CNDA, 26 mai 2025, M. T., n° [25004921](#)**).

Le Mali est en proie depuis le 17 janvier 2012 à un conflit armé opposant des groupes armés non étatiques, notamment le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM), filiale sahélienne d'Al-Qaïda fondée en 2017, le mouvement armé « État islamique au Grand Sahara (EIGS) » ou encore le Front de libération de l'Azawad (FLA), un groupe armé indépendantiste touareg, aux Forces armées maliennes (FAMA), épaulées par les mercenaires de l'Africa Corps, l'organisation paramilitaire russe qui a succédé au groupe Wagner. Ce conflit armé interne de longue durée, marqué par des phases successives d'accélération et d'accalmie, connaît actuellement un regain d'activité.

La situation dans la région de Kayes, frontalière du Sénégal et de la Mauritanie, qui concentre une part importante des ressources aurifères du pays et constitue une voie de communication privilégiée avec Bamako, illustre le durcissement actuel du conflit. Les sources publiques et pertinentes sur lesquelles s'est appuyée la Cour font en effet état d'une activité grandissante du GSIM dans la zone, qui se traduit par le contrôle des axes routiers et des attaques contre les véhicules transportant combustibles et denrées vers la capitale. À un nombre déjà significatif de victimes civiles, s'ajoutent les expectatives négatives générées par ce blocus, qui vise à asphyxier Bamako et le régime politique malien. Se fondant sur cet ensemble de données quantitatives et qualitatives, la CNDA a estimé que la situation prévalant actuellement dans la région de Kayes doit être qualifiée de violence aveugle, dont l'intensité n'est toutefois pas telle qu'il existe des motifs sérieux et avérés de croire que chaque civil qui y retourne court, du seul fait de sa présence dans cette ville et

14. Depuis sa décision CNDA, 31 janvier 2023, *Mme et M. M.*, nos [22009685](#) et [n° 22009721](#)



cette région, un risque réel de menace grave contre sa vie ou sa personne, au sens des dispositions du 3° de l'article L. 512-1 du CESEDA.

Dans un tel cas, la protection subsidiaire ne peut être accordée à un demandeur d'asile qu'en présence d'éléments caractérisant un risque accru d'être exposé aux conséquences de cette violence aveugle, tels que l'âge, le genre, une situation de handicap, une situation économique particulièrement difficile ou une activité professionnelle spécifique (**CNDA, 18 décembre 2025, M. C., n° 25032534**).

Dans le contexte du conflit armé qui perdure localement en Afghanistan, la Cour a fait application des préconisations contenues dans la note d'orientation de l'AUEA de mai 2024, relativement aux niveaux de violence actuellement constatés dans les différentes provinces du pays. Après s'être assurée que les conclusions de cette note demeuraient actuelles à la date de son examen, le juge de l'asile a procédé à l'évaluation des risques pour un demandeur originaire de la province de Nangarhar d'être exposé à une atteinte grave contre sa vie ou sa personne dans l'hypothèse d'un retour vers cette région.

Après avoir constaté, conformément à l'analyse de l'Agence européenne, qu'il n'existe actuellement aucun risque réel pour un civil d'être personnellement affecté par une violence aveugle dans la province de Nangarhar, que l'intéressé aurait vocation à rejoindre en cas de retour dans son pays, la CNDA s'est interrogée sur les risques auxquels celui-ci pourrait être exposé lors de son transit par Kaboul¹⁵. Selon la note d'orientation, s'il existe dans la capitale une situation de violence aveugle à l'égard des civils, son intensité n'est toutefois pas exceptionnelle et une part importante des victimes civiles résulte d'attaques ciblées, de sorte que dans ce contexte, un niveau élevé d'éléments individuels est requis pour justifier les besoins de protection subsidiaire.

Le requérant ne présentant aucune fragilité liée à son âge ou à son état de santé et bénéficiant actuellement de la présence de membres de sa famille, la Cour estime qu'il ne se trouve pas dans une situation de vulnérabilité particulière de nature à l'exposer davantage à l'insécurité prévalant à Kaboul, province par laquelle il serait dans l'obligation de transiter afin de rejoindre la province de Nangarhar. Celui-ci n'est en conséquence pas exposé aux menaces graves ouvrant droit au bénéfice de la protection subsidiaire prévue par l'article L. 512-1 3° du CESEDA (**CNDA, 11 décembre 2025, M. S., n° 25008029**).

■ La situation en Cisjordanie

Ayant à déterminer si l'UNRWA se trouve, en Cisjordanie, dans une situation telle qu'il ne peut plus actuellement assurer, à aucune personne d'origine palestinienne résidant habituellement dans ce secteur d'opération, des conditions de vie dignes ou des conditions minimales de sécurité au sens du critère posé par l'arrêt de la CJUE du 13 juin 2024 (**C-563/22**), la Cour a constaté que le conflit armé qui sévit dans ce territoire a provoqué une dégradation importante de la situation humanitaire,

15. Conformément à la méthodologie d'analyse résultant de la jurisprudence *OFPRA c. M. Stanikzai* (CE, 16 octobre 2017, n° **401585**, qui consiste à prendre en compte non seulement les risques encourus dans la zone de destination mais encore ceux rencontrés sur le chemin du retour.



corrélée à une intensification des violences contre les civils palestiniens, dans un contexte où les activités de l'UNRWA ont été interdites dans les territoires contrôlés par Israël par deux lois entrée en vigueur le 30 janvier 2025.

La juridiction de l'asile a ainsi jugé que l'assistance ou la protection de l'UNRWA doit être regardée comme ayant cessé à l'égard des personnes originaires de Cisjordanie relevant de son mandat. Ce critère, déjà mis en œuvre s'agissant de la bande de Gaza, par la décision CNDA, 13 septembre 2024, *M. et Mme S.*, n^{os} [23042517-23042541](#), conduit à reconnaître *ipso facto* la qualité de réfugié aux résidents de Cisjordanie enregistrés auprès de cet organisme, par application du deuxième alinéa de l'article 1^{er} D de la convention de Genève.

Pour rendre sa décision, la CNDA s'est appuyée notamment sur les points de situation du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), les rapports du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, les publications de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), les déclarations du secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, les données des organisations non gouvernementales The Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) et ACAPS, ainsi que sur l'avis consultatif rendu le 22 octobre 2025 par la Cour internationale de justice sur saisine de l'Assemblée générale des Nations Unies (**CNDA, 8 décembre 2025, *M. R.*, n^o [24019510](#)**).

2.3.3. Fin de protection pour cause d'exclusion ou de menace à l'ordre public

■ Exclusion : Article 1^{er} F b) de la convention de Genève

L'article 1^{er} F b) de la convention de Genève prévoit l'exclusion du bénéfice de la convention des personnes dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés.

Cette disposition est utilisée pour rejeter des demandes d'asile mais également pour mettre fin à des protections conventionnelles déjà reconnues dans des hypothèses où le crime grave n'était pas connu des autorités compétentes au moment de la décision d'octroi. La révélation ultérieure de telles circonstances entraîne l'application de l'article L. 511-8 1^o du CESEDA, aux termes duquel l'OFPRA met fin à la protection internationale lorsque le réfugié aurait dû être exclu du statut de réfugié en application des sections D, E ou F de l'article 1^{er} de la convention de Genève.

Lorsque, dans cette hypothèse, la reconnaissance de la qualité de réfugié résulte d'une décision de la Cour nationale du droit d'asile ou du Conseil d'État, il appartient à l'OFPRA de saisir la CNDA d'un recours en révision en vue de mettre fin au statut de réfugié, conformément aux dispositions combinées des articles L. 551-9 et R. 562-2 du CESEDA.

C'est dans ce cadre spécifique que la juridiction a été saisie d'un recours tendant à l'annulation de la décision de 2021 par laquelle elle avait reconnu la qualité de



réfugié à une personne remise par la suite aux autorités allemandes par la justice française, en exécution d'une condamnation à une peine d'emprisonnement ferme pour des faits de viol en réunion commis en Allemagne en 2017.

Le juge de l'asile a examiné les faits en cause à la lumière, notamment, de la législation pénale allemande applicable et estimé que le défendeur avait commis un crime grave de droit commun antérieurement à son admission sur le territoire français au sens de l'article 1^{er} F b) de la convention de Genève.

La CNDA estime en conséquence que l'Office est fondé à demander que la décision par laquelle la Cour lui avait précédemment reconnu la qualité de réfugié soit déclarée nulle et non avenue. Ayant ainsi à se prononcer à nouveau sur le fond de la requête de l'intéressé, la Cour a rejeté son recours (**CNDA, 11 décembre 2025, M. T., n° [24031657](#)**).

■ **Ordre Public : menace grave pour la société française**

Alors que les clauses d'exclusion permettent de refuser la reconnaissance de la qualité de réfugié ou de mettre fin à cette reconnaissance dans des hypothèses où les craintes actuelles de persécution au sens de l'article 1^{er} A 2 de la convention de Genève sont avérées, les clauses de cessation de l'article 1^{er} C de la convention, auxquelles se réfère l'article L. 511-8 du CESEDA, s'appliquent lorsque ces craintes ont disparu et que le besoin de protection internationale n'est plus justifié.

La Cour a été saisie du cas d'un homme reconnu réfugié en 1991 auquel l'OFPRA a cessé de reconnaître cette qualité au vu de la disparition des circonstances ayant justifié cette reconnaissance, en application de l'article 1^{er} C 5 de la convention de Genève. La Cour a estimé que les changements survenus dans le pays d'origine de l'intéressé n'étaient pas tels qu'ils entraînaient une disparition de ces craintes de persécution, toujours actuelles, et qu'il devait être en conséquence maintenu dans la qualité de réfugié.

En revanche, sa condamnation, en 2020, pour des faits d'agression sexuelle imposée à un mineur de 15 ans a conduit la CNDA à placer d'office les débats sur le terrain des dispositions du 2° de l'article L. 511-7, qui prévoient que le statut de réfugié est refusé ou qu'il y est mis fin lorsque la personne concernée a été condamnée en dernier ressort en France, soit pour un crime, soit pour un délit constituant un acte de terrorisme ou une apologie publique d'un acte de terrorisme ou puni de dix ans d'emprisonnement, et lorsque sa présence constitue une menace grave pour la société française.

S'agissant de la première de ces conditions, la Cour a estimé qu'il lui appartenait de tenir compte du quantum de 10 ans d'emprisonnement prévus pour de tels actes par la loi pénale actuellement applicable. Si, au moment de leur commission, ces actes étaient punissables de 7 ans d'emprisonnement, l'élévation du quantum de la peine prévue par une loi de 2013 prise en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France, traduit la particulière gravité du délit au sens de l'article 14 (4) (b) de la directive 2011/95/UE, qui prévoit le retrait



du statut au réfugié lorsque celui-ci « *ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet État membre* ».

S'agissant de l'actualité de la menace à l'ordre public, la Cour a pris en compte la répétition des faits durant une longue période, alliée à une absence de prise de conscience de leur gravité malgré le suivi socio-judiciaire avec injonction de soins auquel l'intéressé a été soumis pendant cinq ans.

La Cour juge en conséquence que si le requérant conserve la qualité de réfugié, le statut de réfugié doit lui être retiré sur le fondement de ces dispositions.



3. Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle

3.1. Bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle du Conseil d'État

■ Les demandes

En 2025, 4 716 demandes ont été enregistrées par le bureau d'aide juridictionnelle (BAJ), contre 3 925 en 2024, soit une augmentation de 20,2 %.

Ces demandes concernent en premier lieu le contentieux du droit des étrangers hors réfugiés qui représente 26,3 % des demandes d'aide juridictionnelle, soit 1 239 affaires enregistrées en 2025 (881 en 2024).

Pour le contentieux des réfugiés, 1 116 demandes ont été présentées (1 310 en 2024), soit 23,7 % du total.

Viennent ensuite les contentieux liés à l'aide sociale (374 demandes, soit 7,9 % du total des demandes), au logement (300 demandes, soit 6,4 % du total) et aux droits des personnes et libertés publiques (312 demandes, soit 6,6 % du total).

Les autres contentieux représentent une part marginale de l'activité du bureau d'aide juridictionnelle : seules 169 demandes concernent le contentieux de la fonction publique (3,6 % du total), 57 le contentieux fiscal (1,2 % du total).

Il est souligné que 27 % des demandes tendent à obtenir l'aide juridictionnelle pour contester en cassation des décisions prises par les juges des référés des tribunaux administratifs. Cette part croît d'année en année (21 % en 2024).

■ Les décisions rendues

Le nombre de décisions rendues en 2025 s'élève à **4 181** contre 3 882 en 2024, soit une augmentation de 7,7 %.

Ces décisions se répartissent de la manière suivante :

- **3 988** ordonnances du président du bureau, contre 3 677 en 2024 ;
- **178** décisions prises par le bureau d'aide juridictionnelle statuant en formation collégiale, contre 196 en 2024 ;
- **15** décisions prises, sur recours, par ordonnance du président de la section du contentieux, contre 9 en 2024.



Les ordonnances du président du bureau d'aide juridictionnelle représentent ainsi **95 %** du total des décisions rendues.

■ Le sens des décisions

En 2025, 3 251 rejets ont été prononcés contre 3 111 en 2024, tandis que l'aide juridictionnelle a été accordée 681 fois en 2025 contre 638 en 2024. 249 décisions d'irrecevabilité, d'incompétence (avec renvoi au bureau d'aide juridictionnelle compétent) ou de caducité (pour non-production des documents nécessaires au traitement de la demande) ont été prononcées.

Les décisions de rejet ont été motivées soit par le dépassement du plafond de ressources, soit, le plus souvent, par l'absence de moyen sérieux de cassation.

■ Le taux d'admission est de **16,3 % (16,4 % en 2024)**.

■ La répartition des décisions par saisine

- Compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'État, recours en rectification d'erreur matérielle, recours en révision : 101 décisions, soit 2,4 % du total des décisions rendues.
- Compétence d'appel du Conseil d'État (appel des ordonnances de référé-liberté) : 50 décisions, soit 1,2 % du total des décisions rendues.
- Cassation des décisions rendues par les tribunaux administratifs (autres que les référés) : 821 décisions, soit 19,6 % du total des décisions rendues.
- Cassation des décisions rendues par les tribunaux administratifs en matière de référé : 1 205 décisions, soit 28,8 % du total de décisions rendues.
- Cassation des décisions rendues par les cours administratives d'appel : 1 019 décisions, soit 24,4 % du total des décisions rendues.
- Cassation des décisions rendues par les juridictions administratives spécialisées (CNDA, TSP) : 985 décisions, soit 23,6 % du total des décisions rendues.

■ La répartition des décisions par principales matières

- Contentieux des étrangers : 2 812 décisions (67,3 %) : 1 759 décisions concernent le contentieux des titres et visas de séjour, soit 42,1 % du total des décisions (avec 293 admissions, soit 43 % du nombre total des admissions), 1 053 décisions concernent le contentieux des réfugiés, soit 25,2 % du total des décisions (130 admissions, soit 19,1 % du nombre total des admissions).
- Contentieux de l'aide sociale : 424 décisions (soit 10,1 % du total des décisions), dont 74 admissions (10,9 % du nombre total des admissions).
- Contentieux du logement : 256 décisions (soit 6,1 % du total des décisions), dont 49 admissions (7,2 % du nombre total des admissions).
- Droits des personnes et libertés publiques : 298 décisions (soit 7,1 % du total des décisions rendues), dont 88 admissions (12,9 % du nombre total des admissions).
- Contentieux de la fonction publique : 167 décisions (soit 4 % du total des décisions rendues), dont 29 admissions (4,3 % du nombre total des admissions).



– Contentieux fiscal : 50 décisions (1,2 % du total des décisions), dont 13 admissions (1,9 % du nombre total des admissions).

■ **Stock, durée de traitement et délai de notification**

Le stock des dossiers était de 721 au 31 décembre 2025.

La durée moyenne de traitement des demandes a été de 30 jours (18 jours en 2024).

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

■ **Statistiques**

Tableau 1 – Évolution de l’activité du bureau d’aide juridictionnelle

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Affaires traitées	4 019	4 327	4 110	4 705	3 321	4 497	4 967	4 209	3 882	4 181
Aides accordées	428	530	574	635	460	677	637	725	638	681
Rejets	3 491	3 730	3 453	4 005	2 802	2 728	4 243	3 425	3 111	3 251

Tableau 2 – Évolution du stock au 31 décembre de l’année de référence

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Affaires au 31/12	62	49	62	38	180	523	350	93	327	721

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

	Nombre de décisions rendues	Sens		
		Rejet	Admission	Renvoi, caducité
Premier et dernier ressort, recours en révision, recours en rectification d’erreur matérielle	101	40	60	1
Appel TA (référés)	50	38	12	0
Cassation TA (référés)	1 205	984	153	68
Cassation TA (autres)	821	604	164	53
Cassation CAA	1 019	774	155	90
Cassation juridictions spécialisées	985	811	137	37
Total	4 181	3 251	681	249



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

	Nombre de décisions rendues	Sens		
		Rejet	Admission	Renvoi, caducité
Réfugiés	1 053	916	130	7
Étrangers (hors réfugiés)	1 759	1 442	293	24
Aide sociale	424	338	74	12
Logement	256	184	49	23
Droits des personnes et libertés publiques	298	188	88	22
Fonction publique	167	129	29	9
Contentieux fiscal	50	34	13	3



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

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

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

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

■ En matière d'exécution des décisions de justice

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

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

- une « **phase administrative** » pendant laquelle le président de la juridiction (au Conseil d'État, le président de la SEPCO ¹⁶), saisi par la partie bénéficiaire d'une décision, accomplit toutes les démarches qu'il estime utiles pour assurer l'exécution de la décision. Si la décision est exécutée ou si la demande n'est pas fondée, celle-ci fait l'objet d'un « classement administratif ».
- une « **phase juridictionnelle** », ouverte par le président de la juridiction (le président de la section du contentieux, s'agissant du Conseil d'État) dans trois hypothèses :
 - 1) lorsqu'il estime nécessaire de prescrire des mesures d'exécution ;
 - 2) lorsque le demandeur conteste le classement administratif de sa demande (dans un délai d'un mois suivant la notification de ce classement) ;
 - 3) lorsqu'un délai de six mois courant à compter de l'enregistrement de la demande d'exécution a expiré. Ce délai de six mois peut éventuellement être porté à dix mois lorsque le président de la juridiction ou le président de la SEPCO estime que l'exécution de la chose jugée est imminente.

16. Aux termes du [décret n° 2024-167](#) du 1^{er} mars 2024, la section du rapport et des études du Conseil d'État (SRE) est devenue la section des études, de la prospective et de la coopération (SEPCO).



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

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

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

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

■ En matière de demande d'éclaircissement

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

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

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

En septembre 2015, a été mis en place un « réseau de l'exécution » permettant d'organiser, entre le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, des échanges sur les difficultés juridiques rencontrées et sur les bonnes pratiques à adopter en matière d'exécution des décisions juridictionnelles. Le délégué à l'exécution de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État anime ce réseau et diffuse des informations à l'ensemble des juridictions.

3.2.1. Les caractéristiques générales de l'activité de la juridiction administrative en matière d'exécution en 2025

L'année 2025 a été marquée par une nouvelle augmentation des demandes d'exécution par rapport à 2024. Alors qu'en 2024, 5 268 demandes d'exécution avaient



été enregistrées devant l'ensemble des juridictions administratives de droit commun (TA, CAA et CE), ce chiffre est passé à 5 678 pour 2025, soit une hausse de 7,8 %. 1 707 affaires ont conduit à l'ouverture d'une procédure juridictionnelle.

Le « taux global d'inexécution constaté à l'issue de la phase administrative » continue, comme les années précédentes, à augmenter (2,38 % en 2025 contre 2,01 % en 2024), sauf pour le Conseil d'État.

Rappelons que cet indicateur consiste à calculer le rapport entre, au numérateur, le nombre de demandes d'exécution « sérieuses », c'est-à-dire celles qui ne sont pas réglées par la phase administrative et qui, dès lors, font l'objet de l'ouverture d'une phase juridictionnelle et, au dénominateur, le nombre total de décisions juridictionnelles favorables, totalement ou partiellement, aux requérants.

Cet indicateur connaît, depuis plusieurs années, une augmentation lente mais régulière (1,3 % en 2017 ; 1,58 % en 2021). En 2025, alors que le nombre total d'affaires jugées favorablement aux requérants n'a augmenté que de 1,07 % par rapport à 2024, le nombre total d'ouvertures d'une procédure juridictionnelle a augmenté très nettement, passant de 1 340 à 1 707, soit une hausse de 27,38 %. Par conséquent, le taux global d'inexécution a atteint 2,38 % en 2025, ce qui signifie que, sur 100 décisions juridictionnelles ayant donné satisfaction au requérant, plus de deux d'entre elles donnent lieu à une demande d'exécution considérée comme suffisamment sérieuse pour que le président de la juridiction (au Conseil d'État, le président de la section du contentieux) ouvre une procédure juridictionnelle.

S'agissant des **tribunaux administratifs**, le nombre de demandes d'exécution a été de 4 817, soit une augmentation toutefois moins forte que celle du nombre d'affaires jugées par ces mêmes tribunaux pendant la même période. Le nombre de décisions ayant donné gain de cause, même partiellement, aux requérants et qui impliquent en conséquence d'éventuelles mesures d'exécution, s'établit en 2025 à 66 064 et 1 452 ont donné lieu à l'ouverture d'une procédure juridictionnelle ; le taux d'inexécution est de 2,2 % alors qu'il était de 1,91 % en 2024.

S'agissant des **cours administratives d'appel**, il est également constaté une hausse sensible du taux d'inexécution à l'issue de la phase administrative. Alors que l'année 2024 avait connu une baisse de ce taux par rapport à 2023 (3,03 % contre 3,29 %), le taux de l'année 2025 s'établit à 4,81 %. Cette augmentation est d'autant plus significative que le nombre de décisions rendues impliquant potentiellement des mesures d'exécution a baissé en 2025 par rapport à 2024 pour s'établir à 5 177 (soit - 5,5 %). Les cours ont été saisies en 2025 de 811 demandes d'exécution et le nombre de demandes d'exécution ayant fait l'objet d'une ouverture d'une procédure juridictionnelle d'exécution est passé de 166 en 2024 à 249 en 2025.

À rebours de cette augmentation concernant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, le **Conseil d'État** enregistre quant à lui une baisse remarquable des demandes d'exécution ou d'éclaircissement de ses décisions favorables, même partiellement, aux requérants alors même que ces décisions sont en hausse de 19,8 % (628 en 2025 contre 524 en 2024). En effet, le Conseil d'État n'a enregistré en 2025 que 48 demandes d'exécution (et 2 demandes d'éclaircissement) alors qu'en 2024, il avait été saisi de 73 demandes. Sur l'ensemble des 43 affaires traitées



au cours de cette année 2025, 34 ont fait l’objet d’un classement administratif, la section du contentieux n’ayant été saisie que de 6 dossiers (soit un taux de 0,96 %, contre 2,48 % en 2024). La section du contentieux a rendu 8 décisions à l’issue d’une procédure juridictionnelle d’exécution.

■ **Évolution du taux d’inexécution des décisions constaté à l’issue de la phase administrative**

Ce taux est calculé en fonction du nombre d’ouvertures de procédures juridictionnelles (OPJ) par juridiction (TA, CAA, CE) depuis 2017.

1. Nombre d’affaires jugées favorablement au requérant

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
TA	47 780	51 820	54 720	49 587	56 973	57 013	58 831	60 645	66 064
CAA	5 063	5 767	5 604	5 222	5 754	5 601	5 525	5 481	5 177
CE	654	753	595	526	710	571	606	524	628
TOTAL	53 497	58 340	60 919	55 335	63 437	63 185	64 962	66 650	71 869

2. Nombre de demandes d’exécution ayant fait l’objet d’une OPJ

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
TA	595	776	700	652	813	801	1 090	1 161	1 452
CAA	98	143	186	136	182	193	182	166	249
CE	3	11	7	7	10	14	11	13	6
TOTAL	696	930	893	795	1 005	1 008	1 283	1 340	1 707

3. Taux d’inexécution des décisions constaté à l’issue de la phase administrative (en %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
TA	1,25	1,50	1,28	1,31	1,43	1,40	1,85	1,91	2,20
CAA	1,94	2,48	3,32	2,60	3,16	3,45	3,29	3,03	4,81
CE	0,46	1,46	1,18	1,33	1,41	2,45	1,82	2,48	0,96
GLOBAL	1,30	1,59	1,47	1,44	1,58	1,60	1,98	2,01	2,38

Comme les années précédentes, il est constaté que l’augmentation d’affaires donnant lieu à l’ouverture d’une procédure juridictionnelle est due principalement à des difficultés pérennes en matière de contentieux des étrangers, comme le relèvent de nombreuses juridictions. Toutefois, l’évolution des procédures et du contentieux de l’exécution connaît des disparités territoriales, tant au niveau des cours administratives d’appel que des tribunaux administratifs.

■ **Les cours administratives d’appel**

CAA de Bordeaux : le nombre de demandes d’exécution a sensiblement augmenté par rapport à l’année 2024, puisqu’il s’établit à 116 saisines (+ 36,4 %). Parmi ces



116 saisines, 82 concernent des arrêts rendus par la cour et 34 des jugements frappés d'appel.

Le contentieux des étrangers est l'un des principaux pourvoyeurs de demandes d'exécution avec 33 saisines, demandes liées à l'exécution de l'injonction de délivrance d'un titre de séjour ou au réexamen de la situation administrative, confirmant ainsi la tendance de l'année précédente. Le nombre de saisines concernant le contentieux de la fonction publique, avec 33 demandes d'exécution, est stable. Il est à noter également un nombre conséquent de saisines en matière d'urbanisme : 16 demandes (+ 66 %), portant essentiellement sur la délivrance de permis de construire. 117 décisions ont été prises : 69 décisions de classement administratif, dont 3 ont fait l'objet d'une contestation et 48 ordonnances d'ouverture d'une procédure juridictionnelle (OPJ). Il a été rendu 40 décisions juridictionnelles à la suite de l'ouverture de procédure juridictionnelle, dont 7 astreintes prononcées et 1 liquidation provisoire.

CAA de Douai : l'année 2025 a été marquée par une stabilité des demandes d'exécution. Ainsi, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2025, 47 demandes d'exécution ont été enregistrées, contre 48 pour l'année 2024. 17 demandes portaient sur des jugements frappés d'appel.

Le contentieux des étrangers (15 dossiers) est le principal pourvoyeur de demandes d'exécution, de même que, dans une moindre mesure, le contentieux de la fonction publique (10 dossiers) et le contentieux de l'environnement (7 dossiers). Les autres demandes ont concerné la santé publique, l'urbanisme, l'éducation, la police, les collectivités territoriales et les marchés. Il est à souligner que la cour a enregistré, cette année, une nette augmentation des demandes d'exécution en contentieux des étrangers.

Les principales difficultés rencontrées portent sur des dossiers d'étrangers et d'environnement, notamment s'agissant des dossiers d'éoliennes (5) et résultent le plus souvent des délais mis par les administrations pour prendre les mesures d'exécution nécessaires.

CAA de Lyon : les demandes d'exécution ont augmenté de 30 % par rapport à 2024. Parmi les 115 demandes enregistrées, 79 concernent l'exécution de jugements, 35 l'exécution d'un arrêt de la cour, dont 1 arrêt de renvoi après cassation et 1 concerne l'exécution d'une ordonnance de référé suspension rendue par la cour.

Pour l'essentiel, les demandes d'exécution relèvent du contentieux des étrangers (57 demandes soit 49,5 % du total), de la fonction publique (23 demandes soit 20 % du total), de l'urbanisme (12 demandes soit 10,4 % du total), des marchés publics (5 demandes soit 4,3 % du total) et du domaine (4 demandes soit 3,4 % du total). Dans les autres matières, y compris les travaux publics, les collectivités territoriales ou la responsabilité hospitalière, l'étiage est compris entre 0 et 3 demandes.

12 demandes enregistrées avant 2025 et 30 demandes enregistrées en 2025 ont fait l'objet, en application de l'article [R. 921-5](#) du code de justice administrative, d'un classement administratif devenu définitif en l'absence de contestation, soit un total de 42.



20 demandes enregistrées avant 2025 et 41 demandes enregistrées en 2025 ont conduit à l'ouverture d'une procédure juridictionnelle (dont les 3 contestations de classement administratif mentionnées *supra*) ce qui porte le nombre de procédures juridictionnelles ouvertes à 61. À la date du 31 décembre 2025, 44 demandes sont donc encore en cours d'instruction en phase administrative. 43 requêtes ont été jugées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2025. Elles ont débouché sur un non-lieu à statuer dans 14 cas et un désistement, sur un dernier cas. Une mesure d'exécution a été prescrite dans 20 cas (2 injonctions simples ; 6 injonctions sous astreinte ; 12 nouvelles astreintes). Enfin, dans 8 cas, la demande a été rejetée.

En phase administrative, la cour rencontre de grandes difficultés pour obtenir des réponses de la part des préfectures du Rhône, de l'Isère et, dans une moindre mesure, du Puy-de-Dôme s'agissant des demandes d'exécution concernant le contentieux des étrangers, ce qui contraint souvent le service instructeur, avant de proposer une ouverture de procédure juridictionnelle, de vérifier auprès du conseil de la partie auteur de la demande que celle-ci est toujours d'actualité (existence d'une nouvelle décision). Il demeure que pour ces trois préfectures, ce sont les deux tiers des demandes qui ont débouché sur une procédure juridictionnelle en l'absence de réponse de leur part.

CAA de Nancy : il a été constaté pour 2025 une baisse des demandes d'exécution enregistrées : en effet, 57 demandes ont été enregistrées en 2025 contre 71 pour l'année 2024 et 78 pour l'année 2023. On relève également une baisse dans le nombre d'affaires traitées (57 en 2025 contre 111 pour 2024). Cette baisse s'explique par le fait qu'en 2024, une série de procédures juridictionnelles a abouti, ce qui a induit un chiffre très élevé des affaires réglées. 40 affaires réglées sur les 57 l'ont été en phase administrative (soit 70,15 % du total, ce qui est à peu près une proportion normale si l'on excepte l'aboutissement d'une série de procédures juridictionnelles contentieuses).

CAA de Nantes : la cour a enregistré en 2025 80 demandes d'exécution déposées en vertu de l'article [L. 911-4](#) du code de justice administrative. Ce chiffre est à rapprocher du nombre de demandes d'exécution pour l'année 2024 qui était de 134, soit une baisse de 40 %. Cette baisse est à relativiser par le fait que la cour sur l'année 2025 a également enregistré une baisse du nombre de requêtes déposées.

Concernant les matières qui font le plus l'objet de demandes d'exécution, on retrouve majoritairement les dossiers de visas qui représentent 39 % de celles-ci. La surreprésentation de cette matière est une spécificité des juridictions administratives nantaises qui disposent de la compétence exclusive pour traiter des dossiers relevant de cette matière, surreprésentation qui s'explique par certains retards systémiques de délivrance des visas en cas d'annulation des décisions de refus de délivrance et ce, en grande partie, avec injonction portant un délai prononcé par le juge de 1^{re} instance.

Cette part des dossiers de visas est néanmoins relativement en diminution puisqu'elle représentait en 2024 48 % des entrées. Les dossiers de délivrances de titre de séjour et d'annulation d'obligations de quitter le territoire français (OQTF) représentent quant à eux 18 % des entrées de l'année 2025 contre 10 % en 2024.



Le principal enseignement de ces données est que tant pour l'année 2024 que pour l'année 2025, le contentieux « étrangers » représente la majorité des demandes d'exécution de décisions juridictionnelles.

CAA de Paris : le nombre de demandes d'aide à l'exécution enregistrées à la cour s'est élevé, en 2025, à 118 (contre 124 en 2024 et 114 en 2023). 45 de ces demandes ont concerné des jugements des tribunaux administratifs de Paris, de Melun, de Montreuil et de Nouvelle-Calédonie et 73 des arrêts de la cour.

Dans la mesure où, au 1^{er} janvier 2025, le nombre d'affaires restant en stock était encore de 146 (118 en phase administrative et 28 en phase juridictionnelle), le volume des affaires à traiter par la cour s'est donc élevé, pour cette année, à 264 dossiers (contre 237 en 2024 et 213 en 2023).

Parmi les 118 demandes enregistrées en 2025, 62 relèvent du contentieux des étrangers, 24 du contentieux de la fonction publique, 4 du contentieux de l'urbanisme, 4 du contentieux fiscal et 24 de contentieux divers (éducation, économie, travail...). Il est précisé que, outre ces 118 demandes, 7 demandes d'exécution déposées indûment auprès de la Cour ont fait l'objet d'une transmission aux juridictions compétentes (5 au Conseil d'État, 1 au tribunal administratif de Paris et 1 au tribunal administratif de Montreuil). Sur les 118 demandes en stock encore en phase administrative au 1^{er} janvier 2025, 35 ont été définitivement réglées en phase administrative.

Sur les 118 demandes enregistrées au cours de l'année 2025, 28 ont été définitivement réglées en phase administrative. Au cours de l'année 2025, 42 dossiers ont donné lieu à l'ouverture d'une procédure juridictionnelle.

Au cours de cette même année, 47 dossiers passés en phase juridictionnelle ont fait l'objet d'une décision juridictionnelle (arrêt ou ordonnance). Le stock de dossiers en phase administrative est de 131 au 31 décembre 2025.

CAA de Toulouse : lors de l'année 2025, la cour a enregistré 86 dossiers de demandes d'exécution dont 48 concernaient des jugements des tribunaux frappés d'appel.

Sur ce nombre de demandes, le contentieux des étrangers est de loin le plus représenté avec 32 dossiers, suivi par les dossiers concernant la fonction publique (21 dossiers). Viennent ensuite, mais dans de bien plus faibles proportions, l'urbanisme et l'aménagement (9 dossiers), les travaux publics (7 dossiers), les collectivités territoriales (3 dossiers), les marchés et contrats (3 dossiers), la santé publique – responsabilité hospitalière (2 dossiers) et 1 dossier pour chacune des matières ci-après : agriculture, armées, domaine-voirie, éducation recherche, établissement de coopération entre collectivités territoriales, logement, police, professions et travail (soit 9 dossiers).

Les principales difficultés soulignées concernent, d'une part, les dossiers des étrangers pour lesquels les préfectures rencontrent des difficultés pour un traitement rapide des demandes et, d'autre part, les dossiers de fonction publique et résultent le plus souvent des délais mis par certaines administrations pour prendre les mesures d'exécution nécessaires. Celles-ci peuvent se révéler complexes s'agissant par exemple des reconstitutions de carrière. Enfin, même si ces hypothèses restent



rares, l'administration considère parfois qu'un jugement n'est pas exécutoire dès lors qu'elle a introduit une demande de sursis à exécution devant la cour.

Il faut donc bien constater une augmentation très significative des demandes d'exécution sur 2025, 86 dossiers contre 39 en 2024, soit un nombre 2,2 fois plus élevé. Par ailleurs, le nombre d'affaires classées en phase administrative s'est également accru, 52 contre 38 en 2024.

CAA de Versailles : pour l'année 2025, la cour a traité 49 dossiers de plus qu'en 2024, soit une augmentation de 75 %.

Les procédures d'exécution dont la juridiction a eu à connaître traitent, pour l'essentiel, de difficultés d'exécution liées aux contentieux de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État pour 21 dossiers, de l'environnement et de l'urbanisme pour 16 dossiers, des étrangers pour 56 dossiers soit 49 % des demandes enregistrées. Comme l'année précédente, de nombreuses relances, en phase administrative, doivent être effectuées auprès des services préfectoraux qui ne traitent pas de manière prioritaire les demandes de délivrance de récépissé provisoire, ou de réexamen des demandes de titre de séjour décidées par les décisions juridictionnelles.

■ Les tribunaux administratifs

TA de Grenoble : le tribunal a enregistré, en 2025, 137 demandes d'exécution (216 en 2024, 98 en 2023), soit une diminution de 36,6 %.

Comme les années antérieures, les problèmes relatifs à l'exécution concernent pour une grande partie le contentieux des étrangers. Ce contentieux est en très forte progression en 2025. Sur l'ensemble des décisions prises en matière d'exécution en application des articles [L. 911-4](#), [L. 911-7](#) et [L. 521-4](#) du code de justice administrative, 280 décisions sur 383 concernent le contentieux des étrangers, soit 73 %.

La majorité de ces demandes concernent la préfecture de l'Isère dont le service des étrangers semble depuis plusieurs années déjà, connaître des difficultés. Suite à ces difficultés de nombreux référés mesures utiles et référés libertés ont également été déposés. Plusieurs rencontres ont été organisées avec le secrétaire général de la préfecture puis la préfète de l'Isère en vue de trouver des solutions pour pallier ce dysfonctionnement.

La fonction publique, en deuxième position, représente 16 demandes.

TA de Lille : le nombre de demandes d'exécution des décisions enregistrées au tribunal a connu en 2025 un net infléchissement (83 demandes d'exécution enregistrées au 31 décembre 2025 contre 101 au 31 décembre 2024), semblant suivre ainsi l'évolution à la baisse des entrées.

L'essentiel des demandes d'exécution concerne l'inexécution de décisions prononcées en contentieux des étrangers (61 %) puis le contentieux de la fonction publique (12 %). En contentieux des étrangers, l'amélioration de la gestion des dossiers et du respect des décisions du tribunal par la préfecture du Nord a favorisé la diminution des demandes d'exécution, l'accélération de leur traitement et la réduction des référés L. 521-4 du code de justice administrative.



TA de Lyon : les demandes d'exécution, qui avaient connu une augmentation importante en 2024, sont encore en hausse cette année : 363 demandes ont été enregistrées en 2025 contre 305 en 2024 et 262 en 2023.

Plus de 85 % des demandes d'exécution portent sur le contentieux des étrangers géré par la préfecture du Rhône et correspondent à des dysfonctionnements du service des migrations de cette préfecture.

TA de Marseille : l'année 2024 avait été marquée par une augmentation de plus de 10 % du nombre d'affaires enregistrées et traitées par le tribunal ainsi que par une réduction du délai de traitement par rapport à l'année précédente. L'année 2025 poursuit nettement cette tendance. Le tribunal a enregistré 148 demandes d'exécution du 1^{er} janvier au 31 décembre 2025, marquant une hausse de plus de 42 % par rapport à l'année 2024, pour laquelle le tribunal avait enregistré 104 nouvelles demandes.

TA de Melun : le tribunal, qui avait 226 demandes d'exécution de jugement en stock au 31 décembre 2024, a été saisi au cours de l'année 2025 de 336 nouvelles demandes sur le fondement de l'article L. 911-4 du code de justice administrative. Sur ce total de 562 affaires à régler, 40 ont donné lieu à une ordonnance d'ouverture d'une procédure juridictionnelle et 157 ont été réglées au cours de l'année 2025 (dont 59 en phase administrative).

Les demandes d'exécution concernent de façon très prépondérante le contentieux des étrangers, suivi du contentieux de la fonction publique. La juridiction n'a reçu aucune demande d'éclaircissement en 2025. Au 31 décembre 2025, le tribunal comptait ainsi 405 demandes d'exécution en stock.

TA de Nancy : 47 nouvelles demandes d'exécution ont été enregistrées en 2025, soit une augmentation d'environ 24 % par rapport à 2024. Sur ces 47 nouvelles demandes, 38 concernent le contentieux des étrangers (dont 23 pour la préfecture de Meurthe-et-Moselle, 8 pour la préfecture des Vosges, 3 pour la préfecture de la Moselle et 1 pour les préfectures de la Meuse, de l'Essonne, de la Marne, de la Haute-Saône). Le contentieux des étrangers représente ainsi 80 % des demandes d'exécution.

TA de Nantes : l'année 2025 a été marquée par une diminution de l'activité de la juridiction en matière d'exécution : le nombre d'affaires enregistrées s'établit à 256 dossiers (44 étaient en instance au 1^{er} janvier 2025), contre 372 en 2024, soit une baisse de près de 31,2 %.

L'activité du tribunal en matière d'exécution est en baisse pour la troisième année consécutive. Elle est fortement liée au contentieux des visas, lequel représente encore 63 % du volume total des demandes d'exécution (contre 90 % en 2024). Cette forte proportion résulte des difficultés auxquelles le ministre de l'intérieur, défendeur, est confronté pour faire délivrer dans des délais raisonnables par les services consulaires les visas que le tribunal l'a enjoint à octroyer. Sa baisse relative s'explique par un renforcement des moyens de la sous-direction des visas dans le suivi de l'exécution des décisions du tribunal.

En revanche, les demandes d'exécution en matière de contentieux de la fonction publique ont fortement augmenté en 2025 ; elles représentent désormais 6 % des



affaires (contre 1,7 % en 2024). Elles se rapportent à des problématiques de régularisation de situation administrative ou de reconstitution de carrière et exigent un traitement et un suivi plus complexes de la part de la cellule exécution du tribunal en raison de la nécessité d'apprécier les mesures mises en œuvre par les administrations.

TA de Nîmes : le tribunal comptait 106 dossiers d'exécution en instance au 1^{er} janvier 2025 ; 125 nouvelles demandes d'exécution ont été enregistrées au cours de l'année 2025, soit une augmentation de 125 % par rapport à l'année précédente. Comme en 2024, les demandes d'exécution présentées en 2025 ont concerné très majoritairement le contentieux des étrangers (71). Sont ensuite représentés les contentieux de la fonction publique (26), de l'urbanisme et de la police (6), des dommages de travaux publics (4), du droit des personnes et du domaine voirie (2), puis de l'agriculture, de l'aide sociale, de l'éducation, de l'environnement, du fiscal, des marchés publics, des collectivités territoriales et des pensions (1).

En matière de contentieux des étrangers, si une partie des demandes d'exécution (seulement 7) porte sur le paiement des frais irrépétibles, conduisant alors la juridiction à les classer sur le fondement de [l'article L. 911-9](#) du code de justice administrative, en invitant les demandeurs à recourir au préalable à la procédure de mandatement d'office, la grande majorité des demandes concerne l'exécution des injonctions prescrites par le tribunal en vue du réexamen de la situation de l'étranger et de la délivrance, dans l'attente, d'un récépissé de demande de titre de séjour ou d'une autorisation provisoire de séjour.

Dans ce domaine, il convient de souligner que, dans le prolongement d'une réunion qui s'est tenue au début de l'année 2025 avec les services de la préfecture de Vaucluse, une personne référente sur les questions d'exécution en matière de contentieux des étrangers a été désignée en son sein, sorte de « guichet unique » pour le tribunal, ce qui a permis une nette amélioration du traitement des demandes d'exécution adressées par le tribunal (47 demandes enregistrées en 2025, 36 classements).

Par ailleurs, une messagerie électronique fonctionnelle dédiée à l'exécution des décisions a été créée afin de faciliter la communication entre la juridiction et les principales administrations concernées. Cette messagerie permet également aux justiciables de saisir le tribunal d'une demande d'exécution de façon dématérialisée.

TA de Nouvelle-Calédonie : le tribunal a été saisi en 2025 de 8 demandes d'exécution sur le fondement de l'article L. 911-4 du code de justice administrative. 3 ont été transmises à la cour administrative d'appel de Paris saisie d'un appel contre les jugements concernés. 7 étaient relatives à des litiges de fonction publique. 1 est en cours de traitement, et les autres n'ont pas présenté de difficulté particulière.

Le tribunal a par ailleurs été amené à se prononcer à trois reprises sur la liquidation de l'astreinte décidée pour l'exécution de son jugement à forte charge symbolique ayant annulé la mention du « drapeau du FLNKS » sur les permis de conduire délivrés par la Nouvelle-Calédonie (TA Nouvelle-Calédonie, 18 juillet 2024, *Mme J. et autres*, n° [2400005](#)). À deux reprises, le tribunal a liquidé et majoré l'astreinte initialement prononcée, pour la porter finalement à 600 000 francs CFP par jour de retard (environ 5 000 euros) et obtenir l'exécution de son jugement, après un dernier courrier



au président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie lui rappelant fermement la valeur constitutionnelle et conventionnelle du droit à l'exécution des décisions de justice.

TA de Paris : après une explosion en 2024 (+ 105 %), les demandes d'exécution ont continué de croître en 2025, passant de 728 demandes en 2024 à 900 demandes en 2025, soit une augmentation de 24 %.

Les difficultés d'exécution sont concentrées sur deux contentieux : le contentieux des étrangers (590 demandes d'exécution, soit 66 % de l'ensemble) et le contentieux du DALO (193 demandes d'exécution, soit 22 % de l'ensemble). Le troisième contentieux est celui de la fonction publique, qui continue de baisser puisque 35 demandes ont été enregistrées en 2025 contre 40 en 2024.

Pour l'essentiel, les demandes d'exécution relatives au contentieux des étrangers se règlent en phase administrative ou en tout début de phase juridictionnelle, aboutissant dans ce dernier cas à des non-lieux ou des désistements. Les échanges avec la préfecture de police ont permis d'améliorer la situation en matière d'exécution des jugements du tribunal et peuvent laisser espérer une baisse à venir des demandes d'exécution.

S'agissant du DALO, l'essentiel des demandes d'exécution porte sur le DALO indemnitaire et concerne des justiciables qui n'ont pas pu obtenir le paiement forcé de la somme qui leur est due par l'administration. Le plus souvent, la phase administrative ne permet pas de régler ces demandes, même lorsqu'elle est prolongée de 4 mois, et une procédure juridictionnelle doit être ouverte.

TA de Pau : le nombre de demandes d'exécution a considérablement augmenté en 2025 alors qu'il était resté plutôt stable au cours des deux années précédentes (45 affaires enregistrées en 2025, 25 en 2024 et 27 affaires enregistrées en 2023). Cette augmentation concerne principalement des matières (aides sociales, fonction publique et droit des étrangers) qui ont également connu une forte hausse des entrées au cours de l'année 2025. Le nombre d'affaires réglées en phase administrative est significatif (42 affaires réglées dont 21 pour lesquelles la phase administrative a été prolongée de 4 mois). Il a été nécessaire de procéder à l'ouverture d'une phase juridictionnelle dans un nombre d'affaires sensiblement équivalent à celui de l'année précédente (8 affaires en 2025, 10 en 2024). Ces affaires mettant en cause des personnes publiques ou administrations différentes, elles ne permettent pas de caractériser des difficultés récurrentes d'exécution avec l'une d'entre elle.

TA de Poitiers : le nombre de demandes d'exécution est en baisse cette année avec 20 demandes contre 27 en 2024 et retrouve ainsi le niveau de l'année 2023.

TA de Rouen : l'année 2025 est marquée par une hausse de 75 % des demandes d'exécution par rapport à l'année précédente, soit 63 demandes enregistrées au 31 décembre 2025 contre 36 au terme de l'année 2024.

Au même titre que les années précédentes, l'essentiel des demandes dont la juridiction a été saisie porte sur le contentieux des étrangers (62 %), dont l'essentiel sur des dossiers instruits par la préfecture de la Seine-Maritime (27 sur 39, soit près de 70 %). Ces demandes d'exécution tendent, pour l'essentiel, soit au réexamen de la



situation de l'étranger, soit à la délivrance d'un titre de séjour. Quant au contentieux de la fonction publique, il représente près d'un quart des demandes avec 15 dossiers dont la majorité relève de la fonction publique territoriale.

TA de Toulon : les affaires enregistrées au titre des demandes d'exécution de jugement en 2025 s'élèvent à 64 (contre 42 en 2024, 46 en 2023, 48 en 2022, 35 en 2021, 43 en 2020 et 34 en 2019). Elles représentent toujours une part très faible des entrées du tribunal. Mais, après une longue stabilité, elles sont en forte augmentation par rapport aux années précédentes (+ 50 % par rapport à 2024), spécialement dans le contentieux des étrangers.

En outre, il convient d'ajouter, au nombre des demandes d'exécution enregistrées en 2025, le stock existant en début d'année, soit 18 dossiers (23 au 2024, 51 au 2023). L'ensemble des dossiers à traiter sur l'année 2025 s'élevant alors à 82 dossiers, soit une augmentation sensible par rapport à 2024, pour revenir au niveau des années précédentes (65 en 2024, 97 en 2023, 89 en 2022). La plus forte augmentation est celle relative aux sorties en matière de contentieux des étrangers (+ 55 % au 30 novembre en année glissante), cette tendance s'est ressentie sur les exécutions. En 2024, 36 demandes sur les 104 enregistrées concernaient le contentieux des étrangers, mais 76 demandes sur 148 ont été enregistrées en 2025 pour cette seule matière, soit plus de la moitié du total des demandes.

Toujours pour cette matière, qui conformément à son poids dans le flux contentieux représente une part importante des dossiers d'exécution, le développement de relations directes entre, d'une part, le service des exécutions du tribunal et, d'autre part, les secrétaires généraux des préfectures et les directions des services chargés du droit des étrangers, a permis de trouver globalement des solutions rapides et satisfaisantes.

Le tribunal a rencontré toutefois deux difficultés majeures en cette matière.

La première résulte d'une dégradation des relations informelles entre la cellule exécution et les services de la préfecture des Bouches-du-Rhône, en raison des changements d'équipe des services du préfet et de la difficulté pour ces services, compte tenu du nombre très important de dossiers, de répondre de manière efficiente aux demandes du tribunal.

La seconde difficulté résulte de l'augmentation du nombre de demandes d'exécution d'ordonnances du juge des référés et de la méconnaissance de certains dispositifs, notamment celui de l'article [L. 521-4](#) du code de justice administrative, lequel permet au bénéficiaire de la décision du juge des référés, qui n'a pas prononcé d'injonction ou qui a prononcé une injonction sans l'assortir d'une astreinte, de rechercher l'exécution sur un autre fondement que le livre IX de ce code.

TA de Versailles : le nombre de demandes d'exécution se stabilise en 2025 : 207 contre 212 en 2024.

En 2025, trois matières concentrent 83 % des « entrées » : les étrangers (73 % des demandes), la fonction publique (5 %) et la matière « droits des personnes et libertés publiques » (5 %).



Pour 2025, une réorganisation des services de la préfecture de l'Essonne (qui concentre la majorité des demandes d'exécution en Étrangers) permet de constater une hausse des sorties.

Toutefois, deux points doivent être soulignés s'agissant de l'exécution par la préfecture de l'Essonne des décisions en matière de contentieux des étrangers :

- les relances des services ont permis de constater que le contenu de l'injonction n'est pas compris : lorsqu'une injonction de réexamen de la demande est prononcée par le juge, la préfecture de l'Essonne se borne à accorder un rendez-vous, à délivrer un récépissé mais sans prendre position expressément sur la demande de délivrance du titre de séjour. Après des échanges téléphoniques, une réunion de travail interservices est prévue en janvier 2026 avec la direction des étrangers de cette préfecture.
- l'absence d'exécution des référés conduit à une accumulation de procédures : après l'injonction prononcée en référé, et en l'absence d'exécution, les requérants saisissent le juge du référé mesures-utiles avec une demande d'astreinte, puis reviennent pour demander la liquidation de l'astreinte. Face à ce contexte d'engorgement, on peut se demander s'il ne serait pas plus opérationnel d'assortir l'injonction d'une astreinte dès la première ordonnance de référé.

3.2.2. La jurisprudence en matière d'exécution en 2025

L'année 2025 n'a pas connu de « grandes décisions » touchant directement le contentieux de l'exécution et l'office du juge en la matière, à l'exception des deux affaires emblématiques du « contentieux climatique ».

■ Suivi de l'affaire « *Association Les Amis de la Terre* »

Par une décision du 12 juillet 2017¹⁷, le Conseil d'État avait ordonné à l'État de mettre en œuvre des plans pour réduire les concentrations de dioxyde d'azote (NO₂) et de particules fines (PM10) prévus par la directive 2008/50/CE¹⁸ en cas de dépassement structurel des valeurs limites dans 13 zones où un tel dépassement était constaté. Estimant que les mesures prises étaient insuffisantes pour atteindre cet objectif dans encore 8 zones, le Conseil d'État avait assorti, par une décision du 10 juillet 2020¹⁹, son injonction d'une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard. Par deux décisions du 4 août 2021²⁰ et du 17 octobre 2022²¹, le Conseil d'État avait condamné l'État à payer des astreintes de 10 millions d'euros. Par une décision du 24 novembre 2023²², il l'avait encore condamné à verser de nouvelles astreintes, réduites à hauteur de 5 millions d'euros par semestre de retard, le dépassement des

17. CE, 12 juillet 2017, n° [394254](#), Rec.

18. [Directive 2008/50/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe.

19. CE, Ass., 10 juillet 2020, n° [428409](#), Rec.

20. CE, 4 août 2021, n° [428409](#), Rec.

21. CE, 17 octobre 2022, n° [428409](#), Rec.

22. CE, 24 novembre 2023, n° [428409](#), Rec.



seuils de pollution ne concernant que le dioxyde d'azote dans deux agglomérations, celle de Lyon et celle de Paris.

Dans sa décision du 25 avril 2025 (n° [428409](#)), le Conseil d'État a estimé que les mesures adoptées au sein des ZAG Lyon et Paris²³ depuis l'intervention de la décision du 24 novembre 2023 étaient de nature à ramener, dans le délai le plus court possible, les taux de concentration pour ce polluant en deçà de la valeur limite de 40 µg/m³ fixée à l'article [R. 221-1](#) du code de l'environnement assurant la transposition de la directive.

Il a constaté, d'une part, que, dans ces deux ZAG, des mesures spécifiques avaient été mises en œuvre, dont de nouveaux plans de protection de l'atmosphère comprenant des mesures précises et détaillées, y compris concernant la circulation dans le cadre des zones à faibles émissions mobilité (ZFE) et du financement d'actions par le Fonds vert. D'autre part, des mesures générales avaient en outre été adoptées au plan national, relatives au secteur des transports ou du bâtiment ne pouvant que contribuer à la baisse de la pollution du dioxyde d'azote pour l'ensemble du territoire national, même si les incidences de ces mesures ne peuvent être précisément mesurées pour les zones demeurant en dépassement. En conséquence, il a estimé que sa décision du 12 juillet 2017 avait été exécutée et qu'il n'y avait pas lieu de procéder à une nouvelle liquidation de l'astreinte.

■ Suivi de l'affaire « Commune de Grande-Synthe »

S'agissant du contentieux relatif aux émissions de gaz à effet de serre, le Conseil d'État par sa décision du 24 octobre 2025 (n° [467982](#)) a clôt le contentieux d'exécution initié par la commune de Grande-Synthe, en estimant que les résultats obtenus et les mesures prises en vue d'une réduction des émissions de 40 % en 2030 étaient suffisamment crédibles pour que sa décision de 2021 puisse être considérée exécutée.

Il s'est fondé notamment sur le respect des objectifs intermédiaires pour la période 2019-2025, qui ont été non seulement atteints mais même parfois dépassés, d'après les données transmises par le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique et les rapports du Haut Conseil pour le climat. Le Conseil d'État a relevé que la trajectoire de baisse des émissions tendait vers l'objectif fixé pour l'année 2030 et que les mesures complémentaires adoptées depuis 2024 contribuaient à conforter cette tendance.

Cette décision du Conseil d'État poursuit la logique du « contrôle de la trajectoire », amorcé dès juillet 2021²⁴ par une première injonction ordonnant au Gouvernement de prendre toutes mesures nécessaires pour assurer la compatibilité de ses actions avec la trajectoire définie pour mettre en œuvre l'Accord de Paris et le droit européen. Cette compatibilité n'étant pas suffisamment crédible en mai 2023²⁵, de nouvelles obligations avaient été fixées, notamment la transmission d'un bilan des mesures prises. Après avoir examiné les pièces, entendu les parties et les experts, le Conseil

23. [Arrêté du 26 décembre 2016](#) relatif au découpage des régions en zones administratives de surveillance de la qualité de l'air ambiant.

24. CE, 1^{er} juillet 2021, n° [427301](#), Rec.

25. CE, 10 mai 2023, n° [467982](#), Rec.

d'État estime dans sa décision que ses injonctions ont été effectivement mises en œuvre par l'État, en clôturant ainsi le contentieux initié par les associations et la commune requérante.

Le Conseil d'État précise que sa décision se limite à la vérification de l'exécution de sa décision de 2021, c'est-à-dire qu'elle se fonde sur les objectifs fixés dans le droit national et européen antérieurement à l'adoption du nouveau « *Fit for 55* » européen, qui arrête des objectifs plus ambitieux (– 55 % d'ici 2030) mais est intervenu postérieurement à la décision de 2021.

3.2.3. Le rôle de la délégation à l'exécution en 2025

La délégation à l'exécution des décisions de justice (DEDJ), au sein de la section des études, de la prospective et de la coopération (SEPCO) du Conseil d'État, joue un rôle actif en matière d'exécution. Tout d'abord, évidemment, au service de l'exécution des décisions du Conseil d'État et des juridictions administratives spécialisées. Ainsi que le montre les chiffres *infra*, la délégation a été saisie au cours de l'année 2025 de 48 nouvelles demandes d'exécution et de 2 demandes d'éclaircissement. Elle en a classé 34 en phase administrative. 4 lettres de classement ont été contestées et ont débouché en conséquence sur une procédure juridictionnelle. Enfin, à deux reprises, la section, constatant l'échec de ses diligences au cours de la phase administrative, a demandé l'ouverture d'une procédure juridictionnelle.

Outre son rôle de coordination du réseau de l'exécution, la délégation conçoit, rédige et diffuse depuis 2014, le *Bulletin de l'exécution des décisions de justice* qui comporte des analyses de jurisprudence et des informations générales ainsi qu'une étude sur un sujet déterminé. Depuis 2024, la délégation a inauguré une nouvelle rubrique, « *La parole à...* », permettant à des membres du réseau de l'exécution des décisions de justice de faire part de leur expérience en la matière dans le ressort de leurs juridictions respectives. En 2025, les tribunaux administratifs de Besançon et de Cayenne ont contribué à cette nouvelle rubrique.

La délégation à l'exécution des décisions de justice entretient par ailleurs, sur des sujets d'intérêt commun, des relations soutenues avec la Cour des comptes. Rappelons que depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2023, de l'ordonnance [n° 2022-408](#) du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, qui a supprimé la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), la Cour des comptes peut prononcer des amendes à l'encontre d'agents publics ou d'élus dont le comportement en matière d'exécution des décisions de la juridiction administrative est reprochable. Cette compétence a été dévolue à la 7^e chambre de la Cour. Conformément au nouvel article [L. 131-14](#) du code des juridictions financières, la Cour dispose des mêmes pouvoirs que ceux qui avaient été attribués à la CDBF par la [loi n° 80-539](#) du 16 juillet 1980.

Enfin, la DEDJ organise également des journées d'études et des colloques sur des thématiques d'exécution. À cet égard, une journée d'études s'est tenue, le 17 janvier 2025, sur l'exécution des décisions juridictionnelles à caractère pécuniaire. Les travaux ont porté notamment sur les difficultés pratiques rencontrées dans l'exécution



de ces décisions, l’articulation entre la procédure d’exécution de l’article [L. 911-4](#) du code de justice administrative et la procédure de mandatement d’office et sur les difficultés particulières qui s’attachent au recouvrement des amendes pour recours abusifs.

À cet égard, à la suite de cette journée, la DEDJ a lancé dès le 22 janvier 2025 une vaste enquête auprès de l’ensemble des juridictions administratives (tribunaux et cours) à qui il a été demandé de vérifier si les amendes pour recours abusifs prononcées par elles dans les trois dernières années avaient été effectivement recouvrées par les services des directions départementales ou régionales des finances publiques et, dans le cas contraire, quelles étaient les raisons avancées pour expliquer leur non-recouvrement. Les résultats de cette enquête confirment malheureusement que de nombreuses juridictions se heurtent à des difficultés sérieuses dans l’exécution de leurs décisions en tant que celles-ci prononcent une amende pour recours abusif. Ces résultats révèlent également de nombreuses disparités tant au regard de l’effectivité du recouvrement des amendes que des modalités de mise en œuvre de ce même recouvrement. Le secrétariat général du Conseil d’État a été saisi de cette question afin de trouver, en concertation avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) les solutions les plus appropriées afin d’assurer à l’avenir le recouvrement général et effectif de ces amendes prononcées sur le fondement des dispositions de l’article [R. 741-12](#) du code de justice administrative.

3.2.4. Statistiques

Tableau 1 – Demandes d’exécution devant les juridictions administratives en 2025

	TA	CAA	CE	TOTAL
Affaires enregistrées	4 817	811	50	5 678
Affaires traitées	4 097	737	43	4 877

Tableau 2 – Détail de l’activité des juridictions administratives en matière d’exécution en 2025

Tribunaux administratifs

Affaires enregistrées	4 817
<i>Dont séries</i>	24
<i>Dont demandes d’éclaircissement</i>	12
Ordonnances d’ouverture d’une procédure juridictionnelle	1 452
<i>Dont contestations de la lettre de classement</i>	112
<i>Dont ouvertures à l’initiative du président de la juridiction</i>	1 125
Affaires traitées (1 + 2 + 3)	4 097
1 – Affaires classées en phase administrative *	2 947
<i>Dont séries</i>	12
<i>Dont celles pour lesquelles cette phase a été prolongée de 4 mois</i>	720



2 – Décisions juridictionnelles rendues	1 135
<i>Dont séries</i>	2
<i>Dont astreintes prononcées</i>	351
<i>Dont liquidations prononcées</i>	65
3 – Réponses à des demandes d'éclaircissements	15

Cours administratives d'appel

Affaires enregistrées	811
<i>Dont séries</i>	7
<i>Dont demandes d'exécution d'un jugement frappé d'appel</i>	352
<i>Dont demandes d'éclaircissement</i>	4
Ordonnances d'ouverture d'une procédure juridictionnelle	249
<i>Dont contestations de la lettre de classement</i>	24
<i>Dont ouvertures à l'initiative du président de la juridiction</i>	153
Affaires traitées (1 + 2 + 3)	737
1 – Affaires classées en phase administrative *	535
<i>Dont séries</i>	0
<i>Dont celles pour lesquelles cette phase a été prolongée de 4 mois</i>	12
2 – Décisions juridictionnelles rendues	192
<i>Dont séries</i>	0
<i>Dont astreintes prononcées</i>	42
<i>Dont liquidations prononcées</i>	8
3 – Réponses à des demandes d'éclaircissements	10

Conseil d'État

Affaires enregistrées	50
<i>Dont demandes d'exécution</i>	48
<i>Dont demandes d'éclaircissement</i>	2
Ordonnances d'ouverture d'une procédure juridictionnelle	6
<i>Dont contestations de la lettre de classement</i>	4
<i>Dont demandes d'ouverture par le président de la SEPCO</i>	2
<i>Dont ouverture d'une procédure d'astreinte d'office</i>	0
Affaires traitées (1+2+3)	43
1 – Affaires classées en phase administrative *	34
<i>Dont celles pour lesquelles cette phase a été prolongée de 4 mois</i>	7
2 – Décisions juridictionnelles rendues	8
<i>Dont astreintes prononcées</i>	3
<i>Dont liquidations prononcées</i>	0
3 – Réponses à des demandes d'éclaircissements	1

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

Autres décisions d'astreintes prononcées ou liquidées par la section du contentieux en matière d'exécution	16
Astreintes prononcées ou liquidées en matière de référés	1
<i>Astreinte(s) prononcée(s)</i>	0
<i>Liquidation(s) prononcée(s)</i>	0



Astreintes a priori prononcées ou liquidées par des décisions de premier et dernier ressort	8 Astreinte(s) prononcée(s) Liquidation(s) prononcée(s)
Astreintes a posteriori prononcées ou liquidées dans le cadre d'un règlement au fond après cassation	7 Astreinte(s) prononcée(s) Liquidation(s) prononcée(s)
Suivi, par la délégation à l'exécution des décisions de justice, des affaires dans lesquelles une astreinte a été prononcée par la section du contentieux	11
Demandes de justifications adressées à l'administration en application de l'article R. 931-6 du CJA	1
Procédure d'astreinte d'office	0

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

Tribunaux administratifs

	2021	2022	2023	2024	2025
Affaires enregistrées	3 591	3 881	3 840	4 422	4 817
<i>Dont séries</i>	37	16	10	9	24
Affaires traitées	2 868	3 925	3 841	3 303	4 097
<i>Dont séries</i>	119	18	80	4	12

Cours administratives d'appel

	2021	2022	2023	2024	2025
Affaires enregistrées	816	653	787	773	811
<i>Dont séries</i>	100	7	12	–	7
Affaires traitées	688	683	801	700	737
<i>Dont séries</i>	38	23	–	60	0

Conseil d'État

	2021	2022	2023	2024	2025
Affaires enregistrées	80	67	81	73	50
<i>Dont séries</i>	–	–	–	–	–
Affaires traitées	79	77	79	84	43
<i>Dont séries</i>	–	–	–	–	–



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

Chargée de contrôler l'organisation et le fonctionnement des juridictions administratives, la mission d'inspection des juridictions administratives (MIJA) participe à l'amélioration de la qualité de la justice administrative.

Présidée par Brigitte Phémolant depuis avril 2022, la MIJA comprend un collège de vingt membres du Conseil d'État. Elle est également composée d'un chargé de fonctions d'inspection, magistrat administratif ayant le grade de président et d'une chargée de mission, ancienne greffière en chef de tribunal administratif, conformément aux articles [R. 112-1](#) et [R. 112-1-1](#) du code de justice administrative.

3.3.1. Les inspections

En 2025, dans le cadre du programme annuel des visites périodiques, la MIJA a procédé à l'inspection de huit juridictions : sept tribunaux administratifs (Rouen, Cergy-Pontoise, Orléans, Toulouse, Lyon, Strasbourg et Nancy) et une cour administrative d'appel (Toulouse).

Organisées en moyenne tous les quatre ans, ces visites ont pour objet d'établir un diagnostic global de l'organisation, du fonctionnement et de l'activité de chaque juridiction, et de formuler des recommandations destinées à en améliorer l'efficacité.

Les inspections sont conduites selon le guide méthodologique défini par la note du vice-président du Conseil d'État du 3 décembre 2009. Chaque mission suit un protocole précis comprenant l'élaboration d'un dossier préparatoire, un entretien préalable avec le chef de juridiction, des entretiens avec l'ensemble des membres de la juridiction, la formulation de préconisations dans un rapport de mission, le recueil des observations du chef ou de la cheffe de juridiction, puis la diffusion du rapport.

Le dossier préparatoire repose notamment sur quatre référentiels renseignés en amont par les juridictions inspectées. Ces documents constituent un support essentiel à l'analyse et sont structurés autour de quatre thématiques : le management de la juridiction, l'activité juridictionnelle, la gestion de la juridiction et les relations avec les justiciables.

En 2025, la MIJA a procédé à l'actualisation de ces référentiels à l'issue d'une réflexion collective menée par un groupe de travail placé sous l'autorité de la présidente de la mission. Ce groupe associait des chefs de juridiction et des greffiers en chef issus de juridictions récemment inspectées. Les directions du secrétariat général du Conseil d'État ont été consultées sur des points de gestion. Les référentiels révisés ont été présentés au conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTA) ainsi qu'au comité social d'administration des greffes.

Les nouveaux référentiels tiennent compte des évolutions législatives et réglementaires affectant l'activité contentieuse ainsi que des transformations des modes



d'organisation, de gestion et de pilotage des juridictions pour permettre d'apprécier l'efficacité de la juridiction. Ils permettent également d'apprécier la mise en œuvre des politiques de développement durable et des engagements en matière d'égalité, de diversité et de lutte contre les discriminations. Une attention renforcée est portée à la dimension humaine du fonctionnement des juridictions, notamment à la qualité du management, au dialogue social, aux conditions de travail et à la qualité de vie au travail.

À l'issue de chaque inspection, une vingtaine de recommandations en moyenne sont formulées à l'attention du chef ou de la cheffe de juridiction et, dans une moindre mesure, du secrétariat général du Conseil d'État. Elles portent sur des domaines variés tels que le management, l'organisation de la juridiction et l'activité contentieuse, les ressources humaines, l'aide à la décision, la médiation ou encore la gestion de la juridiction. Leur suivi est assuré lors de l'entretien professionnel annuel du chef ou de la cheffe de juridiction avec la présidente de la MIJA et, le cas échéant, à l'occasion de « retours sur mission » organisés dans l'année suivant l'inspection.

Des visites spécifiques peuvent également être diligentées lorsque la situation d'une juridiction le justifie, en application de l'article [R. 112-1](#) du code de justice administrative. Par ailleurs, des missions d'enquête peuvent être engagées à la suite de la saisine de la cellule de lutte contre les discriminations, violences sexuelles et sexistes ou de la cellule nationale d'écoute compétente en matière de risques psychosociaux (RPS), sur demande du vice-président du Conseil d'État. En 2025, la MIJA a achevé l'une des deux missions dont elle avait été saisie en 2024 et n'a pas reçu de nouvelle saisine.

En complément de ces activités, la présidente de la MIJA est chargée de l'instruction des réclamations individuelles adressées par des justiciables concernant le déroulement des procédures devant les juridictions administratives.

En 2025, 103 réclamations ont été enregistrées, contre 71 en 2024. Elles ont porté principalement sur des mesures d'instruction, des délais de jugement ou des difficultés d'exécution des décisions de justice. Certaines ont trait à des dysfonctionnements allégués, des critiques relatives au bien-fondé des décisions, au déroulement des audiences ou, plus rarement, ont mis en cause des magistrats.

Une attention particulière est accordée aux réclamations relatives à des durées excessives de procédure, pour lesquelles la présidente peut formuler des recommandations en application de l'article [R. 112-2](#) du code de justice administrative.

Chaque réclamation donne lieu, après instruction en lien avec les juridictions concernées, à une réponse motivée, y compris lorsqu'elle apparaît dépourvue de fondement.

Enfin, la présidente de la MIJA est informée des décisions administratives et juridictionnelles accordant une indemnité en réparation d'un préjudice lié à la durée excessive d'une procédure, en application de l'article [R. 112-3](#) du code de justice



administrative. En 2025, quatre décisions du Conseil d'État ont été transmises à la mission. Elles ont donné lieu à des échanges avec les juridictions concernées afin d'identifier les mesures susceptibles de prévenir le renouvellement de telles situations.

3.3.2. Études et groupes de travail

La mission d'inspection des juridictions administratives conduit ou participe à plusieurs groupes de travail thématiques, dont les travaux nourrissent la réflexion sur l'évolution de l'organisation et du fonctionnement des juridictions administratives.

Dans ce cadre, la présidente de la mission a été auditionnée lors des travaux préparatoires du rapport relatif à la périodicité des recrutements et au contenu de la formation initiale des magistrats. Ce rapport a été confié à un groupe de travail piloté par la présidente du tribunal administratif de Lyon. Par ailleurs, la chargée de mission auprès de la présidente a pris part au groupe de travail chargé de l'élaboration de la charte d'utilisation de l'intelligence artificielle au sein de la juridiction administrative. Cette charte a été publiée le 15 décembre 2025.

3.3.3. Participation à des instances collégiales

La mission d'inspection des juridictions administratives participe à différentes instances collégiales relevant du Conseil d'État, tant dans le champ de l'activité contentieuse que dans celui de la gestion des juridictions.

S'agissant de l'activité contentieuse, la présidente de la MIJA prend part aux réunions mensuelles réunissant les chefs de juridiction ainsi qu'aux réunions trimestrielles avec les chefs de cours, qui constituent des espaces d'information, d'échange et de dialogue.

La mission participe également aux réunions du comité « Juradinfo », instance collégiale présidée par le président de la section du contentieux. Ce comité est chargé de coordonner la gestion des séries de requêtes introduites devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, d'examiner les questions d'attribution de compétence, les demandes d'avis ainsi que le suivi des questions préjudicielles.

Par ailleurs, la mission est associée au groupe de travail relatif au portail contentieux, plateforme destinée à regrouper l'ensemble des applications utilisées par les juridictions pour le suivi de l'instruction des recours. Elle contribue également aux travaux du comité stratégique des systèmes d'information, chargé de valider le schéma numérique du Conseil d'État et des juridictions administratives pour la période 2023-2025.

En matière de gestion des juridictions, la chargée de mission auprès de la présidente assiste, en qualité d'expert, aux réunions bimensuelles relatives au greffe, organisées par le secrétariat général, ainsi qu'aux séances du comité social d'administration des greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.



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

La présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives, en vertu des dispositions de l'article [L. 232-4](#) du code de justice administrative, est membre du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTA), qu'elle préside de plein droit en cas d'empêchement du vice-président du Conseil d'État.

À ce titre, la présidente de la mission est associée à la gestion du corps des magistrats, au travers des avis qu'elle est amenée à rendre sur diverses mesures relatives au déroulement de carrière des membres de ce corps et, plus encore, au travers des opérations de sélection au titre du recrutement des magistrats et d'évaluation des présidents de tribunaux administratifs (article [R. 234-7](#) du code de justice administrative).

Le recrutement des conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est organisé selon plusieurs modalités.

En application de l'article [L. 233-2-1](#) du code de justice administrative, des concours de recrutement direct de magistrats ont été organisés et la présidente de la mission d'inspection en a présidé le jury. 705 candidats se sont inscrits en 2025 pour les concours ouverts au titre de l'année 2026, pour 38 postes offerts. 75 candidats ont été déclarés admissibles et tous les postes ont été pourvus à l'issue des épreuves orales, 22 au titre du concours externe et 16 au titre du concours interne.

S'agissant des autres modes de recrutement dans le corps des magistrats administratifs, la présidente de la mission a présidé la formation restreinte issue du CSTA pour procéder à la sélection des candidats. Cette formation, qui comprend des membres élus du corps et une des personnes qualifiées siégeant au sein du CSTA, a procédé à la présélection sur dossier et aux auditions des candidats pour présenter les candidatures au CSTA, qui a arrêté la liste des candidats proposés.

Pour le tour extérieur (article [R. 233-4](#) du code de justice administrative), ont été recrutés en 2025 un premier conseiller et trois conseillers au titre de la session 2026, parmi 77 candidatures.

Pour le détachement (article [R. 233-7](#) du code de justice administrative), ont été recrutés en 2025 huit conseillers ou premiers conseillers au titre de l'unique session organisée au titre de la session 2026, parmi 100 candidatures. En outre, toujours au titre de 2026, un nouveau magistrat a été retenu pour rejoindre le Tribunal du stationnement payant. À noter qu'aucun recrutement n'a été ouvert en 2025 au titre de l'article [L. 4139-2](#) du code de la défense.

Enfin, concernant le recrutement de maîtres des requêtes, issus des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, par la voie du tour extérieur au titre de l'année 2025, la présidente de la MIJA a eu un entretien avec les 15 premiers conseillers ayant présenté leur candidature. La présélection de 5 d'entre eux a été opérée en fonction de la qualité du dossier et du parcours, de la motivation et de



la personnalité des candidats mais aussi des éléments d'appréciation qui ressortent des candidatures retenues au cours des années précédentes. Pour chacun des 5 candidats présélectionnés, des entretiens ont été successivement organisés avec le secrétaire général, le président de la section du contentieux et le vice-président du Conseil d'État. Trois candidatures ont été retenues à l'issue de la délibération du bureau du Conseil d'État et soumises à l'avis du CSTA, deux femmes et un homme.



Activité consultative

La deuxième partie du rapport public rend compte de l'activité consultative du Conseil d'État en proposant près de 200 résumés d'avis et appréciations émis par les différentes formations consultatives (assemblée générale, commission permanente, sections), à l'occasion de l'examen des projets de texte qui leur ont été soumis en 2025.

Les avis rendus par le Conseil d'État dans le cadre de sa fonction consultative sont transmis au Gouvernement, au Parlement ou aux autorités d'outre-mer, qui apprécient les suites qu'ils entendent leur donner. Ils ne préjugent pas les solutions qui pourraient être retenues par les juridictions compétentes et en particulier par le juge administratif. Les développements qui suivent ne se bornent pas à constituer un recueil des principales questions de droit tranchées lors de l'examen des projets de texte ; ils ont pour ambition de proposer une analyse ordonnée de l'activité consultative du Conseil d'État.

Présentation générale

La partie du rapport relative à l'activité consultative comporte 4 rubriques :

- **Statistiques** de l'activité consultative du Conseil d'État ;
- **Observations d'ordre général** : il s'agit ici d'une analyse synthétique de l'activité consultative du Conseil d'État sur la nature et le flux des textes examinés, ainsi que des questions communes à l'examen des projets de texte par les formations consultatives :
 - les conditions de saisine des projets de texte ;
 - la qualité des études d'impact et des évaluations préalables ;
 - le respect des obligations en matière de consultations ;
 - les règles de codification des textes ;
 - le recours aux expérimentations ;
 - l'expédient des affaires courantes ;
 - la simplification du droit (cf. *infra* [partie 3 point 1.3](#)) ;
- **Sélection d'avis rendus en 2025** : selon un plan thématique ordonné, cette partie propose une sélection de résumés d'avis que le Conseil d'État a rendus à l'occasion de l'examen des projets et propositions de loi, d'ordonnances et de décrets qui lui ont été soumis. Ces résumés présentent les analyses juridiques du Conseil d'État sur les projets de texte transmis par le Gouvernement ou les présidents des assemblées parlementaires au regard de leur conformité aux normes supérieures et aux exigences de bonne administration. Ils apportent également un éclairage sur le contexte institutionnel, économique, juridique et social, le Conseil d'État ne se limitant pas à assurer la sécurité juridique des politiques publiques mais se prononçant sur ces politiques, notamment au travers de la définition des meilleures conditions de leur mise en œuvre, dans le souci constant de favoriser les pratiques de bonne administration ;
- **Liste des avis sur questions** du Gouvernement et des autorités d'outre-mer émis en 2025 par le Conseil d'État et rendus publics. Les textes des de ces avis sont consultables sur l'application [ConsiliaWeb](#), accessible librement sur le site internet du Conseil d'État.

Pour chaque avis, la date mentionnée correspond à celle de sa transmission aux autorités de saisine, avant toute intervention du conseil des ministres, du Parlement ou du Conseil constitutionnel.

Pour permettre d'identifier la formation consultative ayant rendu l'avis, la convention suivante a été retenue :

- la formule « le Conseil d'État (section...) » signifie que l'avis a été rendu par la section concernée : le texte sera alors référencé sous le nom de la section qui l'a examiné (INT pour la section de l'intérieur, FIN pour la section des finances, TP pour



la section des travaux publics, SOC pour la section sociale, et ADM pour la section de l'administration) ;

- la formule « le Conseil d'État » signifie que l'avis a été rendu par l'assemblée générale ; le texte sera alors référencé sous AG/nom de la (ou des) section(s) qui en a (ont) porté le projet en assemblée générale ;
- en cas d'examen d'un projet de texte par plusieurs sections administratives, la section saisie à titre principal du projet de texte (dite section pilote) est mentionnée en premier, suivi des autres sections associées à l'examen du texte ;
- lorsque pour des raisons d'urgence le texte a été examiné par la commission permanente du Conseil d'État, en lieu et place de la section et de l'assemblée générale, la mention en est expressément faite.



1. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État

1.1. L'activité consultative en 2025

1. Nombre de projets de texte examinés par les sections administratives du Conseil d'État

	Textes examinés en section	Dont textes examinés en assemblée générale ⁽²⁾	Dont textes examinés en commission permanente	Dessaisissements	Retrait des textes par l'administration
Section de l'intérieur	387	28	1	0	7
Section des finances	104	8	3	0	1
Section des travaux publics	125	2	0	2	1
Section sociale	113	5	3	0	3
Section de l'administration	143	4	0	0	3
<i>Sous-total</i>	<i>872</i>	<i>47</i>	<i>7</i>	<i>2</i>	<i>15</i>
Section des études, de la prospective et de la coopération ⁽¹⁾	3	3	0	0	0
Total	875	50	7	2	15

(1) Projets de rapport et d'études.
(2) Texte présenté à l'assemblée générale par la section administrative « pilote » à laquelle il a été attribué.

2. Nombre de séances tenues par les sections administratives

	Séances de section	Séances d'assemblée générale ordinaire	Séances d'assemblée générale plénière	Séances de commission permanente	Total
Section de l'intérieur	132	23	1	1	157
Section des finances	100	8	0	4	112



	Séances de section	Séances d'assemblée générale ordinaire	Séances d'assemblée générale plénière	Séances de commission permanente	Total
Section des travaux publics	64	2	0	0	66
Section sociale	87	5	0	3	95
Section de l'administration	76	3	1	0	80
Section des études, de la prospective et de la coopération ⁽¹⁾	15	1	2	0	18
Total	474	42	4	8	528

(1) Dont : réunions plénières de section (10) ; comité restreint de l'exécution des décisions de justice (1) ; comité d'orientation et groupe de contact de l'étude annuelle (4).

3. Nature des texte examinés par les sections administratives

	INT	FIN	TP	SOC	ADM	SEPCO	Total	AG	CP	Total AG/CP
Projets de loi ⁽¹⁾	10	30	3	5	4	0	52	18	7	25
Propositions de loi ⁽²⁾	5	0	0	0	0	0	5	5	0	5
Ordonnances	4	7	2	0	2	0	15	3	0	3
Lois du pays	4	8	2	7	0	0	21	0	0	0
Décrets réglementaires ⁽³⁾	79	52	105	98	134	0	468	0	0	0
Décrets individuels, arrêtés, décisions	269	0	10	0	0	0	279	0	0	0
Avis	15	7	2	3	2	0	29	18	0	18
Autres (ateliers simplification)	1	0	1	0	1	0	3	3	0	3
<i>Sous-total</i>	<i>387</i>	<i>104</i>	<i>125</i>	<i>113</i>	<i>143</i>	<i>0</i>	<i>872</i>	<i>47</i>	<i>7</i>	<i>54</i>
Rapport et études	0	0	0	0	0	3	3	3	0	3
Total	387	104	125	113	143	3	875	50	7	57

(1) Les projets de loi ne sont pas systématiquement soumis à l'assemblée générale. En sont notamment dispensés les projets de loi autorisant la ratification d'un traité ainsi que les projets de loi portant ratification d'une ordonnance.

(2) La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 confère au président de chaque assemblée le droit de soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par un des membres de son assemblée, sauf si celui-ci s'y oppose ([article 39](#), dernier alinéa).

(3) Cette rubrique comporte également les décrets pris en matière de déclaration d'utilité publique régie par le code de l'expropriation.



4. Répartition des textes examinés par origine de la saisine

	Lois	Ordonnances	Loi du pays	Décrets réglementaires	Décrets individuels, arrêtés, décisions	Ateliers de la simplification	Avis	Total	
								Nombre	%
Total général	57	15	21	468	279	3	29	872	100 %
PARLEMENT	5	–	–	–	–	–	–	5	0,6 %
Assemblée nationale	3	–	–	–	–	–	–	3	0,3 %
Sénat	2	–	–	–	–	–	–	2	0,2 %
COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER	–	–	21	–	–	–	7	28	3,2 %
MINISTÈRES	52	15	–	468	279	3	22	839	96,2 %
Affaires étrangères	19	–	–	5	–	–	–	24	2,8 %
Agriculture	–	–	–	19	–	–	–	19	2,2 %
Aménagement et cohésion du territoire, urbanisme, ville	3	1	–	32	–	–	–	36	4,1 %
Budget	2	–	–	1	–	–	–	3	0,3 %
Culture, communication	2	–	–	12	–	–	2	16	1,8 %
Décentralisation, collectivités territoriales	–	–	–	12	–	–	–	12	1,4 %
Défense, anciens combattants	–	–	–	17	–	–	–	17	2 %
Écologie, environnement, transition écologique, développement durable	–	–	–	31	6	–	–	37	4,3 %
Économie, finances	10	7	–	69	–	–	6	92	10,6 %
Éducation nationale	2	1	–	15	–	1	0	19	2,2 %
Énergie, mines et hydrocarbures	–	–	–	4	–	–	–	4	0,5 %
Enseignement supérieur, recherche	1	–	–	8	1	–	1	11	1,3 %
Fonction publique, réforme de l'État	–	–	–	19	–	–	1	20	2,3 %
Intérieur	2	1	–	45	268	–	4	320	36,7 %
Justice	1	2	–	36	–	–	2	41	4,7 %
Logement	–	1	–	15	–	–	–	16	1,8 %
Mer	–	–	–	2	–	–	–	2	0,2 %
Outre-mer	5	2	–	3	–	–	–	10	1,1 %
PME, commerce, artisanat, tourisme et pouvoir d'achat	–	–	–	2	–	–	–	2	0,2 %
Premier ministre	1	–	–	8	–	2	2	13	1,5 %
Santé, solidarité, handicap	–	–	–	76	–	–	1	77	8,8 %



	Lois	Ordonnances	Loi du pays	Décrets réglementaires	Décrets individuels, arrêtés, décisions	Ateliers de la simplification	Avis	Total	
								Nombre	%
Sports	1	–	–	3	4	–	1	9	1 %
Transports	–	–	–	17	–	–	1	18	2,1 %
Travail, emploi	3	–	–	17	–	–	1	21	2,4 %

5. Délais d'examen des textes par les sections administratives, par nature de texte examiné

	Moins de 15 jours	De 15 jours à 1 mois	De 1 mois à 2 mois	Plus de 2 mois	Total
Projets de loi	17	17	17	1	52
Propositions de loi	1	2	2	–	5
Ordonnances	7	6	2	–	15
Décrets réglementaires	107	187	172	2	468
Total	132	212	193	3	540

99,4 % des textes examinés en moins de 2 mois	0,6 %	100 %

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

	Moins de 15 jours	De 15 jours à 1 mois	De 1 mois à 2 mois	Plus de 2 mois	Total
Projets de loi	2	7	6	3	18
Propositions de loi	–	2	3	–	5
Ordonnances	–	2	2	–	4
Décrets réglementaires	–	–	–	–	–
Total	2	11	11	3	27

89 % des textes examinés en moins de 2 mois	11 %	100 %



7. Délais d'examen des textes par la commission permanente, par nature de texte examiné

	Moins de 15 jours	De 15 jours à 1 mois	De 1 mois à 2 mois	Plus de 2 mois	Total
Projets de loi	3	2	–	2	7
Propositions de loi	–	–	–	–	–
Ordonnances	–	–	–	–	–
Décrets réglementaires	–	–	–	–	–
Total	3	2	–	2	7

71,5 % des textes ont été examinés en moins de 2 mois	28,5 %	100 %

8. Délais d'examen moyen des textes soumis à l'assemblée générale ou à la commission permanente, tous textes confondus

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Délai de passage en assemblée générale <i>(en jours)</i>	24	33	15	27	21	36
Délai de passage en commission permanente <i>(en jours)</i>	4	25	16	20	18	35



1.2. Évolution de l'activité consultative de 2020 à 2025

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

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Lois, ordonnances et lois du pays	259	226	148	116	72	93
<i>dont projets de loi</i>	111	113	73	71	46	52
<i>dont propositions de loi</i>	2	11	0	2	1	5
<i>dont ordonnances</i>	127	92	45	25	9	15
<i>dont lois du pays</i>	19	10	30	18	16	21
Décrets réglementaires	652	685	670	546	562	468
Décrets individuels, arrêtés, décisions	243	217	245	242	325	279
Questions du Gouvernement et des outre-mer	8	13	12	16	16	29
Total	1 162	1 141	1 075	920	975	869

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

Les textes ne sont comptabilisés qu'une seule fois au titre de leur passage en assemblée générale, même lorsque la diversité de leurs dispositions a nécessité leur examen par plusieurs sections, chacune en ce qui concerne ses compétences d'attribution ([arrêté du 26 juillet 2019](#) portant répartition des affaires entre les sections administratives du Conseil d'État).

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Section de l'intérieur	10	16	2	12	9	28
Section des finances	2	6	6	6	5	8
Section des travaux publics	1	2	2	3	6	2
Section sociale	4	9	1	4	4	5
Section de l'administration	3	6	1	5	1	4
Section des études, de la prospective et de la coopération	4	5	4	2	3	3
Total	24	44	16	32	28	50

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

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Section de l'intérieur	10	0	1	1	2	1
Section des finances	3	5	6	5	4	3
Section des travaux publics	0	0	0	1	1	0
Section sociale	4	5	2	2	3	3
Section de l'administration	1	0	0	0	0	0
Total	18	10	9	9	10	7

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

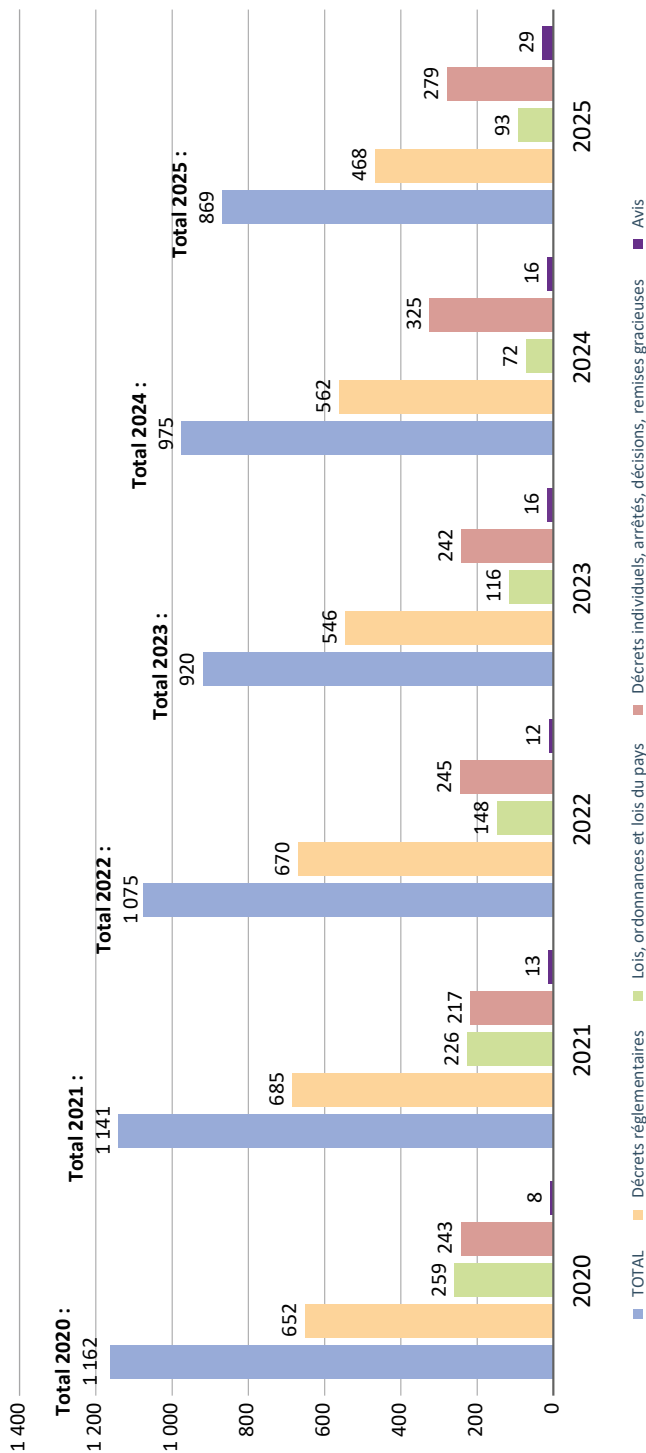
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Assemblée générale ordinaire	14	20	11	18	21	42
Assemblée générale plénière	8	5	3	3	4	4
Commission permanente	12	10	6	7	10	8
Commission spéciale	1	1	0	0	0	0
Total	35	36	20	28	35	54

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

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Projets de loi	34	20	17	30	24	25
<i>dont conv. internationales</i>	0	0	0	0	0	0
<i>dont lois constitutionnelles</i>	0	1	0	1	1	2
<i>dont lois organiques</i>	2	6	0	1	1	1
Propositions de loi	2	11	0	2	1	5
Lois du pays	0	0	0	0	0	0
Ordonnances	0	4	1	0	0	3
Décrets réglementaires	0	4	0	2	1	0
Questions du Gouvernement et des autorités d'outre-mer	2	2	3	5	6	18
Rapport et études (dont ateliers de la simplification)	4	5	4	2	6	6
Total	42	46	25	41	38	57



6. Graphique – Évolution de l’activité consultative



7. Part des dispositions législatives publiées au cours d’une année qui ont été préalablement examinées par le Conseil d’État (en nombre d’articles)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
A/ Nombre total d’articles des lois publiées au <i>Journal officiel</i> (hors art. 53 C) ⁽¹⁾	1 222	1 287	1 138	1 303	515	1 011
B/ Nombre d’articles de ces lois préalablement examinés par le Conseil d’État ⁽²⁾	314	382	303	425	151	307
C/ Nombre total d’articles des ordonnances publiées au <i>Journal officiel</i> ^{(3) (5)}	1 105	1 156	532	362	166	441
D/ % des articles de lois préalablement examinés par le Conseil d’État (B/A) ⁽⁴⁾	25,70 %	29,68 %	26,63 %	32,62 %	29,32 %	30,37 %
E/ % des articles de lois et ordonnances examinés par le Conseil d’État (B + C / A + C) ⁽⁵⁾	60,98 %	62,96 %	50 %	47,27 %	46,55 %	51,52 %

(1) Articles des lois publiées au *Journal officiel* du 1^{er} janvier au 31 décembre, sans tenir compte des éventuelles censures par le Conseil constitutionnel, hors lois autorisant la ratification ou l’approbation de conventions internationales en vertu de l’article 53 de la Constitution, mais y compris les lois ratifiant des ordonnances des articles 38 ou 74-1 de la Constitution.

(2) Nombre d’articles des ampliations/minutes des projets de loi et propositions de loi examinés par le Conseil d’État qui correspondent aux lois publiées au cours de l’année considérée.

(3) Nombre d’ordonnances publiées : 129 en 2020, 98 en 2021, 49 en 2022, 23 en 2023, 9 en 2024 et 14 en 2025.

(4) Ces calculs comportent un effet minorant de quelques points, qui vient de ce que le Conseil d’État examine chaque année de nombreux PJL de ratification d’ordonnances, qui sont déposés mais rarement adoptés et dont le contenu est quasi-systématiquement introduit par amendement dans un autre PJL ou dans une PPL. Cela représente plusieurs dizaines d’articles par an.

Autre effet minorant : il n’est pas non plus tenu compte de ce que certains amendements font préalablement l’objet d’une consultation du Conseil d’État sous forme d’une demande d’avis ni de ce que certains PJL (autres que les PL de ratification d’ordonnances) ou certaines PPL ont pu ne pas prospérer après leur examen par le Conseil d’État mais être insérés, par voie d’amendement, dans un autre texte.

(5) Par simplification, on retient ici que le nombre d’articles des ordonnances publiées au *Journal officiel* est égal au nombre d’articles des projets d’ordonnance examinés par le Conseil d’État et on les impute à la même année.

Ces lois sont issues de projets de loi (PJL) ou de propositions de loi (PPL) dans les proportions suivantes :

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Lois	47	56	43	56	39	62
Dont PJL	31	26	17	21	13	13
Dont PPL	16	30	26	35	26	49



2. Observations d'ordre général

2.1. Présentation générale

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

2.1.1. Sections administratives : 875 textes examinés en 528 séances

Les sections administratives ont maintenu une activité soutenue en 2025. Leur ont ainsi été soumis 875 projets de texte, dont 5 propositions de loi, 52 projets de loi, 15 projets d'ordonnance, 21 projets et propositions de loi du pays, 468 projets de décrets réglementaires, 279 projets d'autres décrets et décisions, 29 demandes d'avis, ainsi que 6 projets de rapport et études, dont 3 au titre des « Ateliers de la simplification ».

Les sections administratives se sont réunies à 474 reprises – 528 fois si l'on comprend les séances d'assemblée générale et de commission permanente. Ce rythme de travail a ainsi permis d'examiner 99 % des projets de texte en moins de deux mois.

Cette activité consultative a également comporté l'examen en 2025 du rapport d'activité de la juridiction administrative pour 2024, de l'étude annuelle du Conseil d'État consacrée en 2025 à « *L'inscription de l'action publique dans le temps long* », de trois études de simplification, réalisées à la demande du Premier ministre et, enfin, d'une étude réalisée à la demande du Défenseur des droits.



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

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

Ainsi, lorsqu'une affaire intéresse des matières relevant de sections différentes, elle peut être examinée :

- par les sections réunies dans les conditions fixées à [l'article R. 123-10](#) ;
- par un ou une rapporteure d'une autre section, désignée dans les conditions fixées à [l'article R. 123-10-1](#) ;
- conjointement par les sections compétentes dans les conditions fixées à [l'article R. 123-10-2](#).

• Examen en sections réunies

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

En 2025, 3 projets de texte ont été examinés en sections réunies.

À titre d'exemple, la section des finances a été pilote pour une affaire examinée avec la section de l'intérieur : demande d'avis sur l'autorité compétente pour intenter les actions contentieuses en matière de recouvrement des créances de la Polynésie française.

• Désignation d'un(e) rapporteur(e)

La section « pilote » à laquelle le texte a été attribué peut demander à une ou plusieurs sections intéressées de désigner en leur sein un rapporteur ou une rapporteure qui apportera son expertise sur des questions juridiques particulières soulevées par le projet de texte, qui pourra également participer à ses délibérations (article R. 123-10-1).

En 2025, 12 projets de texte ont été examinés selon cette procédure.

Cela a été le cas notamment pour l'examen du projet d'ordonnance relative aux personnels enseignants du premier degré des îles Wallis et Futuna : un rapporteur de la section sociale a été désigné pour apporter son expertise à la section de l'administration.



- **Examen en sections conjointes**

Si les parties d'un texte sont divisibles, il peut être soumis à l'examen conjoint des sections intéressées, en application de l'article R. 123-10-2. Chaque section examine alors de son côté les dispositions qui lui ont été attribuées, sous la coordination de la section « pilote ».

En 2025, 8 projets de texte ont fait l'objet d'un examen conjoint.

À titre d'exemple, la section de l'intérieur a été pilote pour une affaire qui concernait les 5 sections consultatives : projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte.

2.1.2. Assemblée générale : 50 textes examinés en 46 séances

• • • *L'assemblée générale examine la plupart des projets et propositions de loi et d'ordonnance ainsi que les autres affaires (projets de décret ou demandes d'avis) dont l'importance le justifie. Tous ces textes ont préalablement fait l'objet d'une instruction en section administrative. L'assemblée générale est présidée par le vice-président du Conseil d'État.*

L'assemblée générale a examiné 44 projets de texte et 6 projets de rapport et études en 46 séances, dont 4 en assemblée générale plénière. 89 % de ces textes ont été examinés en moins de 2 mois, pour un délai moyen d'examen se portant à 36 jours.

2.1.3. Commission permanente : 7 textes examinés en 8 séances

• • • *La commission permanente est chargée de l'examen des projets de loi et d'ordonnance dans des cas exceptionnels où l'urgence est signalée par le Gouvernement : son examen se substitue alors à la fois à celui de la section compétente et à celui de l'assemblée générale. Cette formation comprend le vice-président, un président de section permanent, le ou les président(s) de section concerné(s), deux conseillers d'État par section concernée, un rapporteur et, le cas échéant, deux conseillers d'État supplémentaires.*

En 2025, la commission permanente a examiné en 8 séances 7 projets de loi. 71 % de ces textes ont été examinés en moins de 2 mois, pour un délai moyen d'examen se portant à 35 jours.



2.2. Publication par le Gouvernement des avis sur projets de loi

• • • Lors de ses vœux aux corps constitués le 20 janvier 2015, le Président de la République a annoncé sa décision de **rendre publics les avis du Conseil d'État sur la plupart des projets de loi** : « Mieux légiférer, c'est aussi mieux préparer les projets de loi. C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de rompre avec une tradition séculaire des secrets qui entourent les avis du Conseil d'État. Le Conseil d'État est le conseil juridique du Gouvernement. Son avis est d'intérêt public et son expertise sera donc rendue publique. Le Conseil d'État, par ses avis, informera donc les citoyens, mais **il éclairera aussi les débats parlementaires** ». Il est par ailleurs précisé que le Gouvernement ne rend pas publics les avis sur les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, ni sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'accords internationaux. Le premier avis, donné sur le projet de loi relatif au renseignement, a été rendu public le 19 mars 2015, à l'issue du conseil des ministres qui en a délibéré, et a été joint au projet de texte lors de son dépôt au Parlement. L'avis du Conseil d'État sur le projet est publié, mais le texte adopté par le Conseil d'État est conservé par le Gouvernement.

Le Gouvernement a publié 15 avis rendus en 2025 par le Conseil d'État sur des projets de loi. Ces avis sont consultables sur [Légifrance](#). Le texte intégral des avis (minute) est également consultable sur [ConsiliaWeb](#).

1. Projet de loi relatif au transfert à l'État des personnels enseignants de l'enseignement du premier degré dans les îles Wallis et Futuna (MENH2510059L), conseil des ministres du 21 avril 2025 (**ADM – [409496](#) – 15/04/2025**) ;
2. Projet de loi organique relatif au Département-Région de Mayotte (MOMX2508586L), conseil des ministres du 21 avril 2025 (**AG/INT – [409466](#) – 17/04/2025**) ;
3. Projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte (MOMX2508540L), conseil des ministres du 21 avril 2025 (**AG/INT-FIN-SOC-TP-ADM – [409467](#) – 17/04/2025**) ;
4. Projet de loi portant création de l'établissement public du commerce et de l'industrie de la collectivité de la Corse (ATDB2507833L), conseil des ministres du 28 avril 2025 (**ADM-FIN – [409440](#) – 08/04/2025**) ;
5. Projet de loi portant transposition des accords nationaux interprofessionnels en faveur de l'emploi des salariés expérimentés et relatif à l'évolution du dialogue social (TSST2508279L), conseil des ministres du 7 mai 2025 (**AG/SOC – [409510](#) – 30/04/2025**) ;



6. Projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 (SPOV2512059L), conseil des ministres du 15 mai 2025 (**CP/AG/INT-FIN-SOC-TP-ADM – [409542](#) – 13/05/2025**) ;
7. Projet de loi constitutionnelle pour une Corse autonome au sein de la République (ATDB2515688L), conseil des ministres du 30 juillet 2025 (**AG/INT – [409702](#) – 17/07/2025**) ;
8. Projet de loi de modernisation et de régulation de l'enseignement supérieur (MENS2517961L), conseil des ministres du 30 juillet 2025 (**ADM – [409825](#) – 23/07/2025**) ;
9. Projet de loi de lutte contre la vie chère dans les outre-mer (MOMO2517046L), conseil des ministres du 30 juillet 2025 (**AG/FIN-ADM – [409774](#) – 23/07/2025**) ;
10. Projet de loi relatif à la restitution de biens culturels provenant d'États qui, du fait d'une appropriation illicite, en ont été privés (MICB2517755L), conseil des ministres du 30 juillet 2025 (**AG/INT – [409828](#) – 23/07/2025**) ;
11. Projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie (MOMX2524550L), conseil des ministres du 14 octobre 2025 (**AG/INT-FIN-SOC – [409985](#) – 23/07/2025**) ;
12. Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2025-646 du 16 juillet 2025 portant extension et adaptation des dispositions de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises (INTV2526073L), conseil des ministres du 14 octobre 2025 (**AG/INT – [410064](#) – 09/10/2025**) ;
13. Projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales (SFHT2521808L), conseil des ministres du 14 octobre 2025 (**AG/SOC-INT-FIN-TP – [409898](#) – 11/09/2025**) ;
14. Projet de loi relatif à l'extension des prérogatives, des moyens, de l'organisation et du contrôle des polices municipales et des gardes champêtres (INTD2522911L), conseil des ministres du 29 octobre 2025 (**AG/INT-ADM – [410002](#) – 23/10/2025**) ;
15. Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche (ECOM2524721L), conseil des ministres du 10 novembre 2025 (**AG/TP-INT-FIN-SOC – [410000](#) – 23/10/2025**).



2.3. Conseil du Parlement

• • • La [loi constitutionnelle du 23 juillet 2008](#) a prévu que le Conseil d'État pourrait être consulté pour avis sur une proposition de loi ([article 39](#), dernier alinéa). La [loi n° 2009-689](#) du 15 juin 2009 et le [décret n° 2009-926](#) du 29 juillet 2009 ont fixé les modalités de la procédure de demande d'avis.

La consultation du Conseil d'État par le Parlement, telle qu'elle a été organisée par ces textes, présente cinq caractéristiques :

- 1- Il s'agit d'une consultation facultative (à l'inverse de ce que prescrit l'article 39, deuxième alinéa pour les projets de loi) ;
- 2- Elle est déclenchée, avec l'accord de l'auteur de la proposition, par le président de l'assemblée dans laquelle cette proposition a été déposée ;
- 3- L'avis est sollicité après dépôt de la proposition et avant son examen par la commission dont elle relève, c'est-à-dire sur un état public et cristallisé du texte, à l'inverse de ce qui se fait pour les projets de loi ;
- 4- La procédure d'examen par le Conseil d'État ne diffère de celle habituellement pratiquée par ses formations administratives que par les **interlocuteurs** associés à cet examen (le parlementaire auteur de la proposition de loi qui assiste à la séance de section puis à l'assemblée générale) et par la **forme** revêtue par son avis : en effet le produit de l'examen d'une proposition de loi n'est pas un texte alternatif, mais **une note** relevant les difficultés juridiques que pourrait soulever la rédaction retenue par l'auteur de la proposition et exposant, le cas échéant, les voies permettant de surmonter ces difficultés. Cet avis est adressé au président de l'assemblée qui a saisi le Conseil d'État ;
- 5- Comme pour les projets, l'avis rendu sur les propositions est purement consultatif. Il appartient donc à l'auteur de la proposition – et aux autres instances parlementaires qui en auront connaissance (ce qui dépend de l'auteur) – de choisir ou non de le suivre.

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le Conseil d'État a examiné 53 propositions de loi.

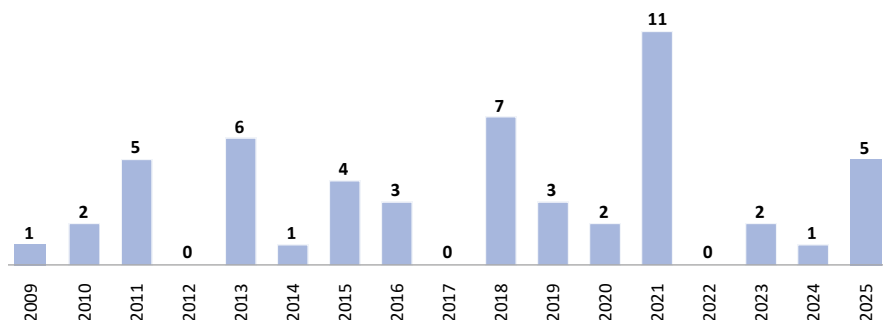
Au cours de l'année 2025, le Conseil d'État a été saisi de **5 propositions de loi**, dont 3 transmises par la présidente de l'Assemblée nationale et 2 par le président du Sénat. 4 avis ont été publiés par les assemblées. Ces avis sont consultables dans le dossier législatif des textes sur le site internet de l'[Assemblée nationale](#) et du [Sénat](#). Le texte intégral des avis (minute) est également consultable sur [ConsiliaWeb](#).



1. Proposition de loi visant à modifier la définition pénale du viol et des agressions sexuelles, dépôt à l'Assemblée nationale le 21 janvier 2025 (**AG/INT – [409241](#) – 06/03/2025**) ;
2. Proposition de loi relative aux demandes de restitution de restes humains originaires du territoire national, dépôt à l'Assemblée nationale le 21 janvier 2025 (**AG/INT – [409481](#) – 15/05/2025**) ;
3. Proposition de loi visant à lutter contre les formes renouvelées de l'antisémitisme, dépôt à l'Assemblée nationale le 19 novembre 2024 (**AG/INT – [409619](#) – 22/05/2025**) ;
4. Proposition de loi relative au contrat d'édition, visant à favoriser les meilleures pratiques entre les acteurs de la filière du livre et portant simplification de l'exception au droit d'auteur pour les personnes en situation de handicap, dépôt au Sénat le 4 avril 2025 (**AG/INT – [409645](#) – 11/06/2025**) ;
5. Proposition de loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie pour permettre la mise en œuvre de l'accord du 12 juillet 2025, dépôt au Sénat le 13 août 2025 (**AG/INT – [409959](#) – 04/09/2025**).

Il faut relever que, outre ces propositions de lois, le Conseil d'État a également été saisi par le Gouvernement de plusieurs demandes d'avis relatives à des propositions de lois, de demandes d'avis sur certaines questions que soulevaient des propositions de lois, et de demandes d'avis sur des projets d'amendements à des propositions de lois. Il a pu ainsi examiner de nombreux textes d'origine parlementaire et exprimer un avis sur les questions juridiques qu'ils soulèvent (cf. *infra* [partie 2 point 4](#). Avis du Conseil d'État sur questions).

Nombre de propositions de lois examinées par le Conseil d'État depuis la réforme constitutionnelle de 2008



Le tableau ci-dessous recense, par année, de 2009 à 2025, l'ensemble des propositions de loi soumises pour avis au Conseil d'État et signale, pour chacune d'elles, la suite donnée au texte.

Avis rendu par le Conseil d'État en 2009

1. Proposition de loi sur la simplification et l'amélioration de la qualité du droit • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 01/10/2009	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 1890 déposé le 7 août 2009 Proposition de loi sur la simplification et l'amélioration de la qualité du droit – <i>présentée par M. Jean-Luc WARSMANN</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011 (non-conformité partielle) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

Avis rendus par le Conseil d'État en 2010

2. Proposition de loi tendant à améliorer l'indemnisation des victimes de dommages corporels à la suite d'un accident de la circulation • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 28/01/2010	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2055 déposé le 5 août 2009 Proposition de loi tendant à améliorer l'indemnisation des victimes de dommages corporels à la suite d'un accident de la circulation – <i>présentée par M. Guy LEFRAND et plusieurs de ses collègues</i>	SÉNAT Texte n° 301 (2009 – 2010) transmis au Sénat en première lecture le 17 février 2010

3. Proposition de loi relative à l'établissement d'un contrôle des armes à feu moderne, simplifié et préventif • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 07/10/2010	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2773 déposé le 30 juillet 2010 Proposition de loi relative à l'établissement d'un contrôle des armes à feu moderne, simplifié et préventif – <i>présentée par MM. Claude BODIN, Bruno LE ROUX et Jean-Luc WARSMANN</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif



Avis rendus par le Conseil d'État en 2011

4. Proposition de loi relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique

• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 07/04/2011

ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2977 déposé le 18 novembre 2010 Proposition de loi relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique — <i>présentée par M. Pierre MOREL-A-L'HUISSIER et plusieurs de ses collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique

5. Proposition de loi visant à permettre aux services départementaux d'incendies et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire

• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 28/04/2011

ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3232 déposé le 9 mars 2011 Proposition de loi visant à permettre aux services départementaux d'incendies et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire – <i>présentée par M. Bernard DEFLESSELLES et plusieurs de ses collègues.</i>	SÉNAT Texte n° 564 (2010-2011) transmis au Sénat en première lecture le 31 mai 2011 Proposition de loi visant à permettre aux collectivités publiques d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire

6. Proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives

• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 19/09/2011

ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3706 déposé le 28 juillet 2011 Proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives – <i>présentée par M. Jean-Luc WARSMANN</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2012-649 DC du 15 mars 2012 (non-conformité partielle) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives



7. Proposition de loi tendant à adapter la loi de réforme des collectivités territoriales aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 22/09/2011	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3585 déposé le 22 juin 2011 Proposition de loi tendant à adapter la loi de réforme des collectivités territoriales aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe – <i>présentée par MM. Victorin LUREL, Jean-Marc AYRAULT et plusieurs de leurs collègues</i>	ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3585 rejeté en première lecture, lors de son examen en commission le 28 septembre 2011 Proposition de loi caduque à la fin de la XIII ^e législature
8. Proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 06/10/2011	
SÉNAT Texte n° 779 (2010-2011) déposé le 4 août 2011 Proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales – <i>présentée par M. Éric DOLIGÉ</i>	ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 1134 transmis en deuxième lecture à l'Assemblée nationale le 12 juin 2013 Proposition de loi caduque à la fin de la XIII ^e législature



Avis rendus par le Conseil d'État en 2013

9. Proposition de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir 10. Proposition de loi relative à l'assistance médicale pour mourir et à l'accès aux soins palliatifs 11. Proposition de loi visant à légaliser une aide active à mourir dans le respect des consciences et des volontés 12. Proposition de loi visant à mieux prendre en compte les demandes des malades en fin de vie exprimant une volonté de mourir 13. Proposition de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 07/02/2013	
SÉNAT Texte n° 312 (2011-2012) déposé le 31 janvier 2012 Proposition de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir – <i>présentée par M. Jean-Pierre GODEFROY et plusieurs de ses collègues.</i> Texte n° 586 (2011-2012) déposé le 8 juin 2012 Proposition de loi relative à l'assistance médicale pour mourir et à l'accès aux soins palliatifs – <i>présentée par M. Roland COURTEAU</i> Texte n° 623 (2011-2012) déposé le 3 juillet 2012 Proposition de loi visant à légaliser une aide active à mourir dans le respect des consciences et des volontés – <i>présentée par M. Alain FOUCHÉ</i> Texte n° 686 (2011-2012) déposé le 20 juillet 2012 Proposition de loi visant à mieux prendre en compte les demandes des malades en fin de vie exprimant une volonté de mourir – <i>présentée par M. Gaëtan GORCE</i> Texte n° 735 (2011-2012) déposé le 31 juillet 2012 Proposition de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir – <i>présentée par M. Jacques MÉZARD et plusieurs de ses collègues</i>	SÉNAT Propositions de loi caduques à l'ouverture de la troisième session ordinaire suivant celle au cours de laquelle elles ont été déposées (art. 28 al. 2 du règlement du Sénat)



14. Proposition de loi visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 27/06/2013	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 1037 déposé le 15 mai 2013 Proposition de loi visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel – <i>présentée par MM. Bruno LE ROUX, François BROTTES, François DE RUGY, Guillaume BACHELAY et Mme Barbara POMPILI</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2014-692 DC du 27 mars 2014 (non-conformité partielle) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle

Avis rendu par le Conseil d'État en 2014

15. Proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 23/01/2014	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 1546 déposé le 13 novembre 2013 Proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence – <i>présentée par MM. Christian ECKERT, Bruno LE ROUX, Dominique LEFEBVRE et plusieurs de leurs collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence

Avis rendus par le Conseil d'État en 2015

16. Proposition de loi relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 09/04/2015	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2467 déposé le 16 décembre 2014 Proposition de loi relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques – <i>présentée par M. André CHASSAIGNE et plusieurs de ses collègues</i>	SÉNAT Texte n° 429 (2014-2015) transmis en 1 ^{re} lecture au Sénat le 7 mai 2015



17. Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 01/10/2015 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2931 déposé le 1 ^{er} juillet 2015 Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale – <i>présentée par MM. Alain TOURRET et Georges FENECH</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale
18. Proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 15/10/2015 – rendu public	
SÉNAT Texte n° 700 (2014-2015) déposé le 21 septembre 2015 Proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationale – <i>présentée par M. Philippe BAS</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2015-722 DC du 26 novembre 2015 (conformité) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2015-1556 du 30/11/2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales
19. Proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 12/11/2015 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3022 déposé le 22 juillet 2015 Proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée – <i>présentée par MM. Bruno LE ROUX, Laurent GRANDGUILLAUME et plusieurs de leurs collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée



Avis rendus par le Conseil d'État en 2016

20. Proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales 21. Proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France 22. Proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 03/03/2016 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3336 déposé le 09/12/2015 Proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales – <i>présentée par Mme Élisabeth POCHON et M. Jean-Luc WARSMANN</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3337 déposé le 09/12/2015 Proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France – <i>présentée par Mme Élisabeth POCHON et M. Jean-Luc WARSMANN</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2016-734 DC du 28 juillet 2016 (conformité) JOURNAL OFFICIEL Loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3338 déposé le 09/12/2015 Proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales – <i>présentée par Mme Élisabeth POCHON et M. Jean-Luc WARSMANN</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2016-733 DC du 28 juillet 2016 (non-conformité partielle) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2016-1046 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales



Avis rendus par le Conseil d'État en 2018

23. Proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs

• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 22/02/2018 – [rendu public](#)

SÉNAT	ASSEMBLÉE NATIONALE
Texte n° 711 (2016-2017) déposé le 6 septembre 2017	Texte n° 839 transmis à l'Assemblée nationale en première lecture le 28 mars 2018
Proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs – <i>présentée par MM. Hervé MAUREY et Louis NÈGRE</i>	Proposition de loi caduque à la fin de la XV ^e législature

24. Proposition de loi portant transposition de la directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites

• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 15/03/2018 – [rendu public](#)

ASSEMBLÉE NATIONALE	CONSEIL CONSTITUTIONNEL
Texte n° 675 déposé le 19 février 2018	Décision n° 2018-768 DC du 26 juillet 2018 (conformité)
Proposition de loi portant transposition de la directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites – <i>présentée par M. Raphaël GAUVAIN et plusieurs de ses collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires

25. Proposition de loi organique relative à la lutte contre les fausses informations

26. Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations

• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 19/04/2018 – [rendu public](#)

ASSEMBLÉE NATIONALE	CONSEIL CONSTITUTIONNEL
Texte n° 772 déposé le 16 mars 2018	Décision n° 2018-774 DC du 20 décembre 2018 (conformité – réserve)
Proposition de loi organique relative à la lutte contre les fausses informations – <i>présentée par M. Richard FERRAND et plusieurs de ses collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi organique n° 2018-1201 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information



ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 799 déposé le 21 mars 2018 Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations – <i>présentée par M. Richard FERRAND et plusieurs de ses collègues</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018 (conformité – réserve) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information

27. Proposition de loi tendant à adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte les règles d'acquisition de la nationalité française par une personne née en France de parents étrangers • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 05/06/2018 – rendu public	
SÉNAT Texte n° 465 (2017-2018) déposé le 25 avril 2018 Proposition de loi tendant à adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte les règles d'acquisition de la nationalité française par une personne née en France de parents étrangers – <i>présentée par M. Thani MOHAMED SOILIH</i>	SÉNAT Propositions de loi caduque à l'ouverture de la troisième session ordinaire suivant celle au cours de laquelle elles ont été déposées (art. 28 al. 2 du règlement du Sénat)

28. Proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 25/10/2018 – rendu public	
SÉNAT Texte n° 2 (2018-2019) déposé le 2 octobre 2018 Proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires – <i>présentée par M. Jean-Claude REQUIER et plusieurs de ses collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires



29. Proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 20/12/2018	
SÉNAT Texte n° 8 (2018-2019) déposé le 3 octobre 2018 Proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes – <i>présentée par M. Vincent DELAHAYE, Mme Valérie LÉTARD et plusieurs de leurs collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019 tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes

Avis rendus par le Conseil d'État en 2019

30. Proposition de loi visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 14/02/2019 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 788 déposé le 21 mars 2018 Proposition de loi visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale – <i>présentée par M. Moetai BROTHERSON et plusieurs de ses collègues.</i>	ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 788 renvoyé en commission en première lecture à l'Assemblée nationale lors de son examen en séance publique le 7 mars 2019 Proposition de loi caduque à la fin de la XV ^e législature
31. Proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 16/05/2019 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 1785 déposé le 20 mars 2019 Proposition de loi visant à lutter contre la haine sur internet – <i>présentée par Mme Laetitia AVIA et plusieurs de ses collègues</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020 (non-conformité partielle) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet



32. Proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 19/12/2019 – rendu public	
SÉNAT Texte n° 48 (2019-2020) déposé le 10 octobre 2019 Proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace – <i>présentée par Mme Sophie PRIMAS et plusieurs de ses collègues</i>	ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2701 transmis en première lecture à l'Assemblée nationale le 20 février 2020 Proposition de loi caduque à la fin de XV ^e législature Texte n° 106 transmis en première lecture à l'Assemblée nationale le 12 juillet 2022 (art. XVII I. al. 2 de l'instruction générale du bureau du Sénat) Proposition de loi caduque à la fin de XVI ^e législature Texte n° 73 transmis en première lecture à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2024 (art. XVII I. al. 2 de l'instruction générale du bureau du Sénat)

Avis rendus par le Conseil d'État en 2020

33. Proposition de loi visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 16/01/2020 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2211 déposé le 11 septembre 2019 Proposition de loi visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises – <i>présentée par M. Pierre MOREL-À-L'HUISSIER et plusieurs de ses collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2021-85 du 29 janvier 2021 visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises



34. Proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 11/06/2020 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2754 déposé le 10 mars 2020 Proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine – <i>présentée par Mme Yaël BRAUN-PIVET, MM. Raphaël GAUVAIN, Gilles LE GENDRE, Guillaume VUILLETET et plusieurs de leurs collègues</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020 (non-conformité partielle) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2020-1023 du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine

Avis rendus par le Conseil d'État en 2021

35. Proposition de loi pour renforcer la prévention en santé au travail • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 04/02/2021 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3718 déposé le 23 décembre 2020 Proposition de loi pour renforcer la prévention en santé au travail – <i>présentée par Mmes Charlotte PARMENTIER-LECOQ, Carole GRANJEAN et plusieurs de leurs collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail

36. Proposition de loi tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 11/02/2021 – rendu public	
SÉNAT Texte n° 68 déposé le 22 octobre 2020 Proposition de loi tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit – <i>présentée par M. Vincent DELAHAYE, Mme Valérie LÉTARD et plusieurs de leurs collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2022-171 du 14 février 2022 tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit



37. Proposition de loi visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 11/03/2021 – rendu public	
SÉNAT Texte n° 252 déposé le 21 décembre 2020 Proposition de loi visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs – <i>présentée par Mme Laure DARCOS</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs
38. Proposition de loi portant mesures d'urgences pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétares • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 06/05/2021 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3853 déposé le 9 février 2021 Proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétares – <i>présentée par M. Jean-Bernard SEMPASTOUS et plusieurs de ses collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2021-1756 du 23 décembre 2021 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétares
39. Proposition de loi organique tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 01/07/2021	
SÉNAT Texte n° 492 (2020-2021) déposé le 26 mars 2021 Proposition de loi organique tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux – <i>présentée par M. Jean-Marie VANLERENBERGHE et plusieurs de ses collègues</i>	SÉNAT Proposition de loi caduque à l'ouverture de la troisième session ordinaire suivant celle au cours de laquelle elles ont été déposées (art. 28 al. 2 du règlement du Sénat)



40. Proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale 41. Proposition de loi relative aux lois de financement de la sécurité sociale • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 01/07/2021 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 4111 (rectifié) déposé le 4 mai 2021 Proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale – <i>présentée par M. Thomas MESNIER</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2022-837 DC du 10 mars 2022 (conformité - réserve) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 4139 (rectifié) déposé le 4 mai 2021 Proposition de loi relative aux lois de financement de la sécurité sociale – <i>présentée par M. Thomas MESNIER</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2022-837 DC du 10 mars 2022 (conformité) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2022-355 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale
42. Proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques 43. Proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 01/07/2021 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 4110 (rectifié) déposé le 4 mai 2021 Proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques – <i>présentée par MM. Laurent SAINT-MARTIN et Éric WOERTH</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021 (non-conformité partielle – réserve) JOURNAL OFFICIEL Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 4113 (rectifié) déposé le 4 mai 2021 Proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques – <i>présentée par MM. Laurent SAINT-MARTIN et Éric WOERTH</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2021-1577 du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques



44. Proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 04/11/2021 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 4375 déposé le 15 juillet 2021 Proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte – <i>présentée par M. Sylvain WASERMAN et plusieurs de ses collègues</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2022-838 DC du 17 mars 2022 (conformité – réserve) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2022-400 du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte

45. Proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 04/11/2021 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 4398 déposé le 21 juillet 2021 Proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte – <i>présentée par M. Sylvain WASERMAN et plusieurs de ses collègues</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2022-839 DC du 17 mars 2022 (non-conformité partielle) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte

Avis rendus par le Conseil d'État en 2023

46. Proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 09/02/2023 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 639 déposé le 15 décembre 2022 Proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe, déposée le 15/12/2022 – <i>présentée par Mme Laurence VICHNIEVSKY et M. Philippe GOSSELIN</i>	ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2154 transmis en deuxième lecture à l'Assemblée nationale le 7 février 2024 Proposition de loi caduque à la fin de XVI ^e législature Texte n° 154 transmis en deuxième lecture à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2024 (art. XVII I. al. 2 de l'instruction générale du bureau du Sénat)



47. Proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités locales • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 25/05/2023 – rendu public	
SÉNAT Texte n° 448 (rectifié) déposé le 23 mars 2023 Proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités territoriales – <i>présentée par M. Vincent DELAHAYE et plusieurs de ses collègues</i>	ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2119 transmis en première lecture à l'Assemblée nationale le 25 janvier 2024 Proposition de loi caduque à la fin de XVI ^e législature Texte n° 129 transmis en première lecture à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2024 (art. XVII I. al. 2 de l'instruction générale du bureau du Sénat)

Avis rendu par le Conseil d'État en 2024

48. Proposition de loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 10/10/2024 – rendu public	
SÉNAT Texte n° 759 déposé le 16 octobre 2024 Proposition de loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie – <i>présentée par M. Patrick KANNER et plusieurs de ses collègues</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2024-872 DC du 14 novembre 2024 (conformité) JOURNAL OFFICIEL Loi organique n° 2024-1026 du 15 novembre 2024 visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie

Avis rendus par le Conseil d'État en 2025

49. Proposition de loi visant à modifier la définition pénale du viol et des agressions sexuelles • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 06/03/2025 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 842 déposé le 21 janvier 2025 Proposition de loi visant à modifier la définition pénale du viol et des agressions sexuelles – <i>présentée Mmes Marie-Charlotte GARIN, Véronique RIOTTON, Cyrielle CHATELAIN et M. Gabriel ATTAL</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2025-1057 du 6 novembre 2025 modifiant la définition pénale du viol et des agressions sexuelles



50. Proposition de loi relative aux demandes de restitution de restes humains originaires du territoire national • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 15/05/2025	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 838 déposé le 21 janvier 2025 Proposition de loi relative aux demandes de restitution de restes humains originaires du territoire national – <i>présentée par M. Christophe MARION et plusieurs de ses collègues</i>	ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 838 renvoyé en commission des affaires culturelles et de l'éducation
51. Proposition de loi visant à lutter contre les formes renouvelées de l'antisémitisme • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 22/05/2025 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 575 déposé le 19 novembre 2024 Proposition de loi visant à lutter contre les formes renouvelées de l'antisémitisme – <i>présentée par Mme Caroline YADAN et plusieurs de ses collègues</i>	ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2358 de la commission des lois du 20 janvier 2026
52. Proposition de loi relative au contrat d'édition, visant à favoriser les meilleures pratiques entre les acteurs de la filière du livre et portant simplification de l'exception au droit d'auteur pour les personnes en situation de handicap • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 11/06/2025 – rendu public	
SÉNAT Texte n° 522 rectifié (2024-2025) déposé le 4 avril 2025 Proposition de loi relative au contrat d'édition, visant à favoriser les meilleures pratiques entre les acteurs des filières du livre et de l'œuvre musicale et portant simplification de l'exception au droit d'auteur pour les personnes en situation de handicap – <i>présentée par Mmes Laure DARCOS et Sylvie ROBERT</i>	SÉNAT Texte n° 522 rectifié (2024-2025) envoyé en commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport



53. Proposition de loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie pour permettre la mise en œuvre de l'accord du 12 juillet 2025	
• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 04/09/2025 – rendu public	
SÉNAT Texte n° 876 (2024-2025) déposé le 13 août 2025 Proposition de loi visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie afin de permettre la poursuite de la discussion en vue d'un accord consensuel sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie – <i>présentée par MM. Mathieu DARNAUD, Patrick KANNER et plusieurs de leurs collègues</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2025-897 DC du 6 novembre 2025 (conformité) JOURNAL OFFICIEL Loi organique n° 2025-1055 du 6 novembre 2025 visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie afin de permettre la poursuite de la discussion en vue d'un accord consensuel sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie



2.4. Questions communes relatives à l'examen des projets de texte

• • • *Dans sa fonction de conseiller du Gouvernement, le Conseil d'État est obligatoirement consulté par le Gouvernement sur :*

- les projets de loi ([article 39](#) de la Constitution),
- les projets d'ordonnance ([article 38](#) et [74-1](#) de la Constitution),
- les projets de décret pris pour l'application de dispositions, le plus souvent législatives, prévoyant sa consultation ou pris en application du second alinéa de l'article 37 de la Constitution.

Depuis la [loi n° 99-209](#) organique du 19 mars 1999, le Conseil d'État est obligatoirement consulté par le gouvernement de Nouvelle-Calédonie ou par le président du congrès sur les projets ou les propositions de loi du pays.

Depuis la [réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008](#), le Conseil d'État peut également être saisi par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat d'une proposition de loi élaborée par les parlementaires (article 39, dernier alinéa).

Le Gouvernement n'est pas tenu de suivre l'avis du Conseil d'État, mais, s'agissant des décrets, il ne peut édicter que le texte adopté par le Conseil d'État ou le projet qu'il lui a soumis. Dans tous les cas autres que ceux énumérés ci-dessus, la consultation du Conseil d'État n'est pas obligatoire mais le Gouvernement peut toujours soumettre un texte au Conseil d'État afin qu'il donne son avis (source : <https://www.conseil-État.fr>).

Les avis du Conseil d'État portent d'abord sur la régularité juridique des textes.

Ils éclairent aussi le Gouvernement sur les dispositions juridiques les plus appropriées pour atteindre les objectifs qu'il recherche et attirent l'attention sur les garanties nécessaires à la faisabilité et la sécurité juridique de son action.

Les formations consultatives du Conseil d'État exercent enfin un contrôle exigeant des règles, principes et méthodes qui doivent être observés dans la préparation des textes normatifs, afin de faciliter le travail des rédacteurs des projets et de garantir la meilleure qualité des textes en amont de leur présentation au Parlement.

Le guide de légistique, élaboré conjointement par le Secrétariat général du Gouvernement et le Conseil d'État, illustre à ce titre les grandes orientations pour « ne faire que des textes nécessaires, bien conçus, juridiquement solides et clairement écrits ».

- • • *Le guide de légistique se présente comme un vade-mecum regroupant les considérations juridiques, questions à résoudre et, dans toute la mesure du possible, les modèles de rédaction réunis autour des thèmes suivants :*
 - *la conception des textes : hiérarchie des normes et différentes catégories de textes pour inciter les auteurs de la norme à s’interroger d’abord sur l’utilité et l’efficacité de leur projet de réglementation ;*
 - *les étapes de l’élaboration des textes ;*
 - *la rédaction des textes : règles ou bonnes pratiques de rédaction ;*
 - *les règles propres aux textes internationaux et européens et à certaines mesures individuelles.*

À l’occasion de l’examen des projets de texte qui leur ont été soumis en 2025, les formations consultatives ont formulé un certain nombre d’observations générales dans les domaines suivants :

- les conditions de saisine des projets de texte ;
- la qualité des études d’impact et des évaluations préalables ;
- le respect des obligations en matière de consultations ;
- les règles de codification des textes ;
- le recours aux expérimentations ;
- l’expédition des affaires courantes ;
- la simplification du droit (cf. *infra* [partie 3 point 1.3](#)).

2.4.1. Les conditions de saisine des projets de texte

Comme les années précédentes, le Conseil d’État a été, à plusieurs reprises, saisi dans des délais très courts, y compris de textes dont le calendrier aurait pu être anticipé.

Projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2024 (CP/FIN – 409512 – 14/04/2025)

Le Conseil d’État regrette, à nouveau, les conditions dans lesquelles il a été conduit à examiner ce projet, dont il n’a été saisi qu’une semaine avant la réunion du conseil des ministres. L’acte de certification et le rapport sur le budget de l’État de la Cour des comptes ne lui ont été transmis qu’après sa saisine et il n’a pu disposer que tardivement de l’avis du Haut Conseil des finances publiques. Dans ces conditions, il a de nouveau invité le Gouvernement à prendre, à l’avenir, les dispositions lui permettant de disposer de délais plus raisonnables pour rendre son avis.

Projet de loi de finances pour 2026 (CP/FIN – 409889 – 11/10/2025)

Le Conseil d’État observe que les dispositions fiscales et budgétaires « de lettres » du projet de loi de finances lui ont été soumises sans que soit systématiquement renseigné, dans l’exposé des motifs ou l’évaluation préalable, le chiffrage de leur



incidence sur le niveau des recettes ou des dépenses. Même si ces informations ont pu ensuite être communiquées par les commissaires du Gouvernement, il invite le Gouvernement à y remédier à l'avenir et rappelle qu'il souhaite pouvoir disposer, pour l'examen des articles de chiffres, d'une évaluation pour chaque impôt, d'une part, de l'évolution tendancielle de son produit, d'autre part, de l'impact de chacune des mesures nouvelles, en distinguant celles qui figurent dans le projet de loi de finances et celles qui sont issues de textes antérieurs.

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence spatiale européenne concernant les installations de l'Agence spatiale européenne en France (FIN – 410102 – 18/11/2025)

Examinant le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Agence spatiale européenne (ASE) concernant les installations de cette dernière, le Conseil d'État (section des finances) s'est étonné d'avoir été saisi en urgence d'un projet de loi autorisant l'approbation d'un engagement international de la France près de 31 mois après sa signature le 23 mars 2023 et alors qu'aucune justification de ce délai n'a pu être identifiée.

Projet de décret relatif aux modalités de délivrance d'un nouvel agrément pour l'exercice de la profession d'assistant familial ou d'assistant maternel après un retrait (SOC – 409214 – 18/02/2025)

À plusieurs reprises, le Conseil d'État (section sociale) a été saisi de projets de texte qui auraient mérité un travail interministériel préalable plus approfondi. C'est le cas, par exemple, du projet de décret relatif aux modalités de délivrance d'un nouvel agrément pour l'exercice de la profession d'assistant familial ou d'assistant maternel après un retrait, pour lequel une consultation de la Chancellerie, en amont de l'envoi du texte au Conseil d'État, aurait été utile, eu égard à la dimension pénale du projet.

Conséquences des retards pris dans l'élaboration des dispositions réglementaires pour l'examen du dispositif, mis en place pour succéder à celui de l'Accès régulé à l'énergie nucléaire historique (ARENH), de partage des revenus des centrales électronucléaires historiques par la création d'une taxe sur l'utilisation du combustible nucléaire pour la production d'électricité (TP – 409755 et 409778 – 07/09/2025) et de la réforme du mécanisme de capacité institué en vue d'assurer l'approvisionnement électrique de la France (TP – 410172 – 17/12/2025)

[L'article 17](#) de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 (LFI 2025) a préparé la période postérieure à l'extinction du dispositif de l'Accès régulé à l'énergie nucléaire historique (ARENH), qui repose sur la création d'une taxe sur l'utilisation du combustible nucléaire pour la production d'électricité, codifiée aux [articles L. 32266 à L. 32280](#) du code des impositions sur les biens et services, devant assurer un prélèvement progressif des revenus tirés de l'exploitation du parc électronucléaire d'EDF, qui s'appesantit à mesure que le prix de vente s'élève. Cette taxe, dont le



redevable est « l'exploitant des centrales électronucléaires historiques », c'est-à-dire EDF, sera exigible lorsque les revenus tirés de l'exploitation de ces centrales, résultant de la politique commerciale déterminée par EDF, franchiront un premier seuil, appelé « seuil de taxation ».

Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi d'un « triptyque réglementaire » assurant la mise en œuvre de ce nouveau dispositif dans la précipitation, car le Gouvernement est systématiquement en retard sur le calendrier qu'il s'est fixé ou que lui impose la mise en œuvre de la loi. En conséquence, les avis obligatoires particulièrement précieux de certains organismes (notamment la Commission de régulation de l'énergie) ne sont pas rendus à la date de la saisine, voire n'ont même pas encore sollicités, et les discussions avec la Commission européenne ne sont pas achevées.

Cette situation a plusieurs conséquences. Le Conseil d'État est contraint de repousser la date d'examen de ces textes afin que ceux-ci n'interviennent pas avant, ou à une date déraisonnablement rapprochée des avis. Le Gouvernement, souhaitant tenir compte des avis qu'il reçoit, fait évoluer de nombreux points des textes postérieurement à la saisine pour lever les réserves émises par ces différents organismes, alors même que le travail d'examen est déjà sérieusement entamé. Outre le temps perdu à analyser des articles ou des alinéas finalement retirés, cette manière de travailler engendre une grande désorganisation : à plusieurs reprises les commissaires signalent au rapporteur que la version du texte qu'il analyse n'est plus à jour, alors même qu'une saisine rectificative a été transmise depuis longtemps (un mois dans un cas) au secrétariat général du Gouvernement. Enfin, de manière plus générale, le Conseil d'État constate que la qualité des textes laisse à désirer et montre que le travail d'élaboration qui doit être conduit en amont de sa saisine n'a pas été mené à son terme, la rédaction étant encore en cours pour certains sujets tandis que pour d'autres, y compris structurants, l'arbitrage politique n'a pas été rendu. À titre d'exemple, alors que le texte visait à définir la méthodologie de comptabilisation des coûts complets de production du nucléaire, le point de savoir si les surcoûts liés à Flamanville 3 seraient pris en compte ou non n'avait pas été tranché et ne l'a été que tardivement au cours de l'examen.

Tout ceci s'est traduit par des modifications très substantielles des textes concernés, avec des écarts majeurs entre la saisine initiale et la minute de section. À titre d'exemple, pour l'un des trois projets de décrets, sur les 42 articles insérés dans le [code de l'énergie](#), seuls 3 n'ont subi aucune modification entre la saisine initiale et la minute de section, ce qui signifie que 93 % des articles ont été réécrits en partie ou en totalité, indépendamment des deux sous-sections que le Gouvernement a accepté de retirer entièrement, et le Gouvernement a repris la quasi-totalité des modifications apportées dans une saisine rectificative de dernière minute. Cette situation illustre certes la substantielle plus-value que peuvent apporter le Conseil d'État et ses rapporteurs à l'élaboration des textes mais elle doit rester exceptionnelle car elle serait difficilement tenable si l'ensemble des textes présentés soulevaient des difficultés du même ordre.



2.4.2. La qualité des études d'impact et des évaluations préalables

• • • **L'étude d'impact** est un instrument d'évaluation de la norme préalablement à son adoption, indispensable dans le cadre d'une politique de qualité et de simplification du droit. Le Conseil d'État en a préconisé le développement dès 2006 dans son étude [Sécurité juridique et complexité du droit](#) (pp. 303 et s.), à la suite de laquelle l'article 39 de la Constitution a été révisé par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Celui-ci prévoit désormais que la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. Promulguée le 15 avril 2009, cette dernière impose la réalisation d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude doivent définir **les objectifs poursuivis** par le projet de loi, recenser **les options possibles** en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et **exposer les motifs du recours à une nouvelle législation**. Ils sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État (article 8 de la loi organique). **Une évaluation préalable** est également requise pour certains projets de texte réglementaire, en application de la [circulaire du Premier ministre](#) du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales. Le Conseil d'État opère un examen approfondi de la qualité des études d'impact qui accompagnent les projets de loi dont il est saisi dans le cadre de ses fonctions consultatives, au regard des exigences de la loi organique du 15 avril 2009. Il est obligatoirement destinataire de celles qui accompagnent certains projets de textes réglementaires, qui lui permettent si elles sont de bonne qualité de mieux mesurer les enjeux et les effets attendus de ces projets et viennent ainsi enrichir ses travaux.

Comme il le fait de façon récurrente, le Conseil d'État s'est montré attentif au cours de l'année 2025 à la qualité des études d'impact qui doivent, aux termes de [l'article 8](#) de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, accompagner les projets de loi.

Si certaines études d'impact sont complètes et bien documentées dès la saisine initiale, il demeure trop fréquent qu'elles doivent être enrichies en cours d'examen des projets devant le Conseil d'État.

D'une part, le Conseil d'État relève que les études et fiches d'impact comportent souvent un « état des lieux juridique » incomplet et qu'il est ainsi, en tout état de cause, amené à y procéder lui-même. Tel est le cas lorsque ces études et fiches ne contiennent pas assez de données pertinentes de tous ordres relatives au secteur dans lequel les dispositions des projets de loi et de décret interviennent, qui permettraient de comprendre la nécessité, la nature ainsi que la portée des mesures envisagées et, le cas échéant, de les justifier.

D'autre part, le Conseil d'État déplore que le cadre proposé pour les études d'impact soit appliqué de façon très mécanique et souvent sans discernement par les administrations, qui en renseignent toutes les rubriques sans sembler s'interroger sur la pertinence des informations sollicitées pour le sujet traité par le texte, en produisant souvent des évaluations quantitatives reposant à l'évidence sur des hypothèses déconnectées de la réalité et en omettant de fournir les données pertinentes et utiles dès lors qu'elles n'entrent pas exactement dans ce cadre.

Dispositions faisant suite à plusieurs lois visant à mieux contrôler la formation des prix ou à remédier aux imperfections de marché en outre-mer, sans que l'étude d'impact dresse le bilan qui peut être tiré de ces mesures successives (AG/FIN-ADM – 409774 – 23/07/2025) – [Avis relatif au projet de loi de lutte contre la vie chère dans les outre-mer](#), points 5 et 6

2.4.3. Le respect des obligations en matière de consultations

• • • *L'édition des textes législatifs ou réglementaires ou des décisions administratives individuelles est souvent précédée de la consultation d'organismes créés à cet effet ou dont c'est l'une des missions. Cette consultation peut être facultative ou obligatoire, voire être assortie de la nécessité d'un avis conforme. [...] Le caractère obligatoire ou facultatif d'une consultation résulte des termes mêmes du texte ayant institué l'organisme ou prévu la consultation (source : [guide de légistique](#), Légifrance).*

■ Consultation obligatoire

Conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques des établissements publics de santé (CSPM) et Conseil commun de la fonction publique (ADM – 409246 – 21/02/2025)

Le Conseil d'État (section de l'administration), saisi d'un [projet de décret](#) ayant pour objet de modifier, pour différentes catégories d'agents publics, les règles de maintien de la rémunération durant les trois premiers mois du congé de maladie ordinaire ou du congé maladie, selon des modalités identiques à celles prévues pour les fonctionnaires par les dispositions de l'article [L. 822-3](#) du code général de la fonction publique, estime que ce texte doit, en tant qu'il modifie les dispositions du code de la santé publique portant statuts particuliers des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques, être soumis pour avis au CSPM, en application des dispositions de l'article [L. 6156-5](#) du code de la santé publique aux termes desquelles ce dernier est saisi des « *projets de décret de portée générale relatifs à l'exercice hospitalier de ces personnels et des projets de statuts particuliers qui leur sont applicables* ».



Ce même projet de décret, alors même qu'il se présente comme l'addition de modifications de textes particuliers et non comme un dispositif transversal, concerne les agents relevant de corps et cadres d'emplois des trois fonctions publiques ainsi que les agents contractuels de ces mêmes fonctions publiques. Il doit ainsi être regardé comme un « *décret commun à au moins deux fonctions publiques* » et ayant « *une incidence sur les règles générales d'emploi des agents contractuels* » au sens de l'article [L. 242-1](#) du code général de la fonction publique, relatif au Conseil commun de la fonction publique (CCFP), et des dispositions réglementaires prises pour son application (2° de l'article [R. 242-13](#) du même code : « *décret ayant un objet commun à au moins deux fonctions publiques et une incidence sur la situation statutaire des fonctionnaires ou sur les règles générales de recrutement et d'emploi des agents contractuels* »). Il doit être soumis au CCFP dont la consultation remplace, en application des dispositions du dernier alinéa de l'article [L. 242-1](#) du CGFP, celle des conseils supérieurs de chacune des trois fonctions publiques, qui auraient sinon été compétents en application des textes qui les régissent.

En outre, et en application des dispositions relatives à ces conseils supérieurs (cf., pour le conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE), article [R. 243-10](#) du CGFP), cette consultation se substitue aussi à celle des comités sociaux d'administration compétents.

Consultation obligatoire du Haut Conseil des finances publiques – Dispositions ne prévoyant pas formellement l'approbation de tableaux comportant une trajectoire annualisée d'ouvertures d'autorisations d'engagement ou de crédits de paiement, mais identifiant des investissements prioritaires pour un montant global de plus de trois milliards, qui se traduiront par de telles ouvertures, et programmant de nombreuses autres mesures ayant un coût pour les finances publiques – Appartenance à la catégorie des lois de programmation ayant une incidence sur les finances publiques (AG/INT-FIN-SOC-TP-ADM – 409467 – 17/04/2025) - [Avis relatif à un projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte](#), point 8

Consultation obligatoire du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie – Dispositions d'une loi du pays de Nouvelle-Calédonie modifiant les règles de définition des zones touristiques dans lesquelles des dérogations au principe du repos dominical sont applicables – Caractère social de ces dispositions au sens de l'article 155 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 (FIN – 409222 – 11/03/2025)

Le Conseil d'État (section des finances), saisi d'une proposition de loi du pays portant diverses mesures de sauvegarde économique et de reconstruction, relève que son article 6 prévoit, dans sa dernière version, que les zones touristiques dans lesquelles une dérogation au principe du repos dominical est applicable sont « *définies par arrêté du gouvernement après avis du Conseil du dialogue social et de l'assemblée de province sur le territoire de laquelle est située la zone concernée* », alors que la rédaction initiale, soumise au conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie (CESENC), disposait que ces zones étaient « *définies et identifiées par les provinces dans le cadre de leurs compétences* ». Le Conseil d'État rappelle



qu'aux termes de l'[article 155](#) de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, le CESENC est consulté sur les propositions de loi du pays à caractère économique, social ou environnemental. Il estime que l'article 6 de la proposition de loi du pays qui lui est soumise revêt un caractère social au sens de ces dispositions, de sorte que la consultation préalable du CESENC sur la dernière version du texte a, en l'espèce, un caractère obligatoire.

Consultation du conseil d'administration de la caisse de mutualité sociale agricole – Création du titre emploi simplifié agricole (SOC – 409275 – 25/03/2025)

Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret modifiant les dispositions réglementaires du code rural et de la pêche maritime relatives au titre simplifié emploi agricole (TESA-S), proposé aux employeurs par la caisse de mutualité sociale agricole en vue de faciliter leurs démarches pour l'embauche et l'emploi de salariés sous contrat de courte durée. Ce projet tire notamment les conséquences du raccordement de ce titre à la déclaration sociale nominative (DSN), qui résulte de l'[article L. 712-1](#) du code rural dans sa rédaction issue de l'[article 19](#) de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024. Il prévoit que ce titre est entièrement dématérialisé et précise les obligations déclaratives des employeurs souhaitant en bénéficier, lesquelles portent sur des informations relatives notamment à leur identité, à celle du salarié et aux caractéristiques, à l'exécution et à la fin du contrat de travail. La caisse de mutualité sociale agricole fournira en retour certains services à partir de ces informations, en établissant pour leur compte certains documents, en les transmettant, le cas échéant, à d'autres organismes, et en tenant à leur disposition certaines informations et certains documents pendant une durée déterminée. Le Conseil d'État a considéré que la consultation du conseil d'administration de la caisse prévue par le II *bis* de l'[article L. 723-12](#) du code rural et de la pêche maritime était requise. En effet, eu égard à ses implications matérielles, notamment en termes de systèmes d'information pour la mutualité sociale agricole, le futur décret aura, au sens de ces dispositions, des incidences sur le régime obligatoire de protection sociale des professions agricoles.

Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) – Convergence des droits et diversification des parcours professionnels des travailleurs handicapés admis en établissements et services d'accompagnement par le travail-ESAT (SOC – 409665 – 01/07/2025)

Saisi d'un projet de décret relatif à la convergence des droits et à la diversification des parcours professionnels des travailleurs handicapés admis en établissements et services d'accompagnement par le travail (ESAT), le Conseil d'État (section sociale) a estimé que la consultation de la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) était obligatoire en application du 2° de l'[article L. 2271-1](#) du code du travail qui dispose que cette commission est chargée d'émettre un avis « *sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs aux règles générales portant sur les relations individuelles et collectives du travail* ». Le Conseil d'État considère, en premier lieu, bien que la CNNCEFP soit prévue par le code du travail auquel ne sont pas soumis les travailleurs handicapés accueillis dans des ESAT, que la compétence de cette commission, définie largement par l'article L.



2271-1, s'étend aux règles générales portant sur les relations individuelles et collectives du travail de cette catégorie de travailleurs. En second lieu, si la consultation de la CNNCEFP ne s'impose pas dans le cas d'un projet de texte ne concernant qu'un secteur particulier, le Conseil d'État constate que la portée du décret concerne en l'espèce l'ensemble des travailleurs handicapés accueillis dans les ESAT.

■ Consultation non obligatoire

Commission des participations et des transferts – Avenant à la convention conclue entre l'État et la société La Française des jeux précisant les modalités d'exploitation des droits exclusifs (FIN – 409332 – 11/04/2025)

Saisi d'un projet de décret approuvant l'avenant à la convention entre l'État et la société La Française des jeux précisant les modalités d'exploitation des droits exclusifs, le Conseil d'État (section des finances) relève qu'aux termes de [l'article 17 de l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019](#) réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard : « *La société La Française des jeux s'acquitte, avant le 30 juin 2020, d'un versement à l'État en contrepartie de l'octroi des droits exclusifs mentionnés aux articles L. 322-8 et L. 322-14 du code de la sécurité intérieure. Le montant de ce versement est fixé, après avis conforme de la Commission des participations et des transferts, dans le cahier des charges.* ». En application de ces dispositions, et conformément à [l'avis n° 2019-A.C.-1](#) du 7 octobre 2019 de la Commission des participations et des transferts (CPT), la société La Française des jeux a versé à l'État un montant de 380 millions d'euros en contrepartie de l'octroi pour une période de vingt-cinq ans de droits exclusifs sur l'exploitation de certains jeux.

Suite à la [décision du 31 octobre 2024](#) de la Commission européenne, qui énonce que « *la mesure mise à exécution par la République française en faveur de la Française des jeux, augmentée de 97 millions d'euros, ne constitue pas une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* », l'État et la Française des jeux ont conclu le 4 avril 2025 un avenant à la convention qui les lie, aux termes duquel cette dernière s'engage à verser à l'État un montant complémentaire de 97 millions d'euros. Le Conseil d'État estime que les dispositions précitées de l'article 17 de l'ordonnance du 2 octobre 2019 n'imposaient pas au Gouvernement de saisir à nouveau la CPT préalablement à la conclusion de cet avenant. En effet, en rendant son avis du 7 octobre 2019, cette instance consultative a épuisé la compétence qu'elle tenait de ces dispositions en vue d'assurer la défense des intérêts patrimoniaux de l'État. En outre, le versement d'une somme complémentaire de 97 millions d'euros à l'État a pour seul but de tirer les conséquences de la décision de la Commission européenne du 31 octobre 2024, prise sur le fondement de la compétence exclusive que celle-ci détient pour déterminer si une mesure nationale est compatible avec le marché intérieur.

Comités sociaux d'administration – Absence d'effets suffisamment significatifs sur l'organisation ou le fonctionnement des services (ADM – 409722 – 01/07/2025)

Examinant un [projet de décret](#) ayant pour objet de remplacer le préfet de police des Bouches-du-Rhône, institué par le [décret n° 2012-1151 du 15 octobre 2012](#)

relatif à l'organisation et à l'action des services de l'État dans le département des Bouches-du-Rhône, par un préfet de police délégué nommé auprès du préfet de département, le Conseil d'État (section de l'administration) rappelle qu'il résulte des dispositions de l'article R. 253-1 du code général de la fonction publique que les comités sociaux d'administration sont obligatoirement consultés sur les projets de décret relatifs au fonctionnement et à l'organisation des services, comme, antérieurement, les comités techniques. Doivent ainsi être soumis à ces comités les textes qui ont directement pour objet de régir l'organisation ou le fonctionnement des services ou qui emportent des conséquences directes sur l'organisation et le fonctionnement du service, pourvu que, dans un cas comme dans l'autre, leurs effets soient suffisamment significatifs. En revanche, la consultation des textes qui ont seulement une incidence sur l'organisation et le fonctionnement des administrations n'est pas obligatoire (AG/ADM – 387542 – 16/05/2013).

En supprimant la fonction de préfet de police des Bouches-du-Rhône et en plaçant un préfet de police délégué sous l'autorité du préfet de département, le projet de décret emporte des conséquences directes sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'État dans le département, principalement par l'instauration d'un lien de subordination entre le préfet de département et le préfet de police délégué. Toutefois, en l'absence d'effets suffisamment significatifs sur le fonctionnement et l'organisation même des services de la préfecture d'une part, et des services déconcentrés de la police nationale dans le département d'autre part, ni la consultation du comité social d'administration de la préfecture des Bouches-du-Rhône, ni celle du comité des services déconcentrés départementaux de la police nationale n'était obligatoire. Par ailleurs le texte, eu égard à sa portée, n'avait pas à être soumis au comité social d'administration du ministère de l'intérieur.

Comités sociaux d'administration – Délégation des pouvoirs de recrutement et de gestion des agents affectés dans les administrations déconcentrées de l'État (ADM – 409808 – 16/07/2025)

Les dispositions de l'[article 12](#) du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration aux termes desquelles « Des décrets en Conseil d'État fixent, pour chaque ministère, après avis de la ou des instances consultatives représentatives des personnels compétentes, les délégations de pouvoirs accordées en matière de gestion des personnels exerçant leurs fonctions dans les services déconcentrés de l'État », ne conduisent pas à rendre obligatoire la consultation des instances consultatives représentatives des personnels sur toute délégation de pouvoirs accordée en matière de gestion des personnels exerçant leurs fonctions dans les services déconcentrés de l'État.

Saisi d'un [projet de décret](#) modifiant trois décrets pour autoriser le ministre de l'agriculture, le ministre de l'intérieur et le ministre chargé du développement durable à déléguer tout ou partie de leurs pouvoirs de recrutement et de gestion des agents affectés dans les administrations déconcentrées de l'État, le Conseil d'État (section de l'administration) estime, compte tenu du nombre d'actes en cause (environ 4 000 décisions), de la répartition de leur traitement entre environ 140 services déconcentrés, de leur nature, et de l'absence de transfert d'effectifs corrélatif, que



les effets du projet de décret ne sont pas suffisamment significatifs pour rendre obligatoire la consultation des comités sociaux d'administration ministériels des trois ministères concernés.

Comité social et économique – Caractère essentiellement reconnaissant du projet de décret, par rapport à des mesures déjà prises et ayant donné lieu à consultation (ADM – 410072 – 28/10/2025)

Saisi d'un [projet de décret relatif à l'établissement public Grand Paris Aménagement \(GPA\) et à l'établissement public Société de livraison des ouvrages olympiques \(SOLIDEO\)](#) prévoyant, en application des dispositions du III de l'[article 53](#) de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, l'« adossement » de SOLIDEO à GPA dans les conditions prévues par l'article [L. 321-41](#) du code de l'urbanisme, à compter du 1^{er} janvier 2026 et jusqu'à la disparition de SOLIDEO au 31 décembre 2028, le Conseil d'État (section de l'administration) estime que ce projet de décret n'a pas à être soumis au comité social et économique de SOLIDEO en application des dispositions de l'article [L. 2312-8](#) du code du travail.

Il constate en effet que l'ensemble des mesures préparant la phase d'adossement ont déjà été prises depuis l'année 2023. S'agissant en particulier de l'impact de cette phase sur la structure des effectifs et la situation des salariés, l'ensemble des mesures nécessaires ont été rassemblées dans un plan de sauvegarde de l'emploi homologué. Le projet de décret se borne ainsi à tirer les conséquences des décisions de réorganisation et de réduction des effectifs prises antérieurement, et présente, sur les questions entrant dans le champ de la consultation, un caractère purement reconnaissant, sans apporter de modification à la situation des personnels de cet établissement public telle qu'elle résulte du plan de sauvegarde de l'emploi.

Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations – Mesure n'induisant qu'un surcroît de charge administrative limité pour deux organismes gérés par la Caisse (ADM – 410012 – 08/10/2025)

Il résulte des dispositions de l'article [L. 518-3](#) du code monétaire et financier que les décrets dont la mise en œuvre exige le concours de la Caisse des dépôts et consignations sont pris sur le rapport ou avec l'intervention du ministre chargé de l'économie, après avis de la commission de surveillance.

Le Conseil d'État (section de l'administration) a été saisi d'un [projet de décret](#) modifiant les modalités de mise en œuvre de la protection sociale complémentaire, comportant notamment des dispositions mettant à la charge des organismes gestionnaires de retraite l'obligation de diffuser aux agents retraités et aux bénéficiaires de pensions de réversion des informations administratives relatives à la protection sociale complémentaire. Cette obligation d'information pèsera, en particulier, sur l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) et le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE), dont la Caisse des dépôts et consignations assure la gestion. Néanmoins, le surcroît de charge administrative induit par les dispositions en cause sera limité et ne nécessitera pas d'effectifs supplémentaires.



Dans ces conditions, en l'absence d'effets suffisamment significatifs, la consultation de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations n'était pas obligatoire.

Consultation du comité social d'administration de l'Office français de l'immigration et de l'intégration sur un projet de décret relatif à la prise en compte de l'état de santé des étrangers faisant l'objet d'une décision d'éloignement (INT – 409348 – 08/04/2025)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif à la prise en compte de l'état de santé des étrangers faisant l'objet d'une décision d'éloignement, lui a donné un avis favorable sous réserve de l'observation suivante.

En application de l'[article R. 253-1](#) du code général de la fonction publique, les comités sociaux d'administration (CSA) des administrations et établissements publics de l'État doivent être consultés sur les « *projets de texte législatif ou réglementaire relatifs au fonctionnement et à l'organisation des services* ». Il y a lieu de soumettre à ces comités les textes qui ont directement pour objet de régir l'organisation et le fonctionnement des services et des établissements publics ou qui emportent des conséquences directes sur l'organisation et le fonctionnement des services et des établissements publics, pourvu que, dans un cas comme dans l'autre, leurs effets soient suffisamment significatifs.

Dès lors que le projet de décret a des effets très limités sur le fonctionnement du service médical de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), le Conseil d'État a estimé que la consultation du CSA de l'OFII, pour bienvenue qu'elle soit, n'était pas obligatoire.

CNAM, MSA, UNCAM – Participation de certains professionnels de santé à la permanence des soins ambulatoires (SOC – 409033 – 14/01/2025)

Saisi d'un projet de décret qui organise la participation de plusieurs professions de santé (chirurgiens-dentistes, sages-femmes, infirmiers) à la permanence des soins ambulatoires, le Conseil d'État (section sociale) estime que, ni les dispositions de l'[article L. 200-3](#) du code de la sécurité sociale, ni aucun autre texte n'impose la consultation préalable des organismes nationaux en charge de l'assurance maladie (CNAM, UNCAM, CCMSA). En effet, d'une part, le projet de décret ne contient aucune disposition nouvelle ayant une incidence sur l'équilibre financier de la branche maladie. D'autre part, si la participation de ces nouvelles catégories de professionnels à la permanence des soins peut avoir une incidence financière sur les dépenses d'assurance-maladie, cette participation résulte de la nouvelle rédaction des articles [L. 1110-4-1](#) et [L. 6314-1](#) du code de la santé publique dont le projet de décret, pris pour leur application, ne conditionne pas l'entrée en vigueur.

Consultation du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière (CNTGI) non obligatoire – Projet de décret relatif aux modalités d'affichage et de notification de l'arrêté préfectoral autorisant l'accès des agents de l'opérateur chargé d'une opération de requalification d'une copropriété dégradée non constitutif d'un texte « relatif à la copropriété » (TP – 409196 – 18/02/2025)



La [loi n° 70-9](#) du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, dans son [article 13-1](#) qui institue le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières (CNTGI), dispose, dans l'avant-dernier alinéa de cet article, que ce conseil doit être consulté, notamment, « *sur l'ensemble des projets de textes législatifs et réglementaires relatifs à la copropriété* ».

Un projet de décret précise les conditions dans lesquelles l'arrêté préfectoral, prévu par [l'article L. 523-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique](#), autorisant les agents de l'opérateur chargé d'une opération de requalification de copropriétés dégradées à accéder aux immeubles inclus dans le périmètre de cette opération est préalablement notifié ou, à défaut, porté à la connaissance des propriétaires et des occupants concernés. Il définit également la procédure d'établissement de l'état des lieux et de leur occupation.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) observe que, si ce projet de décret définit les éléments d'une procédure qui trouve nécessairement à s'appliquer à des immeubles soumis au régime de la copropriété, toutefois, cette procédure tend uniquement à permettre l'information préalable des propriétaires et des occupants et la réalisation d'un état des lieux et de leur occupation, préalable à une opération de requalification d'immeubles dont l'acquisition est prévue pour la réalisation d'une opération d'aménagement déclarée d'utilité publique, lorsque ces immeubles présentent des risques sérieux pour la sécurité des personnes.

Eu égard à cet objet, ce projet est, par lui-même, sans incidence sur la définition, la mise en œuvre ou les conditions d'exercice du régime de la copropriété résultant de la [loi n° 65-557](#) du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et ne peut, par suite, être regardé comme un texte « *relatif à la copropriété* », au sens de l'avant-dernier alinéa de [l'article 13-1](#) de la loi du 2 janvier 1970 précitée.

Le Conseil d'État en déduit que la consultation préalable du CNTGI sur ce projet de décret ne présente pas, par suite, un caractère obligatoire.

Mission interministérielle de l'eau – Projet de décret limitant aux seules personnes assurant la conduite effective des piscicultures marines de satisfaire aux conditions de capacité professionnelle (TP – 400836 – 08/07/2025)

La mission interministérielle de l'eau est instituée par [l'article R. 213-13 du code de l'environnement](#) qui prévoit : « *La mission interministérielle de l'eau (...) donne son avis sur tous les projets de lois, décrets et arrêtés réglementaires portant en tout ou partie sur des questions relatives à l'eau, élaborés par les différents ministères (...)* ».

Pour l'application de cette disposition, la notion de « *questions relatives à l'eau* » doit s'entendre des questions présentant un lien suffisamment direct avec la qualité et la quantité des ressources en eau, ainsi qu'avec la préservation et l'exploitation des milieux naturels et des espèces qui dépendent de ces ressources.

Un projet de décret modifie [l'article R. 923-20 du code rural et de la pêche maritime](#) afin, essentiellement, pour les entreprises de pisciculture marine, de limiter aux



seules personnes assurant la conduite effective de l'exploitation l'obligation de satisfaire aux conditions de capacité professionnelle prévue à [l'article R. 923-15](#) du même code. Cette limitation dispense désormais les détenteurs du capital de ces entreprises ainsi que les dirigeants de celle-ci n'assurant pas la conduite effective de l'exploitation de remplir ces conditions. Eu égard à la portée et aux effets de cette modification, n'affectant que le régime de détention du capital des entreprises de pisciculture ainsi que celui des dirigeants dépourvus de responsabilités dans la conduite effective de l'exploitation des établissements piscicoles, le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que ce projet ne peut être regardé comme présentant un lien suffisamment direct avec les « *questions relatives à l'eau* », au sens de [l'article R. 213-13](#) du code de l'environnement. Dès lors, la consultation de la mission interministérielle de l'eau ne revêt pas, en l'espèce, un caractère obligatoire.

2.4.4. Les règles de codification des textes

Codification de dispositions qui, bien que ne présentant pas un caractère pérenne, ont des effets juridiques sur une période pluriannuelle (FIN – 409291 – 25/03/2025)

Saisi par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un projet de loi du pays portant réaffectation provisoire de la taxe sur l'électricité due par les distributeurs publics d'énergie électrique pour contribuer au financement du système électrique, le Conseil d'État (section des finances), observe que ce projet fait le choix d'insérer, à [l'article Lp. 677](#) du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie, des dispositions qui présentent un caractère transitoire. Si le Conseil d'État n'admet qu'à raison de circonstances exceptionnelles et dans l'objectif d'accessibilité et de lisibilité du droit, tant pour le contribuable calédonien que pour l'administration fiscale, qu'il puisse être dérogé aux règles de légistique qui conduisent à ne pas codifier des dispositions ne présentant pas un caractère pérenne, il estime, en revanche, de manière générale, que les dispositions qui, sans présenter de caractère pérenne, ont des effets juridiques sur une période pluriannuelle gagnent à être codifiées à des fins de lisibilité juridique. Il en est ainsi des dispositions de l'article 1^{er} du projet de loi du pays, qui prévoient le changement d'un des deux affectataires de la taxe sur l'électricité pour les années 2025, 2026 et 2027.

Codification de la partie réglementaire du code général de la fonction publique - Codification de dispositions à droit non constant - Nécessité de consulter le Conseil commun de la fonction publique (ADM – 409329, 409707 – 10/06/2025)

À l'occasion de l'examen d'un [projet de décret](#) modifiant les livres I^{er} et II du code général de la fonction publique et relatif aux dispositions réglementaires du livre III du même code, le Conseil d'État (section de l'administration) estime que le Conseil commun de la fonction publique doit être consulté sur les dispositions introduites à droit non constant dans la partie réglementaire du code général de la fonction publique. En revanche, la consultation n'est pas nécessaire pour l'extension de



certaines dispositions à l'ensemble des fonctions publiques, qui ne constitue pas, à proprement parler, une mesure d'harmonisation, mais soit s'impose afin de garantir le respect de la hiérarchie des normes, soit se borne à donner à ces dispositions leur véritable portée, en cohérence avec une pratique constante.

Absence de nécessité de consulter le Conseil national d'évaluation des normes (ADM – 409329, 409707 – 10/06/2025)

À l'occasion de l'examen d'un [projet de décret](#) modifiant les livres I^{er} et II du code général de la fonction publique et relatif aux dispositions réglementaires du livre III du même code, le Conseil d'État (section de l'administration) estime que la consultation du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), bien qu'opportune, n'était pas nécessaire. Il résulte des dispositions du premier alinéa du I de l'article [L. 1212-2](#) du code général des collectivités territoriales, éclairées par la jurisprudence, que doivent être regardées comme des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics soit les normes qui les concernent spécifiquement ou principalement, soit les normes qui affectent de façon significative leurs compétences, leur organisation, leur fonctionnement ou leurs finances. Compte tenu de leur objet, les modifications à droit non constant, tout comme les dispositions d'extension à l'ensemble des fonctions publiques, ne sont pas des normes qui concernent spécifiquement ou principalement les collectivités territoriales au sens des dispositions précitées, dès lors qu'elles se traduisent par des dispositions communes. Par ailleurs, le Conseil d'État estime que ces dispositions, même cumulées, n'affectent pas de façon significative les compétences, l'organisation, le fonctionnement ou les finances des collectivités territoriales.

Code général de la fonction publique (ADM – 409329, 409707 – 10/06/2025)

À l'occasion de l'examen d'un [projet de décret](#) modifiant les livres I^{er} et II du code général de la fonction publique et relatif aux dispositions réglementaires du livre III du même code, le Conseil d'État (section de l'administration) rappelle que le plan de la partie réglementaire est dicté, jusqu'au niveau du chapitre, par celui de la partie législative, et que ce principe concourt également à l'objectif de clarté et de lisibilité du texte en assurant une cohérence entre la numérotation des dispositions législatives et celle des dispositions réglementaires relatives à une même thématique. Relevant que le titre VI du livre III de la partie législative du code ne comporte aucun chapitre, le Conseil d'État a en conséquence substitué une structuration en sections et sous-sections à celle en chapitres et sections initialement proposée par le Gouvernement. Même s'il est très inhabituel qu'un titre soit subdivisé directement en sections et non d'abord en chapitres, cette entorse aux règles de codification peut être admise car elle contribue à la lisibilité et à l'intelligibilité du texte, qui sont l'objectif premier de toute opération de codification. Il conviendra, dès qu'un vecteur législatif le permettra, de créer un chapitre unique au sein du titre VI du livre III et de modifier en conséquence la numérotation des articles législatifs, puis de mettre en cohérence le plan et la numérotation des articles correspondants de la partie réglementaire.



Le Conseil d'État rappelle également qu'alors même que les dispositions du [décret n° 2004-1105 du 19 octobre 2004](#) relatif à l'ouverture des procédures de recrutement dans la fonction publique de l'État, qu'il codifie en ce qui concerne les concours peuvent, en application de l'[article 6](#) de ce décret, être modifiées par décret simple, une telle disposition ne saurait prévaloir sur l'[article L. 9](#) du code général de la fonction publique qui prévoit que « *Sauf dispositions contraires, les modalités d'application du présent code sont déterminées par décret en Conseil d'État* ». Il en résulte que les dispositions correspondantes doivent être codifiées en « R », et non en « D ». Ceci ne fait toutefois pas obstacle à ce que, le cas échéant, un article en R renvoie lui-même à un arrêté le soin de fixer certaines dispositions, dès lors que le renvoi à cet arrêté est suffisamment encadré, ou délègue lui-même à un décret simple la détermination des cas où il peut être dérogé à la règle fixée par décret en Conseil d'État (à propos des articles [R. 325-46](#) et [R. 325-117](#)).

Référence à des dispositions codifiées (ADM – 409292 – 25/03/2025)

À l'occasion de l'examen d'un [projet de décret](#) relatif au compte personnel de formation et au compte d'engagement citoyen des agents publics des réseaux consulaires, rendant applicables aux agents publics des réseaux consulaires des dispositions réglementaires du code du travail relatives au compte personnel de formation et au compte d'engagement citoyen, le Conseil d'État (section de l'administration) rappelle que les modifications ultérieures de ce code s'appliqueront de plein droit, sans qu'il soit besoin de prévoir dans le projet de décret une telle application expresse. Ce n'est en effet que dans le cas où un texte procède à la réécriture de dispositions dont il fait application que la rédaction de ces dispositions reste applicable dans sa rédaction cristallisée à la date du texte.

Opportunité d'une codification – Dispositions applicables aux professionnels de justice (INT – 409271 – 25/02/2025)

Saisi d'un projet de décret relatif au statut des clercs de commissaires de justice, le Conseil d'État (section de l'intérieur) relève que le projet de décret rassemble, au sein du [décret n° 2022-949](#) relatif aux conditions d'exercice des commissaires de justice, les dispositions applicables aux différentes catégories de clercs qui peuvent leur être rattachés, aujourd'hui réparties dans différents textes. Il salue le travail de réorganisation ainsi réalisé, qui favorise la lisibilité des dispositions applicables.

Le Conseil d'État appelle de ses vœux la poursuite du travail engagé et la codification des dispositions applicables aux professionnels de justice. Dans le cas où une loi habiliterait le Gouvernement à codifier par ordonnance, il estime qu'il serait opportun d'y inclure une habilitation à ajouter des dispositions relatives à la déontologie des salariés des professionnels de justice, et notamment des commissaires de justice.

Nécessité de lancer le chantier de la recodification du code de la sécurité sociale

Comme les années précédentes et à l'occasion de l'examen de plusieurs projets de textes portant sur des dispositions du code de la sécurité sociale, le Conseil d'État (section sociale) a souligné, malgré des améliorations ponctuelles apportées au fur



et à mesure de ses modifications successives, qu'il est nécessaire d'engager sans tarder la refonte d'ensemble de ce code.

Nécessité de codifier dans le code des transports des dispositions relatives au régime spécial de retraite de la RATP (SOC – 410025 – 14/10/2025)

Saisi d'un projet de décret qui abroge la plupart des dispositions du [décret n° 2005-1636 du 26 décembre 2005](#) relatif au régime spécial de retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), pour ne maintenir que deux articles, qu'il modifie, relatifs au taux et à l'assiette des cotisations perçues par ce régime, le Conseil d'État (section sociale) estime qu'en application des principes d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme, ces deux articles ont vocation à être codifiés dans le code des transports. Il invite plus largement le Gouvernement à engager un travail de codification, au sein de ce même code, de l'ensemble des dispositions applicables au personnel de la Régie autonome des transports parisiens figurant aujourd'hui dans ce décret, et dans le [décret n° 2005-1635](#) du 26 décembre 2005 relatif à la caisse de retraites de ce personnel et dans plusieurs décrets simples.

Nécessité de codifier au sein du code de l'action sociale et des familles un projet de décret relatif à l'accompagnement financier des communes dans le cadre de l'exercice de leurs missions relatives à l'accueil du jeune enfant (SOC – 409717 – 01/07/2025)

Saisi d'un projet de décret relatif aux modalités de répartition de l'accompagnement financier des communes de plus de 3 500 habitants pour l'exercice des compétences d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant, le Conseil d'État (section sociale) estime que, par application des principes d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme, il convient de codifier ce dispositif à vocation pérenne. Il propose sa codification dans le code de l'action sociale et des familles, dans lequel figurent les dispositions relatives à l'exercice des compétences d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant, avec la création, après la section 4 du chapitre IV du titre 1^{er} du livre II de ce code, d'une section 5 intitulée *Accompagnement financier des autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant*.

Opportunité de codifier des modifications mineures relatives à l'autorisation de mise sur le marché des médicaments-AMM (SOC – 410280 – 16/12/2025)

Saisi d'un projet de décret relatif aux modifications mineures de type « IA » des termes d'une autorisation de mise sur le marché qui ne sont pas subordonnées au paiement du droit prévu à l'[article 1635 bis AE](#) du code général des impôts (CGI), le Conseil d'État (section sociale) a été amené à proposer la codification de la mesure envisagée au sein de l'annexe II au CGI, qui comporte les mesures prises par décrets en Conseil d'État. Il a notamment relevé que si la liste des modifications mineures de type AI qui ne sont pas subordonnées au paiement de ce droit avait vocation à être régulièrement actualisée, le principe de cette exonération présentait toutefois un caractère pérenne et que, par ailleurs, cette codification était cohérente avec celles de la base légale du décret (1635 bis AE du CGI) et de la disposition fixant le montant du droit prévu à l'article 1635 bis AE du CGI ([article 344 undecies A](#) de l'annexe III au CGI).

Condition d'implantation d'une activité de soins (SOC – 409233 – 04/03/2025)

Saisi d'un projet de décret modifiant notamment les conditions d'implantation de l'activité interventionnelle sous imagerie médicale en cardiologie, le Conseil d'État (section sociale) constate que l'article 2 de ce projet ne prévoit pas la codification des dispositions nouvelles permettant, par dérogation aux dispositions en vigueur de l'[article R. 6123-130-1](#) du code de la santé publique issues du [décret n° 2022380 du 16 mars 2022](#) relatif aux conditions d'implantation de l'activité interventionnelle sous imagerie médicale en cardiologie, d'accorder à certaines conditions une autorisation d'activité suivant la modalité « *rythmologie interventionnelle mention B* » à des services qui, sans remplir les nouvelles conditions fixées par cet article R. 6123-130-1, remplissent celles fixées par ce même article dans sa rédaction antérieure au décret du 16 mars 2022. Il considère, dans un objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme, et malgré leur caractère transitoire, puisque n'ayant vocation à ne s'appliquer que lors du prochain renouvellement de l'autorisation de ces services, soit pour une durée de sept ans, que ces dispositions dérogatoires à l'article R. 6123-130-1 du code de la santé publique doivent être codifiées à la suite des dispositions auxquelles elles dérogent.

Opportunité de codifier des dispositions relatives à l'accès aux formations de médecine, de pharmacie, d'odontologie et de maïeutique pour les années universitaires 2024-2025, 2025-2026 et 2026-2027 (SOC – 409560 – 10/06/2025)

Saisi d'un projet de décret visant à reconduire, pour trois nouvelles années universitaires, des aménagements, déjà apportés pour les années universitaires 2022-2023 et 2023-2024, aux dispositions de l'[article R. 631-1-1](#) du code de l'éducation fixant les conditions de répartition, entre parcours et groupes de parcours, du nombre de places en deuxième ou troisième année du premier cycle des études de santé, le Conseil d'État (section sociale) considère que leur codification s'impose, par application des principes d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme.

Nécessité de procéder dans les plus brefs délais à la codification des dispositions réglementaires du nouveau code minier (TP – 409536, 409537, 409539 – 22/07/2025)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi de trois projets de décrets relatifs, respectivement, à la recherche et à l'exploitation de substances de carrière dans les fonds marins du domaine public, de la zone économique exclusive et dans le sol et le sous-sol du plateau continental, aux titres de recherches et d'exploitation de géothermie et aux titres miniers et de stockage souterrain.

Ces projets constituant les mesures d'application nécessaires à la mise en œuvre de celles des dispositions de la [partie législative du code minier](#) qui devaient entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} juillet 2024, l'urgence qui s'attache à leur publication conduit le Conseil d'État (section des travaux publics) à accepter, mais à regret, de les examiner dans la forme non codifiée sous laquelle ils lui sont soumis par le Gouvernement, présentation soulevant de nombreuses difficultés qui ne peuvent être toutes réglées par le Conseil d'État.



Le Gouvernement a fait le choix de reproduire purement et simplement, dans ces projets pour l'essentiel procéduraux, le plan de précédents décrets qui se présentaient comme des décrets « autoporteurs », présentant chacun, de manière exhaustive, la procédure applicable dans le secteur minier qu'ils couvraient. Ce parti général de reproduction à l'identique de l'architecture de décrets antérieurs à la recodification de la [partie législative du code minier](#) conduit inévitablement à d'innombrables redites d'un projet à l'autre ou, à l'inverse, à des lacunes, les champs d'application respectifs de la [partie législative du code](#) refondue en 2011 puis modifiée à plusieurs reprises dans la période récente, et de ces anciens décrets ne correspondant pas toujours. Le Conseil d'État (section des travaux publics), tout en apportant à la rédaction des projets toutes les améliorations rédactionnelles nécessaires, s'est résigné à les examiner sans remettre en cause leur plan, dans la mesure où seul un exercice de codification, conduit sous l'égide de la Commission supérieure de codification, aurait pu régler ces questions.

Cette absence de codification soulève également des difficultés pour déterminer la nature des décrets, soit en Conseil d'État, soit en Conseil d'État délibérés en conseil des ministres, pouvant compétemment porter les dispositions qui lui ont été initialement soumises sous la forme de trois projets de décrets en Conseil d'État.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) appelle donc l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'engager, dans les plus brefs délais, un travail de codification de la partie réglementaire du code minier. Cette codification, attendue depuis la recodification de la partie législative du code minier par une [ordonnance du 20 janvier 2011](#)¹ et à maintes reprises engagée, est seule à même de conférer à ce code, destiné à de nombreux acteurs économiques et portant sur des sujets auxquels le grand public est particulièrement sensible, toute la lisibilité nécessaire. Il appartiendra, dans cette perspective, aux services chargés de la réglementation minière ainsi qu'à ceux chargés de la réglementation de la géothermie de prévoir les moyens humains nécessaires pour conduire ce travail, sous l'égide de la Commission supérieure de codification.

2.4.5. Le recours aux expérimentations

• • • *L'expérimentation en matière de normes législatives et réglementaires fait aujourd'hui l'objet de deux mentions dans la Constitution, introduites par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, respectivement à l'[article 37-1](#) et au [quatrième alinéa de l'article 72](#) de la Constitution. Les expérimentations de l'article 72 de la Constitution permettent à des collectivités territoriales de déroger elles-mêmes, dans l'exercice d'une compétence qui leur est déjà attribuée, à une norme législative ou réglementaire : il s'agit d'un transfert du pouvoir d'édicter la norme de droit. Dans le cas des expérimentations de l'article 37-1 de la Constitution, c'est seulement le dispositif législatif*

1. Voir ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier.



ou réglementaire prévoyant l'expérimentation qui déroge à une norme. Si la Constitution et les dispositions organiques d'application confèrent aux expérimentations des articles 37-1 et 72 des caractéristiques qui leur sont propres, certains principes leur sont communs : – l'expérimentation doit avoir un objet et une durée limités. Le texte qui l'institue doit définir son objet, sa durée, et mentionner les dispositions auxquelles il peut être dérogé ; – l'expérimentation doit faire l'objet d'une évaluation, expressément prévue par les textes qui l'instituent (source : [guide de légistique](#), Légifrance).

Dans leur rôle consultatif, les sections administratives veillent à ce que les projets de textes normatifs porteurs d'expérimentation qui leur sont soumis s'inscrivent bien dans le cadre du régime juridique particulier relevant des articles 37-1 ou 72 de la Constitution. Afin que les expérimentations envisagées puissent avoir toute leur utilité, le Conseil d'État invite également le Gouvernement à mettre en œuvre la méthodologie exposée dans son étude « *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* », réalisée à la demande du Premier ministre, et dont certaines propositions sont rappelées ci-dessous.

En règle générale, il est notamment précisé que la conception, la conduite, et l'évaluation d'une expérimentation doivent répondre à un cadre méthodologique rigoureux.

■ Diffuser un document de référence exposant les principes méthodologiques des expérimentations

Ce document retracerait l'ensemble des questions nécessaires à se poser avant de lancer une expérimentation pour assurer la robustesse de ses résultats et la qualité de son évaluation. Il serait divisé en cinq étapes clés :

- Envisager l'expérimentation et la décider : il s'agit notamment, pour l'autorité compétente, d'identifier les objectifs de l'expérimentation, les éléments d'incertitude et de certitudes existants, de définir la mesure qu'elle souhaite tester, de mettre en balance les avantages et inconvénients de l'expérimentation et d'examiner si elle peut être conduite à droit constant.
- Concevoir l'expérimentation : dans cette étape essentielle, l'autorité compétente doit déterminer avant le lancement de l'expérimentation les moyens qui seront mobilisés à son soutien, identifier ses parties prenantes en vue de les associer à sa conception et son déroulé, choisir éventuellement le périmètre et l'échantillon de l'expérimentation, fixer sa durée, ses modalités d'évaluation et les données nécessaires à collecter pour assurer la qualité de celle-ci.
- Le déroulement de l'expérimentation : il est notamment recommandé de définir ses modalités de pilotage en amont de son lancement, et notamment l'accompagnement des services expérimentateurs, d'associer ses parties prenantes tout au long de son déroulé et de communiquer régulièrement sur l'existence et les objectifs de l'expérimentation.



– L'évaluation de l'expérimentation : cette étape, au cœur de la démarche expérimentale, nécessite de choisir qui évaluera l'expérimentation, selon quel calendrier et quelle méthode. Une attention particulière doit être accordée à la communication de l'évaluation à l'ensemble des parties prenantes de l'expérimentation, sous réserve des secrets légalement protégés.

– Décider des suites de l'expérimentation : l'autorité compétente doit faire un choix entre la généralisation ou la pérennisation de la mesure testée, le prolongement de l'expérimentation ou son abandon.

Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi de plusieurs projets de textes en 2025 relatifs à des expérimentations conduites sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, dont plusieurs portaient sur des extensions de périmètre d'expérimentation, ou de prolongation de la période d'expérimentation.

Il a pu constater que certaines ont été conduites sans que les recommandations prescrites dans son étude « *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques* », telles notamment celles relatives à la définition des objectifs et des critères d'évaluation de l'expérimentation et à l'organisation de son pilotage et de son évaluation, n'aient été mises en œuvre. Il rappelle que la définition d'une méthode rigoureuse préalablement à la mise en œuvre de l'expérimentation, répondant à ces recommandations, est nécessaire non seulement pour assurer la fiabilité de celle-ci en vue d'éclairer à son issue l'autorité compétente sur les suites qu'il convient de lui donner, mais aussi pour établir que le projet fixe bien les règles d'une véritable expérimentation publique et ne constitue pas une simple réglementation temporaire, ce qui est la condition pour qu'il puisse, pour les besoins de sa réalisation, être dérogé au principe d'égalité sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution.

Plus largement, le Conseil d'État recommande, à nouveau, que pour les prochains projets de décret organisant une expérimentation, une attention toute particulière soit systématiquement apportée à la prise en compte de ces recommandations, les modalités essentielles de conduite de l'expérimentation, notamment en ce qui concerne son pilotage, les enseignements qu'elle doit apporter, ses critères de réussite et les conditions en permettant une évaluation objective gagnant à être formalisés dans le décret lui-même.

Expérimentation au titre de l'article 37-1 de la Constitution – Absence (ADM – 410263 – 16/12/2025)

À l'occasion de l'examen d'un [projet de décret relatif à l'expérimentation du contingentement des effectifs des corps militaires de la gendarmerie nationale](#), ayant pour objet de substituer, pendant une durée de cinq ans, un contingentement annuel fixé par arrêté pour les promotions dans les quatre corps militaires de la gendarmerie nationale au dispositif dit du « ratio promus/promouvables » actuellement en vigueur, le Conseil d'État (section de l'administration) estime que ce projet de relève pas d'une expérimentation au sens de [l'article 37-1](#) de la Constitution, dès lors qu'il ne comporte aucune dérogation au principe d'égalité.



Dispositions expérimentales adoptées sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution – Ouverture de clubs de jeux parisiens – Durée maximale atteinte (INT – 409290 – 25/02/2025)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret portant diverses dispositions relatives aux établissements de jeux, lui a donné un avis favorable sous réserve de l'observation suivante.

Dans le cadre juridique des expérimentations prévu par l'[article 37-1](#) de la Constitution, l'[article 34](#) de la loi n° 2017257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a autorisé l'ouverture de clubs de jeux parisiens et prévu que le Gouvernement présente au Parlement un rapport d'évaluation de cette expérimentation au plus tard huit mois avant la fin de celle-ci. Cette fin a été repoussée à trois reprises par le législateur : la première prolongation, en loi de finances pour 2020, était justifiée par le retard de l'ouverture des clubs de jeux et la deuxième, en loi de finances pour 2022, par le fait que la crise sanitaire avait empêché de mener une évaluation complète du dispositif. Alors que cette expérimentation devait prendre fin le 31 décembre 2024, le Gouvernement n'a pas respecté l'échéance impartie par la loi pour la transmission au Parlement, en avril 2024, du rapport d'évaluation requis. Le Conseil d'État n'en a pas non plus eu communication lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, qui prévoyait une nouvelle prolongation de l'expérimentation. Ce rapport ayant finalement été transmis au Parlement fin janvier 2025, ce dernier n'a pas pu se prononcer en temps utile ni dans des conditions satisfaisantes sur la pertinence de la pérennisation du dispositif et a donc décidé de prolonger une troisième fois l'expérimentation, jusqu'au 31 décembre 2027.

Le Conseil d'État constate que la durée totale de l'expérimentation résultant de ces trois prolongations, soit dix années, est parvenue à la limite du cadre constitutionnel autorisant des dérogations au principe d'égalité, voire l'excède. Afin de s'assurer du respect du terme ultime de cette expérimentation, il recommande au Gouvernement d'organiser sans tarder la nouvelle procédure d'évaluation qui devra être réalisée, pour que le Parlement dispose cette fois à temps de tous les éléments utiles avant de décider ou non de la pérennisation. Il déplore, qu'en dépit de ses suggestions, le texte qu'il a examiné ne comporte aucune disposition relative à l'évaluation de cette expérimentation. Il appartient au Gouvernement de préciser les objectifs poursuivis par l'expérimentation et de garantir la qualité de l'évaluation à réaliser, en prévoyant notamment la mise en place d'un comité d'évaluation indépendant du ministère de l'intérieur et associant toutes les parties prenantes à l'évaluation. Il souligne que la légalité des conditions de fonctionnement de l'expérimentation, et la constitutionnalité des dispositions l'encadrant, ne pourront, en l'état, être garanties si les délais de réalisation de l'évaluation, et ses conditions, ne sont pas respectés, et qu'une nouvelle reconduction paraît, en l'état, difficilement pouvoir être envisagée.

Projet de décret visant à autoriser à titre expérimental, l'exploitation de jeux à objets numériques monétisables (INT – 409946 – 30/09/2025)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif à l'expérimentation des jeux à objets numériques monétisables (JONUM) pris pour l'application



des [articles 40](#) et [41](#) de la [loi n° 2024-449 du 21 mai 2024](#) visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique, n'a pu lui donner un avis favorable.

Les JONUM constituent des opérations offertes au public qui, comme les jeux d'argent et de hasard définis à [l'article L. 320-1 du code de la sécurité intérieure](#), ont pour objet de « *faire naître l'espérance d'un gain qui serait dû, même partiellement, au hasard et pour lesquelles un sacrifice financier est exigé de la part des participants* ». À ce titre, sauf à ce qu'elle soit effectivement autorisée et encadrée, à titre dérogatoire, par des dispositions législatives spéciales, toute offre au public de jeu à objet numérique monétisable est interdite.

Ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision [n° 2024-866](#) DC du 17 mai 2024, le principe d'égalité ne fait pas obstacle, par principe, à ce que les JONUM, eu égard à certaines de leurs caractéristiques particulières, soient soumis à un régime juridique différent de celui qui encadre des jeux d'argent et de hasard prévu par le titre II du livre III du code de la sécurité intérieure. Ce régime juridique devra toutefois garantir le respect des exigences de valeur constitutionnelle, notamment les objectifs à valeur constitutionnelle de préservation de l'ordre public et de protection de la santé publique ainsi que l'exigence, qui résulte des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le Conseil d'État observe que les [articles 40](#) et [41](#) de la [loi du 21 mai 2024](#) assortissent l'autorisation à titre expérimental des JONUM d'exigences qui, tout en reposant sur des objectifs identiques à ceux qui inspirent le régime de droit commun des jeux d'argent et de hasard prévu par le code de la sécurité intérieure (lutte contre le blanchiment et le financement d'activités illicites, lutte contre l'addiction, protection des mineurs...), sont assorties, pour les entreprises offrant des jeux à objets numériques monétisables, d'obligations de déclaration et de transparence et, pour les autorités de régulation et de contrôle, de pouvoirs et de capacités d'intervention, sensiblement moindres que celles qui sont prévues par le régime de droit commun.

En particulier, l'autorisation d'émettre une offre au public de JONUM est subordonnée à une simple déclaration préalable à l'autorité nationale des jeux, et non à une autorisation préalable, comme la généralité des jeux d'argent et de hasard. De plus, alors que les offres de JONUM ont pour spécificité de relever des services de la société de l'information et de distribuer aux joueurs, à titre principal, des récompenses ayant la nature d'actifs numériques et de cryptoactifs, les [articles 40](#) et [41](#) de la [loi du 21 mai 2024](#) précitée ne comportent aucune disposition de nature à assurer une coordination efficace entre les régimes de régulation multiples auxquelles les entreprises proposant de telles offres ont vocation à être soumises.

Concernant le projet de décret, le Conseil d'État relève en outre que :

- les catégories de JONUM prévues par les articles 1^{er} et 2 ne permettent pas d'exclure que de tels jeux reposent sur des mécanismes assimilables à des activités réelles, notamment des activités de jeu d'argent et de hasard telles que les paris sportifs ou hippiques, soumises à autorisation préalable ;



- il ne comporte aucune disposition précisant les conditions dans lesquelles des récompenses autres que les objets numériques monétisables peuvent être attribués à titre accessoire ;
- il autorise la distribution aux joueurs, à titre accessoire, de récompenses en nature indéterminées et de cryptoactifs assimilables à des gains financiers, dans la limite de plafonds particulièrement élevés au regard des gains habituellement constatés dans les jeux d'argent et de hasard de droit commun ;
- il ne comporte aucune disposition de nature à assurer une traçabilité et un contrôle effectif par les autorités publiques de l'identité des destinataires de cryptoactifs susceptibles d'être distribués, ni à assurer la prévention de manipulations du cours de tels instruments, pourtant couramment utilisés à des fins de paiement ;
- il autorise, dans des conditions excessivement larges, l'exercice d'une activité de JONUM avant l'ouverture d'un compte de joueur.

Par conséquent, à supposer même que les dispositions des articles 40 et 41 de la loi n° 2024449 du 21 mai 2024 assortissent l'autorisation des jeux à objet numérique monétisable de garanties suffisantes pour satisfaire les exigences de nature constitutionnelle précédemment rappelées, le Conseil d'État considère que le projet ne permet pas d'assurer une mise en œuvre de ces dispositions qui soit conforme à ces exigences.

Expérimentation instituée par [l'article 11 de la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024](#) visant à permettre à un opérateur l'acquisition de tout ou partie d'un immeuble en copropriété en vue d'en assurer la rénovation – Nécessité de compléter le décret en Conseil d'État déterminant les modalités d'actualisation du prix d'acquisition versé par l'opérateur dans le cadre de cette expérimentation par des dispositions relatives au suivi et à l'évaluation de celle-ci (TP – 409209 – 11/02/2025)

[L'article 11](#) de la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement prévoit, à titre expérimental et pour une durée de dix ans, que lorsqu'un immeuble placé sous le régime de la copropriété des immeubles bâtis remplit les conditions justifiant le prononcé du jugement mentionné aux I et III de [l'article L. 615-6](#) du code de la construction et de l'habitation, un opérateur peut conclure avec le syndicat des copropriétaires une convention en vue de l'acquisition temporaire à titre onéreux soit du seul terrain d'assiette de la copropriété, soit des seuls parties et équipements communs des immeubles qui la constituent, soit du terrain et des parties et équipements communs, en vue d'en assurer la rénovation.

Saisi d'un projet de décret dont l'objet initial est de déterminer les modalités d'actualisation du prix d'acquisition versé par l'opérateur dans le cadre de l'expérimentation ainsi prévue, le Conseil d'État (section des travaux publics), suivant les recommandations de l'étude du Conseil d'État de 2019 « *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* », estime nécessaire de le compléter en y introduisant des dispositions relatives au suivi et à l'évaluation de cette expérimentation.



S'agissant du suivi, qui est assuré par le ministre chargé de la rénovation de l'habitat dégradé, il introduit une disposition instituant un comité de pilotage, dont les membres seront désignés par le ministre, chargé d'accompagner les opérateurs et les collectivités locales concernées et de veiller à leur bonne information et à leur association.

S'agissant de l'évaluation, dont la loi prévoit qu'elle donne lieu à un rapport, il introduit une disposition instituant un comité d'évaluation qui comprend, outre des personnes ayant participé à l'expérimentation et à son suivi, des personnes qui lui sont extérieures, désignées par le même ministre. Il précise également certains points qui devront figurer au rapport d'évaluation, notamment ceux concernant les conditions de déroulement de l'expérimentation et l'appréciation de ses résultats au regard de ses objectifs.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) ajoute enfin qu'au vu de ce rapport, le ministre de la justice proposera de généraliser tout ou partie de l'expérimentation, de la prolonger ou d'y mettre fin.

2.4.6. L'expédition des affaires courantes

Dans le contexte institutionnel particulier de l'année 2025, le Conseil d'État a été amené, à plusieurs reprises, à examiner des textes alors que le Gouvernement était démissionnaire.

Ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État dans sa note au Gouvernement du 29 juillet 2024 (AG/SOC – 408576 – 29/07/2024), les affaires courantes se caractérisent soit par leur urgence, lorsque les circonstances requièrent des décisions immédiates, soit par leur objet. Dans ce dernier cas, il s'agit de décisions relevant du fonctionnement quotidien et continu de l'administration et qui, à ce titre, n'ont pas vocation à modifier de façon importante l'état du droit en vigueur.

■ Ne relèvent pas de l'expédition des affaires courantes :

Excèdent la marge d'initiative dont dispose un Gouvernement démissionnaire chargé de l'expédition des affaires courantes :

Un [projet de décret](#) modifiant le décret n° 2011-489 du 4 mai 2011 portant statut particulier du corps des techniciens supérieurs du ministère chargé de l'agriculture, comportant des mesures dérogeant pour partie aux dispositions du code général de la fonction publique (**ADM – 409885 – 09/09/2025**) ;

Un [projet de décret](#) relatif aux agents contractuels recrutés sur le fondement des dispositions du onzième alinéa du I de l'article L. 811-8 du code rural et de la pêche maritime, ayant pour objet de permettre au ministre chargé de l'agriculture de déterminer par arrêté l'organisation des cycles de travail des agents des centres de formation professionnelle continue, centres de formation d'apprentis ou centres de

formation professionnelle continue et d'apprentissage, qui sont des établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA) **(ADM – 409913 – 16/09/2025)** ;

Un [projet de décret](#) portant statut particulier du corps des directeurs d'hôpital, qui étend la réforme de la haute fonction publique à son versant hospitalier **(ADM – 409888 – 16/09/2025)** ;

Un [projet de décret](#) modifiant les missions et la gouvernance de l'Institut national du nautisme, établissement public national de formation aux professions du sport **(ADM – 409948 – 30/09/2025)** ;

Un [projet de décret](#) tendant à élargir la liste des personnels habilités à inspecter les établissements d'enseignement du premier et du second degré publics ou privés **(ADM – 409945 – 07/10/2025)** ;

Un [projet de décret](#) créant une formation spécialisée dénommée « commission de l'action sociale » au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État **(ADM – 409991 – 08/10/2025)** ;

Un [projet de décret](#) modifiant le statut particulier du corps des officiers de ports adjoints et un [projet de décret](#) modifiant le statut particulier du corps des officiers de port et le statut d'emploi de capitaine de port en chef **(ADM – 409978 et 409979 – 23/09/2025)** ;

Un [projet de décret](#) modifiant le statut particulier du corps des techniciens supérieurs du ministère chargé de l'agriculture **(ADM – 409885 – 09/10/2025)** ;

Un [projet de décret](#) modifiant le décret n° 2020-959 du 31 juillet 2020 relatif à certains emplois supérieurs de la fonction publique hospitalière, qui élargit la liste des emplois supérieurs de cette fonction publique, transpose à certains d'entre eux les mesures prévues par le [décret n° 2022-1453 du 23 novembre 2022](#) relatif aux conditions de classement, d'avancement et de rémunération applicables à certains emplois supérieurs de la fonction publique de l'État, et dote les emplois de directeurs de centre hospitalier universitaire et de centre hospitalier régional d'un statut d'emploi **(ADM – 409887 – 16/09/2025)**.

Projet de décret relatif aux modalités de fonctionnement du Comité des partenaires du logement social (TP – 409904 – 09/09/2025)

Un projet de décret qui modifie les conditions de désignation du président et du vice-président du Comité des partenaires du logement social créé par [l'article L. 313-17-2](#) du code de la construction et de l'habitation, prévues par [l'article R. 313-18-3](#) du même code, pour prévoir qu'ils ne seront plus élus par l'ensemble des membres des trois collèges composant le comité mais désignés par les seuls membres du collège auquel ils appartiennent et qui précise les collèges appelés à désigner, pour un an, le premier président et le premier vice-président de ce comité traduit des choix d'opportunité qui excèdent la marge d'initiative dont dispose un Gouvernement chargé de l'expédition des affaires courantes, d'une part, et ne revêt aucun caractère d'urgence, d'autre part.



Projet de décret étendant les cas dans lesquels peut être exercée la police dite « résiduelle » des mines (TP – 409908 – 09/09/2025)

Un projet de décret qui modifie le [décret n° 2006-649](#) du 2 juin 2006 relatif aux travaux miniers, aux travaux de stockage souterrain et à la police des mines et des stockages souterrains pour compléter les dispositions de l'[article 46-1](#) relatif à la police dite « résiduelle » des mines, c'est-à-dire la police exercée par l'État après l'arrêt des travaux miniers, afin d'étendre les cas où le préfet peut prescrire des mesures de protection des intérêts mentionnés à l'[article L. 161-1](#) du code minier traduit des choix d'opportunité qui excèdent la marge d'initiative dont dispose un Gouvernement chargé de l'expédition des affaires courantes, d'une part, et ne revêt aucun caractère d'urgence, d'autre part.

■ Relèvent de l'expédition des affaires courantes

En revanche ont été regardés comme relevant de l'expédition des affaires courantes les projets de décret suivants.

Dispositions nécessaires pour se conformer aux exigences découlant du droit de l'Union européenne – Communication des informations du casier judiciaire national automatisé au système ECRIS-CTN (INT – 409968 – 07/10/2025)

Dans ce cas d'espèce, il s'agit de décisions relevant du fonctionnement quotidien et continu de l'administration et qui, à ce titre, n'ont pas vocation à modifier de façon importante l'état du droit en vigueur.

Le Conseil d'État relève d'abord que le projet de décret qui lui est soumis est, à titre principal, pris pour l'application des dispositions des [articles 771-1](#) et [771-2](#) du code de procédure pénale dans leur rédaction issue de l'[ordonnance n° 2022-1524 du 7 décembre 2022](#) relative au casier judiciaire national automatisé prise pour l'application du [règlement \(UE\) 2019/816](#) du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 et de la [directive \(UE\) 2019/884](#) du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019.

Il relève ensuite que ces dispositions, législatives et réglementaires, constituent le fondement juridique qui autorise le casier judiciaire national automatisé à alimenter en données le nouveau système *European criminal records information système – Third country nationals* (ECRIS-TCN) créé par le [règlement \(UE\) 2019/816](#) du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019, dont la mise en service doit intervenir avant la fin de l'année. À compter de cette mise en service, les États membres devront obligatoirement transmettre à ECRISTCN des informations relatives aux ressortissants de pays tiers condamnés pour certaines infractions par leurs juridictions nationales. En outre, à compter d'une date qui sera notifiée par la Commission européenne, les États membres disposeront d'un délai de deux mois pour transmettre obligatoirement les données alphanumériques relatives aux ressortissants de pays tiers condamnés dans ces États avant la mise en service d'ECRISTCN.

Le Conseil d'État estime donc nécessaire que soit complété, par le projet de décret qui lui est soumis, le cadre juridique en vigueur afin de permettre au service du casier judiciaire national automatisé de procéder à ces transmissions de données

dans les délais impartis et d'ainsi se conformer aux obligations fixées par le droit de l'Union européenne. En conséquence, le Conseil d'État estime que le projet de décret soumis à son examen relève de l'expédition des affaires courantes.

Décret relatif à la procédure préalable au prononcé des sanctions et des astreintes prises en application des deux règlements du Parlement européen (TP – 409897 – 16/09/2025)

Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi d'un projet de décret déterminant, conformément à ce qu'impose la loi, les garanties procédurales assurant les droits de la défense préalablement au prononcé des sanctions administratives et des astreintes encourues en application de deux [règlements européens du Parlement et du Conseil du 7 février 2024 \(UE\) 2024/573 relatif aux gaz à effet de serre fluorés](#) et [\(UE\) 2024/590 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone](#), estime qu'un tel décret, dès lors qu'il se borne à prévoir une procédure contradictoire que l'administration est, en tout état de cause, tenue de respecter même dans le silence des textes (CC, 30 décembre 1997, [n° 97-395 DC](#), *Loi de finances pour 1998*, cons. 38 ; CC, 29 décembre 1999, [n° 99-424 DC](#), *Loi de finances pour 2000*, cons. 60 ; CC, 27 novembre 2001, [n° 2001-451 DC](#), *Loi portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles*, cons. 41), entre dans la catégorie des affaires courantes (par analogie, CE, 24 juillet 2025, *M. A.*, n° [498227](#), T.).

Application au personnel navigant des essais et réceptions des règles spécifiques de représentativité prévues aux [articles L. 6524-1 à L. 6524-6 du code des transports](#) (TP – 409891 – 16/09/2025)

La [loi n° 2016-1088](#) du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a engagé un mouvement de restructuration des branches professionnelles par la fusion des champs d'application de conventions collectives, fusion dont elle a laissé l'initiative aux partenaires sociaux des branches.

Dans ce cadre, un rapprochement est en cours entre la « convention collective nationale du travail aérien - essais réceptions », qui couvre les personnels navigants des essais et réceptions (PNE), et la convention collective de la métallurgie. Ce rapprochement est cependant subordonné à l'application aux PNE des règles spécifiques de représentativité prévues pour les personnels navigants techniques des entreprises de transport aérien et de travail aérien (PNT) par les [articles L. 6524-1 à L. 6524-6](#) du code des transports, ce à quoi procède le projet de décret soumis au Conseil d'État en assimilant les opérations aériennes d'essais et de réceptions au travail aérien pour l'application desdits articles.

Cette mesure ne relève pas du fonctionnement quotidien et continu de l'administration mais doit être regardée comme dictée par l'urgence. En effet, il est d'intérêt général que la fusion de la branche du travail aérien avec celle de la métallurgie puisse se faire par accord des partenaires sociaux. Ceci suppose que la représentation spécifique des personnels navigants des essais et réceptions puisse être maintenue par la création d'un collège à l'instar des personnels navigants techniques du transport et



du travail aérien. La mesure de représentativité de ces personnels n'est valide que jusqu'à la fin de l'année 2025. Or, pour prendre un nouvel arrêté de représentativité, il est nécessaire que soit adopté le décret soumis à la section, que les partenaires sociaux finalisent l'accord de fusion des deux branches, qu'une mesure d'audience des organisations syndicales soit réalisée dans la branche fusionnée, que les résultats de cette mesure soient présentés au Haut conseil du dialogue social (HCDS) puis que l'arrêté de représentativité dans la branche fusionnée, intégrant la représentativité catégorielle des PNE soit publié. Pour mener à bien ce processus, le décret doit être publié au plus tôt. Le Conseil d'État (section des travaux publics) considère donc que le projet de décret soumis à son examen, du fait de son urgence, peut être signé par un Gouvernement chargé de l'expédition des affaires courantes.

Projet de décret attribuant à la cour administrative d'appel de Marseille le contentieux des opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière afférentes aux jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver de 2030 (TP – 409957 – 16/09/2025)

Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi d'un projet de décret ayant pour objet de prévoir d'attribuer à une seule juridiction, la cour administrative d'appel de Marseille, la compétence pour connaître en premier et dernier ressort de l'ensemble des recours se rapportant aux constructions, rénovations ou aménagements réalisés en vue des jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver de 2030, constate que les travaux en vue de réaliser ces constructions, rénovations ou aménagements obéissent à un échéancier qui a, d'ores et déjà, conduit la Société de livraison des ouvrages olympiques et le comité d'organisation des Jeux à lancer immédiatement, parmi les dix sites olympiques prévus, trois projets prioritaires, pour lesquels les premiers investissements ont été validés et les consultations engagées. Ainsi, une adoption et une publication très rapide du décret sont nécessaires pour permettre aux requérants éventuels de connaître la juridiction nouvellement compétente devant laquelle devront être portés leurs recours, et pour pouvoir prendre immédiatement les mesures nécessaires à la préparation, notamment des greffes, ainsi qu'à la réorganisation des chambres tant de la cour administrative de Marseille que des quatre tribunaux administratifs de Lyon, Grenoble, Marseille et Nice, qui conditionnent la pleine effectivité de ce dispositif contentieux dérogatoire. Il estime donc que ces circonstances sont constitutives d'une urgence qui requiert une décision immédiate.



3. Sélection d'avis rendus en 2025

3.1. Actes législatifs et administratifs

3.1.1. Accords internationaux

Accord-cadre entre la France et les Nations Unies – Accord engageant les finances de l'État – Accord touchant à des dispositions de nature législative (FIN – 409235 – 409419 – 18/02/2025, 18/03/2025)

Le Conseil d'État (section des finances) a été saisi d'un projet de loi autorisant l'approbation d'un accord-cadre entre la France et les Nations Unies relatif aux privilèges et immunités et à d'autres questions afférentes aux réunions des Nations Unies tenues sur le territoire français, dont l'article 11 prévoit que « *les Parties concluent des accords ad hoc concernant les aspects organisationnels et financiers propres à chaque réunion...* ». Notant, d'une part, que l'article 7 de l'accord-cadre fixe, pour les questions de police et de sécurité relevant pour partie du domaine législatif, des règles de nature assez générale et que, d'autre part, l'accord-cadre définit également en termes très généraux les obligations et charges pesant sur l'État qui accueille les réunions, le Conseil d'État a appelé l'attention du Gouvernement sur le fait que l'on ne pouvait exclure que certaines des stipulations de l'accord ad hoc à conclure relatif à la conférence des Nations Unies sur l'Océan, prévue à Nice du 9 au 13 juin 2025, ne soient pas couvertes par la ratification de l'accord-cadre et nécessitent, dès lors, une autorisation parlementaire en vertu de l'[article 53](#) de la Constitution.

À la suite de ces observations, le Gouvernement a conclu avec les Nations Unies un échange de lettres, signé le 14 mars 2025, qui complète l'accord-cadre en précisant les règles applicables à la conférence de Nice. Son approbation est soumise, comme celle de l'accord-cadre, à autorisation du Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution. Le Conseil d'État constate que cet échange de lettres définit avec un degré de précision suffisant les différentes catégories de dépenses à la charge de la Partie française pour l'organisation de la conférence et engage ainsi les finances de l'État. Cet échange précise par ailleurs, par référence à l'article 7 de l'accord-cadre, que les Nations Unies sont chargées du dispositif de sécurité à l'intérieur des locaux de la conférence et que leurs agents sont autorisés à y porter leurs armes dans un espace bien défini, stipulations qui sont susceptibles de toucher à la matière législative.

Le Conseil d'État donne un avis favorable à l'échange de lettres et considère qu'il est de nature à permettre au Gouvernement de conclure un accord *ad hoc* dont l'approbation ne nécessite pas d'autorisation parlementaire. Il souligne que cet échange de lettres ne concerne que la conférence de Nice et n'a pas de portée générale.



Approbation d'un avenant à une convention fiscale bilatérale reprenant, à titre exclusif, les exigences minimales de la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base fiscale et le transfert de bénéfices dite « convention BEPS » – Nécessité d'une autorisation du Parlement au titre de l'article 53 de la Constitution (FIN – 409679 – 24/06/2025)

Le Conseil d'État (section des finances) a été saisi d'un projet de loi autorisant la ratification d'un avenant à la convention fiscale franco-suédoise, signé à Stockholm le 22 mai 2023 et destiné à intégrer dans cet accord les mesures pour prévenir l'érosion de la base fiscale et le transfert de bénéfices prévues par la « *convention BEPS* » négociée sous l'égide de l'OCDE, laquelle a pour objet de modifier et compléter sur certains points les stipulations des conventions fiscales bilatérales liant entre eux des États parties que ceux-ci auront décidé de faire entrer dans son champ d'application (« conventions couvertes »).

Le Conseil d'État note que les stipulations de l'avenant apportent à la convention des modifications qui respectent les « standards minimums » prévus par l'instrument multilatéral de l'OCDE. Dès lors, sous réserve de l'accord des deux parties à la convention, ces modifications auraient pu être effectuées sur le fondement de l'instrument multilatéral du dispositif BEPS. Le Conseil d'État relève toutefois que si la France a mentionné la convention fiscale franco-suédoise dans sa déclaration des « conventions couvertes » par l'accord BEPS, il n'en va pas de même des autorités suédoises qui ont exprimé le souhait, pour des motifs tenant à leur droit interne, que les stipulations de la convention BEPS soient intégrées dans la convention franco-suédoise par voie d'avenant. Dans ces conditions, alors même que les stipulations de l'avenant du 22 mai 2023 à la convention du 27 novembre 1990 se bornent à mettre en œuvre les exigences minimales de la convention BEPS, cet avenant ne peut être regardé comme entrant dans le champ d'application du dispositif spécifique et dérogatoire de la convention BEPS, et doit, par suite, faire l'objet d'une procédure parlementaire d'autorisation au titre de l'[article 53](#) de la Constitution.

3.1.2. Actes législatifs

Habilitation à mettre en place par ordonnance un mécanisme de péréquation des frais d'approche dans certaines collectivités d'outre-mer – Obligation pesant sur le législateur de définir avec précision la finalité des mesures envisagées (AG/FIN-ADM – 409774 – 23/07/2025) – [Avis relatif au projet de loi de lutte contre la vie chère dans les outre-mer](#), points 25 et 26

Dispositions d'un projet d'ordonnance excédant le champ de l'habilitation législative (INT – 409740 – 08/07/2025)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet d'ordonnance portant extension et adaptation des dispositions de [la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024](#) pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin,

dans les îles Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, lui a donné un avis favorable sous réserve des observations suivantes.

Le Conseil d'État ne peut maintenir ni les dispositions du projet d'ordonnance qui corrigent des erreurs matérielles et opèrent des coordinations au sein du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ni celles qui rendent applicables dans les collectivités de [l'article 74 de la Constitution](#) et en Nouvelle-Calédonie certaines dispositions de la [loi n° 2025-391 du 30 avril 2025](#). Le I de [l'article 80 de la loi du 26 janvier 2024](#) pour contrôler l'immigration, améliore l'intégration a habilité le Gouvernement, dans les conditions prévues à [l'article 38 de la Constitution](#), à prendre, par voie d'ordonnances, les mesures relevant de la compétence de l'État nécessaires à l'application et, le cas échéant, à l'adaptation, des dispositions de cette loi dans les collectivités qui relèvent de [l'article 74 de la Constitution](#), à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises. Le champ de cette habilitation est ainsi strictement limité. Le Conseil d'État ne peut que constater que les dispositions en cause excèdent le champ de l'habilitation consentie par [l'article 80 de la loi du 26 janvier 2024](#).

Faculté ouverte au Gouvernement de mettre en œuvre l'habilitation donnée par le législateur à agir par ordonnance – Possibilité pour le législateur saisi d'un projet de loi d'habilitation de restreindre le champ et la portée de l'ordonnance sollicitée mais non de les étendre (TP – 409526 – 13/05/2025)

Un projet d'ordonnance pris sur le fondement de [l'article 5 de la loi n° 2025-176 du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte](#) permet au Gouvernement de prendre des mesures temporaires relevant du domaine de la loi visant à modifier, adapter et déroger temporairement aux règles de construction à Mayotte afin d'accélérer sa reconstruction à la suite du passage du cyclone *Chido*.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) relève que cet article d'habilitation a fait l'objet de modifications lors de son examen au Parlement, lesquelles comportent notamment l'introduction, par amendement parlementaire, de l'indication selon laquelle : « *Les modifications ou adaptations prévues par l'ordonnance favorisent la récupération, le stockage et le traitement des eaux de pluie* ».

Une loi d'habilitation prise en application de [l'article 38 de la Constitution](#) confère au pouvoir réglementaire la faculté de prendre des dispositions qui, en principe, relèvent du pouvoir législatif, de telle sorte que le Gouvernement n'est jamais tenu de faire usage de cette habilitation, ni d'épuiser intégralement la compétence qui lui est donnée, sauf si le Parlement a subordonné l'autorisation donnée au Gouvernement, dans une matière déterminée, à l'intervention de l'ensemble des mesures et finalités qu'il prescrit.

Quant au législateur, s'il peut, lorsqu'il est saisi d'un projet de loi portant habilitation, réduire le champ ou la portée de l'habilitation, il ne peut, à l'inverse, étendre le champ de cette habilitation sans méconnaître les exigences du premier alinéa de [l'article 38](#) de la Constitution (CC, 31 juillet 2014, n° [2014-700 DC](#), *Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*).



Il se déduit de ce qui précède que, dès lors que le projet de loi présenté au Parlement ne sollicitait pas le bénéfice d'une habilitation pour de telles mesures et qu'aucun amendement gouvernemental n'a été déposé en ce sens, l'habilitation conférée au Gouvernement par [l'article 5](#) de la loi du 24 février 2025 ne saurait être interprétée comme lui imposant de prendre des mesures spécifiques tendant à favoriser la récupération, le stockage et le traitement des eaux de pluie. Il incombe seulement au Gouvernement de veiller à ce que les mesures prises dans l'ordonnance respectent, le cas échéant, cette précision apportée par le législateur.

Les diverses adaptations ou dérogations prévues par le projet d'ordonnance ne comportant pas de lien avec la récupération, le stockage et le traitement des eaux de pluie, le Conseil d'État estime que ce projet ne méconnaît pas l'habilitation donnée par le législateur.

3.1.3. Validité des actes administratifs

■ Domaines respectifs de la loi et du règlement

Prêts entre organismes sans but lucratif – Impossibilité de fixer par décret, en l'absence de base législative, les exigences auxquelles doit satisfaire l'emprunteur (FIN – 409773 – 22/07/2025)

Saisi d'un projet de décret relatif aux prêts entre organismes sans but lucratif, fixant en application du 1° bis de [l'article L. 511-6](#) du code monétaire et financier les limites dans lesquelles ces organismes peuvent déroger au monopole bancaire en se consentant entre eux des prêts, le Conseil d'État (section des finances) relève que ledit article L. 511-6 ne comporte aucune disposition de nature prudentielle permettant de prévenir les risques d'insolvabilité de l'emprunteur. Il estime que, faute d'une telle base légale, le projet de décret ne peut y suppléer. Dès lors, il ne peut qu'inciter le Gouvernement à compléter dès que possible ces dispositions législatives afin de prévoir des règles encadrant ce type d'opérations et permettant à l'organisme prêteur de s'assurer de la capacité de l'emprunteur à faire face au remboursement du prêt.

Création, à titre expérimental, d'un service public de gestion logistique en Martinique en raison de la carence de l'initiative privée – Compétence du pouvoir réglementaire (AG/FIN-ADM – 409774 – 23/07/2025) – [Avis relatif au projet de loi de lutte contre la vie chère dans les outre-mer](#), points 22 à 24

Incompétence du pouvoir réglementaire pour imposer à l'ensemble des membres du conseil d'administration d'un établissement public d'effectuer une déclaration d'intérêts rendue publique (ADM – 410086 – 04/11/2025)

Saisi d'un [projet de décret](#) pris pour l'application de la loi n° 2025-640 du 15 juillet 2025 portant création de l'établissement public du commerce et de l'industrie de la collectivité de Corse, le Conseil d'État (section de l'administration) ne retient pas les dispositions imposant à l'ensemble des membres du conseil d'administration



de l'établissement public du commerce et de l'industrie de la Corse d'effectuer une déclaration d'intérêts dont il est fait publicité. En effet, les règles relatives à l'établissement d'une déclaration d'intérêts relèvent, en principe, du domaine de la loi, eu égard à l'atteinte susceptible d'être portée à la vie privée des personnes (AG/ADM – 387715 – 11/07/2013, *Projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires*). Alors que [l'article 11](#) de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique impose aux seuls membres des exécutifs locaux, notamment aux conseillers exécutifs de Corse, l'établissement d'une déclaration d'intérêts, aucune disposition législative n'habilite le pouvoir réglementaire à préciser les modalités d'une obligation déclarative qui serait applicable aux autres membres du conseil d'administration.

Incompétence du pouvoir réglementaire pour prévoir la création d'un Comité consultatif de l'encadrement supérieur de la fonction publique territoriale (ADM – 410017 – 18/11/2025)

Saisi d'un projet de décret modifiant le statut particulier du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux en vue de décliner la réforme de l'encadrement supérieur à la fonction publique territoriale, le Conseil d'État (section de l'administration) n'admet pas la création par décret d'un comité consultatif de l'encadrement supérieur de la fonction publique territoriale chargé de formuler, dans un objectif de cohérence de la mise en œuvre de la réforme de l'encadrement supérieur dans l'ensemble des versants de la fonction publique, des recommandations relatives aux parcours de carrière et d'émettre un avis préalable sur les propositions de nomination au troisième grade d'administrateur territorial. Il considère que seule la loi peut prévoir la création d'une telle instance, bien que le projet de décret prévoie que l'avis émis par ce comité consultatif soit un avis simple et non un avis conforme. En effet, en application de [l'article L. 415-1](#) du code général de la fonction publique, la nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale est de la compétence exclusive de l'autorité territoriale, et le pouvoir détenu par l'autorité de nomination pour décider de l'avancement de ses agents découle du principe de libre administration des collectivités territoriales. Si d'autres organismes peuvent intervenir dans la gestion des personnels des collectivités territoriales, c'est ainsi la loi qui en dispose, notamment pour les centres de gestion et le Centre national de la fonction publique territoriale. De la même façon, en vertu de [l'article L. 522-24](#) du code général de la fonction publique, pour l'avancement de grade au choix par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement, établi par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents, l'autorité territoriale, sans renoncer à son pouvoir d'appréciation, tient compte des lignes directrices de gestion, lesquelles sont arrêtées par l'autorité territoriale, après avis du comité social territorial en application de [l'article L. 413-3](#) du même code.

Compétence du pouvoir réglementaire pour prévoir une bonification d'ancienneté au bénéfice des magistrats judiciaires à l'issue de leur détachement dans certains emplois (ADM – 409811 – 22/07/2025)

Saisi d'un [projet de décret relatif à certains emplois de direction de la Ville de Paris](#), le Conseil d'État (section de l'administration) estime que la disposition prévoyant



que les agents ayant occupé l'un de ces emplois de direction bénéficient d'une bonification d'ancienneté lors de leur réintégration dans leur corps d'origine à l'issue du détachement dans cet emploi peut également être rendue applicable aux magistrats de l'ordre judiciaire. D'une part en effet, [l'article 68](#) de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature prévoit que « *les dispositions du statut général des fonctionnaires concernant les positions [d'activité, de détachement, de disponibilité et de congé parental] s'appliquent aux magistrats dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux règles statutaires du corps judiciaire et sous réserve des dérogations [prévues par l'ordonnance]* ». D'autre part, les dispositions de la même ordonnance, afin de garantir l'indépendance des magistrats judiciaires, subordonnent l'accès au second grade du corps judiciaire à l'inscription au tableau d'avancement établi chaque année par la commission d'avancement prévue à son [article 34](#). Il résulte de la combinaison de ces dispositions qu'il est loisible au Premier ministre de prévoir, par décret en Conseil d'État, ainsi qu'il l'a fait, d'ailleurs, à [l'article 8](#) du décret n° 2022-1453 du 23 novembre 2022 relatif aux conditions de classement, d'avancement et de rémunération applicables à certains emplois supérieurs de la fonction publique de l'État, l'octroi à un magistrat de l'ordre judiciaire, à l'issue de son détachement dans un emploi, d'une bonification d'ancienneté dans son corps d'origine, dès lors qu'elles ne sont pas contraires aux règles statutaires du corps judiciaire, et, notamment, que cette bonification ne peut avoir pour effet de faire bénéficier le magistrat concerné d'un avancement de grade dans le corps judiciaire.

Congés et permissions des militaires liés à la famille (ADM – 409451 – 06/05/2025)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a été saisi d'un [projet de décret](#) relatif aux congés et aux permissions des militaires liés à la famille et modifiant diverses dispositions du code de la défense.

Le projet de décret modifie l'article [R. 4138-19](#) du code de la défense afin de transposer dans le statut général des militaires les dispositions de [l'article 10](#) de la [directive \(UE\) 2019/1158 du 20 juin 2019](#) concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants, en permettant le report des permissions dans le cas où l'impossibilité résulte de ce que le militaire a bénéficié d'un congé lié aux responsabilités parentales ou familiales. Le Conseil d'État admet que cette transposition trouve un fondement suffisant, pour son application aux militaires, dans l'article [L. 4138-5](#) du code de la défense, aux termes duquel « Les permissions (...) sont attribués dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État », alors même que le législateur est intervenu pour permettre la transposition des dispositions de [l'article 10](#) de la [directive 2019/1158](#) aux agents publics civils.

En revanche, le Conseil d'État émet un avis défavorable aux dispositions du projet de décret ayant pour objet de prévoir la possibilité de prolonger le congé parental dont bénéficie le militaire, jusqu'à l'entrée à l'école maternelle des enfants en cas de naissances multiples, et jusqu'au sixième anniversaire du plus jeune des enfants pour les naissances multiples d'au moins trois enfants ou les arrivées simultanées d'au moins trois enfants adoptés ou confiés en vue d'adoption. Ces dispositions



visent à appliquer aux militaires le régime prévu pour les agents publics civils par l'article [L. 515-4](#) du code général de la fonction publique. Or elles dérogent à l'article [L. 4138-14](#) du code de la défense. Seule une disposition législative est ainsi de nature à permettre, en cas de naissances multiples, la prolongation au-delà de cette limite du congé parental dont bénéficie un militaire.

Mesures relevant du domaine du règlement – Institution par le législateur de la Journée nationale de la résilience (INT – 409181 – 28/01/2025)

Saisi d'un projet de décret relatif à la journée nationale de la résilience (JNR), le Conseil d'État (section de l'intérieur) y a donné un avis favorable sous réserve des modifications et observations qui suivent.

En premier lieu, le Conseil d'État considère que les dispositions de l'[article 48](#) de la loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023, insérant un [article L. 731-1-1](#) au sein du code de la sécurité intérieure (CSI), qui ont institué la JNR constituent une intervention du législateur dans le domaine du pouvoir réglementaire, la création d'une journée thématique portant sur la résilience ne relevant d'aucune matière se rattachant à l'article 34 de la Constitution. De ce fait, la création d'un tel événement annuel aurait plutôt dû être prévue par une décision du ministre compétent ou du Premier ministre. Le Conseil d'État recommande donc de procéder au déclassement de ces dispositions selon la procédure prévue au second alinéa de l'article 37 de la Constitution, l'autre possibilité étant une abrogation de ces dispositions par la loi.

En deuxième lieu, si cet article a prévu qu'un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de la disposition instituant la JNR. Or, le Conseil d'État rappelle que, quel que soit le type de décret, il n'est pas nécessaire qu'une loi renvoie à des décrets d'application pour que ceux-ci puissent être pris. S'agissant plus précisément du recours à un décret en Conseil d'État, les renvois doivent être davantage justifiés. Il est d'usage de prévoir, dans la loi, un renvoi au décret en Conseil d'État pour certains domaines ou certaines catégories de règles : – l'adoption et la modification de mesures d'application encadrant l'exercice de libertés et droits fondamentaux ; – la définition des dispositions fondamentales de la réglementation, notamment celles qui fixent les critères d'assujettissement à un régime d'autorisation, énoncent des conditions d'agrément ou organisent les modalités de contrôle de l'administration sur les activités de personnes privées. Ces conditions n'apparaissant pas en l'espèce, le Conseil d'État invite le Gouvernement à supprimer à l'article L. 731-1-1 du CSI la mention du décret en Conseil d'État.

En troisième lieu, le Conseil d'État s'interroge sur la réduction du champ de la JNR aux seuls risques naturels et technologiques. Une extension de la résilience à d'autres types de phénomènes – comme les pandémies, attentats, déstabilisations, attaques venant de l'extérieur – non seulement s'inscrirait pleinement dans l'intention de ce concept, mais serait particulièrement opportune eu égard aux crises récentes et aux défis auxquels la Nation doit faire face. Comme le relevait l'étude du Conseil d'État de 2018 intitulée *La prise en compte du risque dans la décision publique*, l'action publique doit dorénavant intégrer non seulement les risques, mais aussi les menaces.



Code de déontologie des pharmaciens (SOC – 410031 – 04/11/2025)

Saisi d'un projet de décret modifiant le code de déontologie des pharmaciens et d'autres dispositions du code de la santé publique, le Conseil d'État (section sociale) ne retient pas la notion d'« acte pharmaceutique », définie comme « *tout acte professionnel faisant appel à la compétence d'un pharmacien* », qui figurait dans le projet de code de déontologie préparé par le Conseil national de l'ordre des pharmaciens.

Il considère en effet que le pouvoir réglementaire n'est pas compétent pour intervenir, sans habilitation législative, dans la définition des missions et activités des pharmaciens, les règles essentielles relatives aux modalités d'exercice d'une activité professionnelle ne pouvant être définies que par la loi dès lors que le libre accès à l'exercice d'une activité professionnelle est au nombre des libertés publiques dont les garanties fondamentales relèvent du domaine de la loi en vertu de l'[article 34](#) de la Constitution (CE, 23 décembre 2010, *Conseil national de l'ordre des médecins, Syndicat national des médecins biologistes*, n^{os} [337396](#), [337625](#), T.).

Recours au décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres pour la dérogation au principe « silence vaut acceptation » de certaines décisions prévues par les dispositions réglementaires d'application de la partie législative du nouveau code minier (TP – 409536, 409537, 409539 – 22/07/2025)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi de trois projets de décrets relatifs, respectivement, à la recherche et à l'exploitation de substances de carrière dans les fonds marins du domaine public, de la zone économique exclusive et dans le sol et le sous-sol du plateau continental, aux titres de recherches et d'exploitation de géothermie et aux titres miniers et de stockage souterrain.

Ces projets constituent des mesures d'application nécessaires à la mise en œuvre de dispositions de la partie législative du code minier mais elles ne sont pas codifiées ce qui soulève des difficultés pour déterminer la nature des décrets, soit en Conseil d'État, soit en Conseil d'État délibérés en conseil des ministres, pouvant compétemment porter les dispositions qui lui ont été initialement soumises sous la forme de trois projets de décrets en Conseil d'État.

Le Conseil d'État relève que deux de ces projets abrogent complètement deux précédents décrets en Conseil d'État délibérés en conseil des ministres ([décrets n° 2006-648 du 2 juin 2006](#) et [n° 2006- 798 du 6 juillet 2006](#)). Interrogé sur ce point, le Gouvernement admet que, si le motif qui avait originellement conduit à soumettre au conseil des ministres les deux décrets abrogés, tiré de la présence dans ces décrets de décisions administratives individuelles (DAI) dérogatoires à la compétence de principe du préfet, n'a plus de portée en l'état actuel du droit, en revanche, la présence, dans les trois projets soumis au Conseil d'État, de dispositions prévoyant que le silence de l'administration vaut rejet de la demande ne peut être justifiée que par l'application de [l'article L. 231-5](#) du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), et non de [l'article L. 231-4](#) du même code, notamment le 4^e de article, imposant, pour ce motif, le recours à un décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres.



Après examen de chacune de ces dispositions, le Conseil d'État estime que le silence valant rejet (SVR) qu'elles contiennent ne peut trouver sa justification que dans [l'article L. 231-5](#) du CRPA, notamment pour les motifs de « bonne administration » prévus par cet article, et doivent, en conséquence, être prises par décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres, conformément à ce que prévoit cet article. La durée de ces SVR peut, en revanche, être modifiée par décret en Conseil d'État. Il relève également que certaines dispositions du projet de décret relatif aux granulats marins traduisent une organisation de la police des mines en mer particulière constituant une dérogation à l'organisation de l'État en mer ou attribuent, sous la forme d'un avis conforme, une compétence décisionnaire au préfet maritime et relèvent, pour ces motifs, d'un décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres. Le Conseil d'État introduit, en conséquence, dans les projets, des articles limités à ces dispositions relevant du décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres, qui pourront ainsi être codifiées en article en « R* » et modifiées par la même voie. Il introduit également dans le projet un article prévoyant que le texte pourra être modifié par décret en Conseil d'État, à l'exception de ces articles.

Répartition des compétences entre autorités disposant du pouvoir réglementaire pour la mise en œuvre du principe de prévention des atteintes à l'environnement posé par [l'article 3 de la Charte de l'environnement](#) – Conditions de la subdélégation, par le Premier ministre, de sa compétence règlementaire d'exécution des lois au préfet (TP – 409133 – 28/01/2025)

Les dispositions de police spéciale réglementant l'exercice du droit de pêche ont pour objet de définir et de mettre en œuvre un régime de prévention des atteintes à l'environnement que constituent les prélèvements effectués sur des espèces vivantes dans le cadre de l'exercice d'activités de pêche, et entrent ainsi dans le champ d'application de [l'article 3](#) de la Charte de l'environnement.

Il résulte de cet article, et des dispositions de [l'article 34 de la Constitution](#), qu'il incombe au législateur de déterminer les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement et de définir le cadre de la prévention et de la limitation des conséquences des atteintes à l'environnement, puis, dans le cadre ainsi défini par la loi, au pouvoir réglementaire et aux autres autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes qu'il énonce, les modalités de la mise en œuvre de ses dispositions (CE, Ass., 12 juillet 2013, *Fédération nationale de la pêche en France*, n° [344522](#), Rec.).

Pour les espèces de poissons vivant alternativement dans les eaux douces et dans les eaux salées, dites « espèces amphihalines », [l'article L. 436-11 du code de l'environnement](#) confie au décret en Conseil d'État le soin d'édicter, d'une manière uniforme, l'ensemble des conditions dans lesquelles la pêche en eau douce et la pêche maritime peuvent légalement s'exercer, sans prévoir aucune habilitation expresse au profit des autorités déconcentrées de l'État.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi d'un projet de décret qui, pour l'application à La Réunion de ce régime propre aux espèces amphihalines, n'en détermine pas lui-même les conditions d'exercice mais en renvoie au préfet de La Réunion le soin de les préciser par arrêté. Il relève que si la réserve de compétence



opérée par [l'article 3](#) de la Charte de l'environnement au bénéfice de la loi n'interdit pas tout renvoi au pouvoir réglementaire et que la compétence que le Premier ministre tient de [l'article 21](#) de la Constitution pour exercer le pouvoir réglementaire lui permet de prévoir une délégation de sa compétence normative au bénéfice des autorités déconcentrées de l'État, une telle subdélégation n'est admissible qu'à condition d'être conforme aux exigences qui s'appliquent, en général, aux délégations de pouvoir, à savoir définir avec une précision suffisante les limites et les conditions dans lesquelles l'autorité déconcentrée de l'État peut exercer le pouvoir qui lui est conféré. Et, en l'espèce, cette subdélégation ne peut avoir pour effet d'instaurer à La Réunion un régime de prévention des atteintes portées à ces espèces de poissons différent de celui qui résulte de [l'article L. 436-11](#) du code de l'environnement, qui, faute d'être justifié par des « caractéristiques et contraintes particulières », au sens du premier alinéa de [l'article 73](#) de la Constitution, caractériserait une méconnaissance du principe d'égalité.

À la lumière de ces exigences, le Conseil d'État retient que le projet de décret qui lui est soumis ne peut, sans les méconnaître, confier purement et simplement, par un renvoi général et dépourvu de tout encadrement, à des arrêtés préfectoraux, la totalité des mesures nécessaires à la mise en œuvre de la police spéciale de la pêche qu'elles instaurent. Il estime également que, alors que la quasi-totalité des espèces de poissons présentes dans cette collectivité sont des espèces vivant alternativement dans des eaux douces et des eaux salées et qu'un grand nombre d'entre elles sont dans un état de conservation critique, voire, pour certaines, en voie d'extinction, un tel renvoi méconnaît également le principe de prévention posée à [l'article 3](#) de la Charte de l'environnement.

Recours injustifié au décret en Conseil d'État pour l'élaboration et l'approbation d'un document d'orientation national prévu par le code minier (TP – 409536, 409537, 409539 – 22/07/2025)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi de trois projets de décrets relatifs, respectivement, à la recherche et à l'exploitation de substances de carrière dans les fonds marins du domaine public, de la zone économique exclusive et dans le sol et le sous-sol du plateau continental, aux titres de recherches et d'exploitation de géothermie et aux titres miniers et de stockage souterrain. Le projet de décret relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des modalités d'élaboration et de révision périodique du document dénommé « *Politique nationale de gestion et de valorisation des ressources et des usages du sol et du sous-sol* » prévu à [l'article L. 100-4 du code minier](#).

Le Conseil d'État estime que rien ne justifie le recours à un décret en Conseil d'État pour prendre ces dispositions, ni que ce document soit validé par un décret en Conseil d'État. L'exercice par le Premier ministre du pouvoir réglementaire qu'il tient de [l'article 21](#) de la Constitution ne requérant aucune habilitation législative, le silence



du code permet que ces dispositions soient reprises dans un décret simple. Ne sont pas davantage conservées dans le projet les dispositions prises pour l'application des [articles L. 312-1 à L. 312-11](#) du code minier, dès lors qu'il n'est pas prévu en partie législative que ces dispositions soient prises par décret en Conseil d'État.

Recours à un décret en Conseil d'État pour édicter des dispositions relatives au service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs contraire à la loi (TP – 410224 – 16/12/2025)

[L'article L. 6332-3 du code des transports](#), lorsqu'il fait obligation aux exploitants d'aérodromes d'assurer le sauvetage et la lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA) et leur offre la possibilité de confier par voie de convention à l'autorité militaire, au service départemental ou territorial d'incendie et de secours ou à tout autre organisme l'exécution de ces missions dispose : « *Les modalités d'exercice des missions mentionnées au présent article ainsi que les contrôles auxquels sont soumis ces organismes sont précisés par décret* ».

Le Gouvernement présente un projet de décret en Conseil d'État pour prévoir que le certificat médical d'aptitude que doivent détenir les sapeurs-pompiers d'aérodrome pourra leur être délivré par les médecins des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) agréés à l'aptitude des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires et pour renvoyer, s'agissant des conditions d'aptitude médicale, des modalités d'organisation et de la périodicité des visites médicales sapeurs-pompiers d'aérodrome, à celles définies pour les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires par l'arrêté du ministre chargé de la sécurité civile pris en application de [l'article R. 722-2 du code de la sécurité intérieure](#). Le Gouvernement fait valoir qu'un décret en Conseil d'État serait nécessaire pour étendre la compétence des médecins du SDIS agréés pour la détermination de l'aptitude des sapeurs-pompiers à la vérification de l'aptitude médicale des pompiers du SSLIA.

Le Conseil d'État (section des travaux publics), sans contester l'intérêt qui s'attache à harmoniser la vérification de l'aptitude des pompiers d'aérodrome et des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, notamment en permettant qu'elle soit assurée par les médecins agréés des SDIS, relève que [l'article R. 722-3](#) du code de la sécurité intérieure, s'il confie à ces seuls médecins agréés du SDIS la vérification de l'aptitude des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, ne réserve nullement l'exercice de ces médecins aux sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, ce qui impliquerait qu'il y soit dérogé par un texte de même niveau normatif. Les dispositions envisagées par le Gouvernement n'ont par ailleurs ni pour objet ni pour effet d'imposer aux médecins agréés du SDIS de réaliser la vérification de l'aptitude des pompiers d'aérodrome mais permettent de reconnaître la validité du certificat médical d'aptitude qu'un médecin du SDIS pourrait délivrer à l'issue de l'examen médical réalisé. Il en résulte que ces dispositions peuvent être prises par décret conformément à [l'article L. 6332-3](#) précité, comme l'ensemble des dispositions réglementaires actuelles qui régissent le SSLIA, qui sont toutes des dispositions « en D », et constituent les [articles D. 6332-9 à D. 6332-28](#) du code des transports.



3.1.4. Procédure

Signature d'un traité par le président de la République alors que le Gouvernement était démissionnaire et recueil des contreseings après la formation d'un nouveau Gouvernement, plus de deux mois plus tard – Validité de la procédure (AG/FIN – 409308 – 20/03/2025)

Saisi du projet de loi autorisant la ratification du Traité de coopération en matière de défense entre la République française et la République de Djibouti signé à Paris le 24 juillet 2024, le Conseil d'État relève que ce traité a été signé à Paris le 24 juillet 2024 par le Président de la République, alors que le Gouvernement en fonction était démissionnaire et seulement chargé de l'expédition des affaires courantes. Le traité a ensuite été contresigné par le Premier ministre entré en fonction le 5 septembre 2024 et par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères du Gouvernement formé le 21 septembre 2024.

Aux termes du premier alinéa de l'[article 52](#) de la Constitution : « *Le Président de la République négocie et ratifie les traités* », cette compétence emportant, également, celle de signer les traités. La signature d'un traité ne figure pas, par ailleurs, dans la liste des actes du Président de la République que l'[article 19](#) de la Constitution dispense de contreseing.

D'une part, il ne ressort d'aucun texte ni d'aucun principe que les contreseings d'un traité doivent être recueillis avant sa signature par le Président de la République ou concomitamment à celle-ci ou qu'un délai soit requis pour leur recueil. Au demeurant, la pratique constante est qu'ils interviennent après la signature du traité par le Président de la République. D'autre part, la seule signature d'un traité ne produit aucun effet juridique dans l'ordre interne et est seulement de nature, aux termes des stipulations de la convention de Vienne sur le droit des traités, à laquelle la France n'est pas partie mais dont elle respecte les stipulations transcrivant la coutume internationale ou énonçant des principes généraux de droit international, à arrêter son texte comme authentique et définitif et à engager un État signataire à s'abstenir d'actes qui le priveraient de son objet et de son but. Le Conseil d'État en déduit que la circonstance que le recueil des contreseings du Premier ministre et du ministre de l'Europe et des affaires étrangères soit intervenu deux mois au moins après la signature par le Président de la République n'est pas de nature à entacher d'irrégularité la procédure qui a, en l'espèce, été suivie.

Convention entre l'État et une société devant être approuvée par décret en Conseil d'État – Nécessité que la convention soit signée avant son examen par le Conseil d'État – Absence, sous réserve qu'elle soit signée avant que le Conseil d'État ne statue de manière définitive (FIN – 409332 – 11/04/2025)

Saisi d'un projet de décret destiné à approuver, conformément à l'exigence posée par l'[article 16](#) de l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard, l'avenant n° 1 à la convention entre l'État et la société La Française des jeux relative à l'exploitation des jeux de loterie, le Conseil d'État (section des finances) admet la possibilité d'examiner ce projet de décret

alors même que l'avenant qu'il a vocation à approuver n'a pas encore été signé. Il considère opportune cette manière de procéder, qui lui permet d'appeler, le cas échéant, l'attention du Gouvernement sur les modifications devant être apportées à cet avenant en vue d'assurer sa conformité avec les normes de rang supérieur. Le Conseil d'État estime toutefois que l'avenant doit être signé avant qu'il ne statue de manière définitive, afin de lui permettre de s'assurer que l'ensemble des conditions de son approbation sont réunies.

■ Actes et respect de la hiérarchie des normes

Dispositions réglementaires relatives à la transparence des activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger – Existence d'une base légale suffisante pour une partie seulement du projet de décret (INT – 409758 – 15/07/2025)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif à la transparence des activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger, lui a donné un avis favorable, sous réserve des modifications et observations qui suivent.

En premier lieu, s'agissant des informations relatives aux intermédiaires entre les mandats étrangers et les personnes exerçant pour leur compte une activité d'influence, le Conseil d'État a considéré que les dispositions des articles [18-11](#) et [18-12](#) de la loi du 11 octobre 2013 permettaient d'exiger de ces personnes la déclaration à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), aux fins de publication sur le répertoire, des informations relatives à l'existence et à la nature du lien entre ces personnes et les éventuels intermédiaires, pouvant par exemple consister en des relations de nature contractuelle ou des liens d'adhésion, d'actionnariat ou de contrôle au sens du droit des sociétés, en tant que ces informations sont une déclinaison de l'obligation de déclarer, aux mêmes fins de publication, les informations relatives au contenu de l'accord ou à la nature du lien avec les mandants étrangers.

En revanche, s'il a admis que ces dispositions permettaient également d'exiger, dans leur texte réglementaire d'application, la déclaration à la HATVP des informations relatives à l'identité de ces intermédiaires, le Conseil d'État a considéré qu'elles ne donnaient pas une base légale suffisante pour prévoir, au niveau réglementaire, leur publication sur le répertoire, faute de disposition expresse en ce sens, alors qu'une telle publication serait susceptible de porter atteinte à des secrets protégés par la loi ou à la protection de la vie privée des personnes concernées.

En deuxième lieu, si la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a indiqué, dans son [avis du 7 mai 2025](#), que la HATVP allait traiter des données à caractère personnel pour plusieurs finalités (tenue et la publication du répertoire, création d'un téléservice destiné aux personnes redevables des obligations déclaratives, contrôle du respect de ces obligations et accompagnement des responsables publics concernés) et estimé que ces finalités, nécessaires à l'exécution de la mission d'intérêt public de transparence des activités d'influence étrangère, relevaient du règlement (UE) [2016/679](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD), le Conseil d'État a réservé sa position sur cette appréciation, n'excluant pas, eu égard aux finalités de



ces traitements, qu'ils nécessitent une autorisation spéciale par un acte réglementaire pris à cette fin, en application de [l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978](#) relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

En troisième lieu, s'agissant de l'entrée en vigueur du texte, si [la loi du 25 juillet 2024](#) a prévu une entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2025, le Conseil d'État constate que le décret nécessaire à leur application n'a pas été pris avant cette date.

Se fondant sur [l'article 1^{er} du code civil](#), il a considéré que ces dispositions législatives, en particulier les obligations déclaratives mises à la charge des personnes concernées, nécessitaient les mesures réglementaires d'application prévues par le décret, pour permettre à ces personnes de connaître la teneur précise et complète de leurs nouvelles obligations, qui présentent une certaine complexité et dont la méconnaissance est punie de sanctions pénales.

Dès lors, il a considéré, pour des motifs de sécurité juridique, qu'une entrée en vigueur différée de ce décret était nécessaire, afin de laisser aux personnes concernées un délai suffisant pour les mettre en mesure de respecter leurs nouvelles obligations, ayant pour effet de reporter la mise en application des dispositions législatives en cause. Il a considéré qu'une entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2025, suffisamment rapprochée de la date du 1^{er} juillet 2025, satisfaisait à ces exigences.

Décret portant restitution à un État étranger de restes humains appartenant aux collections publiques nationales - 1) Nature du décret – Décision d'espèce – 2) Conditions de conformité aux règles régissant les restitutions (INT – 409261 – 11/03/2025)

Le décret par lequel il est procédé à la restitution, à un État qui en fait la demande, de restes humains appartenant aux collections publiques nationales présente le caractère d'une décision d'espèce. Il est publié au *Journal officiel* de la République française et notifié à l'État demandeur. Il entre en vigueur au lendemain de sa publication.

Les restes humains concernés cessent de faire partie des collections publiques nationales au moment de leur remise effective à l'État demandeur. Il y a lieu de prévoir un délai de restitution adapté aux circonstances de l'espèce. La remise ne peut, en tout état de cause, intervenir plus d'un an après la publication du décret. Si la restitution n'est pas intervenue à cette date, le décret cesse alors de produire ses effets.

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) s'assure de la conformité du projet de décret portant restitution de restes humains aux exigences posées par la [loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023](#) relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques et par le [décret n° 2024-632 du 28 juin 2024](#) pris pour son application, respectivement codifiés aux articles [L. 115-5](#) à L. 115-9 et [R. 115-11](#) à R. 115-14 du code du patrimoine.

Il convient de vérifier que le projet de décret répond aux conditions suivantes de droit et de fait :

1° La demande de restitution a été formée par un État, agissant le cas échéant au nom d'un groupe humain. Dans ce dernier cas, il revient à l'administration de vérifier que ce groupe humain se conçoit lui-même comme tel, que son histoire justifie cette dénomination et qu'il conserve une importance démographique. La demande doit



avoir été adressée au Gouvernement français par une personne apte à représenter l'État demandeur.

2° Si l'identification des restes humains est incertaine, notamment en ce qui concerne leur date ou leur origine, un comité scientifique a été créé et consulté, dans les conditions prévues à l'article [L. 115-7 du code du patrimoine](#). Le rapport de ce comité a été remis au Gouvernement, aux commissions permanentes chargées de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat et à l'État demandeur.

3° Les restes humains concernés sont ceux de personnes mortes après 1500. La date de leur mort présumée est attestée par tous moyens, le cas échéant, par le comité scientifique.

4° Il est établi par le dossier que les circonstances sont de nature à permettre de considérer qu'il est porté atteinte :

- soit au principe de la dignité de la personne humaine lors de la collecte des restes : l'atteinte, qui concerne dans ce premier cas la collecte des restes et non pas leur conservation, s'apprécie selon le sens que la France donne au principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine ([CC, décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994](#))

- soit au respect de la culture et des traditions du groupe humain concerné : l'atteinte, qui porte dans ce second cas sur la conservation des restes et non pas sur leur collecte, s'apprécie selon le sens que le groupe humain, au nom duquel l'État demandeur agit, donne au respect de sa propre culture et de ses propres traditions.

5° La sortie du domaine public est réalisée à des fins funéraires. Celles-ci s'apprécient à l'aune des pratiques de l'État demandeur ou du groupe humain concerné, vérifiées par l'administration française, qui en précise les modalités dans le dossier qu'elle adresse au Conseil d'État. Ces pratiques peuvent inclure notamment l'inhumation, la crémation ou l'embaumement.

6° L'établissement où sont conservés les restes humains a été informé par les autorités françaises de la démarche de restitution. Cette information est attestée par les pièces du dossier adressé au Conseil d'État.

■ Pouvoirs de l'administration

Circonstances exceptionnelles – Absence – Cyclone *Chido* à Mayotte – Mesures d'urgence en matière civile (INT – 409140 – 24/01/2025)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret portant diverses mesures urgentes en matière civile applicables à Mayotte, pour faire face aux conséquences du cyclone *Chido*, lui a donné un avis favorable, sous réserve des observations qui suivent.

Il est admis par la jurisprudence du Conseil d'État, statuant au contentieux, depuis le début du XX^e siècle, que des situations exceptionnelles peuvent autoriser l'administration à s'écarter temporairement de certaines exigences résultant du principe de légalité, afin de préserver un intérêt général ou d'assurer la continuité du service



public. À ce titre, s'il peut être loisible au Gouvernement de prendre par décret des mesures relevant normalement du domaine de la loi, c'est, toutefois, aux strictes conditions d'existence d'événements graves et imprévus exigeant une intervention urgente, d'impossibilité de respecter l'intégralité des exigences légales pour faire face à la crise et de persistance de circonstances exceptionnelles à la date de la décision les invoquant. Les mesures prises doivent être strictement nécessaires à l'atteinte des objectifs visés.

Dans ce cadre, le Conseil d'État écarte la disposition portant de cinq à vingt-et-un jours le délai, fixé à l'article 55 du code civil, au cours duquel doit être déclarée la naissance d'un enfant devant l'officier d'état civil situé à Mayotte, pour les naissances survenues entre le 9 décembre 2024 et jusqu'à la date mentionnée à l'article 1^{er} du décret. Compte tenu de la désorganisation du fonctionnement des services de l'état civil et des juridictions judiciaires à la suite du passage du cyclone *Chido* à Mayotte, le Gouvernement, se fondant sur l'existence de circonstances exceptionnelles, souhaitait prendre, par voie réglementaire, la mesure précitée afin de ne pas accroître la charge du tribunal judiciaire de Mamoudzou, seul compétent à Mayotte pour statuer sur les demandes de déclaration judiciaire de naissance quand une naissance n'a pas été déclarée dans le délai légal à l'état civil. Or, il ne ressort pas des informations communiquées au Conseil d'État que les difficultés de fonctionnement des juridictions seraient telles qu'elles justifieraient par elle-même pareille atteinte à la compétence du législateur alors que la déclaration judiciaire de naissance n'est enserrée dans aucun délai, et que le projet de décret en facilite l'accomplissement, par la possible dispense de comparution personnelle. Ce constat conduit à lui seul à exclure que la mesure proposée par le Gouvernement soit justifiée par l'impossibilité de respecter la légalité pour faire face à la crise, et strictement nécessaire au regard de l'obligation d'enregistrer les naissances intervenues à Mayotte depuis le passage du cyclone *Chido*.

Par ailleurs, le Conseil d'État observe que les modifications procédurales dérogatoires au droit commun prévues aux articles 2, 3 et 5 du projet de décret, permettant d'accélérer le traitement des affaires dont sont ou seront saisies les juridictions judiciaires statuant en matière non pénale à Mayotte, aboutissent à priver les justiciables mahorais de certains droits dont bénéficient en principe tous les justiciables français. Toutefois, il n'écarte pas ces dispositions, l'atteinte ainsi portée à l'égalité des justiciables demeurant limitée au regard de l'objectif visant à éviter une embolie du service public de la justice à Mayotte.

■ Principes généraux du droit

Existence de voies de recours – Protection des victimes de violence – Ordonnance provisoire de protection immédiate – Illégalité d'un projet de décret excluant tout recours (INT – 409056 – 07/01/2025)

Saisi d'un projet de décret relatif à l'ordonnance de protection et à l'ordonnance provisoire de protection immédiate, définissant les modalités d'application de l'[article 1^{er}](#) de la loi n° 2024-536 du 13 juin 2024 renforçant l'ordonnance de protection et créant l'ordonnance provisoire de protection immédiate (OPPI), le Conseil d'État

(section de l'intérieur) y a donné un avis favorable, sous réserve des observations suivantes. Le projet initial du Gouvernement comportait, à l'article 9 du décret, l'insertion d'une disposition selon laquelle « Art. 1136-15-2. – I. – *Le juge statue sans audience sur cette demande par ordonnance insusceptible de recours, dans un délai de vingt-quatre heures à compter de sa saisine.* ». Le Conseil d'État a estimé que cette absence de tout recours à l'encontre de l'OPPI compromettait la légalité du décret la régissant. L'ampleur des atteintes aux libertés fondamentales résultant d'une ordonnance rendue sans procédure contradictoire, même pour une durée limitée, impose, au nom des exigences conventionnelles et constitutionnelles, qu'un recours effectif soit garanti à la personne à laquelle l'ordonnance fait grief. Le Conseil d'État a estimé que le référé-rétractation prévu aux articles [496 alinéa 2](#) et [497](#) du code de procédure civile pour les ordonnances sur requête est la voie de recours adéquate, permettant au juge de corriger à bref délai les erreurs de fait ou de procédure les plus évidentes. Au regard des contraintes que l'urgence de ces mesures fait peser sur l'organisation des juridictions, il a noté que porter le recours devant le juge auteur de l'ordonnance permet d'organiser une permanence unique pour prendre les ordonnances provisoires et connaître des recours à leur encontre, tandis que l'obligation d'organiser au plus dans les six jours une audience pour statuer sur une ordonnance définitive permettra le plus souvent de constater que le recours est devenu sans objet, limitant dès lors la charge nouvelle qu'il représente.

Décret en Conseil d'État non codifié prévoyant que certaines de ses dispositions peuvent être modifiées par décret simple – Nécessité, en cas de modification de ces dispositions par un nouveau décret en Conseil d'État, d'une nouvelle disposition prévoyant expressément qu'elles pourront être à l'avenir modifiées par décret simple (FIN – 409504 – 13/05/2025)

Saisi d'un projet de décret modifiant le [décret n° 2012-432 du 30 mars 2012](#) relatif à l'exercice de l'activité d'expertise comptable, lequel prévoyait que certains de ses articles pouvaient être modifiés par décret simple, le Conseil d'État (section des finances) estime que la modification de ces articles par un nouveau décret en Conseil d'État rend nécessaire, pour maintenir la faculté de les modifier ultérieurement par décret simple, que ce décret modificatif comprenne une disposition prévoyant expressément une telle faculté.

3.1.5. Application dans le temps

Déplafonnement des primes négatives des contrats d'énergie renouvelable – Effet rétroactif (AG/FIN – 409889 – 01/10/2025)

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, le Conseil d'État est saisi de dispositions modifiant de manière rétroactive les règles applicables aux contrats de complément de rémunération incluant un plafonnement du reversement des primes négatives par les producteurs à Électricité de France, et prévoyant que ce reversement est calculé en fonction d'un prix seuil, qui correspond à une trajectoire



d'évolution des prix de marché que les producteurs pouvaient raisonnablement anticiper à la date à laquelle ils ont demandé à conclure un contrat.

Ces dispositions visent à remplacer celles de l'article 230 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, déclarées contraires à la Constitution par la décision [n° 2024-1119/1125 QPC](#) du 24 janvier 2025 du Conseil constitutionnel, qui se substituaient elles-mêmes à celles de l'article 38 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, déclarées contraires à la Constitution par la décision [n° 2023-1065 QPC](#) du 26 octobre 2023.

En premier lieu, le Conseil d'État estime qu'en corrigeant les effets d'aubaine dont ont bénéficié, dans un contexte de forte hausse des prix de l'électricité, les producteurs qui ont reçu un soutien public, afin d'atténuer l'effet préjudiciable de cette hausse pour le consommateur final, les dispositions en cause poursuivent, ainsi que le Conseil constitutionnel l'a jugé dans ses décisions des 26 octobre 2023 et 24 janvier 2025, un objectif d'intérêt général fondant le législateur « à supprimer, de façon rétroactive, le plafonnement des primes négatives reversées par les producteurs ». Il note que, dès lors qu'elles reposent sur le même mécanisme que celui adopté dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2022, qui permet de préserver les espérances de gains, liés à une hausse tendancielle des prix de l'électricité, qu'avaient pu former les producteurs à la date à laquelle ils ont pris leur décision d'investissement, elles ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit au maintien des conventions légalement conclues.

En deuxième lieu, compte tenu des motifs retenus par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 26 octobre 2023, le Conseil d'État considère que, dès lors que le texte définit avec une précision suffisante les critères de détermination du prix seuil, le législateur peut, sans méconnaître l'étendue de sa compétence, renvoyer la détermination de la trajectoire chiffrée de prix seuils à un arrêté ministériel pris après avis rendu public de la CRE.

En troisième lieu, le Conseil d'État relève que la modification des éléments de calcul du complément de rémunération, qui n'a pas pour effet de remettre en cause le principe du droit à une rémunération raisonnable des capitaux immobilisés, si elle porte atteinte au droit de propriété protégé par l'[article 2](#) de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne constitue pas une privation de ce droit au sens de l'article 17. Il estime que cette atteinte, dès lors qu'elle est justifiée par un motif d'intérêt général et est proportionnée à l'objectif poursuivi, ne méconnaît pas les exigences résultant de cet article 2.

Révision rétroactive des tarifs d'achat de certains contrats de production photovoltaïque (AG/FIN – 409889 – 01/10/2025)

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, le Conseil d'État a été saisi de dispositions modifiant l'[article 225](#) de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021. Cet article permet aux ministres chargés de l'énergie et du budget de définir par un arrêté, pris après avis public de la Commission de régulation de l'énergie, les conditions dans lesquelles peut s'appliquer aux contrats en cours, conclus entre 2006 et 2010, une réduction du tarif auquel les distributeurs



d'électricité sont tenus d'acheter l'électricité produite par certains producteurs d'énergie renouvelable. À la suite de l'annulation de l'arrêté du 26 octobre 2021 pris sur ce fondement, les dispositions du projet de loi de finances pour 2026 dont le Conseil d'État a été saisi visent à ce qu'afin de réduire le tarif d'achat, un nouvel arrêté soit non seulement immédiatement applicable aux contrats en cours, conclus entre 2006 et 2010, mais prenne aussi effet rétroactivement, à compter du 1^{er} janvier 2025.

Le Conseil d'État estime en premier lieu que les dispositions en cause poursuivent, ainsi que le Conseil constitutionnel l'a jugé dans sa décision [n° 2020-813 DC](#) du 28 décembre 2020, une finalité d'intérêt général de nature à justifier l'application de dispositions rétroactives aux contrats en cours. Il observe que l'effet d'aubaine que l'article 225 de la loi de finances pour 2021 vise à supprimer s'accroît lorsque les prix de marché de l'électricité sont, comme le font apparaître les prévisions actuelles, durablement inférieurs au tarif d'achat garanti aux producteurs. En outre, le Conseil d'État considère que ces dispositions ont également pour objet de rendre effective l'intention exprimée par le législateur en adoptant l'article 225 de la loi de finances pour 2021.

En second lieu, le Conseil d'État relève, tout d'abord, que la mesure intervient alors que l'article 225 de la loi de finances pour 2021 est susceptible d'être immédiatement appliqué aux contrats en cours à tout moment, ensuite, que la portée de la rétroactivité est limitée à l'année au cours de laquelle le projet de loi de finances initiale pour 2026 sera déposé, enfin, que la mesure ne prive pas les producteurs des garanties légales existantes et qu'elle ne supprime aucune possibilité pour eux de faire des gains imprévus. Il considère dès lors que les dispositions en cause ne portent une atteinte disproportionnée ni au droit au maintien des conventions légalement conclues, ni au droit de propriété tels qu'ils sont protégés par la Constitution.

Dispositions d'une loi du pays de Nouvelle-Calédonie appliquant un droit d'enregistrement minoré à des transactions réalisées antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du pays – Rupture de l'égalité des contribuables devant les charges publiques au regard de l'effet incitatif recherché par la mesure (FIN – 409222 – 11/03/2025)

Le Conseil d'État (section des finances) est saisi d'une proposition de loi du pays portant diverses mesures de sauvegarde économique et de reconstruction, dont l'article 1^{er} prévoit que les ventes d'immeubles bâtis ou en état futur d'achèvement dont le propriétaire se réserve la jouissance à titre d'habitation principale, sont soumises au droit proportionnel d'enregistrement minoré mentionné au II de l'[article R. 283](#) du code des impôts de la Nouvelle-Calédonie. Le Conseil d'État relève, au vu de l'exposé des motifs de la proposition de loi du pays, que cette mesure a pour objectif d'encourager la reprise des transactions immobilières en Nouvelle-Calédonie afin de soutenir les secteurs de l'immobilier et de la construction. Il observe qu'il est prévu d'appliquer cette mesure aux ventes pour lesquelles la signature de l'acte intervient à compter du 1^{er} janvier 2025, soit antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du pays, et jusqu'au 31 décembre 2028. Au regard de l'effet incitatif recherché, il estime que le caractère rétroactif ainsi donné au dispositif encourt la critique en ce qu'il entraîne une rupture de l'égalité des contribuables devant les charges publiques



(CC, 16 août 2007, [n° 2007-555 DC](#)). Il suggère en conséquence de prévoir que les dispositions en cause sont applicables aux transactions réalisées à compter de l'entrée en vigueur de la loi du pays et jusqu'au 31 décembre 2028.

Dispositifs fiscaux de soutien au secteur agricole ne poursuivant pas un objectif incitatif – Conformité à la Constitution d'une entrée en vigueur rétroactive (AG/FIN – 409889 – 09/09/2025)

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026, le Conseil d'État est saisi d'un projet d'article prévoyant divers dispositifs fiscaux de soutien au secteur agricole. Examinant les modifications apportées par ce projet au III de l'[article 73 A](#) du code général des impôts, le Conseil d'État estime qu'il est loisible au Gouvernement d'offrir aux exploitants agricoles, de manière rétroactive, au titre des exercices clos entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2024, la faculté d'appliquer la provision pour augmentation de la valeur des stocks de vaches laitières ou allaitantes, qui ne poursuit pas, à titre principal, un objectif incitatif, et de prévoir que les contribuables concernés ne pourront pas concurremment bénéficier de la déduction pour augmentation des stocks de vaches prévue par l'[article 70](#) de la loi de finances pour 2024.

Les dispositions soumises à l'examen du Conseil d'État modifient également le D du III de l'[article 70](#) de la loi de finances pour 2025 afin que toutes les transmissions intervenant à compter du 15 février 2025, y compris lorsque le bail a été signé avant le 1^{er} janvier 2025, puissent bénéficier du rehaussement des seuils au-delà desquels s'applique la réduction de 75 % à 50 % de l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) à raison de la transmission de biens ruraux donnés à bail à long terme ou à bail cessible, prévue à l'[article 793 bis](#) du code général des impôts. Le Conseil d'État relève d'une part que le renforcement de l'exonération partielle de DMTG résultant de l'article 70 de la loi de finances pour 2025 ne poursuit pas un objectif incitatif, mais un objectif d'allègement de la charge fiscale liée aux transmissions et, d'autre part, que le fait de subordonner le bénéfice de cette mesure à la signature d'un bail postérieur au 1^{er} janvier 2025 était de nature à en réduire fortement la portée en conduisant à différer des opérations de donation au-delà de cette date. Il en déduit qu'il est loisible au Gouvernement de supprimer cette condition et d'appliquer la mesure, de façon partiellement rétroactive, à toutes les transmissions intervenues à compter du 15 février 2025.

3.1.6. Validation législative

Validation législative de décisions rejetant le versement de certaines indemnités (AG/FIN – 409889 – 01/10/2025)

Dans la cadre du projet de loi de finances pour 2026, le Conseil d'État est saisi d'un projet d'article ayant pour objet la validation législative de décisions refusant le versement de l'allocation spéciale prévue pour les ingénieurs civils de la défense par le [décret n° 89-755 du 18 octobre 1989](#) et de l'indemnité de fonctions techniques des techniciens supérieurs d'études et de fabrications régie par le [décret n° 89-752 du 18 octobre 1989](#). Le Conseil d'État relève que, conformément aux exigences posées

par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (cf. notamment CC, 23 septembre 2011, [n° 2011-166 QPC](#), cons. 4), la mesure réserve expressément les décisions de justice passées en force de chose jugée, que les décisions qu'elle entend valider n'ont pas trait à la matière pénale, qu'elle ne méconnaît aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle et que sa portée est strictement définie. S'agissant de la condition tenant à un motif impérieux d'intérêt général, le Conseil d'État note que la mesure entend corriger les conséquences d'une malfaçon réglementaire, tenant à l'oubli d'abroger les dispositions prévoyant l'existence des deux primes en cause au moment de la mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire, et qu'elle vise à prévenir un enrichissement sans cause des agents concernés, alors que, d'une part, le montant de chacune des deux primes a été intégralement inclus dans l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) versée à compter du 1^{er} décembre 2016 et que, d'autre part, selon les éléments portés à sa connaissance, il ressortait de manière claire et univoque des informations transmises par l'administration aux agents ainsi qu'à leurs organisations représentatives que la volonté du Gouvernement était de mettre fin au versement de ces deux primes concomitamment à la mise en œuvre du nouveau régime. Le Conseil d'État relève également que le versement des primes à l'ensemble des agents concernés représenterait une dépense totale de 147 millions d'euros et induirait une charge administrative importante pour les services compétents. Il estime qu'il en résulte que la mesure est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général.



3.2. Aide sociale

Nouvelles conditions d'attribution des aides personnelles au logement aux étudiants ressortissants de pays tiers (AG/FIN – 409889 – 01/10/2025)

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, le Conseil d'État est saisi d'un article réformant le régime des aides personnelles au logement (APL) perçues par les étudiants.

S'agissant des dispositions de cet article prévoyant d'exclure du bénéfice des APL, sauf lorsqu'ils sont titulaires d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux, les étudiants étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, le Conseil d'État constate qu'elles aboutissent à fixer les nouvelles conditions d'accès aux APL des étudiants ressortissants de pays tiers par renvoi aux conditions d'attribution des bourses sur critères sociaux, dont les catégories sont définies à l'[article D. 821-1](#) du code de l'éducation et précisées tous les ans par une circulaire du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Il rappelle qu'en réservant à la loi la détermination des principes fondamentaux de la sécurité sociale, l'[article 34](#) de la Constitution a entendu englober dans ces termes l'ensemble des systèmes de protection sociale, sans distinguer suivant que la protection est aménagée au moyen de mécanismes d'assurance ou d'assistance, de sorte qu'il y a lieu de ranger au nombre des principes fondamentaux qui relèvent de la compétence législative, la détermination des catégories de personnes appelées à bénéficier des prestations ainsi que la définition de la nature des conditions exigées pour leur attribution. En conséquence, le Conseil d'État estime nécessaire, afin de prévenir toute incompétence négative du législateur, de reproduire, dans le projet de loi, pour les seuls besoins de l'accès des étudiants ressortissants de pays tiers aux APL, la liste des catégories de conditions auxquelles l'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux peut être subordonnée telle qu'elle figure à l'article D. 821-1 du code de l'éducation.

D'autre part, le Conseil d'État relève que l'accès aux bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux se caractérise depuis plusieurs années par l'application de conditions de ressources plus exigeantes que celles prévues aujourd'hui pour l'accès des étudiants aux APL, ainsi que de conditions de durée de domiciliation en France et de rattachement à un foyer fiscal en France. Sur ces conditions de durée, le Conseil d'État estime qu'eu égard au quantum de deux ans actuellement prévu par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, très significativement inférieur à celui de cinq ans censuré par le Conseil constitutionnel au sujet de l'accès des étrangers à diverses prestations sociales (CC, 11 avril 2024, [n° 2024-6 RIP](#)), une telle exigence n'est pas de nature à méconnaître les exigences découlant du onzième alinéa du [Préambule de 1946](#) et qu'elle ne méconnaît pas non plus des exigences d'ordre conventionnel. Il attire néanmoins l'attention du Gouvernement



sur la nécessité de veiller à ce que d'éventuelles évolutions de ces conditions fixées au niveau réglementaire n'emportent pas, à l'avenir, de méconnaissance de ces exigences constitutionnelles et conventionnelles.

Le Conseil d'État relève enfin que le renvoi au régime des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, qui suppose un délai de deux ans de présence ininterrompue pour l'obtention de celles-ci, entraînerait, pour les étudiants ressortissants de pays tiers qui se trouveraient en France depuis moins de deux ans, une perte automatique d'accès aux APL, alors même qu'ils respecteraient d'ores et déjà les nouvelles conditions de ressources induites par ce renvoi. Dès lors que l'objectif retenu par le Gouvernement est, d'après les termes de l'étude d'impact, de « *cibler les aides versées aux étudiants étrangers sur les publics qui en ont le plus besoin* », le Conseil d'État suggère d'introduire une disposition transitoire reportant l'application des conditions de durée de domiciliation en France et de rattachement à un foyer fiscal en France, issues du régime des bourses, jusqu'à l'expiration d'un délai de même durée que celui qui est nécessaire pour satisfaire ces conditions.



Demandeur d'asile faisant l'objet d'une mesure d'assignation à résidence – Exigences constitutionnelles de délivrance de saufs conduits (INT – 410217 – 02/12/2025)

Saisi d'un projet de décret modifiant le code de l'entrée et du séjour des étrangers et des demandeurs d'asile (CESEDA) en application de la [loi n° 2025-796 du 11 août 2025](#) visant à faciliter le maintien en rétention des personnes condamnées pour des faits d'une particulière gravité et présentant de forts risques de récidive, le Conseil d'État (section de l'intérieur) a écarté le second alinéa de l'article R. 523-6 du CESEDA issu du projet de décret. Applicable au demandeur d'asile assigné à résidence, cet alinéa prévoit que lorsque, à la suite des convocations de l'autorité administrative compétente, la présence du demandeur d'asile aux entretiens prévus aux [titres II et III du livre V](#) du CESEDA, nécessaires au traitement de sa demande d'asile, est susceptible de le conduire à méconnaître les obligations résultant de la mesure d'assignation à résidence, il en informe l'autorité mentionnée au premier alinéa. Celle-ci lui remet un sauf-conduit permettant de se rendre à l'entretien.

S'il appartient à l'autorité administrative, en application de l'article [R. 733-1](#) du code, de définir les conditions dans lesquelles le demandeur d'asile assigné à résidence est autorisé à circuler, l'aménagement possible de ces conditions ne saurait légalement se limiter à la délivrance de saufs-conduits pour les seules nécessités de se rendre aux entretiens fixés par l'autorité administrative compétente. La réponse à une convocation juridictionnelle, l'obligation de répondre à des formalités administratives, celle de satisfaire à certaines nécessités absolues relevant de la vie courante telle que, par exemple, une consultation médicale, constituent autant de motifs nécessitant que le demandeur d'asile soit autorisé à ne pas respecter, dans la mesure nécessaire, les limites imposées par l'assignation à résidence. Refuser un sauf-conduit en ce cas méconnaîtrait les exigences constitutionnelles. En conséquence, le second alinéa de l'article R. 523-6 apparaît trop restrictif, en ce qu'il peut être lu comme n'autorisant qu'un seul motif de délivrance de sauf-conduit voire comme interdisant d'en délivrer lorsqu'un texte n'en prévoit pas l'existence.

Si la pratique administrative s'inscrit d'ores et déjà et en l'espèce, dans le respect des obligations légales, celles-ci mériteraient sans doute d'être rappelées par une instruction ministérielle. Au-delà, le Conseil d'État estime que la pleine satisfaction des exigences constitutionnelles ne peut résulter que de l'adoption de dispositions législatives précisant dans le CESEDA les motifs pour lesquels les obligations imposées par une mesure d'assignation à résidence d'un demandeur d'asile doivent, dans la mesure nécessaire, être provisoirement suspendues par l'autorité administrative qui délivre le sauf-conduit.

3.4. Agriculture et forêts

Illégalité de l'exclusion de certaines parcelles enclavées dans les principaux massifs d'une forêt lors du classement de celle-ci en forêt de protection (TP – 409789 – 12/11/2025)

Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi d'un projet de décret de classement de la forêt de Montmorency en forêt de protection, constate qu'il répond aux motifs prévus aux 2° et 3° de [l'article L. 141-1 du code forestier](#) puisqu'il est fondé sur la proximité de cette forêt avec l'agglomération parisienne et que son maintien s'impose pour le bien-être de la population.

Le périmètre soumis à enquête publique est constitué principalement de trois ensembles, la forêt domaniale de Montmorency, à titre principal, ainsi que les forêts communales de Saint-Brice-sous-Forêt et de Piscop et les forêts communales d'Andilly et de Montlignon, complétés de franges de bois et forêts privés.

Le Conseil d'État relève, d'une part, que le périmètre du classement projeté n'inclut pas des espaces boisés qui auraient pu permettre la constitution de couloirs forestiers et écologiques entre différents ensembles boisés. N'ont ainsi pas été retenus la réserve boisée foncière de Montlignon, d'une surface de 22 ha environ, initialement exclue en vue de la réalisation d'un projet de déviation de route départementale (abandonné depuis), ou encore les bois du golf de Domont, s'étendant sur plus de 50 hectares, la pratique du golf ayant été jugée par l'administration comme incompatible avec le statut de forêt de protection, alors pourtant que les bois rattachés à d'autres golfs de la région (Saint-Germain-en-Laye, Rambouillet notamment) font l'objet d'un tel statut, et que le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) classe ce golf comme espace naturel et boisé à préserver. Il recommande donc au Gouvernement d'engager une procédure en vue d'un classement complémentaire de ces zones, afin d'éviter d'aggraver les fragmentations des massifs forestiers et de préserver les réservoirs biologiques, conformément aux objectifs assignés par le Gouvernement à ce classement.

Le Conseil d'État relève, d'autre part, que le projet exclut du périmètre de protection plusieurs parcelles situées à l'intérieur de la forêt de Montmorency. Il rappelle qu'un périmètre de protection n'est pas nécessairement limité aux parties réellement boisées présentant l'aspect d'une forêt mais peut inclure également, dans un objectif de cohérence et de protection, des parties plus ou moins parsemées de végétation (TP – 357043 – 16/05/1995) et que la légalité d'un décret portant classement comme forêt de protection peut être utilement contestée au motif qu'en excluant certaines parcelles du périmètre de protection, l'administration a fait une inexacte application des dispositions de l'article L. 411-1 du code forestier (CE, 22 mai 2012, *Association de défense des propriétaires privés fonciers et autres*, n°s [333654](#), [334130](#), T.). Il considère que l'exclusion du périmètre proposé des parcelles de la forêt domaniale gérée par l'Office national des forêts (ONF) que sont le Château de la chasse, pourtant emblème de la forêt de Montmorency, l'emprise du château du



Bois Corbon, détruit depuis des années, la maison basse du Bois Corbon, la maison haute du Bois Corbon et les bois du fort de Domont, ne peut être justifiée par la circonstance que ces parcelles ne sont pas entièrement boisées et supportent des constructions, notamment des bureaux de l'ONF, au regard de l'objectif que poursuit un classement, qui est d'assurer de manière complète et cohérente la préservation de ces espaces boisés, alors surtout que ces parcelles, de faible superficie, sont parties intégrantes du massif forestier (CE, 16 décembre 2005, *Groupement forestier des ventes de Nonant*, n° [261646](#), Rec.). La circonstance que l'ONF aurait l'intention de procéder à la vente de certains de ces immeubles n'est pas davantage de nature à justifier leur exclusion.

Il en va de même de plusieurs parcelles boisées classées en zone N dans le plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Brice-sous-Forêt, qui n'ont été pas incluses dans le périmètre de la forêt de protection alors qu'elles sont, elles aussi, enclavées dans le massif forestier. Pour justifier ce parti, le Gouvernement invoque le fait qu'un restaurant et un parking ont été construits sur ces parcelles. Pour autant, ces terrains n'ont pas perdu, de ce seul fait, leur destination forestière et, au surplus, il apparaît que les constructions qu'ils supportent ont été édifiées de manière illégale. Le Conseil d'État estime donc que ces exclusions constituent une inexacte application de l'article L. 411-1 du code forestier et que ces parcelles ont vocation à figurer dans le périmètre de la forêt de protection. Pour celles pour lesquelles une nouvelle enquête publique complémentaire n'est pas nécessaire dans la mesure où, tant en amont de l'enquête qu'au cours de l'enquête publique réalisée, des demandes ont été formulées à cet effet, le Conseil d'État procède, en conséquence, à cette intégration.



3.5. Associations et fondations

Dénomination d'une fondation reconnue d'utilité publique – Urgence liée à une dénomination préjudiciable pour la fondation et de nature à mettre en cause son activité (INT – 409111 – 21/01/2025)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a donné un avis favorable au projet de décret approuvant des modifications apportées à la dénomination de la fondation reconnue d'utilité publique « Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés » sous les réserves suivantes.

À titre exceptionnel, dès lors que n'est pas constatée l'impossibilité du maintien de la reconnaissance d'utilité publique d'une fondation, si l'urgence le commande, le Gouvernement peut approuver par décret cette seule modification statutaire alors même que d'autres s'avèreraient nécessaires pour améliorer le respect des règles et principes gouvernant la reconnaissance d'utilité publique, dès lors que l'association s'engage à adopter les autres modifications nécessaires dans un délai raisonnable, de l'ordre de 12 à 18 mois.

Est ainsi regardée comme relevant d'une telle urgence et justifiant une modification limitée à cet objet, le changement de dénomination de la fondation dès lors, d'une part, que, dans les circonstances de l'espèce, le maintien de la dénomination antérieure engendrerait un préjudice tel à l'appel à la générosité publique qu'il serait de nature à mettre en cause la pérennité de la fondation, et, d'autre part, que la fondation s'est engagée à modifier dans un délai raisonnable ses statuts sur les points le nécessitant par ailleurs.

Fondation issue de la transformation d'une association – Garantie du principe d'indépendance des fondations à l'égard de leurs fondateurs (INT – 409014 – 07/01/2025)

Saisi d'un projet de décret portant reconnaissance de la fondation dite « Fondation Nationale des Beaux-Arts » comme établissement d'utilité publique par transformation de l'association dite « Société Nationale des Beaux-Arts », le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

S'agissant, d'une part, de la gouvernance de la fondation, le choix des partenaires institutionnels au sein du conseil d'administration doit permettre de conforter la réalisation de la mission d'intérêt général de la fondation, par l'expérience et le soutien qu'ils sont susceptibles de lui apporter. À cet égard, le choix en opportunité de l'association Gondishapour, dont la création est récente et l'objet restreint et éloigné de celui de la fondation, devrait faire l'objet d'une évaluation de sa pertinence à l'issue de la mise en place effective de la fondation. S'agissant, d'autre part, du financement de la fondation, la consistance de la dotation, composée de l'intégralité du patrimoine détenu par l'association transformée, n'est pas susceptible de produire des revenus financiers réguliers significatifs au regard du budget prévisionnel



de la fondation. La fondation devra donc s'assurer de disposer, notamment par l'intermédiaire du mécénat, de revenus suffisants pour garantir la réalisation de son objet d'intérêt général.

À cette occasion, le Conseil d'État a affermi plusieurs principes inhérents aux fondations reconnues d'utilité publique. D'abord, il n'y a pas lieu de procéder à une nouvelle vérification du caractère d'utilité publique d'une fondation issue de la transformation d'une association reconnue d'utilité publique (ARUP), sous réserve du respect de l'ordre public et du maintien de la réalité de l'activité déjà exercée. Il convient en revanche de vérifier que la dotation, par sa consistance et les revenus qu'elle est susceptible de produire, est de nature à garantir la pérennité, la viabilité et la soutenabilité financière à long terme de la fondation au regard de son objet d'intérêt général, sans pour autant qu'un montant prédéterminé ne soit exigé. Ensuite, le Conseil d'État a souligné que le principe d'indépendance des fondations à l'égard de leurs fondateurs s'applique au cas de la transformation d'une ARUP en application de l'[article 20-2](#) de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat. Dans ce cas, l'association transformée a la qualité de fondateur. Il convient de s'assurer que les conditions de fonctionnement de la fondation, en particulier la composition de son conseil d'administration ou de surveillance, garantissent que les membres ou dirigeants de l'association transformée ne contrôlent pas directement ou indirectement la fondation et la disposition de la dotation. Cela n'interdit pas que des personnalités qualifiées au sein du conseil puissent être désignées parmi les anciens membres ou dirigeants de cette association, à condition d'en réduire progressivement le nombre.

Dotation et ressources – Caractère acceptable, dans un cas particulier, d'une part des subventions publiques représentent 90 % des financements de la fondation (INT – 409988 – 07/10/2025)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet d'arrêté approuvant la modification des statuts de l'association reconnue d'utilité publique dite « Académie de la langue basque Euskaltzaindia », lui a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

Si la part de subventions publiques versées à une association peut légalement constituer un élément d'appréciation de l'utilité publique de sa mission, le Conseil d'État a relevé à cet égard que cette proportion s'élevait à plus de 90 %. Cependant, eu égard en l'espèce, d'une part, à la nature même de l'activité d'intérêt général que mène cette association qui ne saurait que difficilement attirer des financements privés, et, d'autre part, au fait que les financements en cause représentent pour l'essentiel la contrepartie de services non-lucratifs rendus à ses financeurs, le Conseil d'État a estimé que cette situation pouvait être regardée comme compatible avec les exigences attachées à la qualité d'établissement d'utilité publique.



3.6. Assurance et prévoyance

Projet de décret relatif à la modernisation des contrats dits « eurocroissance » (FIN – 410253 – 16/12/2025)

Saisi d'un projet de décret relatif à la modernisation des contrats dits « eurocroissance », le Conseil d'État (section des finances) en écarte les dispositions mettant à la charge des entreprises d'assurance, instituts de retraite et mutuelles une obligation d'informer l'ensemble des souscripteurs, bénéficiaires et adhérents des contrats sur les transferts d'actifs auxquels ces entités procèdent entre leur compte de résultat et la comptabilité auxiliaire d'affectation, notamment en vue de lisser le rendement des actifs concernés. L'institution d'une obligation à laquelle sont soumises des entreprises dans leurs relations avec leurs cocontractants relève en effet de la compétence du législateur en vertu de l'[article 34](#) de la Constitution. Toutefois, compte tenu de la nécessité d'assurer une information claire et transparente des souscripteurs du produit, comme l'a d'ailleurs relevé l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, le Conseil d'État recommande au Gouvernement de proposer dans les meilleurs délais au Parlement les dispositions législatives nécessaires à cet effet.



3.7. Capitaux, monnaie, banques

Portée de l'obligation de déclaration prévue à l'article L. 561-15 du code monétaire et financier – Obligation de déclarer non seulement les sommes obtenues par la commission d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an, mais aussi les opérations portant sur ces sommes (AG/FIN – 408941 – 23/01/2025) – [Avis relatif à la portée de la l'obligation de déclaration prévue à l'article L. 651-15 du code monétaire et financier](#), points 5 à 8



3.8. Collectivités territoriales

Institution d'un mécanisme d'écèlement visant à réduire du niveau de l'inflation l'évolution annuelle du montant des fractions de taxe sur la valeur ajoutée affectées aux collectivités locales – Absence d'incidence sur la prise en compte des impositions concernées dans les ressources propres des collectivités bénéficiaires (AG/FIN – 409889 – 16/09/2025)

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, le Conseil d'État est saisi d'un projet d'article prévoyant que, lorsque le taux d'évolution annuelle du montant des fractions de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) devant être affectées aux collectivités territoriales est positif, le montant versé est réduit du niveau de l'inflation.

Le Conseil d'État relève au préalable que les fractions de TVA affectées aux collectivités territoriales constituant le produit d'une imposition de toute nature dont la loi détermine, par collectivité, une part locale, ces fractions doivent être regardées, aux termes de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, comme des « *ressources propres* » de ces collectivités au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution et de l'[article LO. 1114-2](#) du code général des collectivités territoriales.

Le Conseil d'État constate, en premier lieu, que le dispositif proposé n'a ni pour objet ni pour effet de priver les collectivités territoriales affectataires de l'intégralité du produit de la dynamique nationale de la TVA, mais vise uniquement, en cas d'évolution à la hausse de ce montant, à en réduire partiellement la fraction affectée à ces collectivités, à hauteur du taux d'inflation, et sous réserve que cet écèlement ne conduise pas à une baisse en valeur de cette fraction par rapport au montant versé l'année précédente. En deuxième lieu, ce mécanisme d'écèlement ne décorrèle pas le montant des fractions de TVA affectées aux collectivités territoriales de la dynamique nationale de cette imposition. Enfin, aucune exigence constitutionnelle ne fait obstacle à ce que le législateur, lorsqu'il affecte une partie du produit d'une imposition nationale aux collectivités territoriales en vertu du deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, aménage, sur le fondement de la compétence qu'il tient de l'[article 34](#) de la Constitution, le régime applicable à cette imposition affectée. Le Conseil d'État en déduit qu'un tel dispositif n'est pas de nature à faire perdre aux fractions de TVA affectées aux collectivités territoriales leur caractéristique de ressources propres ni, dès lors, à avoir d'incidence sur le calcul de la part de ces ressources propres au sein des ressources totales des collectivités territoriales. Par suite, il estime que ce dispositif d'écèlement ne porte pas atteinte au principe d'autonomie financière des collectivités territoriales garanti par l'article 72-2 de la Constitution.

Dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales – Absence d'atteinte à la libre administration des collectivités locales (AG/FIN – 409889 – 16/09/2025)

Dans le cadre du projet de loi de finances, le Conseil d'État est saisi d'un projet d'article instaurant, après le mécanisme prévu par l'article 186 de la loi n° 2025-127



du 14 février 2025 de finances pour 2025, un nouveau dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales des collectivités territoriales pour 2026.

Le Conseil d'État estime que le régime retenu pour le nouveau dispositif applicable en 2026 ne s'écarte pas de celui applicable pour 2025 dans des conditions telles qu'elles modifieraient l'analyse de sa constitutionnalité au regard des principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales, telle qu'elle a été faite par le Conseil constitutionnel dans sa décision [n° 2025-874 DC](#) du 13 février 2025. Il estime, en outre, qu'est sans incidence sur cette analyse la succession dans le temps du dispositif adopté en 2025, dit « DILICO 1 » et de celui proposé pour 2026, dit « DILICO 2 », compte tenu de l'absence de tout « soclage » des prélèvements opérés au titre du « DILICO 1 ».

Le Conseil d'État relève, en revanche, une évolution significative du dispositif, en ce qui concerne le reversement des sommes mises en réserve qui, contrairement à ce qui prévalait dans le dispositif précédent, ne présente plus un caractère certain. Le reversement est en effet désormais conditionné, mais pour une part limitée à 0,32 % au plus des recettes des collectivités concernées, de sorte que ce mécanisme n'est pas de nature par lui-même à entraver la libre administration des collectivités territoriales (CC, 29 décembre 2014, [n° 2014-707 DC](#) ; CC, 29 décembre 2015, [n° 2015-725 DC](#)). En outre, si le dispositif proposé repose sur une logique d'évolution collective et si le Conseil constitutionnel a censuré une mesure d'inspiration proche en matière de dépenses de santé (CC, 18 décembre 1998, [n° 98-404 DC](#)), le Conseil d'État estime que ce précédent, se rapportant à un prélèvement fiscal pesant sur les revenus de personnes privées, dont le montant était directement corrélé à celui des dépassements constatés, n'est pas transposable à un mécanisme *sui generis* tel que celui prévu par le présent dispositif, conditionnant un reversement, échelonné sur plusieurs années, de recettes mises en réserve de personnes publiques, et dont le montant n'est pas calculé en fonction du dépassement constaté ni donc de la part que chaque collectivité ou groupement aurait pu prendre dans sa réalisation.

Le Conseil d'État estime, en conséquence, que ce nouveau dispositif de mise en réserve, y compris en ce qu'il conditionne les reversements à des objectifs de dépense appréciés à l'échelle de catégories de collectivités et de groupements, ne méconnaît ni les exigences de la libre administration des collectivités territoriales, ni celles du principe d'égalité.

Nouvelles modalités d'attribution des versements du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (AG/FIN – 409889 – 23/09/2025)

Le Conseil d'État est saisi d'un article du projet de loi de finances pour 2026 prévoyant notamment que les sommes versées par le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) aux communautés de communes, aux communautés d'agglomération et aux établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris seront versées l'année qui suit l'exercice au cours duquel les dépenses d'investissement éligibles sont réalisées, et non plus, comme le prévoient les dispositions du II de l'[article L. 1615-6](#) du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction en vigueur, l'année au cours de laquelle ces dépenses sont effectuées. Le Conseil d'État relève, en premier lieu, que cette mesure n'a pas de portée rétroactive :



pour l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les dépenses éligibles aux attributions de FCTVA au titre de l'exercice 2025 demeurent celles afférentes à cet exercice. En second lieu, si le Gouvernement évalue à 735 M€ le rendement budgétaire de cette mesure pour l'exercice 2026, ce montant doit être regardé, non comme une perte de ressources pour les EPCI concernés, mais comme un simple décalage calendaire dans la perception de celles-ci. Le Conseil d'État en déduit que la mesure proposée ne porte aucune atteinte à des situations qui seraient légalement acquises ni ne remet en cause les effets qui pourraient légitimement être attendus de telles situations.



3.9. Commerce, industrie, intervention économique de la puissance publique

■ Modalités de la réglementation économique

Modifications et radiations d'office dans le Registre national des entreprises (FIN – 409723 – 10/06/2025)

Saisi d'un projet de décret relatif aux modifications et radiations d'office dans le Registre national des entreprises, le Conseil d'État (section des finances) relève que certaines dispositions du décret prévoient de modifier le premier alinéa de l'[article R. 123-317](#) du code de commerce afin de permettre la radiation d'office du Registre national des entreprises de toute personne mentionnée aux 5° et 6° de l'[article L. 123-36](#) du même code dont l'immatriculation ou la modification de la situation ont été obtenues sur le fondement d'indications inexactes ou incomplètes, alors qu'en l'état actuel de ce texte, la radiation d'office n'est encourue qu'en cas d'usage d'une identité usurpée ou qui se révèle fausse. Par ailleurs, le projet de décret insère dans le code de commerce un nouvel article R. 123-311-1 prévoyant une procédure de rectification d'office pouvant être mise en œuvre en présence d'informations inexactes ou incomplètes. Le Conseil d'État estime que la modification ainsi apportée à la procédure de radiation d'office aboutit à prévoir des critères identiques pour engager d'office soit une procédure de rectification, soit une procédure de radiation, alors que cette seconde procédure devrait en principe être réservée aux cas les plus graves, tels que l'usurpation d'identité ou l'usage de documents falsifiés. Par suite, il n'a pu qu'écarter les dispositions en cause.

■ Réglementation des prix

Modification de l'article L. 442-5 du code de commerce pour que le seuil de revente à perte soit apprécié, dans certaines collectivités d'outre-mer, sans tenir compte du prix de transport – Dispositions compatibles avec la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur (AG/FIN-ADM – 409774 – 23/07/2025) – [Avis relatif au projet de loi de lutte contre la vie chère dans les outre-mer](#), point 11

Renforcement du dispositif de modération des prix, dit « bouclier qualité-prix », applicable dans certaines collectivités d'outre-mer – Compatibilité avec les normes de droit européen, sous réserve d'une réévaluation régulière de l'opportunité de maintenir le dispositif (AG/FIN-ADM – 409774 – 23/07/2025) – [Avis relatif au projet de loi de lutte contre la vie chère dans les outre-mer](#), point 16

Loi du pays modifiant, en Nouvelle-Calédonie, la définition des produits dont le prix peut être réglementé (FIN – 409701 – 23/07/2025)

Le Conseil d'État (section des finances) est saisi par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un projet de loi du pays portant diverses dispositions en



matière économique et douanière et comprenant, notamment, un article modifiant le II de l'[article Lp. 411-2](#) du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie, qui définit les produits et services dont le prix peut être réglementé en application du I du même article. Le 1° du II de l'article Lp. 411-2 ainsi modifié définit les produits et services de première nécessité comme ceux qui satisfont des besoins essentiels d'ordre alimentaire, sanitaire ou vestimentaire, et les produits et services de grande consommation comme ceux couramment consommés par les ménages, non durables ou semi-durables et répondant à des besoins réguliers et récurrents et prévoit que ces produits et services seront identifiés compte tenu de leur impact sur le budget des ménages.

Le Conseil d'État relève que, par sa décision [n° 2019-774 QPC](#) du 12 avril 2019, le Conseil constitutionnel a validé la conformité à la Constitution des dispositions du II de l'article Lp. 411-2, compte tenu de l'objectif d'intérêt général de protection des consommateurs poursuivi, du champ d'application des mesures en cause et des particularités économiques de la Nouvelle-Calédonie. Il constate que la nouvelle rédaction de cet article, telle qu'elle résultera du projet de loi du pays, comporte une définition suffisamment précise des caractéristiques des produits et services de première nécessité ou de grande consommation et conserve le critère tiré de leur impact sur le budget des ménages. Par suite, le Conseil d'État estime que les dispositions dont il est saisi ne sont pas entachées d'incompétence négative de la part du législateur du pays et ne méconnaissent aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle.

■ Défense de la concurrence

Modification des pouvoirs de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie – Atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre (FIN – 409593 – 08/07/2025)

Le Conseil d'État (section des finances) est saisi d'un projet de loi du pays portant modification de la partie législative du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie qui prévoit, notamment, de modifier l'[article Lp. 422-1](#) du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie, afin de permettre à l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie, « *en cas de caractéristiques propres à la structure et au fonctionnement du marché pertinent telles qu'une position dominante* », d'enjoindre à une entreprise de compléter ou modifier des accords ou actes par lesquels s'est constituée la puissance économique qui permet des pratiques soulevant des préoccupations de concurrence, « *notamment* » du fait de « *prix ou de marges élevés* », et, si c'est le seul moyen de mettre un terme à ces préoccupations, de céder des actifs.

Le Conseil d'État relève que ces dispositions ne définissent avec précision ni le fait générateur de la procédure susceptible d'aboutir à la résiliation de contrat ou à des cessions d'actifs, ni son champ d'application matériel, à savoir les caractéristiques ou les dysfonctionnements concurrentiels propres aux marchés de la Nouvelle-Calédonie justifiant de telles mesures. Il en déduit qu'en permettant, dans ces conditions, à l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie d'ordonner la réalisation de cessions d'actifs à raison de la seule détention d'une position dominante ou d'un certain niveau de parts de marché, indépendamment de toute pratique fautive imputable de



manière directe et certaine à une entreprise, ces dispositions s'éloignent de manière notable des principes généraux du droit de la concurrence et sont susceptibles de porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre (CE, 16 octobre 2013, *Société Électricité de Tahiti (EDT)*, [n° 365067 et 365068](#), Rec. ; CC, 5 août 2015, [n° 2015-715 DC](#)). Par ailleurs, en reportant ainsi sur l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie, du fait de l'utilisation de l'adverbe « notamment », le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par loi organique qu'au législateur du pays, ces dispositions méconnaissent la compétence du législateur du pays ainsi que l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.



3.10. Comptabilité publique et budget

■ Régime juridique des ordonnateurs et des comptables

Compétence des comptables de la Polynésie française pour représenter celle-ci dans les instances liées au recouvrement des impôts ou pour exercer les actions liées au recouvrement de ses créances – Compétence de l'Assemblée de la Polynésie française pour organiser ces actions dans le respect de la Constitution ainsi que des dispositions organiques, au rang desquelles figure le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable (FIN-INT – 409599 – 04/06/2025)

Saisi d'une demande d'avis présentée au tribunal administratif de la Polynésie française par le président de la Polynésie française et relative à l'autorité compétente pour intenter les actions contentieuses en matière de recouvrement des créances de la Polynésie française, le Conseil d'État (section des finances et section de l'intérieur réunies) rappelle en premier lieu qu'il résulte de l'objet et des termes mêmes de la [loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004](#) portant statut d'autonomie de la Polynésie française que la définition du régime budgétaire et comptable de la Polynésie française, de ses services et de ses établissements, dont le régime de recouvrement, ressortissent à la compétence des autorités de la Polynésie française.

En deuxième lieu, si [l'article 91](#) de la loi organique du 27 février 2004 dispose que le conseil des ministres, dans la limite des compétences de la collectivité, décide d'intenter les actions ou de défendre devant les juridictions au nom de la Polynésie française, il résulte toutefois des dispositions du chapitre IV du titre VI de la même loi organique, au nombre desquelles figurent les [articles 183](#), [184](#) et [185](#), ainsi que des dispositions ayant valeur de loi organique du titre VII de la deuxième partie du livre II du code des juridictions financières, au nombre desquelles figurent les articles [L.O. 272-2](#), [L.O. 272-32](#), [L.O. 274-4](#) et [L.O. 274-5](#), que le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable figure au nombre des règles de rang organique applicables en Polynésie française. Par suite, d'une part, les autorités de la Polynésie française ne peuvent modifier ou *a fortiori* écarter le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable. D'autre part, le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable fait obstacle à ce que l'article 91 de la loi organique de 2004 soit interprété en ce sens que le conseil des ministres de la Polynésie française serait compétent, en matière de recouvrement de créances, pour décider d'intenter des actions ou de défendre devant les juridictions au nom de ce territoire.

Les comptables publics de la Polynésie française sont donc compétents pour la représenter en défense devant les juridictions en ce qui concerne les recours formés devant toute juridiction contre les décisions prises par l'administration sur les contestations relatives au recouvrement des impôts, taxes, redevances et sommes quelconques dont la perception leur incombe. Ils sont également compétents pour exercer les actions en justice liées directement ou indirectement au recouvrement des créances de cette collectivité dont ils sont chargés. La Polynésie française, en l'occurrence l'Assemblée de la Polynésie française en application de [l'article 102](#) de



la loi organique du 27 février 2004, est compétente pour définir le régime budgétaire et comptable de la Polynésie française, de ses services et de ses établissements, en particulier pour organiser l'exercice des actions visées ci-dessus devant les juridictions, dans le respect des dispositions constitutionnelles et organiques mentionnées ci-dessus, qui n'ont ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à une réglementation de la Polynésie française qui aménagerait sans la dénaturer la compétence des comptables publics. En particulier, aucun principe de rang supérieur ne s'oppose à ce que cette compétence soit confiée, pour certaines créances, à des receveurs particuliers, comptables secondaires.

■ Régime juridique des lois de finances

Délai de dépôt du projet de loi de finances (CP/FIN – 409889 – 11/10/2025)

Saisi de l'article liminaire, des articles de chiffres et de l'ensemble du projet de loi de finances pour 2026, dont le Premier ministre a confirmé le texte le samedi 11 octobre 2025, le Conseil d'État (Commission permanente) relève que la Constitution et les dispositions organiques prises sur son fondement encadrent la date limite de dépôt du projet de loi de finances et son délai d'adoption. [L'article 39](#) de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit, ainsi, que « *le projet de loi de finances de l'année, y compris les documents prévus aux articles 50 et 51, est déposé au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget* ». En conséquence, le projet de loi de finances pour 2026 aurait dû être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard mardi 7 octobre 2025.

Il ressort par ailleurs de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que : « ... *le premier alinéa de l'article 39 de la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit que le dépôt du projet de loi de finances de l'année doit intervenir au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Ce délai a pour objet d'assurer l'information du Parlement en temps utile pour qu'il se prononce en connaissance de cause sur le projet de loi de finances soumis à son approbation* » et : « *qu'une éventuelle méconnaissance de ces dispositions ne saurait faire obstacle à l'examen du projet concerné. La conformité de la loi de finances à la Constitution doit alors être appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci.* » (CC, 13 février 2026, [n° 2025-874 DC](#)).

Le Conseil d'État relève qu'un dépôt du projet de loi de finances pour 2026 qui interviendrait le 13 ou le 14 octobre 2025, préserverait, en tout état de cause, d'une part, un délai de 70 jours, prévu par [l'article 47](#) de la Constitution, pour son examen par les deux assemblées et le délai de huit jours dont dispose le Conseil constitutionnel, en cas d'urgence, pour se prononcer s'il devait être saisi, d'autre part, la possibilité d'une promulgation de la loi de finances avant le 1^{er} janvier 2026, de nature à préserver la continuité de la vie nationale sans recours à une loi spéciale telle que prévue au quatrième alinéa du même article 47 de la Constitution. Il considère que, dans les circonstances de l'espèce, marquées par la démission du Gouvernement le 6 octobre 2025 et la nomination du Premier ministre le 10 octobre,



la méconnaissance de l'obligation de déposer le projet de loi de finances au plus tard le 7 octobre 2025 n'entache pas, par elle-même, le projet de loi de finances qui lui est soumis d'inconstitutionnalité.

Le Conseil d'État rappelle enfin qu'il s'agira de procéder au plus vite au dépôt non seulement du projet de loi de finances pour 2026 *stricto sensu*, mais aussi de l'ensemble des rapports et annexes prévus aux [articles 50](#) et [51](#) de la LOLF, dans la mesure où c'est ce dernier dépôt qui déclenche le calcul des délais prévus à l'article 47 de la Constitution.

Possibilité de déposer un projet de loi spéciale dès lors que les circonstances font obstacle à la promulgation de la loi de finances avant le 1^{er} janvier, alors même que le projet de loi de finances a été déposé en temps utile au sens du 4^e alinéa de l'article 47 de la Constitution et que le Gouvernement aurait la possibilité de recourir à l'ordonnance prévue au 3^e alinéa de cet article – Possibilité de mettre en vigueur les dispositions du projet initial de loi de finances par l'ordonnance prévue au 3^e alinéa de l'article 47 de la Constitution, aussi longtemps que le Parlement ne s'est pas prononcé, et sans que la publication antérieure d'une loi spéciale y fasse obstacle – Obligation pour cette ordonnance, qui doit être soumise pour avis au Conseil d'État, de reprendre les dispositions du projet de loi initialement déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale (CP/FIN – 410376 – 19/12/2025)

Saisi par le Gouvernement d'un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'à l'adoption de la loi de finances de l'année 2026, le Conseil d'État (Commission permanente) observe que le dépôt du projet de loi de finances pour 2026 étant intervenu dans un délai permettant d'aboutir à la promulgation de la loi de finances avant le 1^{er} janvier 2026, la présentation du projet de loi spéciale ne répond pas à l'hypothèse prévue au quatrième alinéa de l'[article 47](#) de la Constitution, qui est celle dans laquelle le Gouvernement n'a pas déposé en temps utile le projet de loi de finances. Toutefois, le Conseil d'État estime que le Gouvernement est, en l'espèce, fondé à soutenir que l'échec de la commission mixte paritaire à proposer un texte commun sur le projet de loi de finances pour 2026 est de nature à faire obstacle à la promulgation de cette loi avant le 1^{er} janvier 2026. En conséquence, il considère qu'alors même que l'article 47 de la Constitution et l'[article 45](#) de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ne prévoient pas expressément que le recours à la loi spéciale est ouvert dans un tel cas, il appartient au Gouvernement, au regard des principes dégagés par le Conseil constitutionnel dans ses décisions [n° 79-111 DC](#) du 30 décembre 1979 et [n° 2001-448 DC](#) du 25 juillet 2001, et afin de garantir la continuité de la vie nationale, de s'inspirer des règles prévues par ces dispositions, aux fins d'aboutir à la promulgation, avant le 1^{er} janvier 2026, d'une telle loi spéciale.

Le Conseil d'État relève en outre que si, à l'expiration du délai de soixante-dix jours prévu au 3^e alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Parlement ne s'est toujours pas prononcé sur le projet de loi de finances pour 2026, c'est-à-dire s'il ne l'a pas définitivement adopté ou rejeté, les dispositions de ce projet pourront être mises en vigueur par ordonnance. Toutefois, le Conseil d'État constate qu'il résulte des termes mêmes de l'article 47 que le recours à cette ordonnance, laquelle ne pourrait



que reprendre les dispositions du projet de loi initialement déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, ainsi qu'il résulte des termes du dernier alinéa de l'[article 40](#) de la LOLF, constitue une simple faculté pour le Gouvernement et que, par suite, la circonstance que le recours à l'ordonnance devienne possible ne saurait faire obstacle à ce que le Gouvernement dépose un projet de loi spéciale.

Le Conseil d'État rappelle enfin que, ainsi qu'il résulte de l'avant-dernier alinéa de l'[article 45](#) de la LOLF, l'adoption d'une loi spéciale n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les conditions prévues par les [articles 45](#) et [47](#) de la Constitution et par les [articles 40, 42, 43](#) et [47](#) de cette même loi organique. Il relève également que, dès lors que le délai de 70 jours prévu par le troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution est expiré, il demeure loisible au Gouvernement, tout au long de l'examen parlementaire du projet de loi de finances, de mettre en vigueur par ordonnance les dispositions de son projet initial, aussi longtemps que le Parlement ne s'est pas prononcé, et sans que la publication antérieure d'une loi spéciale y fasse obstacle. Il précise que, conformément aux dispositions de l'[article L. 112-1](#) du code de justice administrative, le projet d'ordonnance pris sur le fondement de l'article 47 de la Constitution devrait lui être soumis pour avis préalablement à son adoption.

Examen de l'article liminaire et des articles de chiffres par le Conseil d'État – Absence de contrôle de conventionnalité au regard des engagements européens de la France – Harmonisation nécessaire des dispositions organiques relatives aux lois de finances avec le nouveau cadre européen (CP/FIN – 409889 – 11/10/2025)

Comme il l'a indiqué l'an dernier, le Conseil d'État (Commission permanente) rappelle que l'examen de l'article liminaire et des articles de chiffres du projet de loi de finances de l'année ne peut donner lieu à un contrôle de conventionnalité au regard des engagements européens de la France en matière de finances publiques. Il appartient cependant au Conseil d'État, au vu notamment de l'avis émis par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) sur la prévision de solde effectif et de solde structurel retenue par l'article liminaire, d'appeler l'attention du Gouvernement sur les risques encourus en cas de déviation marquée de la trajectoire conduisant à l'objectif à moyen terme des finances publiques ou de non-respect manifeste des dernières recommandations ou, le cas échéant, mises en demeure, adressées à la France par les instances compétentes de l'Union européenne.

Comme le HCFP, le Conseil d'État relève que les engagements pluriannuels pris par la France dans le cadre du nouveau cadre européen de gouvernance des finances publiques défini par la [directive \(UE\) 2024/1265](#) du Conseil du 29 avril 2024 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, qui se traduisent par le [plan budgétaire et structurel à moyen terme](#) (PSMT) pour 2025-2029, se substituent, dans les faits, aux engagements pris dans le cadre de la [LPFP 2023-2027](#), votée il y a moins de deux ans.

Le Conseil d'État observe, à cette occasion, que les dispositions des articles 1^{er} A à 1^{er} K de la [LOLF](#) ne sont pas complètement cohérentes avec le nouveau cadre européen défini, notamment, par la [directive 2024/1265](#) et par le [règlement 2024/1263](#) du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace



des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale. Ainsi, la notion, centrale dans ce nouveau cadre, de taux de croissance de la dépense primaire nette (DPN), dont dépend la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes publics d'ici à 2029, n'apparaît pas dans le cadre organique actuel ni, partant, dans l'article liminaire, ce qui préjudicie à la bonne information du Parlement. Le Conseil d'État suggère au Gouvernement, en conséquence, d'engager une refonte de ces dispositions organiques.

■ Contenu des lois de finances

Disposition affectant directement les dépenses de l'État (AG/FIN – 409889 – 09/10/2025)

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026, le Conseil d'État est saisi de dispositions qui modifient l'[article 41](#) du code de procédure pénale afin de limiter l'obligation de recours à l'enquête sociale rapide et de n'imposer une expertise médicale, en particulier psychiatrique, que pour les seules personnes poursuivies pour les crimes mentionnés à l'[article 706-47](#) du même code.

Aux termes de l'[article 34](#) de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) : « *II. – Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année : /...Peut : ... b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires : / – soit de l'année ; / – soit de l'année et d'une ou de plusieurs années ultérieures* ». Pour relever du domaine des lois de finances, les dispositions en cause doivent « avoir une incidence directe sur les charges de l'État » (CC, 29 décembre 1993, [n° 93-330 DC](#)) ou « concerner leur détermination » (CC, 27 décembre 2001, [n° 2001-457 DC](#)).

Le Conseil d'État estime, en premier lieu, qu'une disposition législative n'est susceptible d'être regardée comme affectant directement les dépenses de l'État que si elle concerne des règles spécifiquement applicables à des actions financées par ce dernier et non des règles indistinctement applicables à lui-même et à d'autres personnes publiques ou privées. Toutefois, une disposition concernant les règles applicables aux actions conduites par un opérateur bénéficiant d'une subvention pour charge de service public et ayant une incidence sur ses dépenses peut également être regardée comme affectant directement les dépenses de l'État si elle entraîne une évolution, à la hausse ou à la baisse, du montant de cette subvention. En deuxième lieu, l'existence d'un lien direct entre la disposition concernée et les dépenses de l'État doit s'apprécier au moyen d'un faisceau d'indices, portant notamment sur le caractère obligatoire ou discrétionnaire de la catégorie de dépenses concernée, sur la plus ou moins grande automaticité de la répercussion des conséquences de la disposition sur le niveau des dépenses et sur la précision et la robustesse du chiffrage des économies ou des dépenses supplémentaires attendues.

En l'espèce, le Conseil d'État constate que les dispositions concernées portent sur une politique publique relevant directement de l'État et sont de nature à affecter une catégorie de dépenses dite « frais de justice » revêtant un caractère, pour l'essentiel, obligatoire. Au vu des estimations précises ressortant d'un rapport produit par la Gouvernement, il estime que les économies attendues de cette mesure, bien qu'elles n'aient pas un caractère strictement automatique, puisque le recours à l'enquête ou



à l'expertise reste toujours ouvert, présentent un degré de certitude suffisant pour que l'article concerné soit regardé comme affectant directement les dépenses de l'État et, par conséquent, relève du domaine de la loi de finances.

Dispositions ayant pour effet de réduire une subvention pour charges de service public (AG/FIN – 409889 – 03/09/2025)

Saisi d'un projet d'article portant suppression de l'aide au permis de conduire des apprentis, le Conseil d'État admet son rattachement au domaine facultatif de la loi de finances au terme des considérations suivantes.

France compétences, organisme créé par la [loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018](#), est financé par diverses ressources affectées telles que la contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage (CUFPA) et la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA). Le montant de l'ensemble des ressources qui lui sont affectées étant inférieur à celui des dépenses encourues dans l'exercice de ses missions, l'État lui verse une subvention pour charges de service public (SCSP) dans le but d'équilibrer son budget.

La suppression à compter de 2026 de l'aide au permis de conduire des apprentis, financée par France compétences conformément au 1° de l'[article L. 6123-5](#) du code du travail, engendre une économie dans les dépenses supportées par cet opérateur, que le Gouvernement estime à 36 millions d'euros par an et qui sera répercutée sur le montant de la subvention versée par l'État en 2026, contribuant, avec d'autres économies, à ramener cette subvention à un montant prévisionnel de 928 M€. Au demeurant, le Conseil constitutionnel a admis que les dispositions prévoyant la participation du titulaire de droits inscrits sur un compte personnel de formation au financement de sa formation affectent directement les dépenses budgétaires de l'année et d'années ultérieures, alors même que le compte personnel de formation est, selon le code du travail, financé au moyen de ressources fiscales affectées à France compétences qui, aux termes du a du 3° de l'article L. 6123-5 de ce code, les « affecte » lui-même à cet effet à la Caisse des dépôts et consignations (CC, 29 décembre 2022, [n° 2022-847 DC](#)). Cette configuration est similaire à celle des dispositions supprimant l'aide au permis de conduire, laquelle est financée, sur la base du e du 3° du même article, par des ressources fiscales de France compétences que cet organisme « affecte » à l'Agence de services et de paiement.

Répartition entre les autorités de gestion de la prise en charge du coût des refus d'apurement de certaines dépenses du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) par la Commission européenne (AG/FIN – 409889 – 23/09/2025)

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, le Conseil d'État examine un article instituant une dérogation temporaire à la règle, prévue à l'article [L. 1511-1-2](#) du général des collectivités territoriales, selon laquelle les collectivités territoriales qui assurent la fonction d'autorité de gestion dans le cadre du FEADER supportent la charge des corrections mises à la charge de la France par une décision de la Commission européenne.



Le Conseil d'État estime que la mesure se rattache au domaine des lois de finances en ce qu'elle permet de surmonter l'impossibilité de calculer, en l'état actuel du droit, la part des refus d'apurement notifiés par la Commission européenne devant être mise à la charge de chacune des régions et collectivités territoriales autorités de gestion du FEADER, impossibilité qui fait obstacle au remboursement par ces dernières à l'État des sommes dont il s'est acquitté pour leur compte auprès de l'Union européenne. La répartition forfaitaire rendue possible par la mesure permettra à l'État d'émettre des titres exécutoires à l'intention des collectivités concernées et, ainsi, de percevoir à compter de 2026 des recettes supplémentaires qui seront retracées à l'état A du budget de l'État. Le dispositif a par conséquent sa place, dans cette mesure, en première partie de la loi de finances en application du 2° du I de l'[article 34](#) de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. En deuxième lieu, le Conseil d'État estime nécessaire que ces critères de répartition, dérogeant au principe du partage de responsabilité entre personnes publiques posé par les dispositions de l'article L. 1511-1-2 du code général des collectivités territoriales, soient énoncés dans la loi elle-même et non renvoyés sans encadrement à un décret, afin d'éviter d'entacher la mesure d'incompétence négative.

Dispositions fiscales relevant de loi de finances – Absence de lien indissociable avec ces dispositions de celles qui prévoient le versement par les agences de l'eau d'une aide transitoire à certaines entreprises (AG/FIN – 409889 – 16/09/2025)

Saisi dans le cadre du projet de loi de finances d'un projet d'article portant divers ajustements de la fiscalité de l'eau, le Conseil d'État admet, sur le fondement du 3 *bis* du I de l'[article 34](#) de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le rattachement au domaine des lois de finances de celles de ses dispositions qui modifient, dans le code de l'environnement, l'assiette, le taux ou les modalités de recouvrement de certaines impositions de toutes natures affectées aux agences de l'eau. En revanche, il estime que sont étrangères à ce domaine les dispositions du projet relatives au versement par les agences de l'eau d'une aide transitoire aux entreprises redevables de la redevance sur la consommation d'eau potable pour lesquelles le montant de cette taxe dépasserait un certain seuil, et considère que ces dispositions ne forment pas, avec les autres dispositions du projet, un dispositif d'ensemble dont elles seraient indissociables.

Modification de l'accise sur les produits à fumer – Dispositions pouvant figurer en loi de finances – Absence de lien indissociable avec ces dispositions de celles qui réglementent la vente de certains produits à fumer ou de leurs substituts (AG/FIN – 409889 – 26/09/2025)

Dans le cadre du projet de loi de finances, le Conseil d'État est saisi d'un projet d'article qui adapte le régime de l'accise applicable au tabac pour y soumettre également les produits substituables. Le Conseil d'État estime qu'en tant qu'elles modifient le régime d'une taxe affectée, ces dispositions se rattachent au domaine de la loi de finances en application du 3° *bis* du I de l'[article 34](#) de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Par ailleurs, dans la mesure où la collecte de l'accise sur ces nouveaux produits suppose la mise en place, d'une



part, d'un mécanisme d'agrément des établissements chargés de cette dernière lors de la mise à la consommation de ces produits et, d'autre part, d'un régime de circulation et de stockage des produits sous contrôle douanier dans des entrepôts fiscaux et sous des régimes suspensifs du paiement de l'accise, les modifications des dispositions du code de la santé publique nécessaires au contrôle du respect de ces obligations sont indissociables du dispositif d'ensemble de l'accise et de son recouvrement. Elles relèvent donc aussi du domaine de la loi de finances.

Il en va différemment des dispositions, d'une part, fixant des règles de distance des établissements scolaires pour les établissements agréés pour la vente sous accise des plantes à fumer et des produits de vapotage et, d'autre part, interdisant la vente à distance de tels produits à des consommateurs, qui ne sont pas indissociables du fonctionnement de l'accise. Faute de pouvoir être rattachées à une autre disposition de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, elles ne trouvent pas leur place dans une loi de finances.

■ Reports

Majoration des plafonds de reports des crédits de paiement (AG/FIN – 409889 – 06/10/2025)

Saisi d'un article du projet de loi de finances pour 2026 relatif à la majoration des plafonds de reports de crédits de paiement, le Conseil d'État relève que ce projet d'article mentionne la liste des programmes qui pourront bénéficier d'une majoration du plafond des reports dans les conditions prévues au 2° de l'[article 15](#) de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dont plusieurs n'ont donné lieu à aucune ouverture de crédits au titre de la loi de finances pour 2025 mais ont bénéficié de reports à partir de crédits disponibles ouverts antérieurement. Ce projet d'article plafonne, pour l'ensemble des programmes listés, le montant des crédits pouvant être reportés sur 2026 à celui des crédits qui seront disponibles fin 2025.

Dans sa décision [n° 2023-862 DC](#) du 28 décembre 2023, le Conseil constitutionnel a jugé que la loi de finances pour 2024 s'est bornée à mettre en œuvre les dispositions de l'article 15 de la loi organique en prévoyant pour certains programmes le report au-delà du plafond de 3 % des crédits disponibles à la fin de l'année 2023, et non le report des seuls crédits ouverts par la loi de finances initiale de 2023. Le Conseil d'État observe, néanmoins, comme à l'occasion des projets de loi de finances pour 2024 et 2025, que la rédaction proposée, qui plafonne le montant des crédits pouvant être reportés sur chaque programme au montant des crédits disponibles en fin de gestion, n'est pas satisfaisante dans la mesure où ce dernier montant est indéterminé avant la fin de la gestion et, donc, ne permet pas au Parlement de se prononcer en connaissance de cause. *A fortiori*, lorsqu'aucun crédit n'a été ouvert sur un programme par la loi de finances de l'année, la rédaction proposée permet de réaliser, sans que le montant du report ne soit précisé, des reports de crédits eux-mêmes issus de reports antérieurs, ce qui n'est satisfaisant ni au regard des principes de sincérité et d'annualité budgétaire, ni au regard des conséquences qu'une telle



pratique est de nature à entraîner en phase d'exécution. Au vu de l'ensemble de ces éléments, le Conseil d'État estime que le projet d'article proposé par le Gouvernement ne méconnaît pas la LOLF, mais l'invite à mentionner, s'agissant des programmes crédités par la loi de finances pour 2025, un plafond de report correspondant au montant des crédits inscrits par cette loi sur chacun des programmes concernés, et, s'agissant des programmes non dotés par la loi de finances pour 2025, à faire figurer dans l'article de report le montant du plafond en valeur absolue, calculé sur la base des besoins au titre des paiements prévisionnels en 2026 pour solder les montants restant à payer. La fixation d'un tel montant serait en effet de nature à mieux assurer le respect des dispositions du 2° du II de l'article 15 et le 4° du II de [l'article 34](#) de la LOLF.

■ Affectation de recettes

Affectation d'impositions de toutes natures à un tiers autre que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale – Exigence d'un lien avec les missions de service public confiées à ce tiers (AG/ FIN – 409889 – 09/10/2025)

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026, le Conseil d'État est saisi d'un projet d'article affectant des fractions d'accise sur les carburants, d'une part, à des opérateurs électriques afin de compenser les charges « *imputables aux missions de service public* » qu'ils supportent au titre de l'obligation d'achat d'électricité produite au moyen de cogénération à partir de gaz naturel en application des 1° et 4° de [l'article L. 121-7](#) du code de l'énergie et, d'autre part, à des fournisseurs de gaz, afin de compenser des charges analogues supportées au titre de l'obligation d'achat de biogaz, de gaz bas-carbone et de gaz renouvelable en application des 3° à 6° de [l'article L. 121-36](#) du même code.

En vertu de [l'article 2](#) de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les impositions de toutes natures ne peuvent être affectées à un tiers autre que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale que « *si ce tiers est doté de la personnalité morale et si ces impositions sont en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées* ». Ces dispositions doivent faire l'objet d'une interprétation stricte et impliquent, d'une part, qu'il existe un lien objectif et direct entre l'imposition et les missions de service public de la personne morale à laquelle elle est affectée, d'autre part, que les ressources affectées ne peuvent être orientées que vers les seules dépenses se rattachant aux missions de service public en lien avec cette imposition. Le Conseil d'État considère que si les articles L. 121-7 et L. 121-36 du code de l'énergie énumèrent, comme dit ci-dessus, des « *charges imputables aux missions de service public* », le simple respect de ces obligations légales par les affectataires ne saurait être regardé comme une mission de service public qui leur serait confiée (CE, 1^{er} juillet 2010, *Société Bioenerg*, n° [333275](#)). Dès lors, le dispositif proposé ne respecte pas l'une des conditions d'affectation d'une imposition à des tiers énoncées par le second alinéa de l'article 2 de la LOLF.



■ Lois de fin de gestion

Article 62 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (CP/FIN – 409512 – 14/04/2025)

Saisi du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024, le Conseil d'État (Commission permanente) prend acte, notamment, de l'écart « important », au sens des dispositions de l'article 62 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), entre la prévision de solde structurel pour l'année 2024 de la [loi de programmation des finances publiques](#) (LPFP) pour les années 2023 à 2027 et le niveau de ce solde constaté par l'article liminaire (-1,5 point de PIB), ainsi que du déclenchement par le Haut Conseil des finances publiques, en conséquence, du « mécanisme de correction » prévu par le même texte.

Il considère que, eu égard aux termes mêmes de l'article 62 et à l'économie générale de cet article, l'obligation faite au Gouvernement, lorsque le « mécanisme de correction » est activé, d'indiquer les mesures de correction envisagées à l'occasion de l'examen du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année par chaque assemblée, ne lui impose de faire figurer ces mesures ni dans le projet de loi lui-même, ni dans les documents qui l'accompagnent. En outre, le Conseil d'État relève qu'en application des dispositions du III de l'article 62 de la LOLF, il appartiendra au Gouvernement d'élaborer un rapport dédié, annexé au prochain projet de loi de finances de l'année ou au prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, analysant les mesures de correction envisagées.

Le Conseil d'État prend également acte de ce que, en application du V de l'article 62 de la LOLF, l'avis rendu par le Haut Conseil des finances publiques se prononce, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions et de celles de l'article 4 de la loi n° 2021-1577 du 6 décembre 2021, sur les écarts entre les prévisions macroéconomiques, de recettes et de dépenses des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et leur réalisation. Il relève que, si, eu égard au contexte particulier de crise qui prévalait sur une partie de la période examinée, le Haut Conseil des finances publiques ne retient pas que les prévisions macroéconomiques réalisées au titre des exercices 2021 à 2024 aient été affectées d'une importante distorsion, celui-ci observe que la prévision de croissance a en moyenne tendance à excéder la réalisation. S'agissant des prévisions relatives aux finances publiques, si le Haut Conseil des finances publiques constate que les prévisions de solde public se situent en moyenne, hors années de crise, à un niveau proche de leur réalisation, son avis relève que l'écart entre prévision et réalisation du solde public est particulièrement élevé pour les années 2023 et 2024, alors même qu'aucune circonstance de crise majeure n'est de nature à expliquer de tels écarts. Le Conseil d'État ne peut, en conséquence, que réitérer les observations qu'il a formulées, à propos des prévisions de recettes, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2025.



3.11. Contributions et taxes

Notion de « transfert de valeur » au sens de l'article 119 *bis* A du code général des impôts – Respect du principe de clarté et intelligibilité de la norme et du plein exercice par le législateur de sa compétence (AG/FIN – 409218 – 27/01/2025) – [Avis portant sur un projet de dispositif renforcé concernant l'application de la retenue à la source aux opérations d'arbitrages de dividende dites « CumCum », points 7 à 10](#)

Institution d'une contribution sociale généralisée non déductible au taux de 25 % sur les revenus présumés issus d'activités illicites – Conformité au principe d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques (AG/SOC-INT-FIN-TP – 409898 – 11/09/2025) – [Avis sur le projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales](#), points 13 à 15

Projet de loi du pays de Nouvelle-Calédonie étendant le bénéfice de la taxation simplifiée des envois postaux de faible valeur aux envois express de faible répondant à certains critères – Méconnaissance du principe d'égalité du fait des critères retenus (FIN – 410118 – 25/11/2025)

Saisi d'un projet de loi du pays relatif à l'intégration de la taxation simplifiée des envois express dans la partie législative du code des douanes de la Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'État (section des finances) estime que l'extension aux envois express de faible valeur du régime de taxation simplifiée applicable aux envois postaux de faible valeur sur le fondement de l'[article Lp. 383-5](#) du code des douanes de la Nouvelle-Calédonie ne se heurte, par elle-même, à aucun obstacle constitutionnel.

Toutefois, le Conseil d'État constate, d'une part, que le projet de loi du pays n'entend étendre le régime de taxation simplifiée qu'aux envois express importés « *à des fins personnelles ou familiales* », alors que les envois postaux bénéficient de ce régime particulier sans considération de l'usage de ces envois, qui peut être autre que personnel ou familial. Il constate, d'autre part, que seuls les envois express « *importés* » bénéficieront du régime de taxation simplifiée, à la différence des envois postaux qui en bénéficient dans tous les cas, qu'ils soient importés ou exportés. Les dispositions envisagées établissent ainsi une différence de traitement entre les redevables des droits de douane, selon qu'ils recourent à des opérateurs d'envois express ou à l'office des postes et des télécommunications de Nouvelle-Calédonie, qui ne repose ni sur une différence de situation entre les redevables, fondée sur des critères objectifs et rationnels, ni sur un motif d'intérêt général en rapport direct avec l'objet de la loi du pays, qui est d'alléger la charge administrative pesant sur les redevables des droits de douane dus à raison d'envois individualisés de faible valeur. Par suite, le Conseil d'État estime que le bénéfice du régime de la taxation simplifiée ne peut, sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi, être réservé aux seuls envois express importés à des fins personnelles ou familiales et qu'il y a lieu, pour assurer sa conformité à la Constitution, de l'étendre à l'ensemble des envois express, dans les conditions et selon les modalités prévues pour les envois postaux.



Forfaitisation de l'abattement proportionnel pour les retraites – Conformité aux règles et principe de valeur constitutionnelle (AG/FIN – 409889 – 10/09/2025)

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026, le Conseil d'État est saisi d'un projet d'article qui modifie l'abattement proportionnel de 10 %, applicable aux pensions et retraites, prévu au *a* du 5 de l'[article 158](#) du code général des impôts, pour y substituer un abattement forfaitaire de 2 000 euros par membre du foyer fiscal, tout en maintenant pour les autres pensions l'abattement proportionnel existant plafonné à 4 399 euros. Ce projet d'article modifie, en outre, l'abattement forfaitaire de 1 398 euros ou 2 796 euros selon le niveau de revenu, prévu à l'[article 157 bis](#) du même code pour chaque membre du foyer âgé de plus de soixante-cinq ans ou invalide, afin d'en réserver le bénéfice aux seules personnes invalides.

Le Conseil d'État relève que ces mesures poursuivent tout à la fois un objectif de baisse des dépenses fiscales, à hauteur d'environ un milliard d'euros par an, et de répartition plus équitable des avantages en cause. En premier lieu, il observe que ces mesures s'appliquent à l'ensemble des pensions de retraite et des personnes âgées de plus de soixante-cinq ans sans modifier le champ de ces catégories pré-existantes. Si la première de ces mesures n'est pas étendue aux pensions autres que de retraite (alimentaires, d'invalidité, pour perte d'emploi, etc.) et si la seconde est réservée aux personnes invalides, il estime qu'il n'en résulte aucune atteinte au principe d'égalité devant la loi dès lors, pour la première, d'une part, que tous les contribuables bénéficiant des mêmes pensions sont soumis aux mêmes règles et, d'autre part, que les distinctions introduites entre les différents types de pensions reposent sur des critères objectifs et rationnels et, pour la seconde, que les personnes âgées de plus de soixante-cinq ans sont, au regard de l'objectif de solidarité poursuivi, dans une situation différente des personnes en invalidité. En second lieu, le Conseil d'État observe que l'effort global induit par ces mesures porte à 85 % sur les deux déciles supérieurs des contribuables, et qu'elles profiteront à des foyers fiscaux situés à 90 % dans les cinq premiers déciles de l'impôt sur le revenu. Si la réforme peut conduire à une augmentation des impôts dus par des contribuables relevant de ces mêmes premiers déciles, celle-ci restera dans chaque cas d'une ampleur limitée. En outre, si la réforme a des impacts différenciés selon que le foyer fiscal est composé d'un célibataire ou d'un couple et selon la répartition des revenus au sein du couple, cette situation est pour l'essentiel liée aux effets du régime antérieur, que la réforme vient supprimer, et non à des différences de traitement qu'elle introduirait. Le Conseil d'État estime, en conséquence, que ces mesures n'emportent pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques au regard des objectifs qu'elles poursuivent.

Versement exceptionnel au budget général des soldes excédentaires de la taxe sur les nuisances sonores aériennes – Notion d'imposition de toute nature (AG/FIN – 409889 – 10/09/2025)

Saisi dans le cadre du projet de loi de finances d'un projet d'article qui instaure en 2026, au profit du budget de l'État, un prélèvement exceptionnel, versé par les



exploitants d'aérodromes, sur une partie du produit de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) qui leur est affectée, le Conseil d'État lui donne un avis favorable, au bénéfice des observations suivantes.

La TNSA est prélevée sur les compagnies aériennes à raison du décollage de leurs aéronefs. Son produit, affecté aux exploitants d'aérodromes dans les conditions prévues à l'[article L. 6360-2](#) du code des transports, ne peut être utilisé que pour assurer, directement ou indirectement, le financement de travaux de réduction des nuisances sonores pour les riverains des aérodromes. Les dispositions concernées prévoient de prélever, au profit du budget de l'État, en 2026, une fraction du stock de trésorerie de 150 millions d'euros que les exploitants affectataires de la TNSA ont accumulé au fil du temps en raison de la réduction des travaux auxquels ils doivent faire face.

Si le Conseil constitutionnel qualifie d'imposition de toute nature les prélèvements exceptionnels opérés sur les recettes d'un établissement au profit du budget de l'État (CC, 29 décembre 1995, [n° 95-371 DC](#)), il écarte cette qualification lorsque le prélèvement tend à assurer le reversement au budget de l'État du produit d'une taxe affectée à l'établissement en cause (CC, 6 août 2014, [n° 2014-699 DC](#)). En l'espèce, le prélèvement est opéré sur le produit d'une taxe affectée aux exploitants d'aérodrome qui ne peut être utilisé par son affectataire que pour le financement de certaines dépenses. Le Conseil d'État en déduit qu'il n'est pas constitutif d'une imposition de toute nature mais d'un prélèvement au profit du budget de l'État dépourvu de caractère fiscal et note qu'il est, par ailleurs, loisible au législateur de prévoir que ce prélèvement sera recouvré selon les règles applicables en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine.



3.12. Décorations et insignes

Légion d'honneur – Distinction entre un contreseing ministériel et le visa pour exécution du grand chancelier de la Légion d'honneur – Conséquence de la spécificité de l'ordre de la Légion d'honneur et de l'ordre national du mérite (INT – 408958 – 14/01/2025)

Saisi d'un projet de décret modifiant le code de la Légion d'honneur, de la Médaille militaire et de l'ordre national du Mérite, le Conseil d'État (section de l'intérieur) a émis un avis favorable au bénéfice des observations qui suivent. Une ordonnance royale du 26 mars 1816 concernant l'organisation, la composition et l'administration de l'ordre de la Légion d'honneur a prévu que « *les ordonnances relatives à la Légion d'honneur sont contresignées par le président du conseil des ministres et visées pour leur exécution par le grand chancelier* ». Cette disposition a été reprise à l'article 51 du décret organique de la Légion d'honneur du 16 mars 1852. Dans le [code de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire](#), créé par le [décret du 28 novembre 1962](#), le visa pour exécution du grand chancelier de la Légion d'honneur est requis pour tous les décrets en Conseil d'État et en conseil des ministres modifiant ce code. Par ailleurs, l'[article R. 33](#) du même code prévoit expressément que les décrets de nomination ou de promotion comportent le visa pour exécution du grand chancelier. Un tel visa n'a ni la même nature, ni la même portée que le contreseing du Premier ministre ou de tout autre ministre responsable. En effet, seuls ces derniers sont, en vertu de l'[article 19](#) de la Constitution, responsables de l'élaboration et de l'application des actes du Président de la République qu'ils contresignent. Par suite, le visa du grand chancelier de la Légion d'honneur n'est pas une condition de régularité des décrets modifiant le code et des décrets de nomination ou de promotion dans les ordres nationaux mais est, eu égard à la mission propre du Grand chancelier, nécessaire à leur exécution. Le Conseil d'État a estimé, dès lors, que ne méconnaît aucune norme supérieure la disposition du projet de décret tendant à prévoir expressément, à l'[article 1^{er}](#) du décret du 28 novembre 1962, que les décrets modifiant le code sont visés pour exécution par le grand chancelier de la Légion d'honneur.

Par ailleurs, le Conseil d'État ne s'est pas opposé à ce que l'article d'exécution du projet de décret soumis à son examen soit ainsi rédigé : « *Le Premier ministre est responsable de l'application du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française. Le grand chancelier de la Légion d'honneur est chargé de son exécution* ». Le Conseil d'État prend acte de ce qu'une telle formulation est destinée à remédier à l'ambiguïté susceptible de naître de la formulation, utilisée de longue date, selon laquelle « *le Premier ministre et le grand chancelier de la Légion d'honneur sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret* ». Il relève toutefois que la mention du grand chancelier de la Légion d'honneur dans l'article d'exécution, si elle s'inscrit dans une longue tradition, ne peut se justifier que par la spécificité des ordres nationaux dont le Président de la République est le grand maître, le rôle confié au grand chancelier dans leur administration ainsi que par la place particulière de ce dernier au sein de l'État. Il en résulte que la rédaction ainsi admise ne saurait être utilisée dans aucun autre cas.



3.13. Domaine

Méconnaissance du principe général applicable au calcul des redevances domaniales (TP – 409396 – 08/04/2025)

[Décret n° 2025-427](#) du 14 mai 2025 modifiant l’instruction des demandes de déclaration d’utilité publique des ouvrages des réseaux publics d’électricité – Légifrance

Un projet de décret prévoit d’introduire dans le code de l’énergie le régime des redevances domaniales dues par les opérateurs de transport et de distribution d’électricité pour l’occupation du domaine public de l’État et de ses établissements publics, qui résulte actuellement d’un [décret n° 56-151 du 27 janvier 1956](#), lequel n’a fait l’objet d’aucune modification depuis son adoption et dont l’abrogation est en conséquence prévue.

Bien que le projet modernise ce régime, le Conseil d’État (section des travaux publics) relève que la structure tarifaire proposée repose, en ce qui concerne certains opérateurs nationaux, sur un montant purement forfaitaire, qui ne prend donc en compte aucun des avantages de toute nature procurés à l’occupant par son usage du domaine public, en méconnaissance du principe général applicable au calcul des redevances domaniales de [l’article L. 2125-3](#) du code général de la propriété des personnes publiques, selon lequel : « *La redevance due pour l’occupation ou l’utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l’autorisation* ».

La jurisprudence précise que la détermination des redevances domaniales est fondée sur deux éléments : d’une part, une part fixe qui valorise le droit d’occupation du domaine, représentatif de la valeur locative d’un élément comparable d’une propriété privée, d’autre part, un élément variable qui valorise les avantages de toute nature retirés par l’occupant de son occupation du domaine public. Si le premier élément est difficile à valoriser en l’espèce, s’agissant d’un service public exploité en monopole naturel par des entités disposant d’un droit exclusif, le second élément ne peut prendre une valeur purement forfaitaire. Il doit au moins refléter de façon proportionnelle l’usage du domaine qui est fait par l’occupant, en fonction d’une variable pertinente.

Ces éléments étant indissociables du barème des redevances prévu par le projet du Gouvernement, le Conseil d’État ne retient pas ces dispositions ni celles qui procèdent, en conséquence, à la restructuration du [chapitre III du titre II du livre III de la partie réglementaire du code de l’énergie](#) et à l’abrogation du décret du 27 janvier 1956.



3.14. Droits civils et individuels

Fondement du recours au décret en Conseil d'État pour le traitement de données à caractère personnel relatif à la prévention et à la gestion des procédures d'expulsion locative, dénommé « EXPLOC » (TP – 409267 – 25/03/2025)

[Décret n° 2025-348](#) du 16 avril 2025 portant sur le traitement de données à caractère personnel relatif à la prévention et à la gestion des procédures d'expulsion locative dénommé « EXPLOC » – Légifrance

Le I de [l'article 6 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés](#) dispose : « Il est interdit de traiter des données à caractère personnel qui révèlent la prétendue origine raciale ou l'origine ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale d'une personne physique ou de traiter des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique ».

Aux termes de [l'article 31](#) de la même loi : « I. – Sont autorisés par arrêté du ou des ministres compétents, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'État et : / 1° Qui intéressent la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique ; / 2° Ou qui ont pour objet la prévention, la recherche, la constatation ou la poursuite des infractions pénales ou l'exécution des condamnations pénales ou des mesures de sûreté. / L'avis de la commission est publié avec l'arrêté autorisant le traitement. / II. – Ceux de ces traitements qui portent sur des données mentionnées au I de l'article 6 sont autorisés par décret en Conseil d'État pris après avis motivé et publié de la commission. Cet avis est publié avec le décret autorisant le traitement ».

Le Conseil d'État (section des travaux publics) constate que les finalités du traitement de données à caractère personnel relatif à la prévention et à la gestion des procédures d'expulsion locative, dénommé « EXPLOC », objet du projet de décret dont il est saisi, même si elles comprennent, depuis sa création, « la gestion des expulsions locatives » en vue notamment de prévenir les troubles à l'ordre public, ne relèvent pas du champ d'application du II précité de [l'article 31](#) et, dès lors, que la mise en œuvre du traitement par décret en Conseil d'État ne saurait se fonder sur cet article.

Toutefois, en l'espèce, le recours à un décret en Conseil d'État trouve son fondement dans [l'article 24 de la loi n° 89-462](#) du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et [l'article 7-2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement](#), dont les dispositions déterminent la plus grande partie des données personnelles devant figurer dans le traitement permettant la gestion des procédures de prévention et de mise en œuvre des expulsions locatives (dénommé « système d'information »), dont le dernier alinéa de [l'article 7-2](#) renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer « les modalités de fonctionnement ».



Illégalité de l'obligation faite aux réseaux de contrôle technique des véhicules de transmettre les données personnelles des propriétaires de véhicules contrôlés au cours des deux années précédant l'entrée en vigueur du décret (TP – 409942 – 21/10/2025)

[Décret n° 2025-1180](#) du 8 décembre 2025 modifiant des dispositions du code de la route relatives aux mesures en cas de risque grave ou de non-conformité et au contrôle technique périodique – Légifrance

Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi d'un projet de décret modifiant des dispositions du code de la route relatives aux mesures en cas de risque grave ou de non-conformité et au contrôle technique périodique.

Il prévoit notamment que les réseaux de contrôle, agissant pour le compte de leurs centres affiliés, devront transmettre à l'organisme technique central (prévu à [l'article R. 323-7 du code de la route](#)) les données personnelles des propriétaires de véhicules contrôlés au cours des deux années précédant l'entrée en vigueur du texte, fixée au 1^{er} janvier 2026.

Or, avant cette date, aucune disposition du code de la route n'imposait aux réseaux de contrôle de collecter et de traiter les données personnelles de leurs clients, même si, pour des motifs tenant à leur activité, notamment pour des motifs commerciaux, les réseaux de contrôle ont pu le faire, sous réserve d'avoir recueilli préalablement le consentement des personnes concernées conformément à l'article 6 du [règlement \(UE\) 2016/679](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (RGPD).

L'obligation de transmettre des données personnelles recueillies avant l'entrée en vigueur du décret, alors que les intéressés n'avaient pas consenti à une telle transmission et que cette dernière n'était pas une obligation légale, ne peut qu'enfreindre les règles du RGPD ou entacher de rétroactivité illégale l'obligation légale de transmission, qui plus est, passible de sanctions.

Le Conseil d'État ne peut donc la retenir. À cet égard, il rappelle que les réseaux de contrôle devront désormais recueillir le consentement des propriétaires des véhicules contrôlés afin de les informer qu'ils transmettront leurs données personnelles à l'organisme technique central.

■ Nationalité

**1) Acquisition de la nationalité à raison du mariage – Absence de condition tenant à la connaissance de l'histoire, de la culture et de la société françaises –
2) Naturalisation – Possibilité de prévoir qu'il n'est pas nécessaire de procéder à un entretien d'assimilation (INT – 409666 – 24/06/2025)**

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret portant modification du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité,



aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française lui donne un avis favorable, sous réserve d'ajustements rédactionnels et des observations qui suivent.

Le Conseil d'État écarte, en premier lieu, les dispositions du projet de décret prévoyant, sauf en cas de dispense, d'étendre aux déclarants conjoints de français l'exigence de production d'une attestation justifiant d'un niveau de connaissance de l'histoire, de la culture et de la société françaises. À cet effet le Conseil d'État rappelle que l'[article 21-2](#) du code civil relatif à l'acquisition de la nationalité française à raison du mariage subordonne cette acquisition à une condition de connaissance suffisante de la langue française, sans exiger de connaissance de l'histoire, de la culture et de la société françaises, contrairement à ce que prévoit l'[article 21-24](#) du même code pour l'acquisition de la nationalité par décision de l'autorité publique. Or, les règles concernant la nationalité relevant, selon l'[article 34](#) de la Constitution, du pouvoir législatif, le pouvoir réglementaire ne peut exiger la justification du respect d'une condition que la loi ne prévoit pas.

Il relève, en second lieu, que si le pouvoir réglementaire a prévu à l'[article 41](#) du décret du 30 décembre 1993 que le demandeur à la naturalisation ou à la réintégration doit se présenter en personne devant un agent, désigné par l'autorité administrative chargée de recevoir sa demande, cette disposition a uniquement pour but d'assurer, en application de l'article 21-24 du code civil, le contrôle de l'assimilation de l'intéressé à la communauté française, et non d'instaurer une phase contradictoire au cours de l'instruction de la demande. Il observe également à cet égard que la naturalisation par décision de l'autorité publique est une mesure de faveur accordée à un étranger, et que le Gouvernement n'est jamais tenu d'attribuer la nationalité française sollicitée, même si le demandeur remplit toutes les conditions posées par les textes. En conséquence, le Conseil d'État estime qu'il est loisible au pouvoir réglementaire de prévoir qu'il n'est pas nécessaire de procéder à l'entretien prévu à l'article 41 précité, lorsqu'au vu des pièces du dossier déposé ou après réception des éléments de l'enquête le préfet estime qu'il n'y a pas lieu d'accorder la naturalisation ou la réintégration, privant ainsi d'utilité l'entretien d'assimilation qu'il lui est alors loisible de ne pas tenir. Le Conseil d'État note qu'en l'absence d'un tel entretien, les droits du demandeur sont suffisamment protégés par la suite de la procédure, la décision de rejet de la demande pouvant toujours être contestée auprès du ministre chargé des naturalisations dans le cadre d'un recours administratif préalable obligatoire, avant, le cas échéant, de faire l'objet d'un recours contentieux.

Retrait d'un décret de naturalisation pour mensonge ou fraude – Proportionnalité au regard de l'intérêt général – Absence (INT – 409281 - 04/03/2025)

Saisi d'un projet de décret rapportant un décret de naturalisation pour un motif de fraude, le Conseil d'État (section de l'intérieur) n'a pu lui donner un avis favorable.

Au cours de l'instruction de sa demande de naturalisation, l'intéressée, de nationalité marocaine, a omis d'informer l'administration d'un changement de situation



familiale – son mariage – intervenu deux mois avant la date du décret procédant à sa naturalisation. Si cette omission peut être considérée comme un mensonge ou une fraude au sens de l'[article 27-2](#) du code civil, il est nécessaire d'apprécier la proportionnalité d'un retrait de la nationalité pour ce motif au regard de la situation de l'intéressée mais également au regard de l'intérêt général. En l'espèce, l'excellence du parcours en France de l'intéressée depuis 2008, d'abord en qualité d'étudiante en médecine dès l'âge de 18 ans, puis d'interne des hôpitaux, de cheffe de clinique des universités – assistante des hôpitaux, et enfin de praticienne hospitalière contractuelle, conduit à estimer qu'un retrait éventuel de la nationalité française porterait une atteinte significative à la possibilité pour elle de poursuivre sa carrière dans les services hospitaliers. Un tel retrait la priverait notamment de la possibilité de se présenter au concours de praticien hospitalier, tout candidat devant être, selon l'[article R. 6152-302](#) du code de la santé publique, de nationalité française ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne.

Au plan de l'intérêt général, il apparaît que la stabilité de la présence en France de cette personne présente une utilité essentielle pour le service public hospitalier. Ses qualités professionnelles comme chirurgienne et comme chercheuse sont éminentes et largement reconnues tant par ses pairs que par la hiérarchie des Hôpitaux universitaires de Strasbourg qui l'encourage à se présenter au concours de praticien hospitalier. Ainsi, les motifs d'intérêt général qui peuvent justifier une mesure de retrait de la nationalité française se heurtent, au cas particulier, aux motifs d'intérêt général qui incitent à privilégier le maintien de l'intéressée au sein de la communauté nationale. Compte tenu de la nature particulière des motifs d'intérêt général exposés ci-dessus, le retrait de la nationalité française de l'intéressée porterait une atteinte disproportionnée à sa situation personnelle.

Retrait d'un décret de naturalisation pour mensonge ou fraude – Atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée (INT – 409588 – 21/05/2025)

Saisie d'un projet de décret rapportant un décret de naturalisation, le Conseil d'État (section de l'intérieur) n'a pu lui donner un avis favorable. L'intéressé, qui dans sa demande de naturalisation déposée le 8 octobre 2021 s'est déclaré célibataire, n'a pas signalé à l'autorité administrative compétente le mariage coutumier qu'il a contracté le 26 novembre 2021 avec une ressortissante comorienne vivant alors aux Comores. Toutefois, il ressort des éléments du dossier que l'intéressé séjourne régulièrement en France depuis près de vingt-huit ans. Arrivé en France à l'âge de dix ans, il y a effectué toute sa scolarité, puis a obtenu plusieurs diplômes universitaires de master et a été récemment titularisé dans la fonction publique territoriale. Son épouse et ses deux jeunes enfants nés en France vivent avec lui. Son père et l'une de ses sœurs, qui ont tous deux la nationalité française, vivent également en France.

Au regard de l'ensemble de ces circonstances, le Conseil d'État a considéré que la mesure de retrait de nationalité française envisagée par le Gouvernement est de nature à porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée de l'intéressé et par suite n'est pas justifiée.



Retrait d'un décret de naturalisation pour mensonge ou fraude – Légalité – Personne s'étant présentée à son entrée en France, de façon mensongère, comme un mineur isolé (INT – 409268 – 04/03/2025)

Saisi d'un projet de décret rapportant un décret de naturalisation pour un motif de fraude, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable.

L'intéressé est un étranger ayant déclaré, lors de son entrée en France, être un mineur isolé sur le territoire français alors que ses parents y résidaient. Ce mensonge lui a permis de bénéficier, en sa qualité de mineur isolé, d'un placement auprès de l'aide sociale à l'enfance et d'obtenir la délivrance d'un titre de séjour régulièrement renouvelé l'autorisant à résider en France en qualité d'étranger confié à l'ASE. Ces déclarations mensongères ont été réitérées lors de sa demande de naturalisation.

De telles circonstances caractérisent, au sens de l'[article 27-2](#) du code civil, une fraude susceptible de justifier le retrait du décret de naturalisation.

Refus d'acquisition de la nationalité française pour indignité – Existence – Agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies constatés par le juge de l'asile (INT – 410219 – 26/11/2025)

Saisi d'un projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité française pour indignité d'un ressortissant syrien à qui l'OFPRA, puis la Cour nationale du droit d'asile, avaient refusé la qualité de réfugié et la protection subsidiaire, au motif qu'il existait des raisons sérieuses de penser qu'il s'était rendu coupable d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies au sens de l'article 1^{er} de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, le Conseil d'État (section de l'intérieur) a émis un avis favorable à ce projet. Il a estimé que les faits ainsi reprochés à l'intéressé pouvaient être retenus, en l'absence d'éléments contraires suffisants produits par l'intéressé au cours de la procédure de refus d'acquisition de la nationalité française.

Refus d'acquisition de la nationalité française pour indignité – Absence – Faits commis par les enfants de l'intéressée (INT – 409966 – 21/10/2025)

Saisie d'un projet de décret refusant l'acquisition de la nationalité française pour indignité, en application de l'[article 21-4](#) du code civil, d'une personne mariée à un ressortissant français depuis vingt-quatre ans le Conseil d'État (section de l'intérieur) n'a pu lui donner un avis favorable pour les raisons suivantes.

Le ministre évoque des faits graves commis, non pas par l'intéressée, mais par trois de ses enfants, dont deux sont majeurs tout en résidant chez leurs parents. Il est leur a notamment été reproché des faits d'offre, détention, transport ou cession et usage de stupéfiants, de détention non autorisée d'arme et munition, de conduite sans permis, ou encore de refus d'obtempérer. L'aîné a été condamné à de la prison ferme. Le deuxième et le troisième ont fait l'objet de signalements sans condamnation.

Si le ministre soutient que l'intéressé, en raison des agissements de ses enfants, a manqué à ses obligations parentales et est dès lors indigne d'acquérir la nationalité française, il est toutefois constant qu'elle n'a jamais été mise en cause, ni même



entendue, à titre personnel par les autorités. Au contraire, il ressort des pièces de procédure produites par le ministre que les services judiciaire et sociaux ont souligné son implication dans l'éducation de ses enfants.

Refus d'acquisition de la nationalité française pour indignité – Absence – Allégations de propagation de thèses hostiles aux valeurs de la République, en l'absence d'éléments suffisants (INT – 410104 – 09/12/2025)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité française à un ressortissant algérien pour indignité n'a pu, en l'état du dossier, lui donner un avis favorable.

Si le motif d'indignité invoqué, tenant à la participation même indirecte de l'intéressé à la promotion et à la propagation de thèses contraires ou hostiles aux valeurs essentielles de la République française peut, par lui-même, valablement fonder un refus pour indignité (CE, 24 octobre 2023, *M. E.*, n° [469227](#), T.), il est nécessaire, pour que le Conseil d'État puisse apprécier sa validité, que le dossier qui lui est soumis comporte un minimum d'éléments factuels susceptibles d'établir cette participation.

Or, ni l'implication de l'intéressé, en qualité de secrétaire, dans une association locale qui a, à une seule reprise, apporté son soutien à une association tierce, qui, d'une part, a fait l'objet d'un décret de dissolution, mais dont l'exécution a été suspendue par ordonnance du juge des référés du Conseil d'État au motif qu'il portait une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'association sans être reprise, et d'autre part, a adopté sur le conflit israélo-palestinien des positions s'abstenant de condamner les agissements du Hamas, ni le fait qu'à une autre reprise, il a reposté un message de simple soutien, non argumenté, à une personnalité ayant fait l'objet d'un arrêté d'expulsion en raison de prises de position publiques faisant l'apologie d'actes de terrorisme, ni sa participation personnelle à des manifestations publiques, non interdites, de soutien au peuple palestinien, ne permettent de regarder comme établie la participation de l'intéressé à la propagation de thèses contraires ou hostiles aux valeurs essentielles de la République française.

Dans ces conditions, les éléments portés à la connaissance du Conseil sont insuffisants pour justifier le refus à l'intéressé de l'acquisition de la nationalité française.



3.15. Eaux

Voir supra [partie 2 point 2.4.3 QUESTIONS COMMUNES – Le respect des obligations en matière de consultations](#) – Consultation non obligatoire de la mission interministérielle de l'eau sur un projet de décret limitant aux seules personnes assurant la conduite effective des piscicultures marines de satisfaire aux conditions de capacité professionnelle (TP – 400836 – 08/07/2025)



3.16. Élections et référendum

Dispositions générales applicables aux élections – Protection fonctionnelle des candidats – Remboursement des dépenses engagées pour la protection du candidat (INT – 410297 – 09/12/2025)

Saisi d'un projet de décret pris en application de l'article [L. 52-18-4](#) du code électoral et portant diverses modifications du code électoral, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable au bénéfice des observations suivantes.

Le Conseil d'État constate qu'un élu également candidat à une élection pourra bénéficier de la protection fonctionnelle accordée aux agents publics à ces deux titres, l'article [L. 52-18-1](#) du code électoral en ouvrant désormais le bénéfice aux candidats à certaines élections. Il estime qu'il appartiendra, le cas échéant, au législateur de clarifier la qualité qui doit alors prévaloir pour l'application de la protection fonctionnelle, la collectivité publique tenue de l'assurer pouvant être différente selon les cas.

Il observe également que les candidats à certaines élections pourront se voir rembourser des dépenses engagées par eux pour assurer leur protection quand ils subissent des menaces, selon un régime juridique distinct de celui dont relèvent les dépenses électorales. Il considère que, pour donner un plein effet utile aux dispositions législatives dont il est fait application dans l'hypothèse où les menaces pesant sur un candidat induiraient des dépenses de protection dépassant largement les plafonds fixés par le présent projet de décret, notamment au regard des caractéristiques démographiques et géographiques de la circonscription concernée, il appartiendra à l'État, de prendre directement toutes mesures de protection nécessaires.



3.17. Énergie

Organisation des marchés de l'électricité, du gaz et de l'hydrogène Identification des zones d'accélération renforcée pour les projets de production d'énergie renouvelable – Mise en œuvre du principe d'utilisation en cascade de la biomasse (AG/TP-INT-FIN-SOC – 410000 – 23/10/2025) – [Avis sur un projet de loi](#) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche, points 17 à 24.



3.18. Établissements publics et groupements d'intérêt public

Caractère de l'établissement public (ADM – 410086 – 04/11/2025)

Saisi d'un [projet de décret](#) pris pour l'application de la loi n° 2025-640 du 15 juillet 2025 portant création de l'établissement public du commerce et de l'industrie de la collectivité de Corse, le Conseil d'État (section de l'administration) ne retient pas les dispositions qualifiant l'établissement public du commerce et de l'industrie de Corse d'établissement public industriel et commercial. En effet, s'il appartient bien au pouvoir réglementaire d'attribuer un tel caractère, lequel ne figure pas au nombre des règles constitutives qui ressortissent à la compétence du législateur (CC, 17 mars 1987, [n° 87-150 L](#) et 5 décembre 1989, [n° 89-162 L](#)) et si les chambres de commerce et d'industrie exercent à la fois des missions de service public administratif et des missions à caractère industriel et commercial, le Conseil d'État relève que ces établissements publics sont regardés, en vertu d'une jurisprudence ancienne et constante, comme des établissements publics à caractère administratif (TC, 23 janvier 1978, *Marchand et Syndicat CFT du Languedoc-Roussillon*, [n° 02063](#) ; CC, décision [n° 87-239 DC](#) du 30 décembre 1987 ; CE, 29 janvier 2003, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c. CCI de Tarbes*, [n° 242658](#)). Il estime que l'attribution de la qualification d'EPIC à l'établissement public de commerce et d'industrie de la collectivité de Corse créerait, à cet égard, une discordance, source de confusion, sans être de nature à apporter une souplesse de gestion particulière, puisque le nouvel établissement public demeure en tout état de cause soumis au droit de la commande publique, à l'instar d'un établissement public administratif, et ne recrute que des salariés de droit privé, comme les autres chambres de commerce et d'industrie.

Appartenance à une catégorie d'établissements publics existante – Règles constitutives (ADM – 409519 – 13/05/2025)

En vertu de [l'article 34](#) de la Constitution, la création de catégories d'établissements publics relève du législateur. Par suite, sous réserve des règles éventuellement fixées par le législateur lors de la création d'une catégorie d'établissements publics, les dispositions instituant et régissant chacun des établissements qui peuvent être rangés dans la même catégorie ressortissent à la compétence du pouvoir réglementaire, sauf s'il est prévu de s'écarter des règles constitutives des établissements publics relevant de la même catégorie. L'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM) appartenant à la même catégorie que Grand Paris Aménagement, ses règles constitutives sont celles applicables à cet établissement public, sous réserve des dispositions particulières fixées par les articles [L. 321-36-1](#) à [L. 321-36-2](#) du code de l'urbanisme. Saisi d'un [projet d'ordonnance](#) pris en application de l'article 1^{er} de la loi n° 2025-176 du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte, tendant à modifier ces règles constitutives afin, d'une part, d'étendre les missions de l'EPFAM à la coordination de l'action des différents maîtres d'ouvrage chargés de la reconstruction de Mayotte après le passage du cyclone *Chido* et lui permettre de se



substituer aux maîtres d'ouvrage défaillants, d'autre part d'adapter la gouvernance de l'établissement public en modifiant la composition de son conseil d'administration et en créant un comité d'orientation, le Conseil d'État (section de l'administration) constate que certaines dispositions du projet qui lui est soumis, bien que prévues par l'article d'habilitation, ne relèvent pas du domaine de la loi. Il ne retient donc pas ces dispositions, fixant la nouvelle dénomination de l'établissement et le nombre des représentants des communes et de leurs groupements au conseil d'administration.

Il estime en revanche que la disposition accordant au premier vice-président du conseil d'administration, qui est un représentant de l'État, une voix prépondérante en cas de partage égal des voix, alors que le conseil d'administration sera désormais présidé non plus par un représentant de l'État, mais par le président du conseil départemental de Mayotte, doit être regardée comme une règle constitutive relative à la détermination de l'organe d'administration de l'établissement, et relève par suite du domaine de la loi. Il estime également que la création d'un comité d'orientation chargé d'éclairer le conseil d'administration dans l'élaboration de la stratégie de l'établissement public constitue une adaptation des règles constitutives relatives aux organes d'administration applicables à la catégorie d'établissements publics à laquelle l'EPFAM appartient, et relève à ce titre du domaine de la loi.

Transformation d'un établissement public – Absence de création d'un nouvel établissement public (ADM – 409093 – 14/01/2025)

L'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) est constituée, en application des dispositions du [décret n° 2006-1545 du 7 décembre 2006](#) relatif à l'École nationale des travaux publics de l'État, sous forme d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) soumis aux dispositions applicables aux instituts et écoles ne faisant pas partie des universités et prévues par les articles [L. 715-1](#) à [L. 715-3](#) du code de l'éducation. Saisi d'un [projet de décret](#) ayant pour objet principal de doter cette école du statut d'EPSCP constitué sous forme de grand établissement au sens de l'article [L. 717-1](#) du code de l'éducation et d'en modifier en conséquence les statuts en ce qui concerne en particulier sa gouvernance et le régime disciplinaire de ses usagers, le Conseil d'État (section de l'administration) relève que l'évolution envisagée, alors même qu'elle conduit à abroger le décret du 7 décembre 2006 précité, n'emporte pas la création d'un nouvel établissement mais a seulement pour objet et pour effet de modifier le statut de cet EPSCP. De surcroît, il relève l'absence de toute modification des missions ou du périmètre de l'École.

Par suite le Conseil d'État disjoint les dispositions du projet qui organisent le transfert des biens, droits et obligations de l'EPSCP relevant du statut prévu par les articles [L. 715-1](#) à [L. 715-3](#) du code de l'éducation à l'EPSCP relevant du statut prévu par l'article [L. 717-1](#) du même code, ainsi que celles concernant le maintien de l'affectation des personnels et la poursuite de la formation des usagers au sein de cet établissement.

Présidence de l'établissement public assurée alternativement par deux administrateurs élus (ADM – 409091 – 21/01/2025)

Si la détermination et le rôle des organes de direction et d'administration, les conditions de leur élection ou de leur désignation et la détermination des catégories de

personnes représentées au sein des conseils des établissements font partie des règles constitutives des catégories d'établissements publics, la désignation des présidents des organes d'administration de ces établissements n'en fait pas partie. Saisi d'un [projet de décret](#) créant l'établissement public « Société de livraison des ouvrages olympiques Alpes 2030 » (Solideo Alpes 2030), et prévoyant un dispositif assez inhabituel pour la présidence de l'établissement, celle-ci étant exercée alternativement, pour une durée d'un an, par deux administrateurs élus par le conseil d'administration en son sein parmi les membres représentant les collectivités territoriales, le Conseil d'État (section de l'administration) admet ainsi qu'il est loisible au pouvoir réglementaire de s'écarter des dispositions du III de [l'article 53](#) de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain créant la catégorie d'établissements publics à laquelle appartient l'établissement « Solideo Alpes 2030 », qui prévoient que le président de l'établissement « Solideo 2024 » est désigné par le conseil d'administration parmi ses membres. Si, par ailleurs, une telle forme de présidence tournante est inhabituelle, le Conseil d'État ne voit pas d'obstacle à un tel dispositif, qui trouve en l'espèce sa justification dans la présence au conseil d'administration de représentants de collectivités territoriales appartenant à deux régions différentes, les jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver 2030 devant en effet se dérouler sur des sites situés pour les uns dans la région Auvergne Rhône-Alpes, et pour les autres dans la région Provence Alpes Côte d'Azur.

Limite d'âge des dirigeants (ADM – 409217 – 18/02/2025)

[L'article 7](#) de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 modifiée dispose que « *En l'absence de dispositions particulières prévues par les textes législatifs ou réglementaires régissant l'établissement, la limite d'âge des présidents de conseil d'administration, directeurs généraux et directeurs des établissements publics de l'État est fixée à soixante-sept ans* ». L'exercice du pouvoir de dérogation ainsi ouvert par la loi doit, en principe, se traduire par la fixation d'une limite d'âge se substituant à celle du droit commun. Il appartient, en ce cas, au Conseil d'État de vérifier que la limite d'âge retenue, qui doit répondre à un motif d'intérêt général en relation avec le caractère particulier de l'établissement concerné, ne soit pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation ou de détournement de pouvoir, en tenant compte du caractère seulement supplétif de la règle fixée par la loi. Ces dispositions législatives ne font toutefois pas obstacle à ce que dans certains cas, les dispositions propres à un établissement public se bornent à écarter la limite d'âge (cf., p. ex., [le décret n° 2017-1764 du 27 décembre 2017](#) relatif à l'établissement public Société de livraison des ouvrages olympiques ou le [décret n° 2025-119 du 10 février 2025](#) portant création de l'établissement public Société de livraison des ouvrages olympiques Alpes 2030).

Le Conseil d'État (section de l'administration), saisi d'un [projet de décret](#) relatif aux établissements publics fonciers, aux établissements d'aménagement et aux établissements publics fonciers et d'aménagement de l'État qui prévoyait notamment de faire usage, s'agissant de la limite d'âge applicable au président du conseil d'administration de ces établissements publics, du pouvoir de dérogation ouvert par [l'article 7](#) de la loi du 13 septembre 1984, relève d'une part que le choix de la limite d'âge applicable à un président de conseil d'administration d'établissement public peut obéir à des critères différents de ceux qui prévalent pour fixer la limite d'âge des



directeurs généraux et directeurs de ces établissements, dont les fonctions relèvent de l'exécutif et de l'encadrement, d'autre part que le conseil d'administration des établissements publics fonciers, des établissements publics d'aménagement et des établissements publics fonciers et d'aménagement de l'État doit comprendre la moitié au moins de représentants des collectivités territoriales ou d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et que le président du conseil d'administration est fréquemment un élu disposant d'expérience et de disponibilité, choisi au sein de ce collège. Il admet que cette spécificité, qui contribue à la bonne gouvernance de ces établissements publics, est de nature à justifier l'adoption, en matière de limite d'âge, de dispositions particulières venant écarter la règle supplétive posée par [l'article 7](#) de la loi du 13 septembre 1984. Il modifie toutefois le projet du Gouvernement, qui se bornait à écarter la limite d'âge de soixante-sept ans. Il estime en effet opportun en l'espèce d'assortir la dérogation d'une limite d'âge de substitution, qu'il propose de fixer à soixante-dix ans, et de prévoir par ailleurs que lorsque le président du conseil d'administration atteint, en cours de mandat, cette limite, il exerce ses fonctions jusqu'à la fin du mandat en cours.

Limite d'âge des dirigeants (ADM – 410128 – 18/11/2025)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a été saisi d'un [projet de décret](#) relevant à soixante-quinze ans la limite d'âge du président de l'Académie des technologies, établissement public national de recherche à caractère administratif. La limite d'âge applicable au président de cet établissement public, initialement fixée à soixante-dix ans par le décret [n° 2006-1533 du 6 décembre 2006](#), a été relevée à soixante-douze ans par le [décret n° 2016-406 du 5 avril 2016](#). Le Conseil d'État admet que cette limite d'âge soit aujourd'hui portée à soixante-quinze ans, en dépit du caractère particulièrement élevé de cette limite pour un dirigeant d'établissement public, compte tenu notamment de ce que l'Académie des technologies s'apparente à une société savante composée de membres choisis pour leur haut niveau d'expertise et leur expérience, dont le président, généralement une personnalité en fin de carrière et qui doit disposer de disponibilité, est élu par les académiciens parmi leurs pairs, et non nommé par une autorité administrative extérieure, et de ce que celui-ci exerce un mandat d'une durée limitée à deux ans, renouvelable une fois. Le relèvement de cette limite d'âge, analogue à celle applicable aux dirigeants d'autres sociétés savantes, telles les académies, est ainsi justifié par des motifs d'intérêt général en relation avec le caractère particulier de l'Académie des technologies. Aucun élément ne permet par ailleurs de caractériser un détournement de pouvoir.

Attribution d'un pouvoir réglementaire au ministre – Absence de méconnaissance du principe d'autonomie des établissements publics (ADM – 409913 – 16/09/2025)

À l'occasion de l'examen d'un [projet de décret \[simple\]](#) relatif aux agents contractuels des centres de formation professionnelle continue, centres de formation d'apprentis ou centres de formation professionnelle continue et d'apprentissage des établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA), ayant pour objet de permettre au ministre chargé de l'agriculture de déterminer par arrêté l'organisation des cycles de travail de ces agents ainsi que les obligations de service applicables à ceux-ci, le Conseil d'État (section de



l'administration) admet que le Premier ministre, à qui [l'article 21](#) de la Constitution a conféré l'exercice du pouvoir réglementaire, peut, sans méconnaître le principe d'autonomie des EPLEFPA, fixer les règles d'organisation et de fonctionnement de ces établissements, notamment le régime applicable aux agents contractuels, le cas échéant en déléguant au ministre chargé de l'agriculture le soin de déterminer l'organisation des cycles de travail et le régime d'obligations de service des agents concernés (AG/FIN – 359964 – 30/01/1997, rapport public 1998, p. 185).



3.19. Expropriation pour cause d'utilité publique

Conditions mises à l'utilisation de la procédure de prise de possession anticipée d'immeubles dégradés ou dangereux situés dans le périmètre d'une opération de requalification de copropriétés dégradées (TP – 409197 – 18/02/2025)

[Décret n° 2025-227](#) du 10 mars 2025 autorisant l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) à prendre possession immédiate d'immeubles dégradés ou dangereux situés dans le périmètre défini par le décret n° 2016-1439 du 26 octobre 2016 déclarant d'intérêt national l'opération de requalification de copropriétés dégradées du quartier dit « Grigny 2 » à Grigny (Essonne) – Légifrance

À l'occasion de l'examen d'un projet de décret autorisant l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) à prendre possession immédiate d'immeubles dégradés ou dangereux situés dans le périmètre de l'opération de requalification de copropriétés dégradées dit « Grigny 2 » à Grigny, dans l'Essonne, le Conseil d'État (section des travaux publics) a précisé la nature de l'appréciation et l'étendue du contrôle qu'il porte sur le respect des trois conditions posées par [l'article L. 523-1](#) du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique pour le recours à cette procédure, lequel est subordonné à la conformité de son avis.

La première condition tient à ce que l'acquisition des immeubles en cause soit prévue pour la réalisation d'une opération d'aménagement déclarée d'utilité publique. Le Conseil d'État relève que [l'article L. 523-1](#) du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique fait de la régularité de la déclaration d'utilité publique une condition de légalité interne de l'autorisation de prise de possession immédiate des immeubles. S'il lui revient, par suite, d'en contrôler le respect, il lui appartient seulement, dans le cadre de sa fonction consultative, d'une part, de vérifier l'existence d'un acte déclarant d'utilité publique l'opération d'aménagement et l'absence de caducité de ce dernier, d'autre part, de s'assurer, au vu des pièces du dossier transmises par l'administration à l'appui de sa saisine, qu'aucune illégalité n'entache manifestement la procédure de déclaration d'utilité publique.

La deuxième condition est que la prise de possession soit rendue nécessaire par l'existence de risques sérieux pour la sécurité des personnes. Le Conseil d'État estime que le contrôle qu'il lui appartient d'effectuer sur le respect de cette condition implique non seulement d'apprécier, au vu des justificatifs précis qu'il incombe à l'administration de produire, l'existence de tels risques, immeuble par immeuble ou lot par lot, mais également de s'assurer que ces risques ne peuvent pas être prévenus de façon équivalente par le recours à d'autres instruments juridiques, moins attentatoires au droit de propriété.

La troisième condition est qu'un plan de relogement des occupants ait été établi. Si depuis la [loi n° 2024-322](#) du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement



l'article L. 523-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique subordonne la prise de possession anticipée à l'établissement, non plus d'un « *projet de plan de relogement* », mais d'un « *plan de relogement* », le Conseil d'État considère que cette exigence n'impose pas pour autant à l'opérateur d'avoir identifié, dès le stade de la demande de prise de possession anticipée et alors même qu'il n'a pu établir un constat complet de l'état d'occupation des lieux, une proposition de relogement pour chacune des personnes concernées, mais lui fait seulement obligation d'avoir évalué le nombre et la typologie des foyers concernés et d'avoir formalisé, en lien avec les bailleurs chargés de gérer l'offre de logements, les conditions dans lesquelles il sera en mesure de mettre en œuvre, le moment venu, l'obligation de relogement à laquelle il est tenu.



3.20. Fonction publique

3.20.1. Accès à la fonction publique

Concours externe et interne – Absence d’encadrement statutaire du nombre de places offertes à chacun des concours (ADM – 409478, 409479 – 29/04/2025)

Les dispositions de l’article [L. 325-1](#) du code général de la fonction publique, qui prévoient que « *Les concours sont organisés suivant l’une au moins des modalités prévues aux sous-sections 1 et 2* » – relatives, respectivement, aux concours interne et externe - ne font pas obstacle à ce que l’autorité gestionnaire des concours fixe librement le nombre de postes offerts à chacun des concours interne et externe, sans qu’il soit juridiquement nécessaire d’encadrer, dans le décret statutaire, ce choix par un plancher ou un plafond défini par concours en fonction du nombre global des postes offerts. Par ailleurs, s’il résulte des dispositions de l’article [L. 523-1](#) du même code que les statuts particuliers doivent, en principe, prévoir le concours interne au nombre des modalités de la promotion interne, et si en vertu de ces dispositions, la proportion de postes pouvant être proposés pour des nominations par la voie de l’examen professionnel ou de la liste d’aptitude doit être regardée comme une disposition statutaire, elles n’imposent pas aux statuts particuliers de prévoir une proportion minimale du nombre de places offertes par la voie du concours interne. Le Conseil d’État (section de l’administration) admet ainsi la suppression, dans le statut particulier du corps des techniciens d’art, de tout encadrement du nombre de places offertes aux concours interne et externe, justifié en l’espèce par le caractère très spécialisé du corps en cause ainsi que par le faible nombre de ses effectifs et de ses recrutements.

Report sans limitation de durée de la nomination en qualité de fonctionnaire stagiaire [pour certains corps relevant de la direction générale des finances publiques] (ADM – 409400 – 01/04/2025)

Saisi d’un [projet de décret](#) modifiant certaines dispositions applicables aux fonctionnaires stagiaires, le Conseil d’État (section de l’administration) émet un avis défavorable sur des dispositions modifiant les statuts particuliers de divers corps relevant de la direction générale des finances publiques afin d’autoriser le directeur général à accorder aux lauréats des procédures de recrutement organisées pour ces corps un report sans limitation de durée de la nomination comme fonctionnaire stagiaire, par dérogation aux dispositions du [décret n° 94-874 du 7 octobre 1994](#) fixant les dispositions communes applicables aux stagiaires de l’État et de ses établissements publics, qui n’autorisent en principe un report de la nomination en cette qualité que pour une durée maximale d’un an. Il estime qu’une telle dérogation n’est justifiée par aucune différence de situation entre les lauréats des procédures de recrutement dans les corps concernés et ceux des autres concours de la fonction publique de l’État.



Concours externe, concours interne et examen professionnel – Report des postes non pourvus entre les voies de recrutement – Possibilité de reporter les postes ouverts à l'examen professionnel vers les concours externes (ADM – 409747 – 08/07/2025)

Saisi d'un projet de décret modifiant le [décret n° 91-56 du 16 janvier 1991](#) portant statut particulier du corps des ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne, aux fins notamment d'élargir les possibilités de report des postes non pourvus à l'issue des concours et examens professionnels prévues par ce statut, le Conseil d'État (section de l'administration) admet la suppression des dispositions qui, en premier lieu, réservent le report des postes non pourvus à l'issue des concours externes ou interne sur ces seules voies de recrutement, en deuxième lieu, limitent les reports des postes non pourvus au titre de l'examen professionnel sur le seul concours interne et, en troisième lieu, plafonnent l'ensemble de ces reports à 50 % du nombre des postes initialement offerts aux candidats au titre de la voie de recrutement concernée. En effet les dispositions des articles [L. 320-1](#), [L. 325-1](#) et [L. 523-1](#) du code général de la fonction publique qui posent, au nom du principe d'égal accès aux emplois publics, le principe du recrutement par concours, n'ont d'effet que sur la seule ouverture initiale des voies de recrutement, selon les proportions fixées par les statuts particuliers, et non, ensuite, sur la répartition des postes non pourvus à l'issue de la proclamation des résultats par les jurys. L'assouplissement envisagé répond à l'intérêt du service tiré de la nécessité d'éviter que des postes de titulaires restent non pourvus, face aux difficultés de recrutement de la direction générale de l'aviation civile qui doit à la fois garantir la continuité de ses missions et assurer un haut niveau de sélectivité de ses recrutements.

Concours - Concours externe spécial dit « Talents » - Pouvoirs du jury - Possibilité de ne pas pourvoir tous les postes offerts au concours spécial (ADM – 410033 – 21/10/2025)

Saisi d'un projet de décret instituant des modalités d'accès aux écoles de formation des ingénieurs de certains corps techniques de l'État, modifiant le décret n° 2021-239 du 3 mars 2021 instituant des modalités d'accès à certaines écoles de service public et relatif aux cycles de formation y préparant, le Conseil d'État le complète par une disposition tendant à préciser que le jury peut ne pas pourvoir tous les postes offerts au concours spécial (CE, 9 mars 1979, *M. B. et autres*, [n° 09462](#), T. et CC, 16 novembre 2023, n° [2023-856 DC](#), *Loi organique relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire*, cons. 105).

3.20.2. Corps, cadre, grade et emploi

Statut de fonctions (ADM – 409302 – 18/03/2025)

Saisi d'un projet de décret relatif aux conseillers en formation professionnelle relevant du ministre chargé de l'éducation, le Conseil d'État (section de l'administration) relève que le décret n° 90-426 du 22 mai 1990 fixant les dispositions applicables aux conseillers en formation continue appartenant aux corps relevant du ministre chargé de l'éducation qui est modifié par ce texte a eu pour objet de créer un « statut de fonctions », précisant les missions dont sont investis les agents exerçant les fonctions



de conseiller en formation continue, les « viviers » dans lesquels ils sont recrutés et les modalités de leur nomination. Un tel « statut de fonctions » s'apparente à une mesure d'organisation du service et est dépourvu de caractère statutaire. Dès lors que les ministres chargés de l'économie, des comptes publics et de la fonction publique n'ont en l'espèce aucune mesure d'exécution à prendre, il n'est pas nécessaire de prévoir leur contreseing dans l'article d'exécution, quand bien même les décrets fixant les attributions respectives de ces ministres prévoient qu'ils contresignent « les décrets relatifs aux statuts et à la rémunération » des agents publics.

Poursuite de la mise en œuvre de la réforme de la haute fonction publique (ADM – 409816 – 21/07/2025, ADM – 409809 – 22/07/2025, ADM – 409811 – 22/07/2025, ADM – 409888 – 16/09/2025, ADM – 409887 – 16/09/2025)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné au cours de l'année 2025 plusieurs décrets ayant pour objet de poursuivre la réforme de la haute fonction publique, qui repose sur une revalorisation substantielle de la carrière des corps et cadres d'emplois relevant de la catégorie « A + » tout en l'articulant étroitement avec la valorisation de la prise de postes à responsabilité supérieure d'encadrement opérationnel et d'expertise.

Il a ainsi eu à examiner un projet de décret portant dispositions statutaires communes et particulières aux corps interministériels d'ingénieurs de l'État ayant vocation à exercer des fonctions d'encadrement supérieur, un projet de décret portant statut particulier du corps des administrateurs de la Ville de Paris, un projet de décret relatif à certains emplois de direction de la Ville de Paris, un projet de décret portant statut particulier du corps des directeurs d'hôpital et un projet de décret relatif à certains emplois supérieurs de la fonction publique hospitalière.

Le premier de ces textes a procédé à la transposition aux corps techniques des ingénieurs de l'État, mentionnés à l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État, de la réforme appliquée aux administrateurs de l'État. Quatre corps, dont le recrutement est en partie assuré conformément au tableau de classement de sortie de l'École polytechnique, sont conservés, au regard de la particularité des métiers correspondants : le corps militaire des ingénieurs de l'armement, les corps civils des ingénieurs des mines et des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts, ainsi que le nouveau corps des ingénieurs de la statistique, de l'économie et de la donnée, corps qui fusionne les corps des administrateurs et des inspecteurs généraux de l'INSEE. Leurs dispositions n'en sont pas moins largement harmonisées, en reprenant et adaptant à la réalité des corps techniques la réforme déjà mise en œuvre pour les administrateurs de l'État par le décret n° 2021-1550 du 1^{er} décembre 2021 portant statut particulier de ce corps, et en les incluant pleinement dans le « vivier » des profils ayant vocation à occuper les emplois fonctionnels de direction des administrations de l'État.

Les autres textes ont concerné d'autres versants de la fonction publique : Ville de Paris et hospitalière. Ils leur ont étendu les grands principes de la réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État : ils ont ainsi procédé à une refonte profonde de la carrière des agents relevant de la catégorie « A + » se déroulant sur



trois grades et 92 échelons d'une durée uniforme de 18 mois, à l'exception des six premiers échelons du premier grade, pour lesquelles elle est d'un an, permettant une progression sur la totalité de la carrière ; ils ont par ailleurs harmonisé les règles d'avancement de grade marquées par une sélectivité accrue conditionnée par l'exercice de postes à responsabilité supérieure ; enfin, ils ont établi un lien structurel entre le parcours de la carrière au sein de ces corps et cadres d'emplois et le détachement pour l'exercice d'emplois fonctionnels de direction, au sein de chaque périmètre, avec une grille désormais unique sur la base de laquelle l'occupation de ces emplois supérieurs a un effet accélérateur pour l'avancement d'échelon (jusqu'à 6 mois de réduction par échelon pour les fonctions les plus élevées), lequel demeure acquis pour la poursuite de la carrière dans le corps ou cadre d'emplois d'appartenance une fois le détachement terminé.

De même que la réforme des emplois supérieurs de l'État était indissociable de celle des administrateurs de l'État, les projets relatifs aux emplois de direction ou emplois supérieurs des autres versants ont été indissociables des projets relatifs au corps respectivement des administrateurs de la ville de Paris et des directeurs d'hôpital.

Si la réforme de la haute fonction publique apparaît aujourd'hui presque parvenue à son terme, au plan statutaire – les textes la transposant à la fonction publique territoriale n'ayant pas encore été pris –, le Conseil d'État a observé que l'adoption successive de refontes des statuts particuliers associées à celle des dispositions régissant les emplois supérieurs correspondants a conduit à des asymétries entre versants qui gagneraient à être remises à plat. L'abolition du principe dit de la double carrière, au cœur de la réforme de la haute fonction publique, a en effet été appliquée de manière asymétrique pour les administrateurs de l'État et pour les autres corps d'administrateurs ou directeurs relevant de la catégorie « A + ». Or la logique conforme aux ambitions de décroisement et de mobilité de la réforme de la haute fonction publique dans son ensemble serait désormais que, quel que soit l'emploi supérieur occupé (dans la fonction publique de l'État ou la fonction publique hospitalière), les règles statutaires de classement dans cet emploi supérieur, d'avancement dans cet emploi et de prise en compte de l'exercice de cet emploi lors de la réintégration dans le corps ou cadre d'emplois d'origine, soient les mêmes pour l'ensemble des corps et cadres d'emplois concernés. Cela pourrait se faire par l'adoption, soit de dispositions complémentaires symétriques au sein de chacun des statuts particuliers, versant par versant, soit de mesures à caractère transversal, communes aux trois versants.

3.20.3. Statut, droits, obligations et garanties

Formations locales du comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection – Exigences découlant du principe de représentativité (ADM – 410233 – 15/12/2025)

Saisi d'un projet de décret relatif aux instances de dialogue social et à la négociation collective au sein de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, pris en application des dispositions de [l'article 10](#) de la loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à



l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire, le Conseil d'État (section de l'administration) écarte la disposition du projet prévoyant que le nombre de sièges de chaque organisation syndicale au sein des formations locales susceptibles d'être instituées en matière de santé, sécurité et conditions de travail est proportionnel au nombre de sièges obtenus au comité social d'administration de l'autorité. Il estime en effet que cette disposition méconnaît la règle dite de concordance consacrée, en matière de représentativité, notamment par une décision du Conseil d'État (CE, 11 octobre 2010, *Fédération des syndicats de travailleurs du Rail Sud et autres*, n^{os} [327660](#), [328312](#), Rec.). Il remplace donc cette disposition par des dispositions identiques à celles des 2^o et 4^o de l'article R. 252-14 du code général de la fonction publique qui impliquent, si la formation locale a déjà été instituée lors des élections professionnelles, de procéder au dépouillement des suffrages au niveau du ou des sites en cause, ou à défaut, de procéder à une consultation sur ce périmètre.

Avantage spécifique d'ancienneté accordé aux fonctionnaires de l'État et aux fonctionnaires hospitaliers affectés à Mayotte (ADM – 410241 – 09/12/2025)

Saisi d'un projet de décret relatif à l'avantage spécifique d'ancienneté et à la priorité de mutation accordés aux fonctionnaires de l'État et aux fonctionnaires hospitaliers affectés à Mayotte, en application des dispositions de l'article L. 561-3 du code général de la fonction publique, le Conseil d'État (section de l'administration) rappelle que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier. Ces modalités de mise en œuvre du principe d'égalité sont applicables à l'édiction de normes régissant la situation d'agents publics qui, en raison de leur contenu, ne sont pas limitées à un même corps ou à un même cadre d'emplois de fonctionnaires (cf. notamment CE, 12 avril 2022, *Fédération Sud Éducation*, n^o [452547](#), Rec.). Compte tenu de l'objectif d'attractivité et de fidélisation de ce nouvel avantage spécifique d'ancienneté et de l'identité des sujétions auxquelles sont exposés les agents de l'État et les agents hospitaliers affectés à Mayotte, qu'ils soient titulaires ou contractuels, le Conseil d'État invite le Gouvernement à s'assurer que l'exclusion des agents contractuels de l'État auxquels s'applique un système d'avancement d'échelon similaire à celui dont bénéficient les fonctionnaires, ne crée pas une différence de traitement sans rapport avec l'objet du projet de décret examiné par la section et de nature, par suite, à méconnaître le principe d'égalité.

Report et indemnisation des congés annuels dans la fonction publique civile (ADM – 409245 – 11/03/2025)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a été saisi d'un projet de décret portant définition des régimes dérogatoires de report et d'indemnisation des droits à congé annuel et aux jours d'aménagement et de réduction du temps de travail dans la fonction publique ayant pour objet commun d'autoriser le report des congés annuels



et des permissions de longue durée dans le cas où l'impossibilité, pour l'agent civil ou le militaire intéressé, de bénéficier de ses congés ou permissions dues au titre d'une année civile résulte de ce qu'il a bénéficié d'un congé lié aux responsabilités parentales et familiales. Il s'agissait, dans les deux cas, de compléter la transposition des dispositions de la directive (UE) [2019/1158](#) du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants, qui prévoient notamment que les droits acquis ou en cours d'acquisition par le travailleur à la date de début d'un congé de paternité, d'un congé parental ou d'un congé d'aidant sont maintenus jusqu'à la fin du congé.

Les dispositions de ce projet de décret ont, en outre, eu pour objet d'autoriser le report des congés annuels lorsque l'agent s'est trouvé dans l'impossibilité, du fait d'un congé pour raison de santé, de les prendre au cours de l'année au titre de laquelle ils sont dus. Elles ont ainsi remédié à la non transposition des dispositions de l'article 7 de la directive [2003/88/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003, qui garantissent aux travailleurs un congé annuel payé d'au moins quatre semaines, alors que le Conseil d'État, statuant au contentieux, s'était prononcé à plusieurs reprises sur l'incompatibilité des dispositions réglementaires prohibant le report des congés annuels sur l'année suivante avec les dispositions de la directive (CE, 26 octobre 2012, *M. B.*, n° [346648](#), T. ; CE, 26 avril 2017, *Ministre de l'intérieur*, n° [406009](#), Rec. ; CE, 22 juin 2022, *Ministre de l'intérieur*, n° [443053](#), T.).

Poursuite de la mise en œuvre de l'accord interministériel du 26 janvier 2022 relatif à la protection sociale complémentaire en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'État et de l'accord interministériel du 20 octobre 2023 relatif à l'amélioration des garanties en prévoyance (incapacité de travail, invalidité, décès) dans la fonction publique de l'État (ADM - 409307 – 26/03/2025, ADM – 409507 – 06/05/2025, ADM – 409672 – 01/07/2025, ADM – 410012 – 08/10/2025)

Les conditions d'application des deux accords interministériels relatifs à la protection sociale complémentaire, en date respectivement des 26 janvier 2022 (« santé ») et 20 octobre 2023 (« prévoyance ») ont été initialement fixées par deux textes de portée générale, le décret n° [2022-633](#) du 22 avril 2022 relatif à la protection sociale complémentaire en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'État et le décret n° [2024-678](#) du 4 juillet 2024 relatif à la protection sociale complémentaire des agents de la fonction publique de l'État. Au cours de l'année 2025, le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné quatre projets de décret poursuivant la mise en œuvre de ces accords dans la fonction publique civile de l'État en y apportant diverses adaptations, en permettant de rendre obligatoire l'adhésion à un contrat collectif de prévoyance, et en alignant les garanties offertes aux ouvriers de l'État en matière de prévoyance sur celles des fonctionnaires.

Le Conseil d'État a également été saisi d'un projet de décret, pris pour l'application de [l'article L. 4123-3](#) du code de la défense, instaurant en faveur des militaires un régime de protection sociale complémentaire en matière de prévoyance analogue à celui des agents de la fonction publique d'État, venant s'ajouter au régime de



protection sociale complémentaire en santé institué par le décret n° [2023-605](#) du 15 juillet 2023 relatif à la protection sociale complémentaire des militaires, des anciens militaires et de leurs ayants droit en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident.

Grilles indiciaires des officiers (ADM – 410011, 410019 – 15/01/2025, 410222 – 03/12/2025)

La loi n° [2023-703](#) du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense a prévu à son article 7 que « *Les grilles indiciaires des officiers seront révisées avant la fin de l'année 2025.* ». La réforme des grilles indiciaires des officiers s'inscrit dans la continuité et complète les mesures indiciaires déjà prises en faveur des autres catégories de militaires, militaires du rang et sous-officiers. Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné au cours de l'année trois projets de décret nécessaires à la mise en œuvre de la loi, modifiant au total les statuts particuliers de 25 corps d'officiers et du contrôle général des armées (projet de décret portant modification de dispositions statutaires applicables à certains corps militaires d'officiers relevant du ministre de la défense, projet de décret modifiant les statuts particuliers des corps d'officiers de la gendarmerie nationale et projet de décret portant modification du décret n° [2008-951](#) du 12 septembre 2008 portant statut particulier du corps militaire du contrôle général des armées). Face aux difficultés croissantes de fidélisation des officiers, en particulier ceux occupant les grades les plus élevés, les projets de décret prévoient : une accélération d'échelon pour tous les grades ; l'introduction d'échelles de solde qui permettent un saut y compris dans le même grade, en cas de réussite à l'enseignement militaire supérieur ou de prise de responsabilités supérieures ; des conditions d'accès aux échelles de solde n° 2 et 3 sur des critères clairs et objectifs, tels la réussite à l'enseignement militaire supérieur, et un effort sur les grades les plus élevés et sur les emplois les plus exigeants, cible de la réforme. Le Conseil d'État a veillé à l'harmonisation des dispositions propres à chaque corps et estimé nécessaire de prévoir l'intervention de la commission prévue pour l'accès à l'échelle de solde n° 3 dans les décrets statutaires des officiers des armées, au titre de garantie procédurale.



3.21. Juridictions administratives et judiciaires

■ Procédure civile

Mise en état – Réforme de l’instruction conventionnelle – Pouvoirs du juge de la mise en état (INT – 409620 – 01/07/2025)

Saisi d’un projet de décret portant réforme de l’instruction conventionnelle et recodification des modes amiables de résolution des différends, le Conseil d’État (section de l’intérieur) lui donne un avis favorable sous réserve des observations suivantes.

D’abord, afin d’éviter, dans les hypothèses où le code de procédure civile ne permet pas au juge de l’action de connaître des exceptions qui ne relèvent pas de ses compétences d’attribution, que le juge chargé de la mise en état d’une part et le juge du contrat d’autre part soient simultanément saisis pour connaître de difficultés liées aux conventions d’instruction, et ce alors même que la nature contractuelle de ces conventions est questionnée en doctrine et que le Gouvernement souhaite un mécanisme simple et efficace où un seul juge serait compétent, le Conseil d’État a, d’une part, s’agissant de la convention d’instruction simplifiée, supprimé toute référence directe ou indirecte au droit commun des contrats et, d’autre part, s’agissant des deux types de convention d’instruction, octroyé explicitement pleine et entière compétence au juge chargé de la mise en état pour connaître de toute demande liée à la convention, tous incidents, exceptions de procédure et fins de non-recevoir ([article 129-3 alinéa 2](#) et [article 130-3](#) du code de procédure civile créés par le projet de décret). Il a estimé qu’une telle attribution, qui ne crée pas de nouvel ordre de juridiction, ne porte pas atteinte au droit au juge et se contente de préciser la compétence matérielle du juge chargé de la mise en état, relève du pouvoir réglementaire autonome.

Ensuite, le projet, en tant qu’il recodifie le [livre V](#) du code de procédure civile, crée un nouvel [article 1528-3](#) qui précise les modalités de mise en œuvre du principe de confidentialité qui est défini, s’agissant de la médiation, par l’[article 21-3](#) de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l’organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative. L’[alinéa 2](#) de cet article dispose que les pièces produites ne sont pas couvertes par la confidentialité, à moins qu’elles n’aient été élaborées dans le cadre des processus de résolution amiable des différends ou en cas d’accord des parties. Le Conseil d’État estime que cette rédaction est conforme aux dispositions de l’[article 21-3](#) de la loi du 8 février 1995, tel qu’il est interprété par la jurisprudence de la Cour de cassation.

■ Exécution des jugements

Service public pénitentiaire – Quartiers de lutte contre la criminalité organisée – Anonymat des personnels de l’administration pénitentiaire (INT – 409793 – 01/07/2025)

Le Conseil d’État (section de l’intérieur), saisi d’un projet de décret relatif aux quartiers de lutte contre la criminalité organisée, à l’anonymat des personnels de l’administration pénitentiaire et modifiant le code pénitentiaire lui a donné un avis favorable, sous réserve des observations suivantes :



Le Conseil d'État observe premièrement que le projet de décret fait application de [l'article L. 224-10 du code pénitentiaire](#), qui institue, au bénéfice de tous les agents pénitentiaires intervenant dans un établissement comprenant un quartier de lutte contre la criminalité organisé, l'anonymisation des actes et décisions administratives pris dans le cadre de leurs fonctions. Il souligne que cet article prévoit, d'une part, un champ d'application particulièrement vaste et, d'autre part, ne repose sur aucune décision préalable permettant de constater que le motif légal posé par la loi à l'anonymisation, qui correspond usuellement au risque pour l'agent « *compte tenu des conditions d'exercice de sa mission ou de la nature des faits qu'il est habituellement amené à constater, de mettre en danger sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches* » est constitué.

Ces dispositions sont ainsi construites sur le postulat que la seule intervention ou affectation d'un agent de l'administration pénitentiaire au sein d'un établissement pénitentiaire comportant un quartier de lutte contre la criminalité organisée génère nécessairement un tel risque.

Le Conseil d'État insiste sur le risque que de telles dispositions puissent de ce fait être censurées par le Conseil constitutionnel au titre de l'incompétence négative du législateur à n'avoir pas défini avec suffisamment de précision les conditions dans lesquelles peut intervenir une telle anonymisation et à n'avoir pas opéré une conciliation proportionnée entre la prévention des atteintes à l'ordre public, le respect des droits de la défense et le droit de demander compte à un agent public de son administration.

Le Conseil d'État constate deuxièmement que les dispositions des [articles L. 113-3-1](#) et [L. 224-10](#) mériteraient d'être complétées afin de préciser leur champ d'application.

Afin de permettre au dispositif de remplir l'objectif assigné par le législateur, le Conseil d'État propose d'interpréter ce champ d'application, dans l'attente de précisions législatives, comme permettant d'y intégrer non seulement les décisions et actes administratifs de toute nature pris par l'agent pénitentiaire dans l'exercice de ses fonctions, mais également l'ensemble des décisions et actes le mentionnant, dès lors que les personnes détenues de l'établissement pénitentiaire sont susceptibles d'en avoir connaissance.

S'agissant troisièmement des dispositions du projet de décret relatives à l'adaptation des procédures contentieuses administratives à une telle anonymisation des actes et décisions, et dès lors qu'aucune règle ni aucun principe n'oblige le pouvoir réglementaire à épuiser sa compétence par un seul et même décret, le Conseil d'État, estime que l'absence de ces dispositions ne compromet pas la légalité de celles qui lui sont soumises.

Procédures civiles d'exécution – Procédure de saisie des rémunérations (INT – 409189 – 21/01/2025)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif à la nouvelle procédure de saisie des rémunérations résultant de [l'article 47](#) de la [loi n° 2023-1059](#) du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 20232027, lui donne un avis favorable au bénéfice des observations qui suivent.



Le Conseil d'État souligne, en premier lieu, que l'énoncé des mentions que contient le commandement de payer et le procès-verbal de saisie, figurant respectivement aux articles [R. 212-1-3](#) et [R. 212-1-12](#) du code des procédures civiles d'exécution, s'il a pour but d'encadrer la procédure de saisie des rémunérations, n'a pas vocation, en revanche, à déterminer les données que rassemblera le fichier de traitement constitué par le registre numérique des saisies des rémunérations, prévu à l'[article L. 212-7](#), dans des conditions qui seront fixées par un décret pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés dont le Conseil d'État sera ultérieurement saisi.

En second lieu, le Conseil d'État rappelle qu'il avait déjà invité le Gouvernement à mieux évaluer les incidences de la déjudiciarisation de la procédure de saisie des rémunérations sur les frais des commissaires de justice qui seront mis à la charge des débiteurs et de leurs créanciers, pour apprécier l'intérêt et les contours de mesures correctrices de leur éventuelle dérive. En conséquence, il recommandait au Gouvernement d'établir, dans un délai de deux ans suivant l'entrée en vigueur de cette réforme, un bilan de celle-ci sur les incidences en cause et sur l'effectivité des contestations élevées par les débiteurs à l'encontre de ces procédures. Il suggérait, enfin, l'adoption de mesures visant à préserver et concilier les intérêts des débiteurs, des créanciers et des commissaires de justice, telles qu'un plafonnement du nombre d'actes d'exécution ou du montant des frais des commissaires de justice mis à la charge des débiteurs, ou un étalement de ces frais.

En dernier lieu, le Conseil d'État considère que si les dispositions du projet de décret qui tendent à limiter les actes accomplis par un commissaire de justice, dans le cadre et pour les besoins d'une procédure de saisie des rémunérations et à encadrer les tarifs des prestations qui s'y rapportent, s'inscrivent en ce sens, elles n'en devront pas moins, au terme et en fonction des résultats du bilan d'application de la réforme, être complétées, le cas échéant, par des mesures de la nature de celles qui ont été précédemment proposées.



3.22. Logement

Données figurant au registre national d'immatriculation des copropriétés (TP – 409443 – 29/07/2025)

[Décret n° 2025-831](#) du 19 août 2025 relatif au registre national d'immatriculation des copropriétés – Légifrance

[L'article L. 711-1 du code de la construction et de l'habitation](#) (CCH) institue un registre auquel sont immatriculés les syndicats de copropriétaires qui administrent des immeubles à destination partielle ou totale d'habitation, « *afin de faciliter la connaissance des citoyens et des pouvoirs publics sur l'état des copropriétés et la mise en œuvre des actions destinées à prévenir la survenance des dysfonctionnements* ». [L'article L. 711-2](#) du même code dresse la liste des données qui doivent figurer dans ce registre national d'immatriculation des copropriétés (RNIC).

[L'article 25](#) de la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement a ajouté au III de cet [article L. 711-2](#) énumérant les principales données concernant la copropriété celles devant permettre : « *4° D'informer de l'existence d'un dépôt de plainte ou d'une condamnation sur le fondement de l'article 225-14 du code pénal ou de l'article 3-4 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs (...) ou d'un refus d'autorisation préalable de mise en location d'un logement sur le fondement de l'article L. 635-3 du présent code, si le syndic en a connaissance* ».

Par ces dispositions le législateur a entendu, ainsi qu'il résulte notamment des travaux préparatoires de la loi, prévenir l'installation d'activités de « marchands de sommeil » dans les copropriétés et, plus généralement, repérer suffisamment tôt les copropriétés à risque pour éviter leur dégradation rapide.

Pour leur application, le Gouvernement se propose, d'introduire dans le CCH une disposition faisant obligation au syndic de « *déclarer les dépôts de plaintes et les condamnations dont il a connaissance, au moyen du formulaire* » défini au second alinéa de [l'article R. 711-8](#) de ce code, c'est-à-dire d'un « *formulaire mis en ligne sur le site internet du registre* ».

Le Conseil d'État (section des travaux publics) constate cependant que si l'objectif poursuivi par le législateur présente un intérêt général qui n'est pas contestable, le moyen qu'il a retenu en posant l'obligation de faire figurer dans le registre les plaintes et condamnations mentionnées au 4° précité n'est pas approprié pour l'atteindre dès lors qu'il conduit à édicter des dispositions d'application qui, telles celles qui lui sont soumises, portent, dans leur principe, une atteinte au respect du secret de l'enquête et de l'instruction, garanti tant par les articles 2 et 9 de la [Déclaration de 1789](#) au titre de la protection du respect de la vie privée et de la présomption d'innocence (CC, 2 mars 2018, [n° 2017-693 QPC](#), *Association de la presse judiciaire*, cons. 8,) que par l'article 6 de la [convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#).

Le Conseil d'État ne peut par suite les retenir. Il recommande à l'administration de recourir, pour le recueil de données à caractère pénal qu'elle semble envisager, à un traitement conforme aux prescriptions du règlement général sur la protection des données poursuivant une autre finalité que celle de l'information du public qui est assignée aujourd'hui au RNIC, rendant impossible la réidentification des personnes condamnées par des procédés informatiques appropriés et sûrs, ainsi que le lui a d'ailleurs recommandé la CNIL dans son avis du 10 juillet 2025, et d'entourer l'accès à ces données de conditions strictes.

Voir supra [partie 2 point 2.4.3 QUESTIONS COMMUNES – Le respect des obligations en matière de consultations](#) – Consultation non obligatoire du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière (CNTGI) sur un projet de décret relatif aux modalités d'affichage et de notification de l'arrêté préfectoral autorisant l'accès des agents de l'opérateur chargé d'une opération de requalification d'une copropriété dégradée non constitutif d'un texte « relatif à la copropriété » (TP – 409196 – 18/02/2025).

Voir supra [partie 2 point 3.19 EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE](#) – Conditions mises à l'utilisation de la procédure de prise de possession anticipée d'immeubles dégradés ou dangereux situés dans le périmètre d'une opération de requalification de copropriétés dégradées (TP – 409197 – 18/02/2025).



3.23. Monuments et sites

Domaines nationaux (art. L. 621-34 du code du patrimoine) – Critères de délimitation de domaines nationaux – Notion de lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation (INT – 409614 – 24/06/2025)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a été saisi d'un projet de décret modifiant la délimitation des domaines nationaux de Meudon et de Saint-Cloud, auquel il a donné un avis favorable. À cette occasion et dans la perspective de la création, prévue par le Gouvernement, de nouveaux domaines nationaux, il rappelle les critères qui doivent guider leur délimitation, tels qu'ils se dégagent de la décision du Conseil d'État statuant au contentieux, *Association Sites et Monuments – SPPEF et autres* (CE, 31 mai 2024, n^{os} [469791 et autres](#)) et des précédents travaux de la section de l'intérieur.

La délimitation doit reposer sur le « *lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation* », qui caractérise les domaines nationaux en vertu du premier alinéa de l'article [L. 621-34](#) du code du patrimoine, et respecter leur « *vocation* », fixée par le second alinéa du même article, « *à être conservés et restaurés par l'État dans le respect de leur caractère historique, artistique, paysager et écologique* ». Ainsi que l'a jugé le Conseil d'État statuant au contentieux, n'est pas à elle seule de nature à caractériser un lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation, la circonstance que des souverains français ou leur famille aient été propriétaires de certaines parcelles ou qu'elles auraient été mises à leur disposition. Par exemple, la circonstance qu'une forêt domaniale, ancien parc de chasse, jouxte un domaine, ne suffit pas à imposer son incorporation.

La loi n'interdit pas les enclaves et discontinuités. Il peut se trouver qu'un domaine ait été fragmenté, par exemple par une urbanisation venue s'intercaler entre les parties qui subsistent aujourd'hui. Dans de tels cas, le domaine se composera inévitablement de plusieurs entités séparées. Une enclave ne peut être ménagée dans un domaine que si elle n'altère pas sa cohérence. Des motifs d'intérêt général étrangers aux objectifs poursuivis par la législation sur les domaines nationaux ne peuvent primer sur un lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation.

Les éléments qui se trouveraient à l'extérieur du périmètre principal doivent être rattachés lorsqu'ils présentent un rôle particulier dans le lien qu'entretient l'ensemble immobilier considéré avec l'histoire de la Nation ou que leur omission affecterait la cohérence de la protection que le décret entend instituer. L'éloignement ne peut suffire, à lui seul, à justifier leur exclusion. En revanche et en fonction des circonstances, l'existence d'un obstacle physique et un faible intérêt historique et patrimonial peuvent être pris en compte.



3.24. Nature et environnement

■ Évaluation environnementale

Évaluation environnementale des décisions de prolongation d'une concession minière (TP – 409536, 409537, 409539 – 22/07/2025)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi de trois projets de décrets relatifs, respectivement, à la recherche et à l'exploitation de substances de carrière dans les fonds marins du domaine public, de la zone économique exclusive et dans le sol et le sous-sol du plateau continental, aux titres de recherches et d'exploitation de géothermie et aux titres miniers et de stockage souterrain.

Ces projets s'efforcent de tirer toutes les conséquences de la décision du 12 juillet 2024, *Guyane Nature environnement*, [n° 468529](#), par laquelle le Conseil d'État, statuant au contentieux, d'une part, juge que les décisions d'octroi, d'extension ou de prolongation d'une concession minière relèvent, au regard du droit de l'Union européenne, des « plans et programmes » soumis aux dispositions de la [directive 2001/42/CE](#) du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, et, d'autre part, en tire les conséquences en retenant que les décrets de prolongation attaqués, faute d'avoir été précédés de « *la consultation d'une autorité dotée d'une responsabilité spécifique en matière d'environnement et disposant des garanties d'autonomie nécessaires, dans les conditions prévues par les dispositions de l'article L. 122-7 du code de l'environnement pris pour la transposition de l'article 6 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001* », sont entachés d'une irrégularité de procédure pouvant être régularisée par la soumission de l'étude d'impact élaborée par le titulaire de ces concessions à l'avis d'une autorité environnementale indépendante, dans les conditions prévues par les [articles R. 122-17](#) et [R. 122-21](#) du code de l'environnement, et à la procédure de participation du public prévue à [l'article L. 123-19-2](#) de ce code.

Le Conseil d'État retient, tout d'abord, que la notion de « concessions minières » à laquelle recourt cette décision ne peut être entendue que comme englobant toutes les concessions soumises au régime légal des mines, que ces concessions soient « minières » à proprement parler, dès lors qu'elles portent sur des substances de mines énumérées à [l'article L. 111-1](#) du code minier, ou qu'elles portent sur l'exploitation d'autres substances que celles énumérées à ce même article ou sur d'autres ressources dès lors que leur exploitation est également soumise à ce régime légal par les dispositions du code qui lui sont applicables. Tel est le cas des concessions de granulats marins et des concessions de gîtes géothermiques.

Les dispositions du I de [l'article L. 114-1](#) du code minier soumettent, dans leur rédaction actuellement en vigueur, à l'accomplissement préalable d'une « *analyse environnementale, économique et sociale* » l'octroi, la prolongation et l'extension d'une concession ainsi que les mêmes décisions lorsqu'elles sont relatives à un permis exclusif de recherches. Cette analyse qui, notamment, « *présente les enjeux environnementaux du projet (...) pour le territoire sur lequel il est envisagé* » est



destinée à permettre à « l'autorité compétente de définir les conditions auxquelles l'activité de recherches ou d'exploitation devra être soumise ainsi que, le cas échéant, les obligations imposées dans le cahier des charges », qui peut être annexé à la décision. En vertu des dispositions du II du même article, cette analyse « fait l'objet d'un avis environnemental et d'un avis économique et social ».

Le Conseil d'État ne voit pas d'obstacle à ce que l'évaluation environnementale désormais requise préalablement à l'intervention des décisions énumérées plus haut soit intégrée dans l'analyse plus globale, comportant également un volet économique et social, prévue par les dispositions précitées du code minier, dès lors que le paragraphe 2 de l'article 4 de la [directive](#) l'autorise en prévoyant que : « Les exigences de la présente directive sont soit intégrées dans les procédures existantes des États membres régissant l'adoption de plans et de programmes, soit incorporées dans des procédures instituées pour assurer la conformité avec la présente directive ». Dans un même ordre d'idées, il admet que les intérêts dont l'évaluation environnementale prévue par le code minier assure la protection soient ceux énumérés à [l'article L. 161-1](#) de ce code. En effet, cet article, tout en ayant un champ plus large que celui couvert par la [directive du 27 juin 2001](#), mentionne, outre la santé et la sécurité publiques ainsi que divers intérêts liés à la conservation d'éléments patrimoniaux, « les caractéristiques essentielles du milieu environnant, terrestre, littoral ou maritime, et plus généralement (...) la protection des espaces naturels et des paysages, de la faune et de la flore, des équilibres biologiques et des ressources naturelles particulièrement des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1, L. 219-7, L. 331-1, L. 332-1 et L. 341-1 du code de l'environnement (...) ».

Le Conseil d'État ne reprend ainsi pas à son compte la proposition initiale du Gouvernement consistant à imposer, en plus du volet environnemental de l'analyse économique, sociale et environnementale prévue par les dispositions du code minier, une nouvelle évaluation environnementale préalable des concessions et des permis exclusifs de recherche répondant aux exigences de l'annexe I de la [directive du 27 juin 2001](#). Il lui préfère une solution consistant à introduire, dans les projets qui lui sont soumis, des dispositions prévoyant, d'une part, que le contenu du volet environnemental de cette analyse comporte les éléments prévus au II de [l'article R. 122-20](#) du code de l'environnement, qui a assuré en droit interne la transposition des exigences posées par cette annexe et, d'autre part, désignant la formation d'autorité environnementale de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable, qui présente les garanties d'indépendance nécessaires, comme seule autorité environnementale compétente pour émettre l'avis environnemental, distinct de l'avis économique et social que le [code minier](#) prévoit par ailleurs.

Le Conseil d'État ne voit pas de raison de s'opposer au choix du Gouvernement d'étendre cette procédure d'évaluation environnementale aux décisions d'octroi, de prolongation et d'extension d'un permis exclusif de recherches, eu égard à la nature de cette catégorie de titres miniers, dont le programme détermine le cadre général et le périmètre des travaux miniers ultérieurement réalisés et qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, ni au choix de conférer à cette procédure, aussi bien pour les concessions que pour les permis exclusifs de recherche,



un caractère systématique. En effet, le recours à un examen au cas par cas n'est en rien imposé par la [directive du 27 juin 2001](#) et le principe de proportionnalité énoncé au dernier alinéa de [l'article L. 122-6](#) du code de l'environnement et repris par les dispositions de [l'article L. 114-4](#) du code minier permet de s'adapter à la nature particulière des permis exclusifs de recherches qui, dans un petit nombre de cas, n'envisagent pas de travaux ou encore, dans des cas plus nombreux, couvrent des superficies considérables tout en restant, du moins au stade de l'octroi initial, indéterminés quant à la localisation des travaux qu'ils envisagent.

En outre, le Conseil d'État s'assure que cette évaluation environnementale comporte les procédures d'information et de participation du public requises par les dispositions de l'article 6 de la [directive du 27 juin 2001](#). À cette occasion, il constate que, particulièrement en matière d'activités de recherche, les dispositions législatives du code minier, tout en ne prévoyant pas d'enquête publique, demeurent muettes sur la procédure de participation du public à mettre en œuvre.

Il en déduit que, dans le silence de la partie législative du code minier, doivent être mises en œuvre les dispositions du 2° du I de [l'article L. 123-19](#) du code de l'environnement, applicables « *aux plans et programmes qui font l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L. 122-4 à L. 122-11 [du code de l'environnement] et pour lesquels une enquête publique n'est pas requise en application des dispositions particulières qui les régissent* ».

Sont introduites dans les projets des dispositions nouvelles permettant à l'autorité compétente de prononcer, au vu de l'avis de l'autorité environnementale et des réponses du demandeur, le refus, prévu par les dispositions du II de [l'article L. 114-3](#) du code minier, fondé sur l'existence d'un doute sérieux quant à la possibilité de procéder aux activités de recherche ou d'exploitation faisant l'objet de la demande sans porter des atteintes grave aux intérêts environnementaux. Ce refus met fin à la poursuite de l'instruction et rend effective l'obligation faite à l'autorité compétente pour prendre la décision de prendre en compte, à un stade précoce de l'instruction de la demande, les résultats de l'évaluation environnementale. Cette faculté nouvelle offerte à l'autorité administrative vient s'ajouter à celle prévue à la fin de la procédure d'instruction avant que la décision sur l'octroi, la prolongation ou l'extension du titre minier n'intervienne.

Au terme de cet examen, le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que les projets qui lui sont soumis tirent des conséquences correctes et suffisantes de la décision du 12 juillet 2024, *Guyane Nature environnement*.

■ Information et participation du public

Interdiction d'utiliser certains contenants alimentaires en plastique destinée à prévenir un risque sanitaire mais aussi à réduire les déchets en plastique – Projet de décret relatif aux dérogations à cette interdiction devant être regardé comme ayant une incidence directe et significative sur l'environnement et soumis à la procédure d'information et de participation du public prévue par [l'article L. 123-19-1](#) du code de l'environnement (TP – 409063 – 07/01/2025)



[L'article L. 541-15-10](#) (III) du code de l'environnement a mis fin, au plus tard le 1^{er} janvier 2025, à l'utilisation de contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en plastique dans les services de restauration collective des établissements scolaires et universitaires et dans les établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, ainsi que dans les services de pédiatrie, d'obstétrique et de maternité, les centres de périnataux de proximité et les services de protection maternelle infantile (PMI), tout en prévoyant que dans ces services et centres, cette interdiction peut faire l'objet d'une dérogation dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

Saisi d'un projet de décret pris pour l'application de ces dispositions, le Conseil d'État (section des travaux publics) relève que le législateur a entendu, à la fois, prévenir un risque sanitaire du fait de la présence dans le plastique de substances reconnues comme « perturbateurs endocriniens » mais, également, réduire le nombre de déchets et le gaspillage de matière plastique. Ce faisant, il a poursuivi un double objectif de protection de l'environnement, incluant notamment le risque d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire à la santé (CE, Ass., 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale stop THT et autres*, n^{os} [342409 et autres](#), Rec.).

Les dispositions du projet de décret précisent ce que sont les contenants alimentaires en plastique, au sens de cette nouvelle législation, et énumèrent ceux de ces contenants qui, pour des motifs médicaux, scientifiques ou techniques, peuvent, sur le fondement de la dérogation à l'interdiction posée par la loi, continuer à être utilisés dans les services de pédiatrie, d'obstétrique et de maternité, les centres de périnataux de proximité ainsi que les services de PMI. En déterminant ainsi le champ d'application de l'interdiction décidée par le législateur, elles ont un impact sur la quantité de plastique objet de cette mesure et doivent, par suite, être regardées comme ayant une incidence directe et significative sur l'environnement imposant que le projet soit précédé d'une consultation du public, en application de [l'article L. 123-19-1](#) du code de l'environnement, pris pour la mise en œuvre de l'article 7 de la [Charte de l'environnement](#).

Illégalité de la suppression de l'ensemble des équipements industriels de la liste des projets relevant de la compétence de la Commission nationale du débat public (TP – 409266 – 18/03/2025)

[L'article L. 121-1](#) du code de l'environnement confie à la Commission nationale du débat public (CNDP) le soin de « veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, *des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories de projets mentionnés à l'article L. 121-8 dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ».

[L'article L. 121-8](#) du même code distingue deux catégories de projets relevant de la compétence de la CNDP. La première est celle définie par le I de cet article, qui prévoit que la CNDP est obligatoirement « *saisie de tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des*



critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'État » pour lesquels la CNDP soit détermine les modalités de participation préalable du public en décidant l'organisation d'un débat public ou d'une concertation avec un garant, soit conclue à l'absence de nécessité d'organiser un débat ou une concertation. La seconde, définie par le II du même article comporte les projets appartenant aux catégories définies en application du I mais dont le coût prévisionnel est d'un montant inférieur au seuil fixé en application du I, qui peuvent être soumis à la CNDP.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) relève que si, par les dispositions précitées de [l'article L. 121-8](#) du code de l'environnement, le législateur a renvoyé au pouvoir réglementaire la détermination des seuils et critères permettant de définir les catégories de projets qui doivent faire l'objet soit d'une saisine, soit d'une information de la CNDP, ce renvoi est également encadré par les dispositions de [l'article L. 121-1](#) qui donnent à la CNDP compétence pour veiller à la participation du public à l'élaboration des projets qui présentent de forts enjeux socio-économiques, ou qui ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Cet encadrement est justifié par le fait que relève du seul législateur le soin de fixer les conditions et limites de la participation du public (CC, 7 mai 2014, n° [2014-395 QPC](#)), ce qui inclut la fixation de seuils en deçà desquels le public ne peut exercer son droit d'accès dès lors que ceux-ci représentent une limite du droit à l'information du public (TP – 386097 – 21/12/2011) ou encore la fixation de critères selon lesquels une autorité administrative détermine les modalités de participation du public au regard de l'importance des incidences d'un projet sur l'environnement (CC, 3 décembre 2020, n° [2020-807 DC](#), loi d'accélération et de simplification de l'action publique, cons. 17 à 22).

Le Conseil d'État estime que le projet de décret, en ce qu'il supprime de la liste des projets relevant de la compétence de la CNDP l'ensemble des équipements industriels à raison de leur seul objet, et non en considération des enjeux socio-économiques ou des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire qu'ils présentent, méconnaît les dispositions des [articles L. 121-1](#) et [L. 121-8](#) du code de l'environnement.

Il conduit en effet à faire sortir du champ de compétence de la CNDP une catégorie d'équipements représentant au demeurant une part substantielle de ceux dont elle était jusqu'à présent saisie ou informée, dont les impacts et enjeux correspondent, pour l'essentiel, à ceux mentionnés à [l'article L. 121-1](#). Ce faisant, il prive d'une part importante de leur portée ces dispositions législatives qui, comme celles de [l'article L. 121-8](#), ont été prises pour la mise en œuvre du principe de participation du public énoncé à l'article 7 de la [Charte de l'environnement](#).

Mesures de renforcement de la lutte contre la fraude aux dispositifs d'aides gérés par l'Agence nationale de l'habitat n'ayant pas par elles-mêmes une incidence directe et significative sur l'environnement imposant l'organisation d'une procédure d'information et de participation du public prévue par [l'article L. 123-19-1](#) du code de l'environnement (TP – 410029 – 04/11/2025)

Un projet de décret, pris en application de [l'article 23](#) de la loi du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides publiques, renforce la lutte contre la fraude aux



dispositifs d'aides ou d'accompagnement gérés par l'Agence nationale de l'habitat, en uniformisant les régimes de sanction applicables à l'encontre des bénéficiaires et mandataires des dispositifs d'aides à la pierre et à la rénovation énergétique et des opérateurs accompagnateurs à la rénovation énergétique.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que ce projet de décret, s'il est susceptible d'avoir un impact positif sur l'environnement en limitant les fraudes aux aides à la rénovation énergétique, permettant que les subventions attribuées ne soient pas détournées de leur finalité et permettent la rénovation énergétique d'un plus grand nombre de logements, ne saurait avoir par lui-même une incidence directe ou significative sur l'environnement. Par suite, les dispositions de [l'article L. 123-19-1](#) du code de l'environnement qui impose une procédure de participation du publiques aux décisions autres qu'individuelles ayant une incidence sur l'environnement ne lui sont pas applicables.

■ Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)

Conditions du transfert de certaines piscicultures du régime de l'autorisation au régime de l'enregistrement (TP – 410227 – 02/12/2025)

Un projet de décret modifie la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, afin de soumettre les piscicultures d'eau douce dont la capacité de production annuelle se situe entre 20 et 500 tonnes, qui relèvent aujourd'hui du régime de l'autorisation, à celui de l'enregistrement, régimes fixés par les [articles L. 512-1 à L. 512-22](#) du code de l'environnement.

Les installations soumises à enregistrement sont, comme celles soumises à autorisation, les installations qui présentent pour les intérêts mentionnés à [l'article L. 511-1](#) du code de l'environnement des dangers ou inconvénients graves, lesquels peuvent néanmoins être prévenus si ces installations respectent des prescriptions générales fixées par un arrêté ministériel et applicables à l'ensemble d'entre elles. Le pétitionnaire doit justifier que son installation respectera ces prescriptions générales et le préfet conserve la possibilité d'assortir l'enregistrement de prescriptions particulières les complétant ou les renforçant.

Les piscicultures d'eau douce sont, par nature, susceptibles d'avoir un impact sur les cours d'eau et, plus généralement, sur les aquifères, du fait des prélèvements et des rejets générés par cette activité.

L'article 15 du projet d'arrêté ministériel de prescriptions générales (AMPG) qu'il est prévu d'appliquer à ces installations prévoit, en son II, que : « *La concentration des effluents rejetés, en différents paramètres, est compatible avec les objectifs de bon état écologique du milieu récepteur, les recommandations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) lorsqu'il existe et la vocation piscicole du milieu. L'exploitant s'engage dans son dossier de demande d'enregistrement à respecter des valeurs limites d'émission qu'il détermine permettant de satisfaire la compatibilité avec les objectifs décrits ci-dessus et la vocation piscicole du milieu* ». Le III du même article prévoit que l'augmentation de concentration moyenne sur 24 heures entre l'amont



et l'aval du point de rejet de la pisciculture ne doit pas dépasser certains seuils, définis pour différents paramètres de qualité, dans des conditions de débit moyen interannuel du cours d'eau.

Il apparaît au Conseil d'État (section des travaux publics) que des rejets atteignant ces seuils seraient de nature, à eux seuls et dans la plupart des cas, à compromettre les objectifs de qualité des cours d'eau mentionnés au IV de l'[article L. 212-1](#) du code de l'environnement, et précisés par l'[arrêté du 25 janvier 2010](#) modifié relatif aux méthodes et critères d'évaluation de l'état écologique, de l'état chimique et du potentiel écologique des eaux de surface, pris en application des articles R. 212-10, R. 212-11 et R. 212-18 du code de l'environnement.

Le Conseil d'État observe donc qu'en l'état des prescriptions générales applicables à ces piscicultures, le pétitionnaire serait presque systématiquement tenu de proposer des valeurs d'émission plus strictes que celles prévues par la réglementation applicable aux installations soumises au régime de l'enregistrement, afin de pouvoir respecter les objectifs de qualité du milieu récepteur et de garantir la compatibilité avec les dispositions du SDAGE et du SAGE. À défaut pour lui de le faire, l'arrêté préfectoral d'enregistrement devrait nécessairement, pour les mêmes raisons, recourir aux prescriptions particulières mentionnées aux [articles L. 512-7-3](#) et [R. 512-46-19](#) du code de l'environnement.

Constatant ainsi que le simple respect des prescriptions générales ne suffirait pas à prévenir les dangers ou inconvénients graves présentés par ce type d'installation pour la protection des cours d'eau, le Conseil d'État estime que les conditions fixées aux [articles L. 511-2](#) et [L. 512-7](#) du code de l'environnement pour envisager le transfert sous le régime de l'enregistrement des installations piscicoles de 20 à 500 tonnes de production annuelle ne sont pas remplies.

■ Lutte contre le changement climatique

Création d'un dispositif de réduction de l'intensité carbone des carburants Publicité et la communication des données géologiques pour l'identification de formations adaptées au stockage de dioxyde de carbone Mesures d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments (AG/TP-INT-FIN-SOC – 410000 – 23/10/2025) – [Avis sur un projet de loi](#) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche, points 25 à 29, 30 à 32 et 34 à 38

■ Pêche

Mesures relatives à la pêche des espèces amphihalines à La Réunion – Méconnaissance par le pouvoir réglementaire de l'article 3 de la [Charte de l'environnement](#) et des principes applicables aux délégations de pouvoir entre autorités disposant du pouvoir d'exécution des lois (TP – 409133 – 28/01/2025)

L'[article L. 436-11](#) du code de l'environnement impose l'édiction de conditions d'exercice de la pêche des espèces vivant alternativement dans les eaux douces et dans les eaux salées, dites « amphihalines », d'une manière uniforme pour la pêche



en eau douce et pour la pêche maritime, par décret en Conseil d'État sans prévoir aucune habilitation expresse au profit des autorités déconcentrées de l'État.

Le projet de décret soumis au Conseil d'État (section des travaux publics) qui a pour objet de prévoir ces conditions d'exercice pour La Réunion, en tant qu'il définit et met en œuvre un régime de prévention des atteintes à l'environnement que constituent les prélèvements effectués sur des espèces vivantes, dans le cadre de l'exercice d'activités de pêche, entre dans le champ de l'article 3 de la [Charte de l'environnement](#), qui impose aux pouvoirs publics et aux autorités administratives, dans leurs domaines de compétence de déterminer, dans le respect des principes qu'il énonce, les modalités de la mise en œuvre de ses dispositions.

Or, pour l'application de [l'article L. 436-11](#) qui énumère avec précision les mesures d'exécution devant être prises par décret en Conseil d'État, le projet se limite à confier au préfet de La Réunion le soin de préciser par arrêté les conditions du droit d'exercice de la pêche des espèces en cause.

Si, d'une part, la réserve de compétence opérée par l'article 3 de la [Charte de l'environnement](#) au bénéfice de la loi n'interdit pas tout renvoi au pouvoir réglementaire et si, d'autre part, et par principe, les dispositions de l'article 3 de la [Charte de l'environnement](#), n'interdisent pas davantage au Premier ministre, en vertu de la compétence qu'il tient de [l'article 21](#) de la Constitution pour exercer le pouvoir réglementaire, d'organiser une délégation de la compétence normative au bénéfice des autorités déconcentrées de l'État en l'absence d'une habilitation législative expresse, une telle subdélégation n'est admissible qu'à la double condition :

- d'être conforme aux exigences générales applicables aux délégations de pouvoir et, par conséquent, que le décret en Conseil d'État définisse avec une précision suffisante les limites et les conditions dans lesquelles l'autorité déconcentrée de l'État peut exercer le pouvoir qui lui est conféré ;
- et, en l'espèce, de ne pas conduire à une application différenciée à La Réunion du cadre de la prévention des atteintes portées à ces espèces de poissons tel qu'il est défini par l'article L. 436-11 du code de l'environnement qui, faute d'être justifiée par des « caractéristiques et contraintes particulières » au sens du premier alinéa de l'article 73 de la Constitution, caractériserait une méconnaissance du principe d'égalité.

Le Conseil d'État retient que le projet de décret ne satisfait pas à ces conditions en confiant purement et simplement, par un renvoi général et dépourvu de tout encadrement, à des arrêtés préfectoraux, la totalité des mesures nécessaire à la mise en œuvre de la police spéciale de la pêche prévue par [l'article L. 436-11](#).

Il estime, d'une part, qu'alors que la quasi-totalité des espèces de poissons présentes à La Réunion sont des espèces vivant alternativement dans des eaux douces et des eaux salées, d'autre part, qu'un grand nombre d'entre elles sont dans un état de conservation critique, voire, pour certaines, en voie d'extinction, un tel renvoi méconnaît également le principe de prévention posée à l'article 3 de la [Charte de l'environnement](#).

Régime de sanctions applicables à la pêche dans les zones estuariennes à La Réunion non-conforme au principe de légalité des délits et des peines et au principe d'égalité (TP – 409133 – 28/01/2025)



Le Gouvernement souhaite adapter à La Réunion les conditions d'exercice de la pêche dans les zones estuariennes des espèces de poissons migrateurs vivant alternativement dans les eaux douces et les eaux salées en renvoyant à des arrêtés du préfet de La Réunion la définition de ces conditions, notamment les interdictions temporelles, procédés et modes autorisés, dimensions et quantités des poissons pouvant être pêchés, obligations déclaratives selon les espèces.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime, d'une part, que le projet qui lui est soumis, lequel assortit de sanctions consistant en des amendes contraventionnelles de la première, de la troisième ou de la cinquième classe selon le cas, le fait de ne pas respecter les prescriptions fixées par ces arrêtés préfectoraux, méconnaît le principe de légalité de délits et des peines auquel sont soumises les amendes. En effet, ce principe impose, s'agissant d'une amende administrative, l'existence d'un texte définissant avec précision et de manière exhaustive l'infraction que l'on entend ainsi réprimer. Or, les règles encadrant l'exercice de la pêche des poissons migrateurs étant intégralement renvoyées à des arrêtés préfectoraux, dont certains sont certes déjà intervenus mais dont d'autres sont encore à prendre, le Conseil d'État (section des travaux publics) estime qu'il est impossible de procéder à la définition des infractions par un renvoi général à des prescriptions dont le contenu est, en l'état, aussi peu déterminé, sans méconnaître ce principe.

Il estime, d'autre part, que ce projet méconnaît le principe d'égalité dans la mesure où il punit de l'amende prévue pour les contraventions de la 1^{re} classe le fait pour un pêcheur de ne pas « *tenir son carnet de pêche selon les modalités fixées par l'arrêté préfectoral ou de faire des déclarations inexactes ou mensongères* », qui s'applique donc à la pêche et la capture des anguilles, tandis que le 4^e de [l'article R. 436-68](#) punit de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe une infraction de même nature. La différence prévue entre ces régimes de sanctions n'apparaît pas justifiée, les populations d'espèces d'anguilles présentes à La Réunion étant également dans un état critique nécessitant la limitation des prélèvements et la répression des infractions à la réglementation qui l'organise.

Voir *infra* [partie 2 point 3.25 OUTRE-MER](#) – Mesures d'adaptation de la réglementation de la pêche en eau douce à La Réunion insuffisantes (TP – 409133 – 28/01/2025)

Contrôle et sanctions en matière de pêche maritime en Guyane (AG/TP-INT-FIN-SOC – 410000 – 23/10/2025) – [Avis sur projet de loi](#) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche, points 49 à 52

■ Protection du patrimoine naturel

Étendue de l'habilitation donnée aux ministres chargés de la nature et de l'agriculture ou de la pêche pour préciser par arrêté les interdictions prévues par l'article L. 411-1 du code de l'environnement pour la protection des espèces animales non domestiques et végétales non cultivées (TP – 410057 – 18/11/2025)

Le Gouvernement souhaite donner une base juridique à un projet d'arrêté tendant à assouplir les modalités de protection du loup à des fins de protection des troupeaux.



En l'état du droit, [l'article R. 411-3](#) du code de l'environnement habilite les ministres chargés de la nature et de l'agriculture ou de la pêche à préciser, par arrêté, la nature et la durée des interdictions mentionnées à [l'article L. 411-1](#) de ce code ainsi que les parties du territoire et les périodes de l'année où elles s'appliquent en vue d'assurer la protection d'espèces animales ou végétales protégées.

Le Gouvernement présente un projet de décret visant à élargir le champ de [l'article R. 411-3](#) afin de permettre également à ces ministres de fixer les « modalités de mise en œuvre » de ces interdictions et de préciser que celles-ci doivent avoir pour but « d'assurer un état de conservation favorable des populations des espèces concernées et permettre leur coexistence avec les activités économiques existantes ».

Le Conseil d'État (section des travaux publics) relève, d'une part, que les modifications proposées par le Gouvernement, qui s'appliqueraient à l'ensemble des espèces animales et végétales protégées, et pas uniquement au loup, ne conduisent qu'à expliciter l'état du droit et de la jurisprudence, aux termes de laquelle, notamment, le contenu des arrêtés pris sur le fondement de [l'article R. 411-3](#) du code de l'environnement précité doit être adapté aux nécessités que la protection de certaines espèces impose en certains lieux, sans édicter d'interdiction générale et absolue de modifier le milieu où vivent ces différentes espèces (CE, 13 juillet 2006, *Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs*, n° [281812](#), T.), et ne doit pas porter aux autres intérêts en présence, publics et privés, une atteinte disproportionnée (CE, 15 avril 2016, *Syndicat mixte du Piémont des Vosges et autres*, n° [363638 et autres](#)), sans comporter de contenu normatif propre.

Le Conseil d'État observe, d'autre part, qu'à la différence du droit de l'Union européenne, et notamment de la [directive dite « habitats » n° 92/43/CEE du 21 mai 1992](#), le droit interne n'établit à ce jour pas de distinction entre le régime applicable aux espèces animales ou végétales requérant une protection stricte (lesquelles sont identifiées à l'annexe IV de cette directive) et celui qui est applicable aux espèces qui, tout en devant faire l'objet de protections, peuvent néanmoins faire l'objet de mesures de gestion (espèces identifiées à l'annexe V de cette directive). Il considère que cette circonstance ne fait pas pour autant obstacle à ce que le Gouvernement puisse, en l'état du droit, tirer par arrêté les conséquences de la [directive \(UE\) 2025/1237](#) du 17 juin 2025 modifiant la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 du Conseil en ce qui concerne le statut de protection du loup, qui a retiré le loup de l'annexe IV pour l'inscrire à l'annexe V, sous réserve que les mesures qu'il édicte soient effectivement compatibles avec le maintien de l'espèce dans un état de conservation favorable. Il estime, par suite, que [l'article R. 411-3](#) constitue une base légale suffisante aux mesures particulières au loup qu'il est envisagé de prendre par arrêté.

Voir *supra* [partie 2 point 3.4 AGRICULTURE ET FORÊTS](#) – *Illégalité de l'exclusion de certaines parcelles enclavées dans les principaux massifs d'une forêt lors du classement de celle-ci en forêt de protection (TP – 409789 – 12/11/2025)*



■ Droit applicable

Entrée en vigueur d'une ordonnance conditionnée à l'intervention d'une délibération de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna (AG/ADM – 409677 – 05/06/2025)

Saisi d'un projet d'ordonnance de [l'article 38](#) de la Constitution relatif aux personnels enseignants du premier degré des îles Wallis et Futuna, prévoyant d'une part l'intégration de ces personnels, aujourd'hui salariés de droit privé de la direction de l'enseignement catholique, dans le corps des professeurs des écoles et d'autre part la possibilité du maintien de l'affiliation des personnels intégrés au régime géré par la Caisse de prestations sociales des îles Wallis-et-Futuna, le Conseil d'État constate que la sécurité sociale figure parmi les compétences exercées par le territoire, en vertu du [décret n° 57-811](#) du 22 juillet 1957, et qu'à ce jour la délibération de l'assemblée territoriale fixant le statut de la Caisse de prestations sociales de Wallis-et-Futuna ne permet pas l'affiliation à la caisse du personnel civil et militaire de l'État.

Les conditions d'intégration de ces personnels dans un corps de la fonction publique d'État étant indissociables de l'ouverture de ce droit d'option en faveur du maintien de l'affiliation au régime de sécurité sociale local, le Conseil d'État, afin d'éviter que l'ordonnance n'empiète sur les compétences du territoire, conditionne l'entrée en vigueur de l'ordonnance à l'intervention d'une délibération de l'assemblée du territoire modifiant le statut de la Caisse pour permettre le maintien de l'affiliation des personnels intégrés dans la fonction publique d'État. Il assortit en outre cette condition d'une date butoir (en l'espèce le 31 décembre 2025), pour que l'ordonnance ne renvoie pas à une autre autorité, fût-ce une collectivité de [l'article 74](#) de la Constitution, la fixation de sa date d'entrée en vigueur sans assortir ce renvoi d'aucune limite, ce qui méconnaîtrait la compétence que le législateur délégué tient de [l'article 34](#) de la Constitution ainsi que l'étendue de la compétence que le pouvoir réglementaire tient de l'habilitation qui lui a été donnée en application de l'article 38 de la Constitution.

Consultation du Conseil commun de la fonction publique se substituant à celle des instances consultatives des îles Wallis-et-Futuna (ADM – 409246 – 21/02/2025)

Le 2° de l'article 2 de l'ordonnance n° [2013-81](#) du 25 janvier 2013 relative aux dispositions applicables à certains agents relevant de l'État ou des circonscriptions territoriales exerçant leurs fonctions sur le territoire des îles Wallis-et-Futuna rend applicables aux agents qu'elle régit les dispositions du chapitre II du titre IV du CGFP relatif au CCFP, « *sous réserve des adaptations, prévues par décret en Conseil d'État, nécessaires à leur application pour tenir compte des spécificités du territoire* ». En l'absence de toute mesure d'adaptation de ces dispositions dans le décret n° [2022-684](#) du 26 avril 2022 portant dispositions spécifiques applicables aux agents des circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna, le Conseil d'État (section de l'administration) estime, à propos d'un projet de décret ayant pour objet



de modifier, pour différentes catégories d'agents publics, les règles de maintien de la rémunération durant les trois premiers mois du congé de maladie ordinaire ou du congé maladie, que la consultation du CCFP se substitue à celle des instances locales exerçant, pour les agents relevant de ce même décret, des compétences équivalentes à celles des conseils supérieurs et des comités sociaux.

Conseil départemental de Mayotte – Consultation non obligatoire (ADM – 410241 – 09/12/2025)

À l'occasion de l'examen d'un projet de décret relatif à l'avantage spécifique d'ancienneté et à la priorité de mutation accordés aux fonctionnaires de l'État et aux fonctionnaires hospitaliers affectés à Mayotte, en application des dispositions de l'article L. 561-3 du code général de la fonction publique (CGFP), le Conseil d'État (section de l'administration) rappelle que le Département de Mayotte est, en vertu de l'article LO. 3511-1 du code général des collectivités territoriales, créé par la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte, « une collectivité régie par [l'article 73 de la Constitution](#), qui (...) exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer ». En conséquence, s'applique à ce département l'article [L. 3444-1](#) du même code qui dispose que : « Les conseils départementaux des départements d'outre-mer sont consultés sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative de ces départements ». La notion d'adaptation au sens de ces dispositions doit être entendue tant de la modification d'un régime métropolitain en vue de son application dans les collectivités en cause que de l'édiction d'un régime propre à ces collectivités ou de la modification d'un tel régime. Par ailleurs, ces dispositions ne visent pas seulement l'organisation administrative propre de ces collectivités, mais aussi celle des services de l'État, et ne trouvent à s'appliquer qu'en présence d'effets suffisamment significatifs sur les dispositions applicables dans les collectivités en cause ou sur leur organisation administrative.

Le Conseil d'État (section de l'administration) rappelle également qu'il a jugé qu'un décret relatif au traitement des fonctionnaires de l'État en service dans les départements d'outre-mer n'avait pas pour objet d'adapter la législation ou l'organisation administrative de ces départements à leur situation particulière et que, par conséquent, un tel décret n'avait pas à être préalablement soumis à l'avis obligatoire des conseils généraux de ces départements (CE, Sect., 1^{er} mars 1974, *Sieur X. et autres*, n° [84619](#), Rec.).

Il en résulte que n'entrent pas dans le champ de l'obligation de consultation les mesures spécifiques relatives à la rémunération et aux indemnités des fonctionnaires de l'État ou hospitaliers servant dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. Par suite, le Conseil d'État considère que la mise en place d'un avantage spécifique d'ancienneté au bénéfice des seuls fonctionnaires de l'État et hospitaliers affectés à Mayotte n'a pas davantage pour objet d'adapter les dispositions applicables dans cette collectivité territoriale ou son organisation administrative au sens de l'article L. 3444-1 du code général des collectivités territoriales, et n'a pas à être soumise à la consultation préalable du conseil départemental de Mayotte.



Évaluation du risque pour les travailleurs par les employeurs en cas de chaleur intense – **Application aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (SOC – 409339 – 06/05/2025)**

Le Conseil d'État (section sociale) estime qu'il n'y a pas d'obstacle juridique à définir les épisodes de chaleur intense, qui exigent de la part des employeurs une évaluation du risque lié à ces épisodes et la définition de mesures de prévention, par référence au dispositif de vigilance développé par Météo-France, établissement public de l'État régi par le [décret n° 93-861](#) du 18 juin 1993 et exerçant les attributions de l'État en matière de sécurité météorologique des personnes et des biens, en renvoyant à un arrêté des ministres chargés du travail, de l'environnement et de l'agriculture le soin d'en préciser les conditions.

Toutefois, en l'absence d'application hors de la métropole du dispositif de vigilance actuellement déployé par Météo-France, alors que les travailleurs des collectivités d'outre-mer sont également susceptibles d'être exposés à des épisodes de chaleur intense, il appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité de garantir que les dispositions du projet de décret s'appliqueront également dans les départements et les régions d'outre-mer, ainsi que dans les collectivités régies par l'[article 74](#) de la Constitution qui relèvent de l'identité législative en matière de santé au travail. Il observe d'ailleurs que des travaux sont en cours, en lien avec Météo-France, pour définir des dispositifs spécifiques à ces territoires. En conséquence, il modifie le projet de décret pour mentionner « *un dispositif développé par Météo-France pour signaler le niveau de danger de la chaleur* », en des termes qui devront également trouver à s'appliquer à ces collectivités, dans des conditions fixées par un ou plusieurs arrêtés, pour y protéger les travailleurs exposés à des épisodes de chaleur intense.

Mesures d'adaptation de la réglementation de la pêche en eau douce à La Réunion insuffisantes (TP – 409133 – 28/01/2025)

Un projet de décret présente des mesures d'adaptation à La Réunion des dispositions d'application de l'[article L. 436-5](#) du code de l'environnement, relatif au régime général de la pêche en eau douce, dont le Conseil d'État (section des travaux publics) admet qu'elles ont un objet localement.

Toutefois, ces dispositions d'adaptation des dispositions réglementaires générales applicables à la pêche en eau douce ne procèdent pas à une adaptation suffisante du droit métropolitain dans la mesure où de nombreuses règles concernent majoritairement des espèces qui ne sont pas présentes dans les eaux douces de La Réunion alors que l'état de conservation des populations de celle qui y sont présentes justifierait des restrictions. Il en va ainsi de la liste des espèces amphihalines, c'est-à-dire vivant alternativement durant leur cycle de vie et de reproduction dans les eaux douces et dans les eaux salées, énumérées à l'[article R. 436-44](#) du code de l'environnement. Hormis la truite de mer, aucune des six autres espèces énumérées à cet article n'est présente à La Réunion et l'espèce d'anguille qui figure à son 6° est l'anguille européenne, distincte des trois espèces d'anguilles indigènes dans les eaux de ce département.



Le Conseil d'État estime que, dans la mesure où, aux termes mêmes de la note de présentation jointe au projet de décret, la totalité des espèces de poissons et de crustacés indigènes à La Réunion sont amphihalines, un décret en Conseil d'État qui se borne à prévoir les dispositions d'adaptation à La Réunion des règles générales d'exercice de la seule pêche en eau douce, qui ne concernent localement, et pour l'essentiel, que quelques espèces de poissons, sans prévoir des mesures adaptées aux espèces amphihalines dont bon nombre sont menacées et certaines en voie d'extinction, doit être regardé comme méconnaissant l'article 3 de la Charte de l'environnement, qui fait obligation aux autorités qu'il désigne de déterminer les modalités de la mise en œuvre du principe de prévention qui y est énoncé.

Voir sur ConsiliaWeb (TP – 410119 – 18/11/2025) - Avis sur la répartition des compétences entre l'État, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et les communes en matière d'eau et d'assainissement

■ Généralités

Pouvoir d'adaptation dans les collectivités régies par le principe d'identité législative – Possibilité d'édicter des dispositions originales et sans équivalent en métropole sous réserve que ces mesures ne s'écartent pas, par leur nature et par leur ampleur, de la législation qu'il s'agit d'adapter au point de méconnaître ce principe (AG/FIN-ADM – 409774 – 23/07/2025) – Avis relatif au projet de loi de lutte contre la vie chère dans les outre-mer, point 15

Consultation des assemblées délibérantes des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative de ces collectivités - Computation du délai de réponse – Application des articles 641 et 642 du code de procédure civile (INT – 410127 – 04/11/2025)

En application de [l'article 90](#) de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, lorsqu'il est saisi d'une demande d'avis sur un projet de texte, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie dispose d'un délai d'un mois pour rendre cet avis, ce délai étant ramené à quinze jours, en cas d'urgence, à la demande du haut-commissaire. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné. En l'absence de dispositions particulières applicables à cette consultation, le délai doit être computed selon les termes des [articles 641](#) et [642 du code de procédure civile](#). Ainsi, pour une demande d'avis émise le 16 octobre 2025 par le haut-commissaire et réceptionnée par le Congrès le 20 octobre 2025, le délai court à compter du lendemain de la date de sa réception et expire le dernier jour – soit le 4 novembre – à vingt-quatre heures, heure locale. Le même raisonnement peut être tenu pour la consultation de l'assemblée de la Polynésie française saisie en application de [l'article 9](#) de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Consultation des assemblées délibérantes des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative de ces collectivités - Obligation de consultation des assemblées délibérantes de Mayotte



et de La Réunion sur un projet de décret modifiant diverses dispositions relatives à l'organisation judiciaire de ces deux collectivités (INT – 409983 – 14/10/2025)

En vertu des [articles L. 3444-1](#) et [L. 4433-3-1](#) du code général des collectivités territoriales, les conseils départementaux des départements d'outre-mer et les conseils régionaux des régions d'outre-mer sont respectivement consultés sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative de ces départements et régions.

La notion d'adaptation au sens de ces dispositions doit être entendue tant de la modification d'un régime métropolitain en vue de son application dans les collectivités en cause que de l'édiction d'un régime propre à ces collectivités ou de la modification d'un tel régime. Par ailleurs, ces dispositions ne visent pas seulement l'organisation administrative propre de ces collectivités mais aussi celle des services de l'État, y compris lorsque l'organisation judiciaire est en cause. Elles ne trouvent à s'appliquer qu'en présence d'effets suffisamment significatifs sur les dispositions applicables dans les collectivités en cause ou sur leur organisation administrative.

En l'espèce, le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret modifiant diverses dispositions relatives à l'organisation judiciaire, comportant des dispositions propres à la chambre d'appel et au greffe détaché de la cour d'appel de Saint-Denis situés à Mamoudzou (Mayotte), en particulier un nouveau mécanisme de délégation d'agents du greffe de la cour d'appel de Saint-Denis exerçant leurs fonctions à La Réunion au greffe détaché de Mamoudzou et réciproquement, applicables sur le territoire des seules collectivités de La Réunion et de Mayotte, a estimé, par suite, compte tenu des effets suffisamment significatifs des adaptations ainsi apportées à l'organisation judiciaire de ces territoires, que la consultation du conseil régional de La Réunion, du conseil départemental de La Réunion et du conseil départemental de Mayotte était obligatoire.

■ Nouvelle-Calédonie

Proposition de loi du pays relative à la solidarité et à la lutte contre le gaspillage en Nouvelle-Calédonie – Appréciation du respect des principes de liberté du commerce, d'égalité et de proportionnalité des sanctions (TP – 409165 – 28/01/2025)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi d'une proposition de loi du pays relative à la solidarité et à la lutte contre le gaspillage, qui entend introduire, dans le droit applicable en Nouvelle-Calédonie, des dispositions inspirées de celles relatives à la lutte contre le gaspillage des invendus, alimentaires et non alimentaires, prévues aux [articles L. 541-15-4 à L. 541-15-8](#) du code de l'environnement, en en limitant le champ d'application aux produits textiles neufs, aux articles d'hygiène et de droguerie ainsi qu'aux denrées alimentaires, à l'exception de celles provenant des restaurants.

À cette fin, la proposition de loi du pays interdit aux entreprises ayant des activités d'importation, de production, de transformation et de distribution de ces produits, dès lors qu'elles dépassent des seuils exprimés, selon le cas, en mètres carrés de surface commerciale ou en montant de chiffre d'affaires annuel, de rendre délibérément leurs



invendus impropres à la consommation et, corollairement, leur impose de proposer à des associations caritatives habilitées la conclusion de conventions, rédigées selon un modèle-type agréé par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, organisant la cession à titre gratuit de ces invendus, qui seront ensuite donnés ou transformés.

Elle fait également obligation à ces mêmes opérateurs de transmettre à l'administration des informations relatives à la gestion de leurs invendus et autorise le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à prendre, en cas d'inexécution, des mesures de police administrative comprenant une mise en demeure, pouvant être assortie d'une astreinte dont le montant maximal journalier est fixé.

Enfin, elle instaure un régime de sanctions pénales allant, selon la nature des manquements constatés, des amendes prévues pour les contraventions de la troisième classe à des amendes correspondant à un pourcentage de la moyenne du chiffre d'affaires annuel sur les trois années précédant l'infraction.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) constate que la Nouvelle-Calédonie dispose de la compétence normative dans ces matières, que le domaine réservé à la loi du pays par le 10° de [l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999](#) comprend la définition des « *principes fondamentaux (...) des obligations civiles et commerciales* ».

Si la proposition de loi du pays impose des restrictions à la liberté de gestion de leurs marchandises pour un certain nombre de professions commerciales, le Conseil d'État (section des travaux publics) considère que l'atteinte à la liberté du commerce qui en résulte, au demeurant limitée puisqu'elle porte sur des invendus destinés à la destruction, est justifiée par l'intérêt général qui s'attache à l'objectif de limitation du gaspillage de produits de première nécessité afin d'organiser leur distribution aux personnes placées en situation de précarité ou leur transformation, et est proportionnée eu égard à l'objectif poursuivi.

En revanche, l'atteinte portée par la proposition de loi du pays à la liberté contractuelle est plus substantielle puisque le dispositif envisagé repose sur une obligation faite aux commerçants de conclure des conventions, dont le contenu est encadré par un modèle-type, avec des associations caritatives elles-mêmes habilitées. Le Conseil d'État estime que, si une telle atteinte peut être également justifiée par le même intérêt général que celui retenu au point précédent dès lors que, dans le contexte économique et social difficile que traverse la Nouvelle-Calédonie, les acteurs associatifs sont les seuls à disposer de la connaissance des situations de précarité et de la logistique nécessaires pour assurer la distribution ou la transformation de ces invendus, son caractère proportionné, eu égard à cet objectif, ne peut être retenu que si les contraintes pesant sur la liberté contractuelle sont limitées à celles strictement nécessaires à l'atteinte des objectifs d'intérêt général poursuivis.

À cet égard, les articles de la proposition de loi du pays qui prévoient que les associations caritatives bénéficiaires des dons de produits invendus sont habilitées, à cette fin, par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et que les conventions passées par les entreprises concernées sont établies sur la base d'un modèle approuvé par le gouvernement sont de nature à faciliter et sécuriser la mise en œuvre des obligations prévues par la proposition de loi du pays et peuvent ainsi être regardées comme proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi.



En revanche, les dispositions de ces mêmes articles prévoyant que les modèles de convention fixent des quantités minimales de dons, et que chaque convention, une fois conclue, est soumise à l'approbation du gouvernement, font peser sur les parties à ces conventions des obligations disproportionnées par rapport aux objectifs d'intérêt général poursuivis. Au surplus, ce contrôle administratif *a posteriori* fait double emploi avec les dispositions de la proposition de loi du pays prévoyant la possibilité de contrôles administratifs par les services du gouvernement, rendus destinataires d'informations sur la conclusion ainsi que la mise en œuvre des conventions et disposant des mesures de police leur permettant d'assurer l'effectivité de ces contrôles.

Ne sont assujetties au dispositif de solidarité instauré par la proposition de loi du pays qu'une partie des entreprises commerciales concernées par les produits relevant de son champ d'application. Le secteur de la restauration en est ainsi exclu. Sans disposer des éléments lui permettant d'apprécier si la différence de traitement ainsi mise en œuvre est justifiée par des différences de situations, notamment en matière sanitaire, suffisantes au regard de l'objectif poursuivi, le Conseil d'État ne peut qu'inciter à porter une attention particulière à la pertinence des exclusions retenues et, en particulier, à celle des seuils de surface de vente et de chiffre d'affaires servant à déterminer les entreprises et commerçants contributeurs. En outre, cet examen permettrait de s'assurer qu'au regard des situations locales, ces commerçants seront effectivement en mesure de pouvoir s'acquitter de leurs obligations, quelle que soit la localisation de leurs activités sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie.

Le Conseil d'État estime que les dispositions de la proposition de loi du pays, prévoyant que la méconnaissance de l'interdiction de rendre impropres à la consommation ou à l'usage les invendus alimentaires et non alimentaires est punie d'une amende correspondant à 1 % de la moyenne du chiffre d'affaires annuel sur les trois années précédant l'infraction, instaurent une sanction manifestement disproportionnée, au sens de l'article 8 de la [Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789](#), à la gravité des faits que la proposition de loi du pays entend réprimer.

Il note d'ailleurs qu'une interdiction de même nature figurant à l'[article L. 541-15-5](#) du code de l'environnement n'est assortie d'aucune sanction. Au demeurant, la nécessité d'une telle sanction ne va pas de soi dès lors qu'est prévue par la proposition de loi du pays une obligation de contractualisation des invendus dont la méconnaissance entraîne des amendes contraventionnelles et que les agents des services de la Nouvelle-Calédonie peuvent contrôler le volume et la nature des produits ainsi cédés aux associations.

Sous les réserves qui précèdent, le Conseil d'État estime que les dispositions de la proposition de loi du pays ne méconnaissent pas de règle ou de principe de valeur constitutionnelle, ni d'autre norme supérieure.

Projet de loi du pays fixant le cadre général des exigences techniques et de sécurité applicables aux opérations aériennes et aux exploitants d'aéronefs – Compétence du Congrès de Nouvelle-Calédonie (TP – 410143 – 18/11/2025)

En application des dispositions combinées du 1^o et du 4^o du III de l'[article 21](#) de la loi organique du 19 mars 1999, ainsi que des [lois du pays n° 2009-11 du 28 décembre 2009](#)



et [n° 2012-2 du 20 janvier 2012](#) prises pour l'application des dispositions de [l'article 26](#) de la loi organique, la Nouvelle-Calédonie est compétente, d'une part, en matière de police et de sécurité de la circulation aérienne intérieure et des exploitants établis en Nouvelle-Calédonie dont l'activité principale n'est pas le transport aérien international et, d'autre part, en matière de droit commercial. Le transport aérien et la circulation aérienne intérieure ne figurent pas au nombre des matières relevant du domaine de la loi du pays énumérées par [l'article 99](#) de la loi organique du 19 mars 1999.

Toutefois, aux termes de ce même article : « *Les lois du pays interviennent dans les matières suivantes, correspondant aux compétences de la Nouvelle-Calédonie ou à compter de leur transfert en application de la présente loi : / (...) 10° Principes fondamentaux concernant le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales* ».

Des dispositions qui fixent le cadre général des exigences techniques et de sécurité applicables aux opérations aériennes et aux exploitants d'aéronefs relevant du champ de compétence dévolu à la Nouvelle-Calédonie en matière de circulation aérienne intérieure et qui prévoient, d'une part, que les exigences essentielles de sécurité sont fixées par une délibération réglementaire du congrès, d'autre part, que des arrêtés du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en précisent les conditions d'application, encadrent l'exercice de l'activité d'exploitant d'aéronefs et mettent ainsi en cause les conditions essentielles de l'exercice d'une activité à caractère commercial. Dès lors, ces dispositions ont leur place dans une loi du pays en application des dispositions précitées du 10° de [l'article 99](#) de la loi organique du 19 mars 1999, alors même que la circulation aérienne intérieure n'y est pas mentionnée.

Mécanisme fiscal incitant les entreprises à constituer des réserves afin de financer les remplacements d'éléments d'actifs qui ne sont pas couverts par l'assurance privée (FIN – 409594 – 03/06/2025)

Le Conseil d'État (section des finances) est saisi d'une proposition de loi du pays portant création d'un fonds de propre assureur (d'auto-assurance). Cette proposition instaure un régime fiscal favorisant la mise en réserve par les entreprises de Nouvelle-Calédonie des sommes nécessaires au remplacement ou à la réparation d'éléments de leur actif afin de pallier le récent désengagement de certaines compagnies d'assurance dans la couverture du risque « émeutes et mouvements populaires ». Elle permet à cette fin aux entreprises de déduire de leur résultat imposable la dotation annuelle faisant l'objet de cette mise en réserve.

Le Conseil d'État estime que l'avantage fiscal ainsi institué n'introduit pas de rupture d'égalité devant l'impôt dans la mesure où il peut bénéficier à toutes les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu qui peuvent prélever une dotation sur les résultats de l'exercice ou sur le report à nouveau disponible.

Il observe qu'au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi tendant à permettre aux entreprises de Nouvelle-Calédonie de pallier le désengagement des assureurs et de prendre en charge elles-mêmes le financement du remplacement de leurs actifs non assurables, le mécanisme retenu par la proposition de loi du pays est cohérent. En effet, d'une part, il incite les entreprises à constituer une réserve en



organisant la déductibilité du résultat imposable des dotations à cette réserve et en autorisant, ensuite, l'étalement sur quatre exercices de la réintégration dans leur résultat imposable des sommes prélevées sur la réserve pour financer la reconstitution d'éléments d'actif. D'autre part, il évite les stratégies d'optimisation, en premier lieu, en prévoyant la réintégration des sommes prélevées sur la réserve pour un autre usage sur le seul exercice de rattachement de ce prélèvement, en second lieu, en l'assortissant du paiement d'une pénalité. Le Conseil d'État estime que le niveau de celle-ci, fixé forfaitairement à 15 % des sommes prélevées, doit demeurer d'un niveau suffisamment dissuasif dans l'hypothèse où son taux évoluerait lors de l'examen du texte par le Congrès. Il recommande enfin, si les auteurs de la proposition de loi du pays, comme ils l'envisagent, choisissent de proposer au Congrès, lors de l'examen du texte, de ne plus soumettre à réintégration dans le résultat imposable les sommes prélevées du fonds de réserve pour financer la reconstitution d'un élément d'actif, de faire application de la logique du régime fiscal des indemnités d'assurance visant à compenser la perte d'un actif immobilisé et de réserver en conséquence le bénéfice de l'exonération totale d'imposition à la part de la somme ainsi prélevée qui correspond à la valeur nette comptable de cet actif.

Compétence de la loi du pays pour instituer des sanctions pénales en cas d'infraction à certaines pratiques commerciales prohibées par une loi du pays (FIN – 409662 – 01/07/2025)

Saisi d'un projet de loi du pays modifiant le livre I^{er} du code de la consommation de Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'État (section des finances) relève que si les sanctions pénales ne figurent pas parmi les matières relevant du domaine de compétence des lois du pays aux termes de l'[article 99](#) de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, ses [articles 86](#) et [87](#) disposent cependant, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, que le congrès de la Nouvelle-Calédonie peut assortir de peines d'amendes, de peines complémentaires et de peines d'emprisonnement les infractions aux lois du pays et aux règlements qu'il édicte. Le Conseil d'État en déduit que le congrès peut, en vue de réprimer les infractions à l'interdiction des pratiques commerciales « à la boule de neige » qu'il prévoit par une loi du pays, instituer, également par une loi du pays, une peine d'amende, des peines complémentaires et, sous réserve de l'homologation par le législateur requise par l'article 87 de la loi organique, une peine d'emprisonnement.

Compétence de l'État pour instaurer un droit de communication au profit de l'administration fiscale de la Nouvelle-Calédonie portant sur les informations que détiennent l'ACPR et l'AMF (FIN – 409743 – 16/07/2025)

Le Conseil d'État (section des finances) est saisi par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un projet de loi du pays portant amélioration des dispositifs d'échanges automatiques d'informations et de lutte contre la fraude fiscale et modernisation du contrôle de l'impôt qui prévoit, notamment, l'obligation pour l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et l'Autorité des marchés financiers (AMF) de communiquer certaines informations à l'administration fiscale



de Nouvelle-Calédonie, sur le modèle des obligations de transmission d'information que prévoient les [articles L. 84 D](#) et [L. 84 E](#) du livre des procédures fiscales au bénéfice de l'administration fiscale de l'État.

Le Conseil d'État rappelle que l'ACPR et l'AMF sont compétentes en Nouvelle-Calédonie eu égard aux compétences attribuées à l'État en vertu de l'[article 21](#) de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Par conséquent, les missions, les pouvoirs et les obligations de ces deux autorités en Nouvelle-Calédonie relèvent du domaine de compétence de l'État et non de la Nouvelle-Calédonie. Dès lors, l'instauration d'un droit de communication au profit de l'administration fiscale de la Nouvelle-Calédonie portant sur les informations que détiennent l'ACPR et l'AMF relève de la seule compétence du législateur national et non du législateur du pays en Nouvelle-Calédonie.

Le Conseil d'État a été saisi de plusieurs projets de textes liés aux conséquences de la crise de 2024 dans ce territoire.

Pour la section sociale, plusieurs projets de loi de pays – sept au total en 2025 (un 8^e a été retiré) ont été examinés par la section sociale, lesquels s'inscrivent dans l'objectif, entre autres, d'apporter des réponses à caractère social aux conséquences de la crise de 2024 (**SOC-INT – 409448 – 29/04/2025**), notamment en matière d'emploi (**SOC – 409656 – 17/06/2025**), de prise en charge sanitaire et sociale, de prise en charge du handicap et de la perte d'autonomie (**SOC – 409744 – 22/07/2025**), de politique du logement (**SOC – 409660 – 30/09/2025**), aux assistants familiaux (**SOC – 410063 – 03/12/2025**), ou à l'accueil de mineurs (**SOC – 410282 – 22/12/2025**).

■ Mayotte

Projet de décret portant application des dispositions du titre II (Assurance vieillesse) de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte (SOC – 410286 – 15/12/2025)

Lorsque les dispositions législatives spécifiques à Mayotte rendent applicables, en s'y référant expressément, des articles d'une loi applicable en métropole ou des articles ou subdivisions de la partie législative d'un code applicable en métropole, les textes réglementaires qui en précisent l'application à Mayotte, le cas échéant en adaptant les dispositions réglementaires applicables en métropole, doivent être pris au même niveau que ces dernières, c'est-à-dire, selon le cas, par décret en Conseil d'État ou par décret simple. Toutefois, lorsque les dispositions législatives spécifiques applicables à Mayotte prévoient expressément que leurs mesures d'application sont prises par un décret ou par voie réglementaire, ces dernières relèvent du décret simple, même si les dispositions réglementaires applicables en métropole résultent d'un décret en Conseil d'État.

Saisi d'un projet de décret relatif à l'assurance vieillesse des aidants à Mayotte, pris pour l'application de l'[article 23-6-1](#) de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte, le Conseil d'État (section



sociale) constate que cet article s'insère au sein du titre II « Assurance vieillesse » de l'ordonnance du 27 mars 2002, lequel comporte un article 23 aux termes duquel : « *Un décret détermine les modalités d'application du présent titre* ».

Il en déduit que les dispositions réglementaires prises pour l'application de l'article 23-6-1 de l'ordonnance du 27 mars 2002 relèvent du décret simple, même si les dispositions réglementaires applicables en métropole résultent, pour certaines, d'un décret en Conseil d'État.



Retrait de l'accréditation des représentants fiscaux prévus par les articles 244 bis A et 244 bis B – Exigence, dans le décret, d'une procédure contradictoire en dépit du caractère automatique du retrait prévu par la loi (FIN – 409469 – 29/04/2025)

Le Conseil d'État (section des finances) est saisi d'un projet de décret en application du IV de l'[article 244 bis A](#) du code général des impôts (CGI), qui renvoie à un décret en Conseil d'État l'édiction des dispositions précisant les conditions dans lesquelles sont accrédités les représentants légaux que doivent désigner les contribuables non-résidents soumis à une imposition des plus-values mobilières ou immobilières en vertu des articles 224 bis A et [244 bis B](#) de ce code.

Aux termes de l'article 244 bis A, qui fixe pour l'accréditation de ces représentants fiscaux trois conditions, tenant à l'absence de condamnations pénales, au respect des obligations fiscales déclaratives et de paiement et à la fourniture de garanties financières sous forme de cautionnement : « *le non-respect de l'une de ces conditions entraîne le retrait de l'accréditation* ». Le Conseil d'État estime que le retrait d'agrément ainsi prévu ne peut être décidé, sous le contrôle du juge, qu'après que l'administration s'est assurée de l'imputabilité du manquement au représentant fiscal concerné et, si tel est le cas, de la proportionnalité de la mesure.

Le Conseil d'État généralise également la procédure contradictoire préalable au retrait afin de permettre au représentant fiscal concerné de faire valoir ses observations, y compris en cas d'impositions établies d'office, de mise en œuvre des majorations prévues par les [articles 1728](#) et [1729](#) du CGI, ou de condamnation pénale. Par ailleurs, si les rectifications, la taxation d'office ou les pénalités sont susceptibles de révéler un manquement du représentant fiscal à son office et aux conditions de son accréditation, quand bien même il représente généralement plusieurs milliers de personnes, il doit être mis en mesure de faire valoir ses observations sur l'imputabilité de ce manquement et, si celui-ci lui est bien imputable, sur la proportionnalité de la mesure de suspension ou de retrait envisagée. Enfin, le Conseil d'État estime que les manquements, notamment ceux qui tiennent aux exigences de garantie financière, doivent pouvoir donner lieu à régularisation au cours de la procédure contradictoire.

Ces exigences de procédure contradictoire, de proportionnalité et de personnalisation de la mesure prononcée s'imposent quelle que soit la nature de la suspension ou du retrait envisagé, qui peut revêtir le caractère, selon la nature du manquement et l'ampleur et la durée de la mesure envisagée, de mesure de police administrative, relevant des dispositions de l'[article L. 121-1](#) du code des relations entre le public et l'administration, ou de sanction.

3.27. Pouvoirs publics et autorités indépendantes

Décret fixant les attributions des ministres (ADM – 410092 – 21/10/2025)

Saisi d'un projet de décret modifiant le [décret n° 59-178](#) du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres, le Conseil d'État (section de l'administration) n'a pas émis d'objection à la suppression de l'obligation de le consulter sur les projets de décrets fixant les attributions des ministres, relevant notamment que ces décrets, destinés à organiser le travail gouvernemental, ont une portée juridique limitée et qu'une telle mesure unifie le régime applicable à ces décrets avec celui des décrets fixant l'organisation des services d'administration centrale des ministères. S'agissant par ailleurs de la mesure tendant à modifier l'article 2 du décret du 22 janvier 1959 afin de desserrer la contrainte pesant sur le Premier ministre lorsque celui-ci estime se trouver en situation de conflit d'intérêts pour l'exercice de ses pouvoirs, le Conseil d'État recommande, d'une part, de préciser les circonstances objectives justifiant de déroger à la désignation du ministre premièrement nommé, d'autre part de s'en tenir au respect de l'ordre protocolaire retenu par le Président de la République dans le décret de composition du Gouvernement, en prévoyant que le Premier ministre désigne le ministre premièrement nommé dans le décret relatif à la composition du Gouvernement ou, si celui-ci estime lui aussi se trouver en situation de conflit d'intérêts, le ministre suivant – cette règle ayant vocation à s'appliquer de manière itérative dès lors que le ministre concerné s'estimerait en situation de conflit d'intérêts.



3.28. Professions, charges et offices

Notaires - Régime de garantie collective de la responsabilité professionnelle des notaires – Examen d'un projet de décret mettant en évidence de potentielles lacunes dans la loi (INT – 410311 – 16/12/2025)

Saisi d'un projet de décret abrogeant le [décret du 12 juillet 1934](#) relatif aux dépôts effectués dans les études notariales et modifiant le [décret n° 55-604 du 20 mai 1955](#) relatif aux officiers publics ou ministériels et à certains auxiliaires de justice et le [décret n° 56-220 du 29 février 1956](#) pris en son application, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable à la faveur de quelques modifications rédactionnelles ou légistiques. Toutefois, dans la perspective d'une réforme gouvernementale prochaine du régime de garantie collective de la responsabilité professionnelle des notaires, le Conseil d'État a souhaité attirer l'attention du Gouvernement sur deux aspects du cadre juridique actuel susceptibles de poser difficulté, bien que sans incidence sur la légalité des dispositions soumises à son examen.

En premier lieu, le régime de garantie collective des notaires est actuellement prévu par les dispositions des [articles 11](#) et suivants du décret du 20 mai 1955 tels que précisées par le décret du 29 février 1956. Cette garantie collective a vocation à n'être mise en œuvre que de façon subsidiaire, lorsque l'assurance responsabilité civile personnelle des professionnels, obligatoire en vertu de l'article 13 du décret du 20 mai 1955, ne peut intervenir, notamment en raison des cas d'exclusion de garantie ou lorsque les plafonds de garantie sont atteints. Toutefois, cette garantie collective n'est à ce jour soumise à aucun plafond de sorte que la responsabilité des professionnels est en pratique illimitée si les conditions de mise en œuvre de la garantie sont réunies et ce, sans que des dispositions de nature législative encadrant le statut de la profession le prévoient explicitement. Par ailleurs, même si selon les informations communiquées par le Gouvernement, toutes les caisses régionales de garantie des notaires de même que la caisse centrale de garantie, organismes dotés de la personnalité civile chargés de mettre en œuvre cette garantie collective sous le contrôle du ministre de la justice et des parquets généraux, sont actuellement couvertes par une assurance souscrite par la caisse centrale susceptible de limiter les effets de la mise en œuvre de la garantie collective, cette assurance n'est pas obligatoire.

En second lieu, l'[article 30](#) du décret du 29 février 1956, dans sa rédaction issue du [décret n° 71-1114 du 30 décembre 1971](#), a instauré un dispositif de contrôle et de suivi des offices, complémentaire aux inspections, pouvant intervenir à l'initiative du conseil d'administration de la caisse régionale concernée, de son président, du procureur général compétent, du président de la caisse centrale de garantie ou encore du président de la chambre dont relève le notaire. Cependant, si ce dispositif répond à un objectif d'intérêt général de prévention des défaillances des offices permettant de limiter le nombre et l'ampleur des appels en garantie en raison de notaires défaillants, le pouvoir d'initiative des caisses de garantie en la matière n'est pas explicitement prévu par les dispositions législatives encadrant le statut de la



profession. Par ailleurs, les conditions de mise en œuvre de ces contrôles et suivis ne sont pas entourées de garanties équivalentes à celles prévues pour les inspections des offices telles que réformées par le [décret n° 2024-906 du 10 octobre 2024](#) relatif aux inspections des officiers publics et ministériels alors que les droits et libertés susceptibles d’être mis en cause à leur occasion apparaissent similaires.



3.29. Protection des données à caractère personnel

■ Cadre juridique applicable aux traitements de données

Accord impliquant le transfert de données à caractère personnel vers un pays ne bénéficiant pas d'une décision d'adéquation au sens du règlement général sur la protection des données (FIN – 409587 – 03/06/2025)

Saisi du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de notes verbales entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldavie relatif à l'échange de permis de conduire, le Conseil d'État (section des finances) note qu'un tel accord relève du champ d'application du [règlement \(UE\) 2016/679](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD). Il résulte des articles 44, 46 et 49 du RGPD qu'un transfert vers un pays tiers à l'Union européenne de données à caractère personnel destinées à faire l'objet d'un traitement après ce transfert ne peut en principe avoir lieu qu'au bénéfice d'une décision dite d'adéquation de la Commission européenne, constatant que le pays tiers assure un niveau de protection adéquat, ou, en l'absence d'une telle décision, si le responsable du traitement a prévu des garanties appropriées et que les personnes concernées disposent de droits opposables et de voies de droit effectives. À défaut, un transfert de données peut intervenir, à titre dérogatoire, dans l'une des « *situations particulières* » prévues à l'article 49 du RGPD, notamment s'il est « *nécessaire pour des motifs importants d'intérêt public* ».

Compte tenu de l'importance des questions liées aux transferts de données à caractère personnel opérés dans le cadre d'accords avec des États tiers à l'Union européenne non bénéficiaires de décision d'adéquation, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur l'intérêt de privilégier l'inscription des garanties appropriées mentionnés à l'article 46 du RGPD au sein même de ces accords. À défaut, l'étude d'impact du projet de loi de ratification doit présenter les autres accords et traités ainsi que la législation de l'État Partie, tiers à l'Union européenne, pour que le Conseil d'État puis le Parlement se prononcent en toute connaissance de cause.

Si la législation moldave doit encore être complétée par l'entrée en vigueur en août 2026 de la loi n° 195 sur la protection des données personnelles, le Conseil d'État estime que les finalités poursuivies par l'accord, tenant à la facilitation de la mobilité entre les pays des usagers, à la sécurisation juridique des échanges de permis de conduire et, enfin, à l'amélioration de la sécurité routière et à la lutte contre la fraude documentaire, sont au nombre des motifs importants d'intérêt public de nature à justifier de tels transferts aux termes de l'article 49 du RGPD.



Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) – Procédure d’enregistrement au registre public national des organisations altruistes en matière de données (INT – 409317 – 01/04/2025)

Le Conseil d’État (section de l’intérieur), saisi d’un projet de décret fixant les modalités de la procédure d’enregistrement au registre public national des organisations altruistes en matière de données et modifiant le [décret n° 2019-536 du 29 mai 2019](#) pris pour l’application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés, lui a donné un avis favorable, sous réserve des modifications et observations qui suivent.

En application de l’[article 12-41](#) de la loi du 6 janvier 1978, la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) est chargée de tenir le registre public national des organisations altruistes en matière de données reconnues, mentionné à l’article 17 du [règlement \(UE\) 2022/868 du 30 mai 2022](#) portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le [règlement \(UE\) 2018/1724 du 2 octobre 2018](#). En application de l’[article 124-2](#) de la même loi, la CNIL est chargée d’instruire, dans les conditions fixées à l’[article 19](#) du même règlement, les demandes d’enregistrement formées par les personnes qui remplissent les conditions fixées à l’[article 18](#) de ce règlement, un décret en Conseil d’État, en vertu du même [article 124-2](#), devant préciser les modalités de la procédure d’enregistrement.

Le Conseil d’État a disjoint du projet de décret l’ensemble des dispositions qui n’étaient pas strictement nécessaires à l’instruction, par la CNIL, des demandes d’enregistrement, dès lors qu’elles résultaient déjà d’autres sources juridiques : articles [18](#) et [19](#) du règlement du 30 mai 2022 concernant notamment les critères devant être remplis par les organisations demandant leur inscription au registre, les informations devant être fournies à l’appui de cette demande ainsi que les diligences devant être accomplies par la CNIL ; articles [124-1](#) et [124-2](#) de la loi du 6 janvier 1978 ; dispositions du [code des relations entre le public et l’administration](#), applicables à la CNIL en tant qu’autorité administrative concernant notamment le traitement des demandes des usagers par l’administration ainsi que la motivation des décisions individuelles défavorables (CE, 21 octobre 2022, [n° 459254](#), Rec. ; CE, 27 janvier 2025, [n° 490416](#), T.).

Le Conseil d’État estime que seule est nécessaire, pour ne pas méconnaître les exigences du règlement, la disposition prévoyant le rejet implicite de la demande d’enregistrement en cas de silence gardé par la CNIL pendant le délai de douze semaines à compter de la réception de cette demande, prévu par le règlement. La lecture combinée des articles [18](#) et [19](#) du règlement du 30 mai 2022, des articles [124-1](#) et [124-2](#) de la loi du 6 janvier 1978 et des règles générales du [code des relations entre le public et l’administration](#) rend inutiles les autres dispositions de l’article 1^{er} du projet de décret.

Commission nationale de l’informatique et des libertés – Projets d’arrêtés ou de décrets n’apportant que des modifications non substantielles au texte ayant autorisé le fichier – Absence de consultation obligatoire – Notion de modification substantielle – Modifications apportées ne pouvant être comprises dans les prévisions initiales (INT – 410284 – 09/12/2025)



Saisi d'un projet de décret modifiant le [décret n° 2010-569 du 28 mai 2010](#) relatif au fichier des personnes recherchées, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable au bénéfice des observations suivantes. 1) Seuls doivent être pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) les projets d'arrêtés ou de décrets qui, pris en application de l'[article 31](#) de la [loi n° 78-17 du 6 janvier 1978](#), autorisent un nouveau fichier à créer ou apportent au cadre juridique d'un fichier déjà autorisé des modifications substantielles.

Le caractère substantiel s'apprécie tant de manière quantitative que qualitative, notamment lorsque les modifications apportées sont telles qu'elles ne pouvaient être comprises dans les prévisions initiales. De même, le caractère substantiel peut résulter d'une succession de modifications isolément ou initialement mineures, telles que l'ajout d'un ou plusieurs accédants, ou la modification d'une durée de conservation, ou encore l'ajout de données, mais dont la somme modifie l'équilibre du traitement initialement soumis à la CNIL.

Le projet examiné par la section ajoute, parmi les catégories de personnes dont les données à caractère personnel peuvent être traitées en application du [décret n° 2010-569 du 28 mai 2010](#) relatif au fichier des personnes recherchées, celle des « personnes faisant l'objet d'une mesure administrative d'interdiction de paraître dans un lieu en lien avec des activités de trafic de stupéfiants, en application de l'[article L. 22-11-1](#) du code de la sécurité intérieure ». Eu égard notamment à la définition large des finalités du fichier définies à l'[article 1^{er}](#) du décret du 28 mai 2010, l'ajout de cette seule catégorie de personnes, précisément définie et limitée, ne revêt pas le caractère d'une modification substantielle du cadre juridique existant applicable au fichier des personnes recherchées. Le projet n'avait dès lors pas à être pris après avis de la CNIL.

L'information qu'il appartient au responsable d'adresser à la CNIL, en application du II de l'[article 33](#) de la loi du 6 janvier 1978, de tout changement affectant les caractéristiques essentielles d'un traitement doit intervenir avant l'adoption du texte modifiant le décret ou l'arrêté autorisant le fichier en application de l'[article 31](#) de la même loi. Elle n'a pas à intervenir avant la saisine pour avis du Conseil d'État.

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) – Avis non obligatoire – Projet de décret ayant pour objet la mise en place du registre numérique mais n'ayant pas pour objet d'autoriser un traitement de données à caractère personnel (INT – 409501 – 20/05/2025)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) saisi d'un projet de décret ayant pour objet la mise en place du registre numérique des saisies des rémunérations institué par l'[article 16](#) de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice dans sa rédaction résultant de l'[article 47](#) de la loi n° 2023-2027 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, lui donne un avis favorable au bénéfice des observations suivantes.

Si le projet de décret comporte, pour assurer l'application de la loi, des dispositions relatives à l'identification du responsable de la tenue du registre, à la définition de sa



finalité, des catégories d'informations qui doivent y être inscrites, des destinataires et des accédants, de la durée de conservation des données, des droits d'accès des personnes concernées ainsi que d'un dispositif de journalisation, il n'a ni pour objet ni pour effet d'autoriser un traitement de données à caractère personnel, ni de définir toutes les caractéristiques essentielles d'un tel traitement, ni même d'en déterminer certaines avec un degré suffisant de précision, au sens et pour l'application de la [loi du 6 janvier 1978](#), en particulier du a du 4° du I de son article 8. Par suite, le visa de l'avis préalable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ne procède pas d'une obligation résultant des dispositions de la [loi du 6 janvier 1978](#), mais directement de l'article 47 de la loi du 20 novembre 2023 précitée qui la prévoit expressément. Doit toutefois être visée la [loi du 6 janvier 1978](#) dans la mesure où elle demeure le fondement légal des dispositions du projet de décret se rapportant aux caractéristiques de fonctionnement de ce registre, aux fins notamment de protéger les droits fondamentaux des personnes concernées.

Projet de décret prévoyant la création d'un registre des actions de groupe – Tenue du registre constituant un traitement de données personnelles – Conséquences (INT – 409805 – 22/07/2025)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif à la procédure applicable aux actions de groupe et au registre des actions de groupe, lui a donné un avis favorable sous réserve de l'observation suivante.

[Le IV de l'article 16](#) de la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne prévoit qu'« *un registre public des actions de groupe en cours devant l'ensemble des juridictions est tenu et mis à la disposition du public par le ministre de la justice, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État* ».

La tenue de ce registre constituera un traitement de données personnelles : d'une part, même si les données des personnes morales que sont en principe les parties dans le cadre d'une action de groupe ne sont pas des données à caractère personnel en vertu du 1 de l'article 4 du [règlement \(UE\) 2016 / 679](#) du 27 avril 2016 (RGPD), tel est possiblement le cas pour une entreprise individuelle défenderesse dont le siège correspond à l'adresse personnelle de son dirigeant ; d'autre part, les décisions de justice qui y seront traitées comporteront de telles données, qui devront être anonymisées et regroupées afin d'être publiées, s'agissant tant des victimes que de leurs dommages. Les caractéristiques essentielles de ce traitement seront déterminées par un arrêté du ministre de la justice.

Le Conseil d'État considère que ce registre ne peut pas légalement être alimenté et actualisé par les parties, mais qu'il doit l'être par les greffes des juridictions, comme cela est prévu depuis le décret n° 2017-888 du 6 mai 2017 relatif à l'action de groupe et à l'action en reconnaissance de droits prévues aux [titres V et VI de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016](#) de modernisation de la justice du xxi^e siècle en application des articles [R. 77-10-10](#) et [R. 77 10 -11](#) du code de justice administrative pour la publication d'une information sur les actions de groupe engagées devant la juridiction administrative sur le site internet du Conseil d'État.



Le ministère de la justice, légalement responsable de la tenue du registre, pourra voir sa responsabilité engagée en cas de publication sur son site internet d'une information inexacte ou insuffisante, alors que le [d du 1 de l'article 5 du RGPD](#) impose de respecter un principe d'exactitude s'agissant des traitements de données à caractère personnel, toutes les mesures raisonnables devant « *être prises pour que les données à caractère personnel qui sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder* ». L'État ne saurait s'en remettre aux parties à un procès pour garantir la fiabilité et la mise à jour des informations à destination du public, provenant de décisions juridictionnelles prises « *au nom du peuple français* ».

Tout en étant conscient de la charge de travail correspondante pour les greffes, le Conseil d'État relève qu'elle sera concentrée sur les quelques tribunaux judiciaires spécialisés qui seront seuls compétents en matière d'actions de groupe en application de l'[article L. 211-15 du code de l'organisation judiciaire](#), ce qui permet de garantir une affectation cohérente de moyens et une meilleure identification de l'action de groupe par les acteurs.

Nécessité d'une autorisation de traitement - Encadrement des activités de sécurité privée – Dossier transmis au CNAPS – Photographie d'identité transmise par téléservice (INT – 410291 – 16/12/2025)

Saisi d'un projet de décret portant diverses modifications au code de la sécurité intérieure, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable au bénéfice des observations suivantes.

Ce projet de décret renforce l'encadrement des activités de sécurité privée, notamment afin d'éviter les usurpations d'identité, la fraude et la sous-traitance illicite.

À cette fin, l'article 2 du projet de décret prévoit d'exiger une photographie d'identité récente parmi les pièces du dossier transmis au Centre national des activités privées de sécurité (CNAPS) par les exploitants individuels ou les dirigeants de personnes morales, dans le cadre de leur demande d'agrément, d'obtention de la carte professionnelle ou d'autorisation préalable d'entrée en formation. Cette photo, ainsi que les autres pièces du dossier, seront adressées par l'intermédiaire du téléservice existant, dont les fonctionnalités vont être revues notamment pour permettre la transmission de photographies.

Le Conseil d'État observe que la référence au téléservice et à ses nouvelles fonctionnalités dans le projet de décret est sans incidence sur la nécessité pour le CNAPS de se conformer le cas échéant à la procédure relative aux formalités préalables à la mise en œuvre des traitements prévue par la [directive \(UE\) 2016/680](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention, par le [règlement \(UE\) 2016/679](#) du 27 avril 2016 et par les dispositions de la [loi n° 7817 du 6 janvier 1978](#) relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, notamment à son [article 31](#).



Protection des données d'une sensibilité particulière des administrations – Conditions de légalité (INT – 410202 – 25/11/2025)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif à la protection des données d'une sensibilité particulière des administrations, opérateurs et groupements d'intérêt public de l'État traitées par un service d'informatique en nuage fourni par un prestataire privé, lui a donné un avis favorable sous réserve des observations suivantes.

D'une part, la garantie de la légalité de la liste, établie par décret, des groupements d'intérêt public de l'État soumis à des exigences particulières de sécurité pour l'utilisation d'un service d'informatique en nuage nécessite de s'assurer en continu, d'une part, de la pérennité des structures susceptibles d'être concernées, au regard notamment de leur convention constitutive dans le cas où elle a été conclue pour une durée déterminée ou en cas d'extinction de leur objet, et, d'autre part, des données d'une sensibilité particulière qu'elles peuvent être amenées à traiter. Le Gouvernement est donc incité à mettre en place une procédure de suivi régulier de cette liste pour pouvoir la mettre à jour régulièrement.

D'autre part, la protection des données d'une sensibilité particulière traitées ou stockées par une administration, un opérateur ou un groupement d'intérêt public de l'État contre des risques d'accès non autorisé par le droit de l'Union européenne résultant d'autorités publiques d'un pays tiers, requise par la loi, nécessite de s'assurer en particulier des conditions d'hébergement des données, du droit applicable à la convention de service et des procédures applicables à un éventuel transfert de données vers un État qui n'est pas partie à l'espace économique européen, notamment l'existence de décisions d'adéquation de la Commission européenne au titre du RGPD ou de traités d'entraide judiciaire. Cette appréciation doit être réalisée au regard de la nature des données en cause et des risques particuliers présentés par leur traitement, en tenant compte au cas par cas et pour chaque service des modalités de contrôle du prestataire privé, dans le respect du principe de proportionnalité et de non-discrimination au titre de la commande publique. Le référentiel déterminant les exigences à respecter afin d'assurer la sécurité et la protection des données, qui doit être élaboré pour l'application du décret et sera obligatoire pour les prestataires privés souhaitant contracter avec les administrations concernées, ne saurait donc fixer des seuils généraux de droits de vote et de détention, directe ou indirecte, du capital social du prestataire autrement qu'à titre indicatif, pour guider l'examen individuel nécessaire.

Autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel – Contenu de l'analyse d'impact (INT – 410285 – 09/12/2025)

Saisi d'un projet de décret portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Visioplainte », le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable au bénéfice des observations suivantes.

En règle générale, l'analyse d'impact ne doit comporter que la description des opérations du traitement afin d'en analyser les conditions et risques de fonctionnement. Elle ne doit donc pas mentionner celles des opérations, techniques ou options de toute nature que les responsables du traitement ont décidé d'exclure. L'absence



d'utilisation, par les personnels habilités à recevoir la plainte, d'un outil de retranscription automatisée des déclarations de l'utilisateur lors de la plainte en ligne n'a pas à figurer dans l'analyse d'impact relative à la protection des données du traitement « Visioplainte ». Le Conseil d'État a donc estimé être saisi régulièrement du projet de décret alors que l'analyse d'impact ne comportait pas ces mentions.

Cependant, la mise en œuvre, à terme, d'un tel outil soulèverait inévitablement des questions au regard du [règlement \(UE\) 2024/1689](#) relatif à l'intelligence artificielle, du [règlement \(UE\) 2016/679](#) général relatif à la protection des données et de la [loi n° 78-17 du 6 janvier 1978](#) relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qu'il serait, pour le Gouvernement, possible d'anticiper en les soumettant pour avis au Conseil d'État, notamment en vue d'apprécier, le cas échéant, quel type d'autorisation pourrait s'avérer alors nécessaire.

■ Saisine de la CNIL non obligatoire

Création du titre emploi simplifié agricole prévu à l'article L. 712-1 du code rural et de la pêche maritime (SOC – 409275 – 25/03/2025)

Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret modifiant les dispositions réglementaires du code rural et de la pêche maritime relatives au titre simplifié emploi agricole (TESA-S), proposé aux employeurs par la caisse de mutualité sociale agricole en vue de faciliter leurs démarches pour l'embauche et l'emploi de salariés sous contrat de courte durée. Ce projet prévoit que ce titre est entièrement dématérialisé et précise les obligations déclaratives des employeurs souhaitant en bénéficier, lesquelles portent sur des informations relatives notamment à leur identité, à celle du salarié et aux caractéristiques, à l'exécution et à la fin du contrat de travail. La caisse de mutualité sociale agricole fournira en retour certains services à partir de ces informations, en établissant pour leur compte certains documents, en les transmettant, le cas échéant, à d'autres organismes, et en tenant à leur disposition certaines informations et certains documents pendant une durée déterminée.

Le Conseil d'État a considéré que le Gouvernement n'était pas tenu de consulter la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) au titre du *a* du 4° du I de l'[article 8](#) de la loi du 6 janvier 1978, sur ce projet de décret. En effet, si cette disposition implique nécessairement la mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel sous la responsabilité de la caisse de mutualité sociale agricole, elle n'a ni pour objet, ni pour effet de déterminer les caractéristiques essentielles de ce traitement.

Création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Base de données nationale des agréments en vue d'adoption » (SOC – 410187 – 01/12/2025)

Saisi d'un projet de décret portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Base de données nationale des agréments en vue d'adoption », le Conseil d'État (section sociale) a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'exiger une pseudonymisation des données personnelles préalablement à leur traitement aux fins d'établir des statistiques relatives à l'agrément en vue d'adoption



ainsi qu'à l'adoption nationale et internationale. Le Conseil d'État constate en effet que si les données exploitées à ce titre sont identifiantes, les données statistiques obtenues sont, quant à elles, nécessairement pseudonymisées au sens du 5) de l'article 4 du [règlement \(UE\) 2016/679](#) du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.



3.30. Répression

Sanction pécuniaire – Caractère proportionné à l'objectif poursuivi (AG/FIN – 409889 – 09/09/2025)

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026, le Conseil d'État est saisi d'un projet d'article qui, notamment, accroît les sanctions pécuniaires en cas de méconnaissance, par un assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée ou par une plateforme agréée, de leurs obligations respectives en matière d'émission de factures sous une forme électronique et de transmission à l'administration de données de facturation, de transaction et de paiement. Il observe que cet article, qui fera passer le montant des amendes par facture de 15 euros à 50 euros sans modification des plafonds annuels, aura pour effet de rendre la sanction proportionnellement plus lourde pour les plus petites entreprises, dès lors qu'elles sont moins susceptibles de bénéficier du plafonnement au regard de leur volume de factures. La mesure pourrait ainsi se révéler plus sévère pour les petites entreprises et, à l'inverse et dans des hypothèses extrêmes, sans incidence pécuniaire par rapport au droit en vigueur pour les entreprises à l'origine des manquements les plus nombreux. Cependant, le Conseil d'État relève que l'objectif poursuivi par le relèvement des sanctions est de renforcer leur effet dissuasif pour assurer la bonne application de la réforme concernant la facturation électronique. À cet égard, pour les plus petites entreprises, l'absence de relèvement du montant des amendes pourrait conduire à ce que les sanctions pécuniaires soient d'un montant inférieur aux coûts d'équipement permettant le respect des nouvelles obligations et, ainsi, faute d'effet suffisamment incitatif, aboutir à ce que certaines d'entre elles demeurent hors du dispositif. Le Conseil d'État constate par ailleurs que la mise en œuvre des obligations d'émission de factures sous une forme électronique et la transmission des données n'interviendra, pour les petites et moyennes entreprises, qu'à compter du 1^{er} septembre 2027, soit un an après la date d'entrée en vigueur prévue pour les plus grandes entreprises, laissant aux premières un délai supplémentaire pour appliquer la réforme. Dans ces conditions, il considère que les modifications proposées, motivées par un souci d'efficacité de la réforme en particulier à l'égard des entreprises qui seraient les plus éloignées de leurs futures obligations, ne sont pas disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.



3.31. Santé publique et sécurité sociale

3.31.1. Santé publique

Durée minimale d'exercice préalable de certains professionnels avant leur mise à disposition par une entreprise d'intérim (SOC – 409046 – 21/01/2025)

L'[article 29](#) de la loi n° 2023-1268 du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels prévoit que certains établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux ne peuvent recourir à certains professionnels sous le régime de l'intérim « *qu'à la condition que ceux-ci aient exercé leur activité dans un cadre autre qu'un contrat de mission conclu avec une (...) entreprise de travail temporaire pendant une durée minimale appréciée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État* ». Ce même article renvoie au décret en Conseil d'État le soin de prévoir « *les sanctions applicables en cas de manquement constaté à l'interdiction* » qu'il institue.

Le Conseil d'État (section sociale) observe qu'en renvoyant ainsi au pouvoir réglementaire la détermination des sanctions applicables sans en préciser la nature ni le quantum, le législateur est resté en deçà de sa compétence. En effet, dès lors que seule la loi pouvait interdire le recours à certains professionnels sous un régime intérimaire sauf à remplir une condition d'exercice préalable, il n'appartenait qu'à la loi de fixer le régime des sanctions administratives dont la méconnaissance de cette interdiction peut être assortie et, en particulier, de déterminer tant les sanctions encourues que les éléments constitutifs des infractions (CE, Sect., 18 juillet 2008, *Fédération de l'hospitalisation privée*, n° 300304, Rec.).

Cependant, d'une part, l'[article L. 1435-7-1](#) du code de la santé publique, qui dispose que : « *Le directeur général de l'agence régionale de santé territorialement compétente peut prononcer, à l'encontre des personnes physiques ou morales, des sanctions financières (...), dans les cas prévus par la loi et, le cas échéant, par décret en Conseil d'État (...)* » et, d'autre part, l'[article L. 313-14](#) du code de l'action sociale et des familles, qui dispose que : « *l'autorité compétente en vertu de l'article L. 313-13* » – selon les cas, le directeur général de l'agence régionale de santé, le président du conseil départemental ou le préfet compétent – peut prononcer une sanction financière en cas de méconnaissance des dispositions de ce code, constituant une base légale suffisante pour édicter de telles sanctions s'agissant des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux et des laboratoires de biologie médicale.

Projet de décret portant diverses dispositions relatives aux praticiens à diplôme hors Union européenne (SOC – 409581 – 20/05/2025)

L'[article L. 4111-2-1](#) du code de la santé publique, applicable aux professions médicales, dispose que, par dérogation à l'[article L. 4111-1](#), l'autorité compétente peut, après



avis d'une commission, délivrer une attestation permettant un exercice provisoire « dans un établissement public ou un établissement privé à but non lucratif de santé, social ou médico-social » aux titulaires d'un titre de formation délivré par un État non membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen et permettant l'exercice de cette profession dans cet État, à la condition qu'ils établissent leur expérience professionnelle, qu'ils disposent d'un niveau de connaissance de la langue française suffisant et qu'ils s'engagent à passer les épreuves de vérification des connaissances mentionnées à l'[article L. 4111-2](#) du même code.

Le Conseil d'État (section sociale) considère que le projet de décret ne peut, sans méconnaître les termes de l'article L. 4111-2-1, ajouter aux lieux d'exercice ainsi limitativement énumérés, les services de santé au travail agréés comme organismes extra-hospitaliers accueillant en stage les internes inscrits au diplôme d'études spécialisées de médecine du travail.

En outre, les articles L. 4111-2-1 et [L. 4221-12-1](#) du code de la santé publique, applicables respectivement aux professions médicales et à la profession de pharmacien, disposent que, par dérogation aux articles L. 4111-1 et [L. 4221-1](#) de ce code, l'autorité compétente peut, après avis d'une commission, délivrer une attestation permettant un exercice provisoire, aux titulaires d'un titre de formation délivré par un État non membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen et permettant l'exercice de cette profession dans cet État, à la condition qu'ils établissent leur expérience professionnelle, qu'ils disposent d'un niveau de connaissance de la langue française suffisant et qu'ils s'engagent à passer les épreuves de vérification des connaissances mentionnées respectivement aux articles L. 4111-2 et [L. 4221-12](#) du même code. Aux termes des articles L. 4111-2-1 et L. 4221-12-1 précités, « la durée de validité de cette attestation, renouvelable une fois, ne peut excéder treize mois ». En prévoyant que le terme fixé par cette attestation « peut être reporté » lorsque son titulaire « se trouve dans l'obligation d'interrompre son exercice en raison d'un état de grossesse, d'un état de santé attesté par un médecin agréé ou pour un motif lié à des circonstances familiales exceptionnelles, pour une durée équivalente à cette interruption, qui ne saurait excéder cinq mois », le Conseil d'État estime que le projet de décret ne méconnaît pas la règle fixée par la loi selon laquelle la durée de validité de cette attestation ne peut excéder treize mois.

Reconnaissance des qualifications professionnelles pour l'exercice de la profession d'assistant de régulation médicale (SOC – 410279 – 09/12/2025)

Saisi d'un projet de décret relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles pour l'exercice de la profession d'assistant de régulation médicale, le Conseil d'État (section sociale) constate que ce projet de décret prévoit que les décisions de reconnaissance des qualifications professionnelles d'assistant de régulation médicale d'un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'Espace économique européen ainsi que les décisions afférentes relatives à la maîtrise de la langue française sont prises, pour l'ensemble du territoire national, par le représentant de l'État dans une région désignée par arrêté du ministre chargé de la santé. La dérogation au [décret en Conseil d'État et en Conseil des ministres](#)



[n° 2004-374](#) du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements qui en résulte implique, ainsi que le prévoit le projet, que cette disposition relève d'un décret pris en conseil des ministres.

Le Conseil d'État observe toutefois que d'autres dispositions du code de la santé publique ayant un objet similaire n'ont pas été prises selon cette forme. À cet égard, il a renouvelé sa suggestion, formulée en 2019 tendant à ce que soit introduite dans le décret du 29 avril 2004 une disposition ouvrant, de manière générale, la possibilité pour le Gouvernement de confier à un préfet, en dehors de son ressort, l'exercice d'une compétence comportant un pouvoir de décision (INT – 398187 – 10/09/2019, *Projet de décret modifiant les dispositions de l'article R. 212-94-2 du code du sport*).

3.31.2. Sécurité sociale

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 (AG/SOC – 409890 – 02/10/2025) et lettre rectificative (CP/SOC – 410145 – 22/10/2025)

Le Conseil d'État a été saisi pour la première fois, s'agissant d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale, d'une lettre rectificative au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, visant à suspendre le calendrier d'augmentation de l'âge légal de départ en retraite et de l'allongement de la durée d'assurance prévus par la réforme des retraites contenue dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale du 14 avril 2023.

Conformément à la décision du Conseil constitutionnel (décision [n° 78-100 DC](#) du 29 décembre 1978), le Conseil d'État a estimé qu'un tel procédé était compatible avec les exigences constitutionnelles dès lors qu'il respectait bien la forme de tout projet de loi, et a considéré que la date de délibération en conseil des ministres de cette lettre rectificative permettait bien de respecter le délai organique de 50 jours pour l'examen par le Parlement du projet de loi de financement de la sécurité sociale, intégrant la lettre rectificative. Il a en outre considéré qu'un nouvel avis du Haut Conseil des finances publiques n'était pas requis, la lettre rectificative reposant sur les mêmes prévisions macro-économiques que le projet de loi qu'elle venait rectifier.

Création d'un congé supplémentaire de naissance ouvrant droit à des prestations ou à un maintien de traitement pris en charge par la sécurité sociale, accordé à chacun des deux parents à l'occasion de l'arrivée d'un enfant dans le foyer (mesure FA 02, article 99 de la LFSS)

Le PLFSS pour 2026 crée un congé supplémentaire de naissance de deux mois, facultatif, dont disposera chacun des deux parents à l'occasion de l'arrivée d'un enfant dans le foyer. Ce congé s'ajoutera, sans les remettre en cause, aux congés existants de maternité, de paternité, d'adoption et d'accueil de l'enfant et au congé parental d'éducation. Il bénéficiera aux salariés, agents publics, travailleurs indépendants et travailleurs non-salariés agricoles.



Ce congé donnera lieu soit à des indemnités ou allocations versées par la sécurité sociale au titre de l'assurance maternité, soit, pour les agents publics, à un maintien partiel de traitement à une hauteur fixée par décret correspondant au minimum à la moitié de celui-ci.

Le projet de loi ne prévoyant pas de dispositif spécifique pour les foyers monoparentaux, le foyer monoparental bénéficiera de deux mois de ce congé pour l'arrivée d'un enfant, alors qu'un foyer composé d'un couple bénéficiera, en cumulant les droits de chacun des conjoints, de quatre mois au total. Le Conseil d'État considère que cette caractéristique, qui se retrouve d'ailleurs dans les règles régissant les congés de maternité, de paternité et d'accueil de l'enfant et d'adoption, également pris en charge par l'assurance maternité et, pour les salariés et les agents publics, indemnisées en fonction de la rémunération, ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Limitation de la durée des arrêts de travail prescrits pour maladie (mesure MO4 du PJL, article 28 du projet de loi et article 81 de la LFSS)

Saisi d'une mesure relative à la limitation de la durée des arrêts de travail prescrits par le médecin pour maladie, le Conseil d'État, tout en maintenant le principe d'une durée maximale d'un arrêt de travail définie par décret, a recommandé au Gouvernement de modifier le dispositif prévu en permettant que le médecin puisse déroger à cette durée lorsqu'il justifie, sur la prescription, de la nécessité d'une durée plus longue au regard de la situation du patient en considération, lorsqu'elles existent, des recommandations établies par la Haute Autorité de santé. Il en résulte que la fixation de la durée de l'arrêt de travail pour maladie par le médecin sera, dans tous les cas, déterminée en fonction de la situation du patient, et en particulier de son état de santé.

Responsabiliser les assurés en les rendant acteurs de leur parcours de prévention (mesure MO19 du PJL)

Dans le cadre du PLFSS pour 2026, le Conseil d'État a été saisi d'une mesure présentée comme une expérimentation au sens de l'[article 37-1](#) de la Constitution, relative à un « forfait de responsabilisation ». Ce forfait serait dû par l'assuré qui, bien qu'ayant reçu une invitation assortie d'une prise en charge intégrale par l'assurance maladie, n'aurait pas participé à l'un des programmes de dépistage organisé des cancers prévus à l'[article L. 1411-6](#) du code de la santé publique ou qui, bien que destinataire d'un bon de prise en charge de l'assurance maladie au titre des recommandations relatives à la vaccination contre la grippe énoncées sur le fondement de l'[article L. 3111-1](#) du code de la santé publique, ne se serait pas fait vacciner contre la grippe. Le Conseil d'État, tout en mesurant l'intérêt que représente pour la maîtrise des dépenses d'assurance maladie la mise en œuvre de mécanismes incitatifs de responsabilisation des assurés sociaux, et l'intérêt de recourir à une expérimentation lorsqu'ils ont un caractère novateur, propose cependant de ne pas retenir la mesure.

Il rappelle, en effet, que si le régime de l'expérimentation de l'article 37-1 de la Constitution permet de déroger au principe d'égalité, en ce qui concerne le traitement différent réservé à l'échantillon pendant la durée de l'expérimentation, il ne



permet pas de méconnaître d'autres exigences ou principes constitutionnels. Le Conseil d'État considère que le mécanisme de pénalisation financière de l'assuré social créé par le projet se heurte au principe constitutionnel de légalité des délits et des peines en ce qu'il expose l'assuré social à une sanction du seul fait qu'il n'a pas suivi de simples recommandations, dépourvues de caractère obligatoire.

Visite de reprise facultative en cas de retour de congé maladie (mesure MO 04, article 28 du PJJ)

Le PLFSS pour 2026 comporte une mesure qui prévoit de rendre facultative la visite de reprise au retour de congé maternité prévue à l'[article L. 4624-2-3](#) du code du travail, sauf si la salariée ou son employeur en fait expressément la demande. Si rien ne s'oppose à ce que le législateur supprime une telle obligation, le Conseil d'État (AG /section sociale) invite toutefois le Gouvernement à s'assurer, si besoin par des mesures appropriées, que cette suppression n'affecte pas l'effectivité des dispositions prévoyant une protection particulière des salariées de retour de congé maternité exposées à des risques particuliers en vertu de l'[article L. 1225-12](#) du même code ou travaillant de nuit en vertu de l'[article L. 1225-9](#) du même code.



3.32. Sports et jeux

Activités sportives - Obligations pesant sur les établissements dans lesquels sont pratiqués des activités physiques ou sportives – Absence de définition légale (INT – 409447 – 29/04/2025)

Saisi d'un projet de décret « *relatif aux obligations d'affichage des établissements dans lesquels sont pratiqués des activités physiques ou sportives* » et étendant ces obligations à l'information portant sur les dispositifs permettant de recueillir des signalements, d'orienter et accompagner les personnes s'estimant victimes ou témoins de situations susceptibles d'être qualifiées de violences physiques ou morales ou de situations de maltraitance, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable sous réserve des observations suivantes.

La catégorie des établissements dans lesquels sont pratiqués des activités physiques ou sportives, bien que s'entendant habituellement comme l'ensemble des clubs de sport, quels que soient leur statut juridique, la nature ou les conditions de l'activité sportive pratiquée (ainsi que des loueurs de matériels sportifs) ou encore les centres de loisirs et de vacances, dès lors que leur activité principale est la pratique d'une ou plusieurs activités sportives, n'est définie par aucun texte de valeur normative. De même, si la notion d'activité physique ou sportive a été définie par la jurisprudence dans le cadre de litiges portant sur l'application de la législation sur les fédérations sportives comme résultant d'un faisceau d'indice combinant la recherche de la performance physique, l'organisation régulière de compétition et l'existence de règles du jeu, elle n'est également pas définie par le code du sport. Or, le Conseil d'État observe que pèsent sur ces établissements plusieurs obligations, notamment celle que le présent décret ajoute, et dont le non-respect est sanctionné par les articles [R. 322-9](#) et [R. 322-10](#) du code du sport.

Le respect du principe de légalité des délits et des peines applicables aux sanctions administratives, si l'on considère que les mesures que l'administration peut prendre en cas de méconnaissance des obligations fixées par l'article [R. 322-5](#) sont des sanctions, et, en tout état de cause, les principes de lisibilité du droit et de sécurité juridique, notamment si ces mesures ne sont regardées que comme des mesures de police, nécessiteraient que la catégorie des « *établissements dans lesquels sont pratiqués des activités physiques ou sportives* » soit juridiquement définie et qu'ainsi le champ d'application des obligations et des conséquences de leur méconnaissance soit clairement précisé. Plus généralement, au-delà de ces dispositions réglementaires, et de manière transversale, une définition précise des activités physiques et sportives par le code du sport accroîtrait sa clarté et sa solidité.



3.33. Transports

Clauses dites « de revoyure » ou « de partage des risques » dans les concessions autoroutières (TP – 409600 – 01/07/2025)

[Décret n° 2025-752](#) du 31 juillet 2025 approuvant le neuvième avenant à la convention de concession passée entre l'État et la société concessionnaire française pour la construction et l'exploitation du tunnel routier sous le Mont-Blanc (ATMB) en vue de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de l'autoroute B41 entre Gaillard et Le Fayet et de l'autoroute A42 entre Annemasse et Châtillon-en-Michaille et au cahier des charges annexé à cette convention – Légifrance

Lors de l'examen d'un projet de décret approuvant le neuvième avenant à la convention de concession passée entre l'État et la société concessionnaire française pour la construction et l'exploitation du tunnel routier sous le Mont-Blanc (ATMB) en vue de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de l'autoroute B 41 entre Gaillard et Le Fayet et de l'autoroute A 42 entre Annemasse et Châtillon-en-Michaille et au cahier des charges annexé à cette convention, le Conseil d'État (section des travaux publics) relève que l'Autorité de régulation des transports (ART), dans l'avis approuvant cet avenant qu'elle a rendu le 6 février 2025, a formulé certaines réserves notamment sur l'incertitude affectant les prévisions de trafic et les recettes attendues pour le concessionnaire du nouveau péage en flux libre, notamment des pénalités pour paiement tardif liées au caractère nouveau de son installation.

Pour prendre en considération ces incertitudes, l'ART proposait, de façon alternative ou cumulative, des révisions d'hypothèses de trafic ainsi que l'introduction de clauses dites « de revoyure » ou « de partage des risques », laquelle a été écartée par principe par le Gouvernement comme « contraire aux principes de transferts de risques des contrats de concession ».

À cet égard, il a paru nécessaire au Conseil d'État (section des travaux publics) de préciser ce qui suit.

[L'article L. 1121-1](#) du code de la commande publique dispose qu'« *un contrat de concession est un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. / La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés* ».

Ce principe est formulé de façon très proche par la [directive 2014/23](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014, relative à l'attribution des contrats de



concession, dont le considérant 18 dispose que : « *Le droit d'exploitation de travaux ou de services implique toujours le transfert au concessionnaire d'un risque d'exploitation de nature économique* ».

Le Conseil d'État, statuant au contentieux, a rappelé, pour l'application de ces textes, « *qu'un contrat par lequel un acheteur public confie l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques ne constitue un contrat de concession que s'il transfère un risque réel lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service et si le transfert de ce risque trouve sa contrepartie, au moins partiellement, dans le droit d'exploiter l'ouvrage ou le service* » (CE, 4 mars 2021, *Département de la Loire*, n° [438859](#), T.).

Ni ces textes, ni la jurisprudence n'imposent cependant que le transfert de risque soit intégral. Par suite, ils ne font pas obstacle à ce que la rentabilité d'une concession soit périodiquement réexaminée par le concédant et le concessionnaire pour tenir compte des évolutions intervenues depuis les prévisions qui en ont déterminé les tarifs, l'équilibre économique et la rentabilité prévisionnelle.

La possibilité de prévoir un réexamen conjoint par le concédant et le concessionnaire des écarts apparus par rapport aux prévisions initiales de coûts ou de recettes, et aux hypothèses qui leur ont servi de base, permet un pilotage conjoint de l'équilibre économique du contrat, susceptible, dans le cas où des écarts trop importants apparaîtraient par rapport au modèle économique et tarifaire initial, d'en faire bénéficier, le cas échéant, les usagers ou, à l'inverse, de prévenir un déficit structurel et prolongé mettant en péril l'avenir de la concession.

Ces clauses de réexamen, dont l'objet et la portée doivent être encadrés par le contrat initial ou l'avenant qui les introduit, ne font pas disparaître le transfert d'un risque à l'exploitant mais en assurent un suivi transparent, tant entre les parties que vis-à-vis du public et des usagers, en garantissant, le cas échéant, que l'incertitude affectant certaines prévisions initiales, quand celles-ci s'avèrent erronées, ou la survenance d'événements imprévus, n'entraînent ni rente de situation excessive pour le concessionnaire, ni mise en péril de l'équilibre économique du contrat.

Leur mise en œuvre doit, en tout état de cause, laisser à la charge du concessionnaire la part de risque d'exploitation qui est inhérente à la concession. Le Conseil d'État invite, en conséquence, le Gouvernement à prendre davantage en compte à l'avenir la possibilité d'insérer de telles clauses dans les contrats de concession et leurs avenants, notamment lorsque cela lui est recommandé par l'ART.

Différence de traitement entre les campagnes de rappel engagées par les constructeurs automobiles contraire au principe d'égalité (TP – 409942 – 21/10/2025)

[Décret n° 2025-1180](#) du 8 décembre 2025 modifiant des dispositions du code de la route relatives aux mesures en cas de risque grave ou de non-conformité et au contrôle technique périodique – Légifrance

Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi d'un projet de décret modifiant des dispositions du code de la route relatives aux mesures en cas de risque grave ou de non-conformité et au contrôle technique périodique.



Ce projet exclut l'application des nouvelles dispositions aux campagnes de rappels engagées avant le 31 décembre 2025, à l'exception des campagnes de rappel liées aux airbags Takata. Or, les campagnes de rappel sont toutes motivées par un risque grave pour la sécurité routière, la santé publique ou l'environnement, comme le prescrit l'article 52 du [règlement n° 2018/858](#) du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinées à ces véhicules.

La différence de traitement ainsi instaurée entre les constructeurs, selon l'objet de la campagne de rappel qu'ils ont lancée, n'est justifiée par aucun motif d'intérêt général en rapport avec l'objectif poursuivi par le projet de décret et méconnaît, par suite, le principe d'égalité. Le Conseil d'État ne peut donc pas retenir ces dispositions.



3.34. Travail et emploi

Habilitations d'organismes certificateurs par France compétences (SOC – 409490, 409491 – 06/05/2025)

Saisi d'un projet de décret relatif à la certification professionnelle entendant donner la faculté à l'établissement public *France compétences* de procéder à des contrôles sur place des organismes certificateurs, qu'ils soient demandeurs ou titulaires d'une certification professionnelle, en complément de son pouvoir de contrôle sur pièces, le Conseil d'État (section sociale) a considéré que l'attribution d'une telle modalité de contrôle ne pouvait être admise faute de base législative. Il a en effet notamment relevé l'atteinte qu'elle est susceptible de porter à des principes constitutionnels ou conventionnels, tels que l'inviolabilité du domicile, lequel se rattache au droit au respect de la vie privée qu'implique la liberté proclamée par l'article 2 de la [Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789](#) et qui peut s'appliquer aux locaux professionnels.

Alimentation supplémentaire du compte personnel de formation par son titulaire (SOC – 409325 – 25/03/2025)

L'article L. 6323-2 du code du travail dispose que, « *le compte personnel de formation est (...) mobilisé par la personne (...) afin de suivre, à son initiative, une formation. Le compte ne peut être mobilisé qu'avec l'accord exprès de son titulaire. (...)* ». Le III de l'article L. 6323-4 du même code dispose que, outre les droits acquis en application de la loi, des tiers, énumérés au II du même article, « *peuvent alimenter le compte du titulaire en droits dits « supplémentaires* », sans rien préciser quant à leur utilisation par le titulaire.

Le Conseil d'État (section sociale) considère que le pouvoir réglementaire est bien compétent, au titre du pouvoir d'exécution des lois, pour prévoir que de tels « droits supplémentaires » peuvent être assortis, par les tiers qui les attribuent, de conditions, touchant, d'une part, aux types d'actions de formations susceptibles d'être financées par ces droits et, d'autre part, au délai dans lequel le bénéficiaire du compte devra les utiliser.

Il est, par suite, également compétent pour prévoir que le financeur peut demander le remboursement des sommes qui ne seraient pas utilisées aux fins, ou dans le délai, qu'il a fixés.

Évaluation du risque pour les travailleurs par les employeurs en cas de chaleur intense (SOC – 409339 – 06/05/2025)

Le Conseil d'État (section sociale) estime qu'il n'y a pas d'obstacle juridique à définir les épisodes de chaleur intense, qui exigent de la part des employeurs une évaluation du risque lié à ces épisodes et la définition de mesures de prévention, par référence au dispositif de vigilance développé par Météo-France, établissement public de l'État régi par le [décret n° 93-861 du 18 juin 1993](#) et exerçant les attributions de l'État



en matière de sécurité météorologique des personnes et des biens, en renvoyant à un arrêté des ministres chargés du travail, de l'environnement et de l'agriculture le soin d'en préciser les conditions.

Toutefois, en l'absence d'application hors de la métropole du dispositif de vigilance actuellement déployé par Météo-France, alors que les travailleurs des collectivités d'outre-mer sont également susceptibles d'être exposés à des épisodes de chaleur intense, il appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité de garantir que les dispositions du projet de décret s'appliqueront également dans les départements et les régions d'outre-mer, ainsi que dans les collectivités régies par [l'article 74](#) de la Constitution qui relèvent de l'identité législative en matière de santé au travail. Il observe d'ailleurs que des travaux sont en cours, en lien avec Météo-France, pour définir des dispositifs spécifiques à ces territoires. En conséquence, il modifie le projet de décret pour mentionner « *un dispositif développé par Météo-France pour signaler le niveau de danger de la chaleur* », en des termes qui devront également trouver à s'appliquer à ces collectivités, dans des conditions fixées par un ou plusieurs arrêtés, pour y protéger les travailleurs exposés à des épisodes de chaleur intense.



3.35. Union européenne

Conformité au droit européen de la réforme des taxes et droits de timbre liés au droit des étrangers (AG/FIN – 409889 – 09/10/2025)

Saisi dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2026 d'un projet d'article qui, notamment, augmente les taxes et droits de timbre mis à la charge des étrangers pour l'obtention de titres de séjour, le Conseil d'État rappelle que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé, dans une [décision du 26 avril 2012](#), que les États membres peuvent soumettre au paiement de droits la délivrance de permis et de titres de séjour au titre de la [directive 2003/109/CE](#) du Conseil du 25 novembre 2003. Toutefois, la CJUE a précisé que le pouvoir d'appréciation accordé aux États membres à cet égard n'est pas illimité, et que ces derniers ne sauraient appliquer une réglementation nationale susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs poursuivis par la directive 2003/109/CE. Par ailleurs, conformément au principe de proportionnalité, les moyens pour la mise en œuvre de la directive 2003/109/CE doivent être aptes à réaliser les objectifs visés par cette directive et ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre.

Au regard de cette jurisprudence, qui concerne uniquement les titres de séjour régis par la directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003, le Conseil d'État estime que l'augmentation résultant du projet d'article, qui porte le montant total des frais à 350 euros pour la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour (300 euros de taxe et 50 euros de droit de timbre), hors exemptions ou tarif réduit, n'est pas disproportionnée. En effet, selon les informations fournies par le Gouvernement, le coût unitaire moyen de traitement de la délivrance d'un titre de séjour s'élève actuellement à 547 euros, soit un coût supérieur de 56 % au montant de 350 euros qui serait désormais exigé à l'occasion de la délivrance ou du renouvellement de ce titre. Le Conseil d'État relève, par ailleurs, que selon les mêmes informations, la moyenne des frais mis à la charge des étrangers pour l'obtention d'un titre de résident de longue durée par les États membres de l'Union européenne était de 364 euros en 2024, soit un montant supérieur à celui proposé par le projet d'article. En conséquence, le Conseil d'État estime que le relèvement prévu du montant des taxes perçues lors de la délivrance de titres de séjours ne se heurte pas à un obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Barème de réfaction du « malus CO₂ » et du « malus masse » (AG/FIN – 409889 – 22/09/2025)

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026, le Conseil d'État est saisi d'un projet d'article relatif au verdissement du transport terrestre, prévoyant notamment un barème de réfaction (« décote ») des taxes sur les émissions de dioxyde de carbone et sur la masse en ordre de marche, dites respectivement « malus CO₂ » et « malus masse ».

Le Conseil d'État rappelle qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) que le montant d'une taxe due au titre de l'immatriculation



d'un véhicule d'occasion importé doit être calculé au regard de la valeur vénale d'un véhicule d'occasion identique initialement immatriculé en France, et donc subir une décote équivalente à celle de la valeur intrinsèque du véhicule. La jurisprudence de la CJUE admet, à cette fin, l'application d'un barème forfaitaire, sous réserve que celui-ci permette d'approcher la valeur réelle du véhicule, et que le redevable puisse apporter la preuve que la dépréciation réelle de son véhicule excède la décote calculée par application du barème.

Le mécanisme de décote prévu dans le cadre des deux « malus », dans sa version issue de la [loi de finances pour 2025](#), repose sur deux critères de dépréciation : un coefficient d'ancienneté, dont le barème n'est plus linéaire mais progressif, et un coefficient d'usage, apprécié au regard du kilométrage, dont l'entrée en vigueur n'est prévue qu'à compter du 1^{er} janvier 2027, *afin de laisser un délai suffisant pour mettre à jour le « système d'immatriculation des véhicules »*.

Le Conseil d'État rappelle qu'il a déjà souligné que la mise en conformité du droit national avec le droit de l'Union tel qu'il résulte d'un arrêt de la CJUE doit en principe être immédiate, et que seuls des motifs impérieux peuvent justifier un délai de mise en conformité, les difficultés pratiques étant à cet égard inopérantes et, en second lieu, que le code des impositions sur les biens et services ne prévoit pas, s'agissant des deux « malus », la possibilité pour un redevable de démontrer que la dépréciation réelle de son véhicule est supérieure à la décote forfaitaire. Dans ces conditions, le Conseil d'État ne peut que renouveler les deux propositions qu'il avait faites dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025, consistant, d'une part, à prévoir une entrée en vigueur immédiate du coefficient d'usage reposant sur le kilométrage, sans attendre l'année 2027, d'autre part, à consacrer expressément, dans l'article correspondant pour chacune des deux taxes, la possibilité pour le redevable de demander l'ajustement du montant dû si la dépréciation réelle du véhicule excède la décote mise en œuvre.

Obligation de notification à la Commission européenne – Projet de décret dont l'objet est de permettre à l'autorité administrative de demander aux éditeurs de services de communication en ligne ou aux fournisseurs de service d'hébergement de retirer des images d'actes de torture ou de barbarie pour faire cesser la violation de la loi pénale – 1) Mesures gouvernant l'accès à l'activité consistant à fournir un service de la société de l'information ainsi que l'exercice de cette activité au sens la directive 2003/31/CE – Absence – 2) Règles techniques au sens de l'article 1^{er} de la directive (UE) 2015/1535 – Absence (INT – 409182 – 11/02/2025)

Saisi d'un projet de décret d'application de l'[article 6-2-2](#) de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) et de l'[article 5 de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024](#) visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable sous réserve des observations suivantes.

D'une part, la [directive 2003/31/CE](#) relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information (dite « directive e-commerce ») n'autorise les États à prendre les nécessaires mesures de prévention et de poursuite en matière pénale, lorsque ces mesures concernent le champ de cette directive, que sous



réserve de leur notification préalable à la Commission. La CJUE a jugé qu'étaient ainsi proscrites des mesures à caractère général et abstrait visant une catégorie de services donnés de la société de l'information décrite en des termes généraux (arrêt du [9 novembre 2023, Google Ireland, C 376/22](#), point 56). Toutefois, les exigences relevant du domaine coordonné ne s'imposent qu'à des mesures gouvernant l'accès à l'activité consistant à fournir un service de la société de l'information ainsi que l'exercice de cette activité (arrêt du [30 mai 2024, Airbnb Ireland, C 662/22](#), point 67). Ne relèvent pas de cette obligation de notification des dispositions qui, si elles s'appliquent à des services relevant du champ matériel de la directive, n'ont pas pour objet de les réglementer, ni ne leur sont spécifiques, mais tirent les conséquences de la répression pénale, antérieurement mise en place, des actes de tortures et de barbarie et de la diffusion d'images y ayant trait en prévoyant, dans ce cadre, des mesures de police visant à mettre fin à de tels agissements.

D'autre part, la [directive \(UE\) 2015/1535](#) du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information prévoit l'obligation pour les États membres de notifier préalablement à leur publication toutes les « règles techniques » qu'ils entendent édicter. En l'absence de notification préalable, la « règle technique » n'est pas opposable.

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) estime toutefois que le dispositif prévu par l'article 5 de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique et le projet de décret soumis à son examen, qui a pour objet de permettre à l'autorité administrative de demander aux personnes qui éditent un service de communication en ligne ou aux fournisseurs de service d'hébergement de retirer des images d'actes de torture ou de barbarie, ne porte pas sur le service lui-même et a seulement vocation à faire cesser la violation de la loi pénale. En cela, il ne constitue pas une règle technique au sens de la directive 2015/1535 et n'a pas à être notifié à la commission européenne.

■ Libre circulation des personnes

Conditions de délivrance d'une « carte bleue européenne » (INT–409439–07/05/2025)

Saisi d'un projet de décret pris pour l'application des articles [30](#) et [31](#) de la loi n° 2024-42 du 16 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration et portant transposition de certaines dispositions de la [directive \(UE\) 2021/1883](#) du 20 octobre 2021, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui donne un avis favorable sous réserve d'une précision.

En premier lieu, le Conseil d'État rappelle que la directive a pour objet de fixer les conditions de délivrance d'une « carte bleue européenne » au profit d'un ressortissant de pays tiers qui en fait la demande en vue d'exercer une activité professionnelle hautement qualifiée. Elle n'a pas pour effet d'autoriser l'exercice de la profession considérée laquelle demeure soumise au respect de l'ensemble des conditions prévues par le droit national. À cet égard, le Conseil d'État relève que l'article [5.1](#) de la directive précise que « *le demandeur d'une carte bleue européenne présente des documents attestant qu'il satisfait aux conditions auxquelles le droit national*



subordonne l'exercice par les citoyens de l'Union de la profession réglementée indiquée dans le contrat de travail ou l'offre d'emploi ferme conformément à ce qui est prévu par le droit national ». Toutefois, l'article [5.6](#) dispense le ressortissant de pays tiers qui est titulaire d'un titre de séjour national aux fins d'un emploi hautement qualifié délivré par le même État membre de présenter les documents attestant qu'il satisfait aux conditions du droit national, si les qualifications professionnelles élevées pertinentes ont déjà été vérifiées dans le cadre de la demande de titre de séjour initial. Le Conseil d'État estime nécessaire de préciser le projet en ce sens.

En second lieu, le projet prévoit que le silence gardé par l'autorité administrative sur la demande de carte de séjour pluriannuelle portant la mention « talent-carte bleue européenne » fait naître une décision implicite de rejet au terme d'un délai de 90 jours. Le Conseil d'État estime que ces dispositions ne contreviennent pas à celles de l'article 11 de la directive. Il observe d'abord que le récépissé délivré par l'administration numérique des étrangers en France détermine le délai selon lequel les procédures de recours peuvent être engagées au terme d'une instruction dont le délai maximum est de 90 jours. Il rappelle ensuite qu'une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation et qu'à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande, le délai du recours contentieux étant prorogé jusqu'à l'expiration de deux mois suivant le jour où les motifs lui auront été communiqués. Le Conseil d'État estime que l'ensemble de ces précisions et garanties sont de nature à satisfaire les prescriptions de la directive.

■ Droit des sociétés

Transposition de la directive relative à un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes parmi les administrateurs des sociétés cotées (INT – 409829 – 15/07/2025)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret pris pour l'application des dispositions issues de [l'ordonnance n° 2024-934](#) du 15 octobre 2024 modifiée, en vue d'achever la transposition en droit national de la [directive \(UE\) 2022/2381](#) du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2022 relative à un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes parmi les administrateurs des sociétés cotées et à des mesures connexes, a émis un avis favorable sous le bénéfice des observations qui suivent.

En premier lieu, la section a accepté que, pour pourvoir, en application de [l'article L. 225-34 du code de commerce](#), le siège vacant d'un administrateur ou d'un membre du conseil de surveillance représentant les salariés élu, les statuts puissent prévoir, par dérogation au principe selon lequel, si la nomination du remplaçant ou du suivant sur la liste ne peut pas satisfaire la règle d'équilibre entre les femmes et les hommes, une nouvelle élection doit être organisée, que le siège vacant soit pourvu selon l'une des autres modalités de désignation prévues par le III de [l'article L. 225-27-1 du code de commerce](#), à savoir une désignation par une institution représentative du personnel ou par une organisation syndicale. La section a précisé



que cette possibilité est ouverte sous réserve que l'administrateur ou le membre du conseil de surveillance représentant les salariés, ainsi désigné, remplisse les conditions d'éligibilité qui s'appliquent aux administrateurs ou membres du conseil de surveillance représentant les salariés élus et que cette désignation respecte la règle d'équilibre entre les femmes et les hommes fixée aux [articles L. 225-27-2 et L. 225-79-3](#) du même code.

En deuxième lieu, la section a ajouté une disposition rappelant que les informations communiquées, lorsqu'il en fait la demande, à tout candidat ayant été admis au processus de sélection en vue d'une désignation aux fonctions d'administrateur, de membre du conseil de surveillance ou du directoire d'une société cotée entrant dans le champ d'application de la directive, portant sur les critères de sélection, l'appréciation comparative objective des candidats qui a été opérée en fonction de ces critères et, le cas échéant, les motifs exceptionnels ayant conduit à choisir un candidat de l'autre sexe, doivent l'être sans préjudice du respect des secrets protégés par la loi et, le cas échéant, des règles fixées par le [règlement \(UE\) 2016/679](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016.

En dernier lieu, la section a admis que le terme « *conséquences* », à propos de celles auxquelles s'expose la société en cas de non-respect de ses obligations en matière d'équilibre entre les femmes et les hommes, dont les électeurs, actionnaires et salariés, doivent être informés, soit retenu en lieu et place du terme « *sanctions* » figurant au paragraphe 5 de [l'article 6](#) de la directive que les dispositions de l'article 2 du projet de décret visent à transposer. Le Gouvernement n'a en effet prévu aucune nouvelle sanction conformément à l'habilitation conférée par l'article 5 de la loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 à prendre l'ordonnance n° 2024-934 du 15 octobre 2024. Le non-respect de la règle d'équilibre précitée ne sera toutefois pas sans conséquence dès lors que la nomination de l'administrateur, du membre du conseil de surveillance ou du membre du directoire élu ou désigné sans respecter cette règle d'équilibre sera nulle, ce qui peut être regardée comme une forme de sanction au sens de la directive. En revanche, il n'y aura aucun impact sur les délibérations auxquelles l'administrateur, le membre du conseil de surveillance ou le membre du directoire irrégulièrement désigné aura participé, comme le prévoit notamment [l'article 1844-15-1](#) du code civil créé par l'ordonnance n° 2025-229 du 12 mars 2025 portant réforme du régime des nullités en droit des sociétés.



3.36. Urbanisme et aménagement du territoire

Incidences de l'obligation, pour certains projets nécessitant une autorisation d'urbanisme, d'être soumis à évaluation environnementale, sur l'information des pétitionnaires relative aux délais et régimes de délivrance de cette autorisation (TP – 410060 – 12/11/2025)

[Décret n° 2025-1402](#) du 29 décembre 2025 relatif aux projets faisant l'objet d'une autorisation d'urbanisme et soumis à évaluation environnementale – Légifrance

Le Conseil d'État statuant au contentieux (CE, 4 octobre 2023, *Association France Nature Environnement et autres*, n^{os} [465921](#), [467653](#)) a annulé [l'article 8](#) du décret du 25 mars 2022 relatif à l'évaluation environnementale des projets, en tant qu'il ne prévoit pas d'exception à la règle prévue à [l'article R.* 424-1 du code de l'urbanisme](#) selon laquelle le silence de l'administration vaut acceptation tacite, dans l'hypothèse où une déclaration préalable a fait l'objet d'une évaluation environnementale à la suite de la mise en œuvre de la « clause-filet » prévue au I de [l'article R. 1222-1](#) du code de l'environnement.

En conséquence des modifications proposées dans un projet de décret afin d'exécuter cette décision, le Gouvernement entend modifier, par coordination, les dispositions de [l'article R.* 423-5](#) du code de l'urbanisme relatif au contenu du récépissé remis au porteur de projet au moment du dépôt de son dossier de demande d'autorisation d'urbanisme. Il résulte du dernier alinéa de cet article que ce récépissé indique au demandeur qu'il sera informé dans un délai d'un mois à compter du dépôt de son dossier si son projet se trouve dans l'une des situations où un permis ou une décision de non-opposition à déclaration préalable ne peuvent être tacitement acquis.

Or, il apparaît que l'autorité compétente en matière d'urbanisme ne disposera pas toujours de cette information dans le délai d'un mois, en particulier lorsque le projet devra être postérieurement soumis à évaluation environnementale après activation de la « clause-filet ». Dans un souci de bonne administration, le Conseil d'État (section des travaux publics) complète donc le troisième alinéa de [l'article R.* 423-44](#) du code de l'urbanisme, de sorte qu'en cas de soumission du projet à évaluation environnementale, la lettre notifiant la suspension du délai d'instruction informe le demandeur qu'à l'issue de ce délai, le silence éventuel de l'autorité compétente vaudra décision implicite de rejet. Ainsi, le pétitionnaire ne sera pas maintenu dans l'illusion que son projet relèverait du régime du « silence vaut accord », à défaut de mention contraire dans le récépissé que l'administration lui a délivré au moment du dépôt du dossier. Le Conseil d'État recommande également au Gouvernement de clarifier la rédaction de [l'article R.* 423-5](#) sur ce point, à l'occasion d'un prochain projet décret de simplification du code de l'urbanisme.

La même décision du 4 octobre 2023 juge que, lorsque l'autorité compétente en matière d'urbanisme décide de soumettre le projet à un examen au cas par cas



dans les conditions prévues à [l'article R. 122-2-1](#) du code de l'environnement, elle en informe le demandeur dans un délai de quinze jours à compter du dépôt de son dossier. Il appartient alors au demandeur, en application des dispositions de [l'article R. * 423-39](#) du code de l'urbanisme, de lui adresser la décision de l'autorité chargée de cet examen dans un délai de trois mois à compter de la réception de l'envoi mentionné à [l'article R. * 423-38](#) du même code. Si l'autorité chargée de l'examen au cas par cas décide de prescrire une évaluation environnementale impliquant qu'une étude d'impact soit établie, le délai d'instruction est suspendu en application des dispositions de [l'article R. 423-37-3](#) du même code. Dans un souci d'intelligibilité de la norme, le Conseil d'État recommande au Gouvernement de codifier ce mode d'emploi dégagé par la jurisprudence, et de préciser qu'à défaut de production de l'étude d'impact dans un délai de dix-huit mois, à compter de la notification de la suspension du délai d'instruction, la demande fait l'objet d'une décision implicite de rejet.



4. Avis du Conseil d'État sur questions

• • • Les avis rendus par le Conseil d'État sur une question posée par le Gouvernement ou par une collectivité d'outre-mer sont consultables dans leur intégralité sur le site internet du Conseil d'État (www.conseil-etat.fr, rubrique « Derniers avis rendus ») lorsque le Gouvernement ou la collectivité l'a autorisé. Ils sont également consultables sur l'application [ConsiliaWeb](#), accessible gratuitement, depuis la page d'accueil du site internet du Conseil d'État. L'outil se présente comme un moteur de recherche où les entrées peuvent se faire par numéro d'avis, par date ou par mots clés.

Le Conseil d'État a rendu 22 avis sur questions du Gouvernement et 7 avis sur questions des autorités d'outre-mer en 2025 ; la liste des avis rendus publics est présentée ci-dessous par ordre chronologique.

4.1. Avis sur questions posées par le Gouvernement

1. Avis relatif à la portée de l'obligation de déclaration prévue à l'article L. 561-15 du code monétaire et financier (**AG/FIN – [408941](#) – 23/01/2025**)
2. Avis portant sur un projet de dispositif renforcé concernant l'application de la retenue à la source aux opérations d'arbitrage de dividende dites « CumCum » (**AG/FIN – [409218](#) – 27/01/2025**)
3. Avis relatif à la prise en charge des personnes détenues membres de la criminalité organisée et sur l'usage accru des moyens de télécommunication audiovisuelle (**AG/INT – [409322](#) – 13/03/2025**)
4. Avis relatif à un projet d'amendement gouvernemental à l'article 16 de la proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic (**AG/INT – [409334](#) – 13/03/2025**)
5. Avis relatif à la rémunération des auteurs sur la vente de livres d'occasion (**INT – [409596](#) – 17/06/2025**)



6. Avis relatif aux conséquences d'une peine d'inéligibilité assortie de l'exécution provisoire sur le mandat d'un représentant au Parlement européen (**AG/INT – [409595](#) – 19/06/2025**)
7. Avis relatif aux questions juridiques soulevées par les différentes catégories d'habitats « partagés » (**SOC-TP – [409650](#) – 15/07/2025**)
8. Avis relatif à l'interprétation de la notion de caractéristique essentielle d'un traitement de données à caractère personnel nécessitant la consultation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (**AG/INT – [409736](#) – 25/09/2025**)
9. Avis relatif à la proposition de loi visant à améliorer la sécurité et la prévention des risques d'attentat (**AG/INT-SOC – [409914](#) – 25/09/2025**)
10. Avis relatif à l'interprétation des règles organiques encadrant le transfert de déficits à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) (**AG/SOC – [410235](#) – 20/11/2025**)
11. Avis sur la proposition de loi relative à l'organisation, la gestion et le financement du sport professionnel (**AG/INT – [410073](#) – 27/11/2025**)
12. Avis portant sur les modalités de la réservation préalable dans le secteur des transports publics particuliers de personnes (**TP – [410116](#) – 09/12/2025**)
13. Avis portant sur des amendements visant à remédier à la censure, par le Conseil constitutionnel, de dispositions relatives à la rétention (**AG/INT – [410295](#) – 18/12/2025**)

S'agissant de la section sociale, deux demandes d'avis ont été formulées durant l'année 2025, dont l'un a fait l'objet d'une restitution publique par le Gouvernement dans le cadre du débat parlementaire sur le PLFSS 2026. Il s'agit d'une demande d'avis relatif à l'interprétation des règles organiques encadrant le transfert de déficits à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) (**AG/SOC – [410235](#) – 20/11/2025**). Dans cet avis, le Conseil d'État a confirmé que les dispositions organiques permettent bien au législateur de transférer de la dette sociale à la CADES, à condition que les informations qui lui sont fournies lui permettent d'apprécier l'effet que ce transfert aura sur la durée d'amortissement. Cela implique qu'il dispose non seulement de projections présentant la durée d'amortissement de la dette déjà transférée, mais également de projections actualisées tenant compte des nouveaux montants dont le transfert est envisagé. Le Conseil d'État considère, en outre, que les dispositions organiques autorisent le législateur, lorsque la trajectoire d'amortissement s'améliore, et que la date d'extinction prévisionnelle de la dette est en-deçà du terme du 31 décembre 2033, à transférer de nouvelles dettes sociales à la CADES, y compris sans l'accompagner de nouvelles ressources affectées, si ce transfert ne porte pas le terme de l'amortissement de la dette sociale au-delà de cette date. À l'inverse, si la trajectoire d'amortissement de la dette sociale se dégradait et que le terme de l'amortissement était à l'avenir jugé susceptible de dépasser le 31 décembre 2033, la plus prochaine loi de financement de la sécurité sociale devrait affecter de nouvelles ressources à la CADES pour garantir que ce terme ne soit pas dépassé.

Le deuxième avis est en lien avec des objectifs de simplification. Le Conseil d'État a été saisi d'une demande d'avis portant sur l'habitat dit « partagé », permettant à des personnes âgées ou handicapées de « vivre chez elles sans être seules » tout en ayant accès à un certain nombre de services, sujet qui touche à des enjeux importants des politiques publiques en faveur des personnes âgées et handicapées, ceux du logement, de l'autonomie et de la solidarité notamment (**SOC-TP – 409650 – 15/07/2025**). À partir du recensement collecté des différents statuts d'habitat existants, juridiquement compatibles entre eux ou non, le Conseil d'État a formulé des propositions visant à permettre d'assurer le développement des différentes formes « d'habitat partagé » dans un cadre juridique clarifié et rénové, mais souple et adapté à leur diversité, et sûr pour les personnes concernées, souvent vulnérables.



4.2. Avis sur questions posées par les autorités d'outre-mer

1. Avis relatif aux modalités de transfert du registre du commerce et des sociétés à la Polynésie française (**FIN-INT – [409114](#) – 04/02/2025**)
2. Avis sur l'étendue du pouvoir réglementaire de l'assemblée de la Polynésie française et du conseil des ministres dans le cadre de la mise en œuvre d'une loi du pays (**AG/INT – [409296](#) – 27/03/2025**)
3. Avis sur la répartition des compétences entre l'État et la Polynésie en matière de jeux d'argent et de hasard (**INT – [409474](#) – 20/05/2025**)
4. Avis sur l'autorité compétente pour intenter les actions contentieuses en matière de recouvrement des créances de la Polynésie française (**FIN – [409599](#) – 04/06/2025**)
5. Avis portant sur la répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes en matière d'encadrement des moyens humains affectés aux élus des institutions et des collectivités territoriales de la Nouvelle-Calédonie (**INT – [409639](#) – 10/06/2025**)
6. Avis sur la répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française en matière de restitution de restes humains d'origine de la Polynésie française détenus par des États étrangers (**INT – [410100](#) – 18/11/2025**)
7. Avis sur la répartition des compétences entre l'État, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et les communes en matière d'eau et d'assainissement (**TP – [410119](#) – 18/11/2025**)



Études, événements, coopération européenne et internationale

La troisième partie du rapport rend compte de l'activité d'études du Conseil d'État et de coopération de la juridiction administrative dans son ensemble, en présentant le panorama des travaux qui ont jalonné l'année pour éclairer la puissance publique, et dresse un bilan des manifestations organisées par la juridiction administrative en 2025, témoignant ainsi de sa contribution aux débats qui traversent notre société.

Cette partie comporte trois rubriques :

- **l'activité d'études, de prospective et de publication :**
 - les études de 2025 ;
 - les suites données aux études ;
 - la contribution du Conseil d'État à la simplification du droit ;
 - l'activité de publication de la juridiction administrative.
- **les événements et partenariats :**
 - les événements organisés par le Conseil d'État ;
 - les cycles de conférences du Conseil d'État ;
 - la Nuit du droit 2025 ;
 - les événements organisés par les autres juridictions administratives.
- **les relations européennes et internationales :**
 - la mission d'expertise et de veille juridiques en droit européen ;
 - l'activité internationale des juridictions administratives.

1. L'activité d'étude, de prospective et de publication

Parmi les missions qui incombent au Conseil d'État, la conduite d'études, qu'elles soient strictement juridiques ou qu'elles relèvent plus largement du domaine de la science administrative et politique, occupe une place importante. Prévue par les dispositions du code de justice administrative, elle procède d'une double volonté du Conseil d'État de participer aux travaux relatifs à la conduite des politiques publiques et d'être attentif aux préoccupations de la société civile.

En vertu des dispositions de l'[article L. 112-3](#) du code de justice administrative, « *Le Conseil d'État peut, de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général* ». En application de ces dispositions le Conseil d'État conduit deux types d'études : l'étude annuelle et les études particulières.

Dans le premier cas, le sujet de l'étude est choisi par le bureau du Conseil d'État entre plusieurs thèmes porteurs d'enjeux majeurs pour la société et l'action publique. Par cette étude, le Conseil d'État s'efforce de procéder à une synthèse de l'état du droit, d'analyser l'impact des réglementations et de formuler des propositions utiles à la mise en œuvre des politiques publiques.

Dans le second cas, le Conseil d'État conduit principalement les études que le Premier ministre lui demande de mener dans un délai généralement plus réduit – trois à six mois.

Dans tous les cas, les études sont examinées par la section des études, de la prospective et de la coopération (SEPCO), avant d'être soumises à l'assemblée générale plénière du Conseil d'État.

1.1. Les études de 2025

1.1.1. L'étude annuelle publiée en 2025 : *Inscrire l'action publique dans le temps long*

Le Conseil d'État a consacré son [étude annuelle](#) pour 2025 à la capacité de l'action publique à s'inscrire dans le temps long. Cette étude vient clore un triptyque analysant le rôle et la place de l'État, après [l'étude annuelle 2023](#) portant sur le « dernier kilomètre » de l'action publique, c'est-à-dire la capacité de cette action à atteindre concrètement les usagers, et [l'étude annuelle 2024](#) relative à l'exercice



de la souveraineté dans une dimension plus globale. Il est en effet essentiel pour la puissance publique d'être en mesure de mieux se projeter sur le temps long et de maîtriser le temps de l'action, afin d'agir efficacement sur le terrain et pour exercer effectivement sa souveraineté dans un monde plus conflictuel mais interdépendant.

En s'appuyant notamment sur près de 200 auditions et un cycle de 5 conférences publiques, l'étude annuelle examine ainsi les difficultés et les défis auxquels la puissance publique fait face pour inscrire son action dans le temps long. Elle interroge également les différentes formes d'intervention de l'État et les outils dont il dispose pour penser et agir sur le temps long. Au terme de cette étude, le Conseil d'État formule vingt propositions visant à développer et favoriser une meilleure prise en compte du temps long à tous les stades de l'action publique, autour de trois axes forts : faire de l'avenir un horizon démocratique partagé ; se fonder sur la science et l'expertise ; assurer une mise en œuvre efficace de l'action publique dans le temps long.

La première partie de l'étude décrypte les défis à relever pour inscrire l'action publique dans le temps long. La puissance publique doit aujourd'hui conduire son action dans une ère de grandes mutations et bouleversements. Ce sont d'abord les grandes tendances, les « mouvements tectoniques » suffisamment prévisibles dans leurs conséquences pour engager une action de temps long : c'est le cas des défis écologiques – dérèglement climatique, érosion de la biodiversité – ainsi que des défis démographiques concernant la taille et le vieillissement de la population. Mais l'action publique doit aussi pouvoir prendre en compte les bouleversements soudains, que l'on peut qualifier de « sismiques », plus difficiles à prévoir, comme les chocs géopolitiques ou les mutations technologiques liées notamment au développement accéléré de l'intelligence artificielle.

Penser et inscrire l'action publique dans le temps long suppose donc de pouvoir anticiper les enjeux et de savoir s'y adapter, ce qui nécessite d'articuler plusieurs horizons de temps. D'une part, le temps long s'enracine dans le passé, dont la mémoire et la compréhension sont essentielles pour pouvoir inscrire l'action publique dans la durée. D'autre part, il doit se combiner avec les exigences du présent : les enjeux de long terme se déclinent en actions de court terme et, inversement, les urgences de court terme ne peuvent souvent être traitées efficacement que dans une approche de temps long, comme l'illustre aujourd'hui la question du redressement des finances publiques par exemple.

L'État, par sa construction historique, est en principe outillé pour agir dans et sur le temps long. Il s'est doté de multiples leviers pour garantir et assurer une forme de permanence institutionnelle sur le territoire, que ce soit à travers les principes juridiques régissant son action (comme la continuité des services publics), son administration, ainsi que la conduite de politiques s'inscrivant nécessairement dans la durée, comme l'éducation, la protection sociale, la politique étrangère et de défense, la construction d'infrastructures ou encore la politique forestière qui remonte au Moyen Âge. Cette permanence se retrouve aussi dans la logique de l'État de droit, dès lors que la hiérarchie des normes confère aux principes inscrits dans les normes les plus élevées, notamment la Constitution et les traités, une stabilité sur laquelle prendre appui. L'exemple du Plan, à partir de 1946, témoigne



aussi d'une recherche de continuité de l'action publique, en s'appuyant notamment sur la statistique et la prospective, tout en restant pragmatique. L'affaiblissement du Plan dès les années 1960, dans un nouveau contexte international et européen, conduit toutefois à interroger les voies et moyens permettant à l'État d'être encore capable de stratégie.

L'État déploie désormais son action dans un contexte marqué par une crise du temps long. La pression, toujours plus forte, de l'urgence en est une des principales manifestations. La tendance à préférer le présent n'est pas nouvelle, notamment dans les démocraties, du fait notamment des cycles électoraux, et elle concerne aussi, pour d'autres raisons, les régimes autoritaires. Mais plusieurs phénomènes accentuent aujourd'hui une pression de l'immédiateté, comme les réseaux sociaux ou les chaînes d'information en continu. Plus largement, il apparaît plus difficile aujourd'hui de dégager des consensus, si ce n'est sur les objectifs de long terme, du moins sur les moyens de les atteindre, ainsi que l'étude annuelle 2024 sur la souveraineté l'a analysé. Des modifications trop fréquentes de la norme juridique, parfois sans vision d'ensemble, alimentent aussi cette crise du temps long.

Parallèlement, d'autres acteurs que l'État ont développé leur propre pensée du temps long. Au niveau des institutions publiques, c'est évidemment le cas de l'Union européenne, dotée d'instruments juridiques structurants dans de nombreuses politiques publiques, ainsi que des collectivités territoriales et des collectivités d'outre-mer, en particulier depuis la décentralisation. Mais il s'agit également, de plus en plus, des acteurs privés : les entreprises, notamment les plus grandes intervenant à l'échelle de la planète, les partenaires sociaux, le monde associatif, les think tanks, etc.

Certes, l'État dispose encore d'outils pertinents pour penser le temps long, à l'instar de la statistique publique ou des exercices de prospective menés par certaines administrations – comme le projet « *red team* » du ministère des armées, associant des chercheurs et des auteurs de science-fiction. En outre, plusieurs politiques publiques se sont inscrites avec succès dans une démarche de temps long, dans des champs aussi divers que la sécurité routière, le développement du très haut débit sur le territoire ou le prélèvement des impôts à la source. Mais la question se pose des marges de manœuvre dont dispose la puissance publique pour agir dans le temps long. Notamment, face au poids de la dette publique et, plus encore, de la persistance de déficits budgétaires structurels, la soutenabilité des finances publiques s'avère déterminante dans cette perspective.

La coordination des réflexions conduites par les différentes entités publiques reste en outre perfectible. Plus généralement, la pensée du temps long, qui demeure réelle dans l'État, n'embraye pas encore suffisamment sur la décision publique. À cet égard, le foisonnement des stratégies et des plans sectoriels peut accentuer le risque de dispersion. En matière de finances publiques, l'insuffisance d'une programmation sur plusieurs années face au « mur » du principe de l'annualité budgétaire, de même que la multiplication des lois de programmation pluriannuelle illustrent la difficulté d'obtenir une cohérence d'ensemble.

La seconde partie de l'étude présente vingt propositions pour mieux répondre à l'impératif d'inscrire l'action publique dans le temps long face aux défis d'aujourd'hui.



Ces propositions embrassent l'ensemble du spectre de l'action publique, allant de la prise de décision jusqu'à la mise en œuvre des politiques publiques. Les comparaisons internationales, en particulier avec les démocraties européennes, révèlent une diversité de réponses possibles ; par exemple, la Finlande a ainsi mis en place des exercices réguliers de prospective, fondés sur des échanges entre le Gouvernement et le Parlement, au sein duquel a été créée une commission de l'avenir. En tout état de cause, au regard de la diversité des défis et des pensées du temps long au sein de la société, l'État ne peut agir seul, même s'il conserve un rôle central de catalyseur.

Un premier axe de propositions consiste à faire de l'avenir un horizon démocratique partagé. Définir une vision, fixer des objectifs et faire des choix relèvent de la responsabilité des politiques, mais cela implique également d'associer l'ensemble de la société civile ; à cet égard, les démocraties disposent de véritables atouts pour penser une action publique dans le temps long, notamment à travers une procédure organisée et reconnue pour la dévolution du pouvoir, de même qu'une délibération politique publique.

Le rôle du Parlement est ici indispensable : les outils dont il dispose pour penser le temps long, par exemple par la mise en place d'organes dédiés, gagneraient à être renforcés. Des livres « tricolores » pourraient en outre être élaborés par le Parlement et le Gouvernement en lien avec la société civile (**proposition n° 1**). Cet outil permettrait de dessiner les grandes lignes de l'action publique dans le temps long sur des champs prioritaires – en particulier en matière d'éducation et de recherche, de défense, de transition écologique et énergétique, de politique de la population (dont la santé) et de numérique (**proposition n° 20**). De même, des débats réguliers pourraient être conduits en conseil des ministres puis au Parlement sur les enjeux du temps long (**proposition n° 2**).

L'implication de la société civile et l'association régulière des parties prenantes sont des conditions nécessaires pour faire du temps long une préoccupation partagée par tous. À cette fin, le recours aux outils de démocratie participative gagnerait à être entouré de garanties et précautions de méthode quant à leur usage et leur portée (**proposition n° 4**). Par ailleurs, un exercice de prospective indépendant sur les enjeux de la France au cours des vingt prochaines années pourrait utilement être réalisé, pour mieux éclairer le débat démocratique lors des grandes échéances électorales nationales (**proposition n° 11**).

Afin de favoriser juridiquement l'inscription des politiques publiques dans un cadre pluriannuel, deux pistes peuvent être envisagées : soit, à cadre constitutionnel inchangé, en favorisant le rôle de la loi de programmation des finances publiques ; soit, en révisant la Constitution afin de mettre en place une programmation financière pluriannuelle ou des lois organiques cadres ayant une portée plus contraignante, ce qui pourrait supposer la mise en place d'un comité de réflexion chargée d'examiner les options et formuler des recommandations (**proposition n° 3**). Plus généralement, il conviendrait de mieux anticiper les enjeux juridiques de temps long, par exemple en approfondissant la question de la prise en compte des intérêts des générations futures par les autorités publiques (**proposition n° 5**). Une meilleure articulation entre les politiques nationales et le cadre européen est également essentielle, qu'il



s'agisse d'intégrer les enjeux du temps long dans les politiques européennes, ou de conforter la place de la France dans les instances européennes consacrées à la prospective et au dialogue stratégique avec nos partenaires (**proposition n° 15**).

Un deuxième axe de propositions vise à mieux s'appuyer sur la science et l'expertise pour décider de façon éclairée sur les enjeux du temps long, sans remettre en cause la responsabilité finale du décideur. Pour la population en général, il conviendrait ainsi de renforcer la formation scientifique, dès l'école primaire, de favoriser une culture scientifique et de soutenir des actions de sensibilisation sur les phénomènes de manipulation informationnelle (**proposition n° 6**). Vis-à-vis des décideurs, la représentation de scientifiques pourrait être consolidée, y compris en développant des échanges avec les institutions académiques et scientifiques, de même que la formation scientifique des élus (**proposition n° 7**).

Afin d'agir sur la base de diagnostics reconnus, partagés et objectivés, le rôle des « hauts conseils » et leurs méthodes de travail pourraient être clarifiés (**proposition n° 8**). La qualité des études d'impact des projets de loi est un autre axe de travail, en développant des méthodes permettant de mieux identifier les effets de long terme d'une réforme (**proposition n° 9**). De façon générale, il y aurait lieu de renforcer l'ouverture des administrations aux savoirs scientifiques et à l'expertise, en consolidant notamment le réseau des services statistiques ministériels (**proposition n° 10**).

Alors que la France dispose d'une expérience particulière en matière de prospective, il s'agirait également de renforcer la formation à la prospective, dans les universités comme au sein des administrations, de mettre en place des lieux d'échanges réunissant tous ceux qui pensent le temps long et de renforcer la réalisation de travaux de prospective, y compris par les collectivités territoriales et les collectivités d'outre-mer (**proposition n° 12**).

Un troisième axe de proposition a pour objet de mettre en œuvre plus efficacement les politiques publiques de temps long. L'élaboration de stratégies permet de décliner les objectifs de long terme en actions concrètes, en posant des jalons intermédiaires : face au risque d'une trop grande fragmentation, il importe que les stratégies publiques soient plus lisibles et mieux coordonnées par grands domaines de politiques publiques (**proposition n° 13**). Le ciblage des instruments et outils mobilisés en lien avec un objectif précis, par exemple en matière d'investissement, de même que le recours aux expérimentations peut aussi permettre de mieux identifier des moyens adaptés pour décliner les objectifs de long terme (**proposition n° 14**).

L'inscription de l'action publique dans le temps long suppose également une organisation administrative adaptée, en renforçant le rôle et la place des fonctions d'études et de recherche au sein des administrations, que ce soit à travers la valorisation de ces fonctions, une meilleure connexion avec les processus de prise de décision ou l'approfondissement des méthodologies utilisées (**proposition n° 16**). Plusieurs autres leviers sont de nature à améliorer la continuité d'action de l'État, notamment une meilleure gestion prévisionnelle des compétences, le déroulement de carrière des agents, l'intégration des enjeux du temps long dans la commande publique et les stratégies immobilières (**proposition n° 17**).



L'État conserve plus largement un rôle important pour favoriser la prise en compte des enjeux de temps long par les acteurs privés et les impliquer dans la déclinaison des orientations stratégiques nationales. Dans les territoires, il est proposé de renforcer les synergies en matière d'ingénierie au niveau local et de garantir les conditions d'association des collectivités territoriales, des parties prenantes comme les entreprises et, plus généralement, des citoyens (**proposition n° 18**).

Enfin, la puissance publique doit conserver une capacité d'adaptation pour tenir compte des contextes changeants ou des incertitudes. L'instauration de points d'étapes réguliers, la pratique de l'évaluation et la définition d'indicateurs adaptés sont des facteurs essentiels pour accompagner la mise en œuvre d'une stratégie et constituent autant de points d'attention (**proposition n° 19**).

Au terme de cette étude, s'inscrire dans le temps long suppose de concevoir l'action de la puissance publique en réseau. L'association et l'implication de l'ensemble des acteurs et des citoyens doit ainsi permettre de mieux incarner la prise en compte du temps long dans une « Nation stratège », en lien avec une Europe puissante.

1.1.2. L'étude annuelle engagée en 2025 : *La mer et les politiques publiques*

Le Conseil d'État a décidé de consacrer son étude annuelle 2026 au thème de « La mer et les politiques publiques » (consulter le [cycle de conférences](#)).

Le choix de ce thème s'inscrit dans le prolongement des réflexions conduites par le Conseil d'État au titre de ses trois précédentes études annuelles. Les enjeux maritimes présentent en effet des caractéristiques qui les placent à la croisée des problématiques récemment examinées : celles relatives aux conditions concrètes de mise en œuvre de l'action publique, en raison de la diversité des espaces, des activités et des acteurs concernés ; celles tenant à l'exercice de la souveraineté, compte tenu des dimensions stratégiques, économiques et juridiques propres aux espaces maritimes ; et celles, enfin, liées à l'inscription de l'action publique dans le temps long, au regard notamment des dynamiques environnementales et géopolitiques.

Plus fondamentalement, la mer constitue un enjeu majeur pour notre pays. Espace d'échanges, de circulation et de ressources, elle joue un rôle central dans les interdépendances mondiales et dans le fonctionnement des infrastructures essentielles. Elle constitue également un milieu dont l'importance pour les équilibres écologiques de la planète est déterminante, tant par les fonctions qu'elle remplit que par les évolutions qui l'affectent. Elle se présente enfin comme un enjeu de rivalité voire d'affrontement entre les puissances et les souverainetés.

Ces différentes dimensions confèrent à l'action publique maritime une portée particulière. La protection des espaces marins, la sécurité, la planification des usages, la gestion des ressources, ainsi que l'aménagement des territoires littoraux et portuaires mobilisent des politiques publiques multiples, relevant de logiques et d'échelles diverses.



Dans ce contexte, la France dispose d'atouts majeurs, liés notamment à l'étendue de ses espaces maritimes, à sa présence sur plusieurs océans, à la diversité de ses ressources, à la qualité de ses compétences scientifiques et maritimes, ainsi qu'au rôle de sa Marine nationale. Elle s'appuie également sur des acteurs économiques de premier plan dans plusieurs secteurs du domaine maritime. Ces caractéristiques soulignent la place particulière de notre pays dans les dynamiques maritimes contemporaines.

L'étude analysera les conditions d'une approche plus intégrée des enjeux maritimes, en mettant en lumière les exigences de coordination et de gouvernance des différentes politiques publiques. Elle examinera les instruments et modalités permettant de mieux assurer la cohérence de l'action publique en mer, en identifiant les points que la France peut porter au niveau européen et international.

1.1.3. Les « Ateliers de la simplification »

Comme évoqué dans le rapport d'activité pour l'année 2024, par lettre du 20 mars 2024, le Premier ministre a demandé au Conseil d'État d'apporter toute sa contribution au chantier de simplification du droit qu'il entendait mettre en œuvre et qu'ont repris à leur compte ses successeurs. Ainsi, en 2024, le Conseil d'État a lancé les « ateliers de la simplification », en s'engageant directement dans un processus de simplification administrative, indépendamment de l'étude ou du jugement d'un texte, et en conduisant en parallèle, dans le cadre d'une démarche commune avec les administrations, plusieurs projets d'ampleur diverse.

Dans ce cadre, ainsi qu'indiqué en 2024, il ne s'agit pas pour le Conseil d'État de développer une réflexion transversale et de produire une étude de portée générale mais bien d'œuvrer lui-même, concrètement, à l'amélioration de notre droit en travaillant, avec les administrations concernées, à la simplification de cas de complexité normative identifiés, en préparant des modifications normatives.

Cette simplification concerne évidemment l'amélioration légistique des textes en cause mais aussi la réorganisation et l'harmonisation des normes concernées, ainsi que l'ajustement des procédures et des critères tels qu'ils sont prévus par les textes applicables. Elle peut aussi conduire à envisager des évolutions substantielles du cadre juridique concerné telle que, par exemple, l'extension d'un dispositif qui paraît pertinent à des domaines ou des situations connexes.

Pour élaborer ces propositions de simplification, le Conseil d'État a retenu une méthode de travail spécifique. Une liste de sujets a été arrêtée conjointement par le secrétariat général du Gouvernement et le Conseil d'État, à partir de propositions émanant des sections administratives et des administrations concernées. Ainsi a été constitué un échantillon de sujets variés, relevant de politiques publiques différentes, pour lesquels des complexités avaient été identifiées et qui sont apparus susceptibles de faire l'objet de simplifications à court terme. S'est ajouté à ce travail la demande spécifique du Premier ministre d'un bilan des mesures de simplification prises pendant la crise sanitaire qui n'auraient pas été pérennisées et mériteraient de l'être.



Chaque section administrative a pris en charge les sujets relevant de son champ de compétence et les a instruits, avec les administrations concernées, sous l'égide d'un groupe de travail dédié et avec le soutien de la section des études, de la prospective et de la coopération, les travaux étant, *in fine*, validés par l'assemblée générale.

Les travaux entrepris ont été poursuivis en 2025.

Ainsi, le Conseil d'État a achevé ses travaux sur plusieurs ateliers de simplification ouverts en 2024, tels que l'unification et la simplification des modalités de contrôle des incapacités des professionnels et bénévoles en contact avec des personnes vulnérables ou l'encadrement de l'enseignement supérieur privé. Certaines des préconisations de cette dernière étude ont d'ores et déjà inspiré le projet de loi relatif à la régulation de l'enseignement supérieur, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 30 juillet 2025. Il appartient désormais au Gouvernement, s'il le souhaite, de reprendre les préconisations de réforme formulées par le Conseil d'État sur les autres sujets pour les mettre en œuvre, en procédant aux modifications normatives correspondantes.

D'autres ateliers de simplification ont été ouverts en 2025 et devraient aboutir en 2026.

Enfin, le Conseil d'État a mis en place en 2025 un dispositif de signalement au Gouvernement des complexités administratives rencontrées par les sections du Conseil d'État et les juridictions administratives. Ce dispositif vise à permettre la transmission au secrétariat général du Gouvernement de signalements des complexités normatives, qui pourront le cas échéant donner lieu à de nouveaux ateliers de simplification. En 2025, de premiers signalements ont été remontés à la SEPCO et transmis au secrétariat général du Gouvernement par le vice-président.

L'année 2026 devrait également voir la poursuite de cette démarche de simplification notamment si le Gouvernement confie de nouveaux ateliers de simplification au Conseil d'État.

1.1.4. L'étude à la demande du Défenseur des droits

En application de l'article 19 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, la Défenseure des droits a sollicité le Conseil d'État afin de réaliser une étude sur **les exigences de transposition en droit français des directives (UE) 2024/1499 du 7 mai 2024 et (UE) 2024/1500 du 14 mai 2024 relatives aux normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement**, dites « directives standard » au regard des textes régissant les attributions et le fonctionnement du Défenseur des droits, dont la transposition en droit interne doit intervenir au plus tard le 19 juin 2026.

Ces directives ont pour objet de renforcer le rôle et l'indépendance des organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement, par la fixation d'exigences minimales communes à l'échelle de l'Union européenne en matière :

– de sensibilisation, de prévention des discriminations et de promotion de l'égalité de traitement, d'aide aux victimes, de règlement des litiges et du pouvoir d'enquête ou encore d'action en justice dans des affaires de discrimination ;

- de garantie de l'indépendance des organismes pour l'égalité de traitement qui doivent être libres de toute influence extérieure et ne solliciter ni accepter d'instructions du Gouvernement ou de toute autre entité publique ou privée dans l'accomplissement de leurs missions et dans l'exercice de leurs compétences ;
- de ressources humaines, techniques et financières permettant à ces organismes d'accomplir leurs missions et d'exercer leurs compétences de manière efficace ;
- de consultation de ces organismes sur les questions liées à la discrimination.

Dans ce cadre, le Conseil d'État a mis en place sous l'égide de la SEPCO un groupe de travail associant des membres du Conseil d'État, du ministère de la justice et du Défenseur des droits, afin d'étudier les dispositions des « directives standard » et d'examiner si leur transposition impliquerait des modifications à l'égard du droit interne applicable à l'activité du Défenseur des droits. Des auditions ont également été réalisées avec les représentants du Secrétariat général aux affaires européennes et de la représentation permanente de la France à Bruxelles ayant participé aux négociations de ces directives.

L'étude estime que la transposition de ces directives appelle très peu de modifications du droit interne.

Lorsque cela s'avère toutefois souhaitable, voire nécessaire, l'étude formule des mesures de transposition ciblées.

Cette étude a été adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'État le 13 novembre 2025.



1.2. Les suites données aux études

1.2.1. Les suites données aux études annuelles du Conseil d'État

■ L'étude annuelle 2018 : [La citoyenneté, être \(un\) citoyen aujourd'hui](#)

L'étude insistait sur la nécessité de « *consolider la laïcité pour préserver le sentiment général d'appartenance à la citoyenneté française* » et elle préconisait l'organisation d'une « *pédagogie volontariste de la laïcité destinée à rétablir, dans toute la mesure du possible, la sérénité de l'application de ce volet sensible de la citoyenneté française* ».

L'année 2025 a été marquée en France par plusieurs textes législatifs ou réglementaires ainsi que diverses initiatives ou événements qui répondent à une ou plusieurs propositions de l'étude.

Répondant à la **proposition n° 2** de l'étude tendant à « *engager un programme de revalorisation du statut et du rôle des élus territoriaux destiné notamment à compléter le statut des élus territoriaux pour faciliter la conciliation de l'exercice des mandats avec la vie professionnelle, renforcer les liens entre les élus, les réserves civiques et l'éducation nationale ;* », la [loi n° 2025-1249](#) du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l' élu local consacre un statut de l' élu local en créant dans le code général des collectivités territoriales une nouvelle section énonçant les droits et devoirs généraux des élus locaux et incluant les [dispositions de la charte de l' élu local](#)¹. Elle traite des trois dimensions du statut de l' élu local : avant, pendant et après l'exercice du mandat afin de favoriser l'engagement local, d'améliorer les indemnités et les conditions d'exercice des mandats et de faciliter la reconversion des élus. Elle contient plus spécifiquement des dispositions visant à concilier l'exercice du mandat et la poursuite d'une activité professionnelle : recours aux autorisations d'absence facilitée et étendue pour les élus municipaux (cérémonies publiques, situations de crise...), hausse du plafond de remboursement des pertes de revenus subies pour absences légales par les conseillers municipaux ne bénéficiant pas d'indemnités de fonction, etc. Pour limiter les risques pénaux qui pèsent sur les élus locaux, elle clarifie le délit de prise illégale d'intérêts (il est notamment précisé qu'un intérêt public ne peut pas être constitutif de cette infraction). Elle prévoit également plusieurs mesures visant également à mieux concilier mandat et vie personnelle².

Le Gouvernement a également soutenu en 2024-2025 le lancement d'une réserve territoriale citoyenne, pensée pour renforcer l'engagement civique au service des

1. [Section 4 : Dispositions relatives au statut de l' élu local \(Articles L. 1111-12 à L. 1111-14\).](#)

2. Prise en charge améliorée des frais de garde d'enfant et d'assistance aux personnes âgées ou handicapées engagés par les élus communaux ; compensation par l'État du remboursement de ces frais aux conseils municipaux est étendue aux communes comptant jusqu'à 10 000 habitants ; cumul facilité des indemnités journalières et de fonction en cas de poursuite du mandat local durant un arrêt maladie ; meilleure conciliation entre congés maternité et paternité ou d'adoption et exercice du mandat d' élu local etc.

communes et aider les élus locaux à mobiliser des volontaires pour des missions concrètes (événements locaux, soutien à des actions territoriales, aide à la vie quotidienne).

Ce dispositif repose sur une plateforme de mise en relation entre citoyens volontaires et mairies, développée en partenariat avec l'initiative associative [L'Heure Civique](#). Il permet notamment à chaque personne souhaitant s'engager de signifier au maire qu'elle est disponible pour consacrer « une heure par mois » à des actions de proximité. Aux côtés de cette plateforme, demeure active en 2025 celle de consultation des élus lancée en 2018 et entièrement déployée en janvier 2024³, disponible en ligne sur le site du Sénat⁴, qui permet aux élus locaux de partager la réalité et le quotidien des territoires avec les sénateurs mais également aux différentes instances du Sénat de solliciter l'avis des élus locaux sur les textes de loi ou toute question dont elles souhaiteraient se saisir.

S'inscrivant dans la continuité de la **proposition n° 4** visant à « *offrir des formations aux citoyens participant à des processus consultatifs* », la France a poursuivi, en 2025, plusieurs initiatives au niveau national qui contribuent à structurer l'engagement citoyen dans des processus consultatifs et participatifs, sans qu'une obligation légale générale de formation des citoyens ne soit adoptée. Après la Convention citoyenne pour le climat (2020) et la Convention citoyenne sur la fin de vie (2023), la [Convention citoyenne sur les temps de l'enfant](#), confiée par le Premier ministre en mai 2025 au Conseil économique, social et environnemental et qui a rendu ses conclusions en novembre 2025⁵, illustre un dispositif national où des citoyens tirés au sort sont accompagnés méthodologiquement et exposés à des expertises avant de produire des propositions, ce qui constitue une forme significative de formation en situation réelle de participation. Ce format national s'inscrit dans la lignée des précédentes conventions citoyennes, avec une phase d'appropriation, d'expertise et de débat, où les citoyens sont formés aux enjeux du sujet et aux méthodes de délibération au fil des sessions. Par ailleurs, des modules de formation à la participation citoyenne offerts par la Direction interministérielle de la transformation publique renforcent les capacités des acteurs qui conçoivent et animent les démarches, contribuant indirectement à améliorer l'expérience des citoyens dans ces processus, à l'instar de la formation « [Initiez-vous à la participation citoyenne](#) » (accessible en ligne gratuitement) qui permet de comprendre les objectifs, les étapes méthodologiques et les défis de cette participation ; disponible et actualisée en 2025.

Enfin, le [plan national « Open Government » lancé en 2023 et révisé en février 2025](#) intègre des engagements visant à favoriser la participation citoyenne dans les politiques publiques et fourni un cadre stratégique qui incite à structurer des démarches participatives plus inclusives. Parallèlement, plusieurs actions de formation et d'accompagnement des citoyens à la participation ont été mises en œuvre au niveau local, portées par l'État, les collectivités territoriales et des réseaux associatifs. Ces initiatives prennent la forme de programmes d'accompagnement des territoires, de

3. https://videos.senat.fr/video.4291372_65a56c59d93af.decouvrez-la-nouvelle-version-de-la-plate-forme-de-consultation-des-elus-locaux.

4. <https://participation.senat.fr/>.

5. <https://www.lecese.fr/sites/default/files/CCTE-Rapport-citoyen.pdf>.



formations thématiques, de cycles de webinaires ou encore de dispositifs spécifiques comme les conseils citoyens⁶. Si elles ne relèvent pas d'une obligation législative générale, ces initiatives témoignent d'une dynamique territoriale visant à renforcer les compétences citoyennes et la qualité des processus consultatifs.

Dans la continuité de la **proposition n° 5** concernant l'organisation d'une évaluation approfondie des nouvelles orientations pédagogiques et de l'enseignement moral et civique, s'est poursuivie en 2025, la mise en œuvre des nouvelles orientations pédagogiques de l'enseignement moral et civique, officialisées par le programme publié au *Bulletin officiel* [du 13 juin 2024](#), selon un calendrier progressif d'application. Des modalités d'évaluation des élèves, notamment dans le cadre du baccalauréat et du contrôle continu, ont été définies pour l'année scolaire 2025-2026, ce qui constitue une forme de suivi pédagogique des effets de ces réformes. Des évaluations ponctuelles d'enseignement moral et civique pour le baccalauréat ont été définies par une [note de service du 10 décembre 2025 pour l'année scolaire 2025-2026](#), précisant les modalités d'évaluation orale et écrite des élèves dans le cadre du contrôle continu : ce nouveau cadre d'évaluation est directement lié au programme d'enseignement moral et civique récemment introduit. Des ressources d'accompagnement actualisées sont également disponibles pour les équipes éducatives. Le [site Éduscol](#) (plateforme ministérielle de ressources pédagogiques) met

6. Exemples d'actions locales de formation / accompagnement des citoyens à la participation en 2025 : DRIEAT Île-de-France – Webinaire « Le B.A.-BA de la participation citoyenne »

<https://www.drieat.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/le-b-a-ba-de-la-participation-citoyenne-inscrivez-a13146.html>

→ Action de sensibilisation et de formation ouverte aux citoyens et acteurs locaux, visant à présenter les principes, étapes et enjeux des démarches de participation citoyenne dans les politiques publiques.

ANCT – Participation des habitants / Territoires d'engagement

<https://anct.gouv.fr/programmes-dispositifs/politique-de-la-ville/participation-des-habitants>

→ Programme national décliné localement proposant accompagnement méthodologique, formations et outillage des collectivités et habitants (notamment conseils citoyens) pour renforcer la participation à l'échelle territoriale.

Conseils citoyens (politique de la ville)

<https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/politique-de-la-ville>

→ Dispositifs locaux associant les habitants à l'élaboration et au suivi des projets de quartier, avec des actions de formation et d'appui proposées localement pour permettre une participation éclairée.

Citoyens & Territoires – Cycle de webinaires Grand Est

<https://citoyensterritoires.fr/wp-content/uploads/2025/07/Cycle-webinaires-municipales-2026-A4.pdf>

→ Cycle de sensibilisation et de formation à destination de citoyens et collectifs locaux sur la participation citoyenne, l'animation de démarches participatives et l'engagement local.

Préfecture du Loiret / DITP – Formation à la participation citoyenne (Orléans)

<https://www.modernisation.gouv.fr/mois-de-l-innovation-publique/formation-la-participation-citoyenne-1>

→ Formation locale en présentiel visant à renforcer les compétences des acteurs territoriaux (élus, agents, partenaires locaux) pour concevoir et animer des démarches participatives associant les citoyens.

Réseau ÉcoQuartiers – Formations locales à la participation citoyenne

<https://www.ecoquartiers.logement.gouv.fr/formation/>

→ Formations organisées dans différentes villes (Nice, Clermont-Ferrand, etc.) intégrant des modules sur la participation citoyenne dans les projets d'aménagement durable, ouverts à des acteurs locaux et citoyens.

Réseaux associatifs locaux de participation citoyenne (ex. Institut de la concertation et de la participation citoyenne)

<https://i-cpc.org/ressources/formations/>

→ Actions de formation déployées localement (ateliers, sessions thématiques) pour outiller citoyens et collectifs dans l'animation et la participation à des processus consultatifs.

quant à lui à disposition de nouveaux outils d'accompagnement actualisés pour l'enseignement moral et civique aux cycles 2, 3 et 4, incluant des ressources didactiques et exemples de séquences pour aider à la mise en œuvre de ces nouveaux programmes. Si aucun dispositif national d'évaluation approfondie et systématique scientifique ou *ex post* des nouvelles orientations pédagogiques et de l'organisation de l'enseignement moral et civique – incluant spécifiquement une analyse de l'intégration de la formation au droit – n'a été encore formalisé ou publié, les évaluations existantes restant majoritairement centrées sur les performances des élèves dans des épreuves scolaires, ces dispositifs constituent une amorce de suivi pédagogique des nouvelles orientations de l'enseignement moral et civique.

Dans la continuité de la **proposition n° 7** visant à faciliter l'organisation de formules pédagogiques permettant aux élèves de découvrir le fonctionnement des assemblées locales délibérantes, plusieurs collectivités ont poursuivi ou renforcé en 2025 les dispositifs incitatifs à la découverte du fonctionnement des assemblées locales délibérantes (conseils de jeunes, classes citoyennes, séances « hors les murs » des conseils municipaux).

Dans la continuité de la **proposition n° 8 – Développer un ensemble d'outils pédagogiques permettant aux jeunes de découvrir concrètement la citoyenneté européenne**, un [forum international « Agissons maintenant ! »](#) dédié à l'éducation à la citoyenneté numérique a été organisé en mai 2025 dans le cadre de l'année européenne de l'éducation à la citoyenneté numérique, initiative destinée à donner un nouvel élan au développement et à la promotion de l'éducation à la citoyenneté numérique dans tous les États membres. Ce forum a réuni des responsables publics, des éducateurs, des chercheurs, des acteurs associatifs et des jeunes afin d'échanger sur les pratiques pédagogiques, les outils éducatifs et les ressources numériques favorisant la compréhension concrète de la citoyenneté européenne et démocratique. Cette initiative contribue à la diffusion et au partage de supports pédagogiques innovants, même si elle ne prend pas la forme d'un portail national unifié.

Dans la continuité des **propositions n°s 17 et 18** qui encouragent la participation citoyenne, notamment sous forme numérique, à l'action publique et engagent un processus de concertation avec les opérateurs des réseaux sociaux et des principales plateformes numériques, plusieurs collectivités ont poursuivi ou lancé des **démarches de démocratie participative reposant sur des plateformes numériques de type « civic tech »**, permettant aux citoyens de proposer des projets, de participer à des consultations ou de prendre part à des budgets participatifs. Ces outils illustrent une mise en œuvre concrète de la recommandation du Conseil d'État, par l'expérimentation et la généralisation progressive de solutions numériques facilitant l'implication citoyenne à l'échelle locale⁷.

■ L'étude annuelle 2019 : [Le sport : quelle politique publique ?](#)

Le Conseil d'État a consacré son étude annuelle de 2019 à la politique publique du sport, politique large et transversale, au carrefour de plusieurs autres politiques publiques (économie, santé publique, intégration, citoyenneté, cohésion sociale,

7. Source : Plateforme de participation citoyenne iD City : <https://www.id-city.fr/>.



urbanisme et aménagement du territoire). Il a formulé de nombreuses propositions autour de trois axes : rassembler et responsabiliser les acteurs de la politique publique du sport ; démocratiser les activités physiques et sportives pour répondre aux besoins sanitaires, éducatifs et culturels ; garantir l'unité du sport et réguler son économie.

L'année 2025, première année pleine de l'après-Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024, a été marquée par la poursuite et la consolidation de plusieurs réformes et initiatives qui s'inscrivent directement dans ces orientations.

Dans le prolongement de la **proposition n° 1**, tendant à préserver la détermination par le Gouvernement de la politique publique et de la stratégie nationale et internationale en matière de sport, **une nouvelle convention pluriannuelle d'objectifs et de performance a été conclue entre l'État et l'Agence nationale du sport** pour la période 2025-2028. Ce document stratégique réaffirme le rôle de l'État dans la définition des priorités nationales, tout en encadrant la mise en œuvre opérationnelle de ces orientations par l'Agence nationale du sport, notamment en matière de démocratisation de la pratique, de performance durable et de valorisation de l'héritage des Jeux⁸.

Dans le droit fil de la **proposition n° 2**, visant à préserver l'incarnation gouvernementale de la politique sportive et à renforcer sa dimension interministérielle, **la délégation interministérielle** aux Jeux Olympiques et Paralympiques a poursuivi en 2025 ses missions de coordination. Créée par le [décret n° 2024-932](#) du 14 octobre 2024, elle a assuré la cohérence de l'action des administrations de l'État pour la clôture des dossiers liés aux JOP 2024 et la préparation des Jeux d'hiver de 2030, contribuant à la continuité stratégique de la politique publique du sport.

En cohérence avec la **proposition n° 4**, relative à la gouvernance partagée du sport à l'échelle territoriale, l'année 2025 a été consacrée à la **consolidation des conférences régionales du sport et des projets sportifs territoriaux**, prévus aux articles L. 112-14 et suivants du code du sport. Ces instances ont permis d'approfondir la concertation entre l'État, les collectivités territoriales, le mouvement sportif et les acteurs économiques, en particulier pour la rationalisation des financements et l'optimisation de l'utilisation des équipements hérités des Jeux⁹.

Dans la dynamique engagée par la **proposition n° 8**, faisant de l'éthique et de la transparence un élément central de l'héritage des Jeux, **les conventions conclues en 2025 entre l'Agence nationale du sport et les fédérations délégataires** ont intégré de manière renforcée des engagements relatifs à la prévention des atteintes à l'intégrité, à la lutte contre les conflits d'intérêts et à la transparence de la gouvernance¹⁰.

L'année 2025 s'inscrit ainsi dans une phase de consolidation de la politique publique du sport, marquée par la transition entre la séquence exceptionnelle des jeux

8. **Agence nationale du sport**, conventions conclues avec les fédérations délégataires intégrant des engagements renforcés en matière d'éthique, de transparence et de gouvernance : <https://www.agencedusport.fr>.

9. <https://www.agencedusport.fr/les-conferences-regionales-du-sport>.

10. Agence nationale du sport, conventions conclues avec les fédérations délégataires intégrant des engagements renforcés en matière d'éthique, de transparence et de gouvernance https://www.agencedusport.fr/sites/default/files/2025-03/2025-01-02-ANS-Projet-NS%202025-DFT-01_PSF_Vdef_sign%C3%A9e.pdf.

Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 et la construction d'un héritage durable. Les réformes engagées et les initiatives poursuivies traduisent une mise en œuvre progressive, parfois indirecte mais réelle, des orientations formulées par l'étude 2019.

Elles témoignent d'une volonté de maintenir un pilotage stratégique de l'État, de renforcer la gouvernance partagée avec les acteurs territoriaux et le mouvement sportif, et d'inscrire le sport au cœur des politiques publiques de santé, de cohésion sociale et d'inclusion. À cet égard, l'année 2025 apparaît moins comme une année de rupture que comme celle de l'ancrage durable des transformations impulsées par la dynamique olympique.

■ L'étude annuelle 2020 : Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques

Le Conseil d'État a souligné le rôle essentiel joué par l'évaluation dans ses travaux relatifs à l'enquête publique ¹¹, à la sécurité juridique (2006), à la simplification et la qualité du droit (2016) ¹², à la citoyenneté (2018) ¹³ ou à l'expérimentation (2019) ¹⁴. Par son étude annuelle pour 2020 « *Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques* », il a entendu lui consacrer sa réflexion, non plus de manière incidente, mais en quelque sorte afin d'« évaluer l'évaluation » des politiques publiques ¹⁵.

Dans cette étude, le Conseil d'État formule vingt propositions destinées à renforcer le cycle vertueux de l'évaluation et qui s'articulent autour de trois priorités, pour renforcer les synergies entre l'administration et la recherche, mieux programmer les travaux évaluatifs, garantir leur crédibilité auprès des citoyens et en tirer des éléments utiles à la délibération et à l'action publique.

Dans le prolongement de la **proposition n° 10** visant à renforcer la qualité et la profondeur des études d'impact, le Conseil d'État a poursuivi en 2025 le renforcement de ses exigences dans le cadre de son activité consultative. Cette orientation s'inscrit dans une pratique désormais stabilisée consistant à apprécier de manière différenciée la qualité des études d'impact au regard des enjeux juridiques, économiques, sociaux et institutionnels des projets de loi examinés. Plusieurs avis rendus en 2025 ont mis en évidence des insuffisances substantielles des études préalables transmises, conduisant le Conseil d'État à recommander leur complétion. Un exemple est [l'avis du 17 avril 2025](#) sur le projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte (**AG/INT-FIN-SOC-TP-ADM 409467**), dans lequel le Conseil a analysé

11. L. Fougère, « *La réforme de l'enquête publique* », in Conseil d'État, *Rapport 1983-1984*, La Documentation française, 1984, (Études et documents, n° 35), p. 95.

12. Il s'agit des rapports ou études annuelles de 1991 « De la sécurité juridique », 2006 « Sécurité juridique et complexité du droit », 2011 « Consulter autrement. Participer effectivement », 2013 « Le droit souple » et 2016 « Simplification et qualité du droit ».

13. Conseil d'État, *La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui*, Paris, La Documentation française, 2018, (Les rapports du Conseil d'État, n° 69), p. 77 et suivantes, notamment p. 83 à 86.

14. Conseil d'État, *Rapport public 1996, Sur le principe d'égalité*, Paris, La Documentation française, 1997, (Études et documents) n° 48, p. 51 et suivantes ; Conseil d'État, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, Paris, La Documentation française, 2019 (Les études du Conseil d'État).

15. Conseil d'État, *Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation française, 2020, (Les rapports du Conseil d'État, n° 71).



la teneur de l'étude d'impact comme devant être complétée à plusieurs reprises par le Gouvernement pour répondre pleinement à la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative aux études d'impact. Le Conseil d'État y a notamment jugé que l'étude d'impact devait être assortie d'« *éléments objectifs, notamment statistiques (...) propres à justifier les mesures d'adaptation* » contenues dans le texte, soulignant l'importance d'une documentation solide et complète pour apprécier les choix publics.

Dans le sillage de la **proposition n° 14** relative à l'association des citoyens à l'évaluation des politiques publiques, la dynamique engagée par les juridictions financières s'est confirmée en 2025. Les **plateformes de participation citoyenne**¹⁶ et de **signalement**, mises en place par la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes, ont poursuivi leur montée en charge. Elles permettent aux citoyens de proposer des thèmes de contrôle ou de signaler des dysfonctionnements dans la gestion publique. En parallèle, la plateforme de recensement des évaluations de politiques publiques, lancée en mai 2024, a continué d'être enrichie en 2025, par l'intégration continue de nouvelles évaluations, l'actualisation des synthèses existantes et le renforcement de son rôle de point d'entrée centralisé pour l'accès en ligne aux travaux d'évaluation *ex post* des politiques publiques. Ces dispositifs contribuent à une meilleure appropriation citoyenne de l'évaluation et à une transparence accrue de l'action publique¹⁷.

En cohérence avec la **proposition n° 17** visant à inscrire l'évaluation dans une temporalité longue, plusieurs initiatives ont été consolidées en 2025. Le « [Printemps de l'évaluation](#) » a de nouveau eu lieu en 2025. Mis en place en 2018 par la commission des finances et consacré par la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale de juin 2019, le « Printemps de l'évaluation » a pour objet de proposer une nouvelle source de production d'évaluations mais d'être aussi un lieu de convergence des travaux d'évaluation des politiques publiques de l'Assemblée nationale et des conclusions et propositions déjà disponibles, qu'elles soient ou non issues du Parlement. Dans ce cadre, la commission des finances auditionne les différents ministres sur l'exécution des crédits de l'ensemble des missions du budget de l'État, au cours du mois de mai. Elle entend également les rapporteurs spéciaux sur l'exécution budgétaire et sur des thématiques d'évaluation qu'ils ont préalablement sélectionnées et qui donnent lieu à des débats en commission ainsi qu'à la publication de rapports d'information. Enfin, en séance publique, ces questions sont examinées au cours d'une semaine de contrôle, à la fois par l'inscription de sujets à l'ordre du jour sous forme de propositions de résolution et par l'organisation d'un débat. Le « Printemps de l'évaluation » 2025 a porté sur 24 thèmes d'évaluation de politiques publiques du 28 mai au 6 juin 2025.

Le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC), la Cour des comptes et France Stratégie, dont l'étude du Conseil d'État appelle à s'appuyer sur l'expertise dans sa **proposition n° 19**, ont à nouveau coorganisé les « **Rencontres de l'évaluation** » à l'Assemblée

16. La quatrième campagne de la plateforme de participation citoyenne a été ouverte du 1^{er} au 30 septembre 2025 et les données recueillies mises en ligne sur le site internet de la Cour des comptes.

17. Cour des comptes – Plateformes citoyennes et recensement des évaluations : <https://www.ccomptes.fr>

nationale en juin 2025. Près de cinq ans après la précédente édition, cet événement a permis de réunir les acteurs de l'évaluation - administrations, institutions, chercheurs, cabinets - et leurs potentiels utilisateurs - législateurs, médias, étudiants, citoyens, etc.

■ L'étude annuelle 2022 : [Les réseaux sociaux](#)

L'étude annuelle pour 2022 marque une nouvelle étape dans la réflexion engagée de longue date par le Conseil d'État sur les développements du numérique. Dès 1997, il leur avait en effet consacré une première étude – Internet et les réseaux numériques – qui avait ouvert la voie à ses études annuelles de 2014 sur « *Le numérique et les droits fondamentaux* » et 2017 sur les plateformes numériques et l'« ubérisation » de l'économie.

Elle a été publiée en septembre 2022 alors que venaient d'être adoptés définitivement en juillet 2022, par le Parlement européen et sous présidence française, deux règlements majeurs, qui offrent un nouveau cadre européen, reposant notamment sur le recours à une régulation *ex ante*, le principe de proportionnalité et la compétence renforcée de la Commission européenne, avec, d'une part, le [règlement \(UE\) 2022/1925](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (règlement sur les marchés numériques, dit « *Digital Markets Act* » ou « *DMA* », adopté par le Conseil de l'UE le 14 septembre 2022, puis publié le 12 octobre 2022) et, d'autre part, le [règlement \(UE\) 2022/2065](#) du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques), dit « *Digital Services Act* » ou « *DSA* », adopté par le Conseil de l'UE le 4 octobre 2022, puis publié le 27 octobre 2022.

Le Conseil d'État formule **17 propositions** dans la troisième partie de son étude dans un double souci d'équilibre et d'anticipation :

- Équilibre entre une immixtion trop importante qui, envers des entreprises privées dont l'activité majeure repose sur l'expression individuelle, confinerait à la censure et un laissez-faire dont ne sauraient s'accommoder la sérénité du débat public, ni la paix de la vie privée ;
- Équilibre entre sécurisation des usages et responsabilisation des acteurs, sans excès inutile de normes nouvelles ;
- Anticipation par rapport à la mise en œuvre des règlements communautaires DMA et DSA, et en pensant l'après.

L'étude du Conseil d'État, considérant que le niveau européen est celui d'une régulation efficace, n'a d'ailleurs pas proposé, dans ce contexte, d'adopter de nouveaux textes en droit français, sauf sur des points cruciaux tendant par exemple au renforcement du droit à la vie privée et de la protection des mineurs, et touchant à l'identité numérique. Il est renvoyé au suivi de l'étude des rapports d'activités précédents de la juridiction administrative pour l'exposé plus détaillé des textes adoptés en 2023 et 2024.



Dans la continuité des **propositions n° 1** « Rééquilibrer les relations contractuelles », **n° 3** « Rééquilibrer par le paramétrage des interfaces », **n° 4** « Rééquilibrer par l'information des utilisateurs sur les réseaux sociaux utilisés », **n° 5** « Rééquilibrer par l'information des utilisateurs sur les procédures de signalement et d'accompagnement » et **n° 13** tendant à « Définir et structurer une stratégie de réduction des risques pour lutter contre les comportements malveillants et les contenus illicites sur les plateformes dans un cadre coordonné et renforcer les outils répressifs. Réaliser de larges opérations de communication et de sensibilisation sur ces sujets », l'année 2025 a été marquée par la mise en œuvre effective, en France, des obligations de vérification de l'âge prévues par la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (dite loi SREN). À compter du 11 janvier 2025, les éditeurs de services diffusant des contenus pornographiques ont été soumis à l'obligation de déployer des dispositifs de vérification de l'âge conformes au référentiel technique élaboré par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), désignée coordinateur pour les services numériques par la loi SREN. Dans ce cadre, l'Arcom est intervenue en juin 2025 auprès de plusieurs sites établis dans l'Union européenne mais accessibles depuis la France, en adressant des lettres d'observations à des opérateurs n'ayant pas mis en œuvre de dispositifs conformes, première étape de la procédure pouvant conduire à des mesures de restriction ou de sanction prévues par la loi SREN¹⁸. Le 14 juillet 2025, l'Arcom a également publié un communiqué¹⁹ saluant l'adoption par la Commission européenne de lignes directrices sur la protection des mineurs en ligne. Bien que ces lignes directrices soient d'origine européenne, l'Arcom souligne qu'elles correspondent à ses propres recommandations et qu'elles constituent un outil structurel renforcé pour orienter l'action de régulation nationale – notamment au titre de la mise en œuvre du DSA et de la loi SREN.

Parallèlement, plusieurs propositions ou projets de loi ont été déposés afin de protéger les jeunes face aux usages excessifs ou inadaptés des réseaux sociaux :

- [Projet de loi de ratification](#) de l'ordonnance n° 2024-978 du 6 novembre 2024 modifiant la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux a été déposée devant le Parlement le 15 janvier 2025.
- Proposition de loi visant à protéger les mineurs des risques auxquels les expose l'utilisation des réseaux sociaux, n° 2107, déposée le mardi 18 novembre 2025 à l'Assemblée nationale qui prévoit notamment d'interdire l'accès aux réseaux sociaux aux mineurs de moins de 15 ans et d'instaurer un couvre-feu numérique pour les mineurs âgés de 15 à 18 ans entre 22 heures et 8 heures. Dans son [avis rendu le 8 janvier 2026](#), le Conseil d'État a notamment estimé que l'interdiction générale et absolue faite aux mineurs de moins de 15 ans d'accéder aux réseaux sociaux, ainsi que l'interdiction de 22h à 8h faite aux mineurs de 15 à 18 ans d'accéder à un réseau

18. Arcom, Protection des mineurs en ligne : l'Arcom intervient auprès de plusieurs sites pornographiques, communiqué, juin 2025 <https://www.arcom.fr/presse/protection-des-mineurs-en-ligne-larcom-intervient-aupres-de-cinq-sites-pornographiques-etablis-dans-lue-et-publie-sa-contribution-au-projet-de-lignes-directrices-de-la-commission-europeenne>.

19. <https://www.arcom.fr/presse/protection-des-mineurs-en-ligne-larcom-salue-ladoption-des-lignes-directrices-de-la-commission-europeenne>.

social ne faisaient pas l'objet d'une justification suffisante de leur nécessité ou de leur proportionnalité à la protection de l'enfance pour un nombre très important de réseaux sociaux.

– [Proposition de loi n° 2261](#), déposée au Sénat le 17 juin 2025 et adoptée en première lecture, après engagement de la procédure accélérée, visant à protéger les jeunes des risques liés à l'exposition aux écrans et des méfaits des réseaux sociaux, et à les accompagner vers un usage raisonné du numérique.

La mobilisation autour de ces textes s'inscrit dans une priorité institutionnelle de régulation accrue des risques numériques encourus par les jeunes, telle qu'analysée par l'Arcom dans ses travaux publiés et commentés en 2025. L'Arcom a en effet présenté ses priorités 2025-2026, mettant en avant le *respect effectif de l'âge minimum d'accès aux plateformes* (fixé légalement à 13 ans dans les conditions générales d'utilisation mais fréquemment contourné) et la *nécessité d'empêcher les stratégies de contournement des restrictions d'âge*. Le Réseau national de coordination de la régulation des services numériques a également consacré ses travaux en 2025 à la protection des mineurs en ligne et fait de la lutte contre la manipulation de l'information et l'économie de l'attention l'un de ses objectifs pour 2026²⁰.

Dans la continuité de la proposition n° 12, intitulée « Renforcer et réorganiser la puissance publique », l'année 2025 a également été marquée par le renforcement de la coordination nationale entre autorités compétentes en matière de régulation du numérique, dans le contexte de la mise en œuvre conjointe du règlement sur les services numériques (DSA) et de la loi SREN. Le [décret n° 2025-346](#) du 15 avril 2025 portant application de l'article 7-4 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique a officialisé la création d'un réseau de coordination entre autorités françaises (ANSSI, Arcom, CNIL, Arcep, etc.) pour encadrer les services numériques en France. Ce cadre vise à structurer la coopération nationale autour de la régulation numérique, favorisant la synergie des moyens et des compétences, notamment pour la mise en œuvre.

Enfin, afin de dresser, deux ans après, un bilan de la mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs, le Conseil d'État a consacré au sujet la deuxième édition de ses [Entretiens « Europe » le 21 janvier 2025](#), intitulé « *La régulation des réseaux sociaux à l'heure européenne* » à laquelle a participé le président de l'Arcom, le directeur général de la Concurrence de la Commission européenne et une chercheuse spécialiste des ces sujets.

■ **L'étude annuelle 2023 : [L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique](#)**

L'étude annuelle sur « *le dernier kilomètre de l'action publique* » a été publiée en septembre 2023.

Afin de combler le fossé qui s'est creusé entre les attentes des usagers et l'action des personnes publiques et permettre que les politiques publiques, les services publics,

20. <https://www.entreprises.gouv.fr/la-dge/actualites/regulation-du-numerique-en-france-État-des-lieux-des-travaux-et-perspectives-2026>



l'action publique en général, parviennent à atteindre leurs destinataires, et ainsi à franchir leur « dernier kilomètre », l'étude formule douze propositions inspirées des bonnes pratiques identifiées au cours de son élaboration. Articulées autour de trois axes, ces recommandations peuvent se résumer en trois mots clefs : proximité, pragmatisme et confiance, ingrédients nécessaires pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action publique.

Le premier axe des propositions consiste à rapprocher les services publics des usagers autour de l'idée qu'il faut des personnes pour parler aux personnes. Il s'agit concrètement de sortir du 100 % numérique, de repérer et accompagner de façon précoce les personnes qui « ne rentrent pas dans les cases », en particulier les personnes les plus vulnérables, de communiquer différemment auprès des usagers et d'aller vers eux. La deuxième série de propositions se prévaut ensuite d'un souci de pragmatisme. Il s'agit de revoir la façon de concevoir l'action publique pour atteindre le dernier kilomètre, d'écouter les usagers et de construire avec eux des solutions adéquates pour répondre, avec des moyens adaptés, à leurs problèmes, sans faire reposer sur eux la complexité de l'action publique. Le troisième axe de propositions traduit l'état d'esprit dans lequel l'action publique doit être conduite pour atteindre les publics qu'elle vise, à savoir la confiance. Il s'agit de sortir de la culture de la verticalité pour laisser des marges de manœuvre aux acteurs qui exécutent l'action publique et favoriser la subsidiarité, ainsi que la coopération entre ces acteurs.

Dans la continuité de la **proposition n° 1** « Assurer l'accès de tous les usagers aux politiques et aux services publics » et de la **proposition n° 5** « Écouter », l'année 2025 a été marquée par le renforcement des outils interministériels d'évaluation de la qualité du service rendu aux usagers. Le [programme Services Publics+](#), piloté par la direction interministérielle de la transformation publique, a poursuivi son déploiement et son élargissement, en s'appuyant notamment sur la publication d'un baromètre des services publics destiné à mesurer, à partir de retours directs d'usagers, l'accessibilité, la simplicité et la qualité de l'accueil dans les services du quotidien. Ce dispositif vise à objectiver les difficultés rencontrées par les usagers et à nourrir les plans d'amélioration des administrations concernées.

Répondant à la **proposition n° 2** « Accompagner les publics qui en ont le plus besoin » et à la **proposition n° 7** « Simplifier la vie des usagers », le dispositif **France Simplification**, fondé sur les remontées de terrain opérées par les préfets, a continué d'être mobilisé en 2025 pour identifier et résoudre des situations administratives complexes affectant directement les usagers. En 2025, ce dispositif a été consolidé comme un outil interministériel de traitement des blocages, notamment dans les domaines où le non-recours aux droits ou l'enchevêtrement des procédures constituent des freins majeurs à l'effectivité de l'action publique²¹.

Dans le prolongement de la **proposition n° 3** « Délivrer des messages compréhensibles par tous », les travaux interministériels de simplification poursuivis en 2025 ont accordé une attention particulière à l'intelligibilité des démarches et des communications administratives. À l'occasion des travaux gouvernementaux consacrés

21. <https://www.modernisation.gouv.fr/presse/bilan-1-de-france-simplification-simplifier-en-partant-du-terrain>.

à la simplification de l'action publique, plusieurs administrations ont été invitées à intégrer des objectifs explicites de clarté et de compréhension des messages adressés aux usagers, notamment dans les démarches les plus sensibles du point de vue de l'accès aux droits²².

Dans l'esprit de la **proposition n° 4** « Développer le “aller vers”, voire le “aller-chez” » et de la **proposition n° 6** « Construire l'action publique avec les usagers et les acteurs de terrain, dont les collectivités territoriales », les démarches de transformation des services publics poursuivies en 2025 se sont appuyées sur des diagnostics territorialisés et sur une meilleure prise en compte des retours d'expérience des usagers et des agents au contact. Sans donner lieu à une réforme normative spécifique, ces pratiques traduisent une évolution des modes d'intervention de l'administration, davantage centrés sur les parcours réels des usagers et sur la co-construction de solutions opérationnelles avec les acteurs locaux²³.

■ L'étude annuelle 2024 : [La souveraineté](#)

L'étude annuelle sur « la souveraineté » a été publiée en septembre 2024. Après avoir présenté l'histoire et la portée actuelle de la notion fondatrice de souveraineté, l'étude analyse les défis auxquelles se heurte aujourd'hui l'exercice de la souveraineté et formule finalement dix recommandations pour favoriser un exercice renouvelé de la souveraineté autour de trois axes. Tout d'abord, l'étude souligne que l'exercice de la souveraineté nationale passe essentiellement par les citoyens et les institutions et fait des propositions visant à rendre les citoyens pleinement acteurs de la souveraineté et à permettre aux pouvoirs publics d'être toujours davantage au service de l'exercice de la souveraineté. En deuxième lieu, l'étude relève l'importance décisive d'une bonne articulation entre exercice national de la souveraineté et appartenance à l'Union européenne et recommande pour cela un meilleur respect du principe de subsidiarité et une « méthode d'action coordonnée » entre institutions européennes et acteurs nationaux destinée à davantage faire du niveau européen un vecteur de puissance au service d'objectifs définis en commun. Enfin, l'étude explore la question que les défis globaux posent aux souverainetés nationales : d'une part, en préconisant que l'État se dote d'une « doctrine de la souveraineté » pour être capable de mieux l'exercer dans une perspective de temps long et se dote à cette fin des compétences nécessaires ; d'autre part, en appelant à un exercice coopératif des souverainetés, notamment face au défi du changement climatique.

Depuis, le Conseil d'État s'est efforcé d'en faire connaître les constats et propositions par la mise en place d'un vaste plan de diffusion et l'élaboration de visuels en lien avec le dessinateur Olivier Samson. Le Conseil d'État a été invité à présenter l'étude devant plusieurs commissions du Sénat. Il a également mené un travail de diffusion de l'étude et de ses propositions auprès des universités et des administrations mais aussi des institutions européennes. Des présentations ont ainsi été faites à Bruxelles à l'initiative de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne et lors d'une réunion avec le chef de cabinet du président du Conseil européen.

22. <https://www.info.gouv.fr/actualite/services-publics-simplifier-partout-et-pour-tous>.

23. <https://www.modernisation.gouv.fr/simplifier-la-vie-des-usagers-et-des-agents>.



Tout au long de l'été 2025, un nouveau format vidéo « Les Illustrés » a été créé pour revenir chaque semaine sur un point clé de l'étude annuelle sur la souveraineté. Diffusés via une newsletter sur LinkedIn, ces illustrés ont été suivis par plus de 55 000 abonnés. Chacun des abonnés recevait par email un épisode en vidéo présentant les grandes notions autour de la souveraineté, les enjeux actuels et les grands axes d'améliorations proposés par l'étude annuelle du Conseil d'État. Ils étaient ensuite invités à lire l'étude complète disponible sur le site internet.

Enfin, début 2026 ce travail a été poursuivi. Une conférence sur « La souveraineté et l'Europe » a ainsi été organisée dans le cadre des Entretiens du Conseil d'État le 19 janvier 2026 avec Philippe Léglise-Costa, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'Union Européenne, Valérie Michel, professeure de droit public à Aix-Marseille Université et Jean-François Rapin, sénateur du Pas-de-Calais et précédemment de la commission des affaires européennes du Sénat.

■ **L'étude annuelle 2025 : *Inscrire l'action publique dans le temps long***

L'étude annuelle 2025 du Conseil d'État consacrée à l'inscription de l'action publique dans le temps long, publiée en septembre 2025, a formulé vingt propositions visant à renforcer la capacité des pouvoirs publics à concevoir, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques au-delà des horizons immédiats.

Suite à sa publication, le Conseil d'État a engagé un travail de diffusion de l'étude auprès des administrations, notamment auprès du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan, et universités intéressées.

Dans la continuité des propositions relatives au renforcement des modes d'expression démocratique et à l'approfondissement du lien durable entre institutions et citoyens, l'année 2025 a été marquée par la poursuite d'initiatives visant à structurer la participation citoyenne et la transparence de l'action publique. La France a ainsi continué de s'inscrire dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert, dont le plan d'action national 2024-2026, élaboré avec la société civile, prévoit des engagements pluriannuels destinés à améliorer l'accès à l'information publique, à renforcer la participation des citoyens à l'élaboration des politiques publiques²⁴.

L'étude annuelle 2025 soulignait également la nécessité de renforcer les capacités d'analyse stratégique de l'État afin d'éclairer la décision publique sur le long terme. Cette orientation a trouvé un prolongement dans l'adoption, le 14 novembre 2025, du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption pour la période 2025-2029, qui fixe des objectifs et des mesures s'inscrivant dans une trajectoire de long terme en matière de prévention, de détection et de répression des atteintes à la probité publique. Ce plan participe à la consolidation durable de la confiance dans l'action publique, condition essentielle de son inscription dans le temps long²⁵.

Dans la continuité de la **proposition n° 11**, recommandant la réalisation d'exercices de prospective à fréquence régulière, de manière indépendante, en vue des grandes

24. <https://www.modernisation.gouv.fr/associer-les-citoyens/partenariat-pour-un-gouvernement-ouvert>.

25. <https://www.justice.gouv.fr/actualites/espace-presse/adoption-du-plan-national-pluriannuel-lutte-contre-corruption-2025-2029>.

échéances électorales nationales, le Haut-commissariat à la stratégie et au plan a lancé, le 8 octobre 2025, l'**exercice de prospective nationale « France 2035, France 2050 »**²⁶. Réunissant pendant plusieurs mois des experts, personnalités du monde économique et social, représentants de l'administration ainsi que des artistes, cet exercice a pour objectif d'imaginer les trajectoires possibles de notre pays à 10 et 25 ans.

En cohérence avec la **proposition n° 12**, le Haut-commissariat à la stratégie et au plan a également annoncé, le 2 octobre 2025, la création d'un « réseau interministériel de la prospective », visant à mutualiser les ressources dont dispose l'État en matière de prospective.

1.2.2. Les suites données aux études réalisées à la demande du Premier ministre

■ L'étude de 2018 : Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ?

À la demande du Premier ministre, le Conseil d'État a conduit une étude, adoptée le 28 juin 2018 par son assemblée générale plénière, pour contribuer à la réflexion sur la révision de la loi de bioéthique, comme il l'avait déjà fait lors de l'élaboration des précédentes lois de 1994, 2004 et 2011. Il s'agissait, non pas de prendre position sur des « *choix collectifs (...) qui ressortissent à la compétence de la représentation nationale* »²⁷, mais de procéder à un cadrage juridique des différents scénarios d'évolution envisageables pour « *éclairer le débat sans le préempter, au service du législateur et de nos concitoyens* ». Toutefois, à plusieurs reprises, le Conseil d'État a formulé des recommandations pour concilier la prise en compte des nouvelles aspirations sociales et des avancées scientifiques, médicales et techniques avec le cadre juridique de la bioéthique propre à la France, fondé sur les principes de dignité de la personne humaine, de liberté et de solidarité.

Après l'abandon en 2024 d'un premier projet de loi pour l'accompagnement des malades et de la fin de vie pour cause de dissolution de l'Assemblée, deux propositions de lois ont été adoptées en première lecture à l'Assemblée nationale en mai 2025 :

- Proposition de loi, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, visant à garantir l'égal accès de tous à l'accompagnement et aux soins palliatifs le 27 mai 2025, T.A. n° 121.
- Proposition de loi, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, relative au droit à l'aide à mourir le 27 mai 2025, T.A. n° 122.

En outre, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé a annoncé le lancement d'États généraux de la bioéthique en 2026, large concertation publique pour préparer la prochaine révision de la loi de bioéthique

26. <https://www.strategie-plan.gouv.fr/evenements/france-2035-france-2050-penser-lavenir-du-pays-dans-10-ans-dans-une-generation>.

27. Conseil d'État, *Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ?* La Documentation française, 2018, p. 40.



n° 2021-1017 du 2 août 2021. Ces états généraux ouvriront notamment trois nouvelles pistes de réflexion : la sobriété en médecine, la prévention de la santé et la santé en outre-mer.

■ L'étude de 2019 : [Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?](#)

Par courrier du 28 janvier 2019, le Premier ministre a confié au Conseil d'État la réalisation d'une étude sur les expérimentations en matière de politiques publiques. Il l'interrogeait, en particulier, sur les simplifications à apporter à la procédure d'expérimentation de l'[article 72](#) de la Constitution, afin de faciliter son utilisation par les collectivités territoriales.

L'année 2025 marque une étape nouvelle dans la mise en œuvre concrète de ces orientations, avec l'entrée en vigueur effective ou le passage en phase d'évaluation de plusieurs dispositifs expérimentaux emblématiques.

Ainsi, l'expérimentation des tribunaux des activités économiques, prévue par l'article 26 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025 pour une durée de quatre ans. Cette expérimentation, encadrée notamment par le décret n° 2024-674 du 3 juillet 2024 et par le décret n° 2024-1225 du 30 décembre 2024 relatif à la contribution pour la justice économique, s'applique à douze tribunaux de commerce renommés à cette occasion. Elle illustre la mise en pratique des recommandations formulées par l'étude de 2019, tant par la définition précise de son périmètre et de sa durée que par l'organisation d'un pilotage dédié et la prévision d'une évaluation structurée, dont les résultats devront être transmis au Parlement.

Par ailleurs, dans le prolongement des réflexions méthodologiques de l'étude sur la nécessité d'un encadrement rigoureux des expérimentations portant sur des enjeux sensibles, l'expérimentation relative au traitement algorithmique d'images collectées au moyen de systèmes de vidéoprotection, autorisée par la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, est entrée en 2025 dans sa phase d'évaluation. Remis au ministre de l'Intérieur en janvier 2025, le [rapport du comité d'évaluation](#) a été transmis au Parlement et à la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

En outre, le dispositif expérimental des concours « Talents », visant à diversifier l'accès à certaines grandes écoles du service public, a été prolongé jusqu'au 31 août 2028 par l'adoption de [la loi n° 2025-269 du 24 mars 2025](#). Celle-ci prévoit que le Gouvernement devra remettre au Parlement un rapport évaluant cette expérimentation en mars 2028.

Ces évolutions intervenues en 2025 témoignent de la consolidation progressive de l'expérimentation comme outil structurant de la conduite des politiques publiques. Elles traduisent la portée durable de l'étude de 2019, dont les recommandations continuent d'inspirer tant la conception des dispositifs expérimentaux que les exigences attachées à leur suivi et à leur évaluation.



■ L'étude de 2020 : [Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous](#)

En 2020, le Conseil d'État a rendu, à la demande du Premier ministre, une étude formulant **20 propositions** pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, afin de garantir aux étrangers un droit effectif à contester les décisions de l'administration et assurer un meilleur traitement des recours dans un souci de bonne administration de la justice.

Les vingt propositions de l'étude visent à la fois à simplifier les règles procédurales applicables au contentieux des étrangers, à assurer l'effectivité du droit au recours et à redonner davantage de sens à l'intervention du juge qui, sans se confondre avec celle de l'administration, constitue une étape normale de l'examen de la situation des étrangers au regard du droit au séjour.

À cette fin, l'étude souligne l'importance particulière de deux propositions :

- Passer d'une douzaine de procédures actuelles à trois procédures contentieuses, une ordinaire et deux d'urgence, définies dans une partie dédiée du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, séparément des textes relatifs aux décisions administratives, et prévoir leur application en fonction du degré réel d'urgence de l'action administrative (**proposition n° 1**) ;
- Prévoir que l'administration se prononce, dès la première demande de titre de séjour, au regard de l'ensemble des hypothèses d'attribution d'un tel titre, seuls des éléments nouveaux pouvant être présentés à l'appui de demandes ultérieures (**proposition n° 5**).

La [loi n° 2024-42](#) du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025, constitue une mise en œuvre substantielle de ces recommandations, notamment par la réduction du nombre des procédures contentieuses et la réorganisation du livre IX du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. En 2025, ces réformes ont été effectivement appliquées tout au long de l'année par les juridictions administratives, confirmant la rationalisation du droit du contentieux des étrangers dans la pratique juridictionnelle courante.

Par ailleurs, l'année a été marquée par une extension territoriale importante de cette réforme. Une [ordonnance n° 2025-646 du 16 juillet 2025](#) a étendu et adapté les dispositions de la loi du 26 janvier 2024 afin de les rendre applicables à plusieurs collectivités ultramarines (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises). Cette ordonnance adapte le droit commun du contentieux des étrangers et les mesures afférentes à l'éloignement et à l'intégration des étrangers aux spécificités institutionnelles et territoriales des collectivités concernées, tout en maintenant l'objectif de cohérence et de simplification qui sous-tend l'étude de 2020. Le Gouvernement a été saisi fin 2025 d'un projet de loi de ratification de cette ordonnance, qui vise à assurer la sécurisation juridique et la pérennisation de ces adaptations territoriales, sur lequel le Conseil d'État a rendu son [avis en octobre 2025](#). Ces développements en 2025 ne traduisent pas une nouvelle orientation normative



autonome, mais confirment l'effectivité, l'élargissement et la territorialisation de la réforme du contentieux des étrangers initiée par la loi de 2024, alignée sur les objectifs de simplification recommandés par l'étude de 2020.

S'agissant de **l'expérimentation prévue par l'article 14 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024**, qui impose à l'autorité administrative, lorsqu'elle envisage de refuser un titre de séjour, d'examiner l'ensemble des motifs susceptibles d'en justifier la délivrance, si la loi prévoit la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation six mois avant le terme de l'expérimentation, afin d'en apprécier les effets et d'éclairer une éventuelle généralisation du dispositif, ce rapport n'avait pas encore été transmis ni rendu public à la fin de l'année 2025. Les travaux disponibles à cette date faisaient état d'éléments partiels relatifs à la mise en œuvre du dispositif dans les départements pilotes, sans qu'une analyse consolidée des impacts sur le traitement administratif des demandes de titres de séjour ou sur le contentieux n'ait encore été formalisée au niveau national.

■ **L'étude de 2022 : *L'intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance***

Le Conseil d'État a remis à la Première ministre une étude, réalisée à sa demande et adoptée en assemblée générale le 31 mars 2022, sur l'intelligence artificielle (IA), ses potentialités et ses risques pour l'action publique. Cette étude a dessiné des orientations et proposé de poser des points de repère pour construire une stratégie d'une « IA publique » de confiance au service de la performance publique. L'étude propose ainsi, outre une clarification des concepts utilisés, de s'engager résolument et sans tarder dans le déploiement des systèmes d'IA, de définir et mettre en œuvre opérationnellement une doctrine de l'IA publique de confiance, qui suppose de respecter certains principes et exigences permettant de maîtriser les risques de toute nature, individuels et collectifs, afin de garantir en toutes circonstances l'utilité publique des systèmes d'IA et, enfin, de garantir la disponibilité des ressources indispensables à la conception, au déploiement et à la maintenance des systèmes d'IA et de mettre en place une gouvernance adaptée à la nécessaire ambition de l'IA publique.

L'étude est intervenue alors que l'intelligence artificielle (IA) faisait également l'objet d'une attention particulière des institutions de l'Union européenne. Il est renvoyé pour l'exposé de l'ensemble des textes adoptés sur l'intelligence artificielle, entre 2021 et 2024, au suivi de l'étude des [rapports d'activité 2023](#) et [2024](#).

En 2025, les suites données à l'étude du Conseil d'État de 2022 s'inscrivent principalement dans une phase de mise en œuvre opérationnelle et de montée en charge des cadres juridiques, stratégiques et organisationnels relatifs à l'intelligence artificielle dans l'action publique.

Dans ce contexte, les travaux de préparation à la mise en conformité des administrations publiques avec le règlement européen sur l'IA se sont poursuivis en 2025, notamment en matière d'identification des systèmes d'IA existants ou en projet, d'analyse de leur niveau de risque et de définition des dispositifs de gouvernance interne, de contrôle humain et de documentation. Ces démarches traduisent

concrètement la recommandation du Conseil d'État visant à définir et déployer une doctrine opérationnelle de l'IA publique de confiance, fondée sur la maîtrise des risques juridiques, éthiques et organisationnels.

Au plan national, l'année 2025 correspond à l'aboutissement de la troisième phase de la stratégie nationale pour l'intelligence artificielle, engagée dans le prolongement de France 2030. Cette phase finale est marquée par la poursuite des investissements dans les infrastructures, la recherche, la formation et les usages de l'IA, ainsi que par un accent renforcé mis sur l'intelligence artificielle générative, la souveraineté technologique et l'appropriation des outils d'IA par les administrations publiques. Elle prolonge directement les orientations de l'étude de 2022 en matière de mobilisation des ressources humaines, techniques et financières nécessaires à une IA publique performante et soutenable.

L'année 2025 est également marquée par le renforcement des instances de pilotage et de coordination, tant au niveau européen, avec la montée en puissance du comité européen de l'intelligence artificielle et du bureau européen de l'IA, qu'au niveau national, avec la poursuite des travaux de coordination interministérielle et sectorielle. Ces évolutions institutionnelles répondent à l'appel de l'étude à mettre en place une gouvernance adaptée à l'ambition de l'IA publique et à assurer une articulation efficace entre les différents niveaux d'intervention.

Enfin, les réflexions sur les impacts de l'intelligence artificielle sur les missions juridictionnelles, l'action administrative et l'évaluation des politiques publiques se sont poursuivies en 2025, notamment à travers des travaux académiques, des échanges interinstitutionnels et des manifestations dédiées. À ce titre, le Conseil d'État a adopté une [charte](#) visant à définir un cadre d'emploi de l'intelligence artificielle au sein de la juridiction administrative, après une large concertation menée avec les personnels, organisations syndicales et représentants d'élus de la juridiction administrative et avis du collège de déontologie de la juridiction administrative.

Ainsi, sans qu'une réforme législative nationale majeure nouvelle ne soit intervenue en 2025, l'année constitue une étape déterminante de consolidation, d'appropriation et de déploiement effectif des cadres juridiques et stratégiques de l'intelligence artificielle dans l'action publique, en cohérence avec les principes de confiance, de performance et de responsabilité dégagés par l'étude de 2022.



1.3. La contribution du Conseil d'État à la simplification du droit

Le Conseil d'État accorde depuis de nombreuses années une attention particulière aux effets négatifs de la complexification du droit. Il y a consacré, en 25 ans, trois de ses études annuelles : *De la sécurité juridique* en 1991, *Sécurité juridique et complexité du droit* en 2006 et *Simplification et qualité du droit* en 2016. Depuis 2024, à la demande du Premier ministre, le Conseil d'État a en outre mis en place des « ateliers de la simplification » (cf. *supra* partie 1.1.3).

Dans le cadre de l'examen des textes dont elles sont saisies, les sections consultatives opèrent trois types de contrôle qui contribuent à la simplification du droit :

- L'appréciation juridique a pour objet de garantir la sécurité juridique des projets du Gouvernement et, le cas échéant, celle des propositions de loi d'origine parlementaire. Plus largement, il s'agit de contribuer à la qualité de l'architecture juridique française. Le contrôle consultatif du Conseil d'État s'exerce sur le respect de la hiérarchie des normes, celui des domaines respectifs de la loi ordinaire, de la loi organique et des lois financières ainsi que ceux de la loi et du règlement ; il porte également sur la cohérence et la sécurité de la norme juridique ;
- S'agissant de la qualité rédactionnelle des textes, les sections consultatives veillent à la clarté et à la précision des termes employés et au respect de l'objectif constitutionnel d'intelligibilité et d'accessibilité de la norme ;
- Si les sections consultatives n'ont pas à se prononcer sur les objectifs politiques qui sont à l'origine du texte examiné, elles peuvent toutefois porter une appréciation sur les questions de bonne administration. Elles peuvent s'assurer de l'efficacité et du réalisme du dispositif, notamment en ce qui concerne son calendrier de mise en œuvre.

Une sélection d'exemples relevés au cours de l'année 2025 illustre cette contribution et permet d'apprécier cet aspect du travail du Conseil d'État.

1.3.1. Satisfaire à l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme

■ Mettre en cohérence et actualiser les réglementations

Définition uniforme des « structures provisoires et démontables » (TP – 409073 – 07/01/2025)

Un projet de décret pris pour l'application des [articles L. 131-1](#) et [L. 134-12](#) du code de la construction et de l'habitation (CCH), dont les règles sont applicables aux structures provisoires et démontables, conduit à définir, à l'article R. 135-5 de ce code, la notion de « *structure provisoire et démontable* » comme « *un ensemble démontable, dont l'ossature est conçue pour être montée et démontée de façon répétitive ou unique en vue d'utilisations provisoires* ».

Cette définition ayant vocation à s'appliquer à toutes les structures provisoires et démontables, quels que soient le cadre ou la nature des événements pour lesquels elles sont utilisées (manifestations culturelles, commerciales, touristiques, sportives ou récréatives) et leur durée d'implantation, le Conseil d'État (section des travaux publics) invite le Gouvernement à la retenir dans d'autres codes afin d'harmoniser leur désignation. Tel est le cas notamment du code du sport, dont les [articles L. 312-12](#) et [R. 312-8](#), [R. 312-14](#), [R. 312-16](#), [R. 312-17](#), [R. 312-18](#), [R. 312-20](#) et [R. 312-21](#) renvoient aux notions de « tribunes » et « installations provisoires ».

Nécessité de prendre ensemble simultanément les dispositions d'une même réglementation sauf à priver celle-ci de cohérence (TP – 409915 – 09/09/2025)

Le Gouvernement soumet au Conseil d'État (section des travaux publics) un projet de décret fixant les règles relatives à l'accessibilité de bâtiments à usage professionnel lors de la construction de ces bâtiments. Ce projet est identique à celui examiné par le Conseil d'État un an et demi plus tôt mais qui n'a jamais été publié, et il ne l'est que pour partie seulement puisqu'il ne reprend pas les règles relatives à l'accessibilité de ces bâtiments lors de travaux d'extension, de modification ainsi que de création de locaux professionnels dans un bâtiment existant par changement de destination, qui figuraient dans le premier projet.

Le Gouvernement explique cette dissociation par la nécessité de procéder, avec les parties intéressées, au réexamen et à la redéfinition des dérogations aux règles d'accessibilité en cas d'extension, de modification d'un bâtiment existant ou de création de locaux professionnels dans un tel bâtiment qui avaient été prévues en 2024.

Or, il apparaît que les règles relatives à l'accessibilité des constructions nouvelles et celles relatives à l'accessibilité des extensions et de modifications de bâtiments à usage professionnel ne sont pas dissociables, sauf à priver de cohérence le régime juridique applicable à cette catégorie de bâtiments.

En témoignent, d'une part, l'édiction simultanée en 2021 de ces règles s'agissant des établissements recevant du public et des bâtiments d'habitation collectifs, d'autre part, le constat que le projet de décret fixe sa date d'entrée en vigueur au 1^{er} avril 2026, différé très long qui n'est justifié que par la nécessité de pouvoir, le moment venu, harmoniser les règles en matière de construction, y compris leur champ d'application, avec celles qui auront finalement été décidées en matière d'extension ou de modification.

En outre, le projet de décret laisse dans le code du travail les règles qui sont transférées, après modification, dans le code de la construction et de l'habitation et celles qui ne le sont pas, mais ont vocation à l'être prochainement, créant ainsi une incertitude sur l'état du droit applicable, notamment en ce qui concerne la partie réglementaire du code du travail.

La méthode choisie par le Gouvernement pour l'élaboration du projet, fût-ce avec l'aval des personnes consultées, ne peut être que déplorée, tant elle contrevient à l'objectif de simplification et d'intelligibilité du droit, et alors qu'elle ne répond pas au souci de tirer rapidement les conséquences, en partie réglementaire, de la



recodification du [livre I^{er} de la partie législative du code de la construction et de l'habitation](#), qui a été réalisée il y a déjà de plus de cinq ans. Par conséquent, le Conseil d'État ne peut y souscrire.

Intérêt de la mise en cohérence du droit interne avec le droit de l'Union pour la distinction de deux régimes de protection des espèces (TP – 410057 – 18/11/2025)

À l'occasion de l'examen d'un projet modifiant [l'article R. 411-3](#) du code de l'environnement qui, en vue d'assurer la protection d'espèces animales ou végétales protégées, habilite les ministres chargés de la nature et de l'agriculture ou de la pêche à préciser, par arrêté, la nature et la durée des interdictions mentionnées à [l'article L. 411-1](#) de ce code ainsi que les parties du territoire et les périodes de l'année où elles s'appliquent, le Conseil d'État (section des travaux publics) observe qu'à la différence du droit de l'Union européenne, et notamment de la [directive dite « habitats » n° 92/43/CEE du 21 mai 1992](#), le droit interne n'établit à ce jour pas de distinction entre le régime applicable aux espèces animales ou végétales requérant une protection stricte (lesquelles sont identifiées à l'annexe IV de cette directive) et celui qui est applicable aux espèces qui, tout en devant faire l'objet de protection, peuvent néanmoins faire l'objet de mesures de gestion (espèces identifiées à l'annexe V de cette directive).

Le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur l'intérêt que présenterait une mise en cohérence du droit interne avec le droit de l'Union en matière de protection des espèces, notamment par la distinction des deux régimes de protection en fonction de l'état de conservation des espèces prévus par la directive « habitats ». Il note qu'une telle réflexion pourrait utilement trouver une place dans le travail global de réforme et de simplification en matière environnementale que le Gouvernement a récemment initié.

Régimes de protection fonctionnelle (ADM – 409525 – 29/04/2025)

Saisi d'une demande d'avis relative à la façon de remédier à la censure, par le Conseil constitutionnel, des deux derniers alinéas de l'article [L. 134-4](#) du code général de la fonction publique, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de coordonner la modification du régime de droit commun défini à cet article avec le régime particulier de protection fonctionnelle applicable aux agents chargés de missions de sécurité intérieure mentionnés aux deux premiers alinéas de l'article [L. 113-1](#) du code de la sécurité intérieure.

Emploi du directeur du centre d'accueil et de soins hospitaliers mentionné à l'article L. 6147-2 du code de la santé publique (ADM – 409887 – 16/09/2025)

Saisi [d'un projet de décret modifiant le décret n° 2020-959 du 31 juillet 2020 relatif à certains emplois supérieurs de la fonction publique hospitalière](#), le Conseil d'État constate que le projet se borne à maintenir l'emploi du directeur du centre d'accueil et de soins hospitaliers mentionné à l'article [L. 6147-2](#) du code de la santé publique dans la liste des emplois supérieurs de la fonction publique hospitalière, sans en préciser, comme il le fait pour les autres emplois fonctionnels de directeur régis par le décret du 31 juillet 2020, les conditions d'emploi et de rémunération.

Il en résulte qu'à ce jour, aucune disposition réglementaire ne précise les conditions de classement, d'avancement et de rémunération applicable à l'emploi fonctionnel de directeur du centre d'accueil et de soins hospitaliers. Le Conseil d'État invite en conséquence le Gouvernement à prendre un décret en Conseil d'État afin de combler cette lacune. Il lui suggère de veiller, à cette occasion, à la bonne articulation entre les dispositions des [articles 6 à 8 du décret n° 92-208 du 5 mars 1992](#), applicable à cet emploi fonctionnel, et celles des titres III et IV du décret du 31 juillet 2020 tels que modifiés par le projet.

Création d'une formation spécialisée dénommée « commission de l'action sociale » au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (ADM – 409991 – 08/10/2025)

À l'occasion de l'examen du [projet de décret créant cette formation](#), le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de modifier [l'article 6 du décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006](#) relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'État, afin de préciser l'articulation des attributions du comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'État institué par ce décret simple avec celles de la future commission de l'action sociale que le projet de décret institue au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, de manière à éviter toute redondance entre les rôles respectifs de ces deux instances.

Décisions de retrait d'un emploi de direction des administrations parisiennes (ADM – 409811 – 22/07/2025)

Dans le cadre de l'examen [d'un projet de décret relatif à certains emplois de direction de la Ville de Paris](#), le Conseil d'État suggère de ne pas rendre applicable l'obligation de motivation des décisions de retrait d'un emploi aux emplois qui sont à la décision du maire de Paris, par cohérence avec le régime applicable aux emplois de direction de l'État pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement.

Signalement des faits de violence dans les établissements d'enseignement (ADM – 409971 – 25/11/ 2025)

Saisi d'un [projet de décret](#) imposant aux chefs d'établissements des seuls écoles, collèges et lycées publics de signaler les faits de violence dont les élèves ou les personnels de l'établissement sont victimes ainsi que tout fait grave impliquant une mise en danger de la sécurité ou de l'intégrité physique ou morale des élèves ou des personnels, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur la différence de périmètre de l'obligation de signalement entre les établissements d'enseignement publics et d'enseignement privés, lesquels sont soumis, comme les établissements d'enseignement publics, au respect des valeurs de la République.

Conditions d'intervention de l'inspecteur du travail à l'égard des salariés de droit privé de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ADM – 410233 – 15/12/2025)

L'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) est une autorité administrative indépendante dépourvue de la personnalité morale créée par la [loi n° 2024-450](#)



[du 21 mai 2024](#), issue du regroupement en une structure unique de l'Institut de radioprotection et sûreté nucléaire, qui était un établissement public à caractère industriel et commercial, et de l'Autorité de sûreté nucléaire. L'ASNR emploie des fonctionnaires, des agents contractuels de droit public, mais également des salariés de droit privé, ce qui est original s'agissant d'un organisme dépendant de l'État. Saisi d'un [projet de décret relatif aux instances de dialogue social](#) prévues par la loi, le Conseil d'État a invité le Gouvernement à examiner si des mesures d'adaptation des règles fixées par le code du travail étaient nécessaires pour les salariés de droit privé de l'ASNR, s'agissant notamment des conditions d'intervention de l'inspection du travail et d'éventuels licenciements pour motif économique.

Congés des ouvriers de l'État (ADM – 409692 – 01/07/2025)

Le Conseil d'État a examiné un [projet de décret portant diverses dispositions applicables aux personnels ouvriers de l'État en matière de congés](#). Les ouvriers de l'État constituent une catégorie d'agents non titulaires de droit public (TC, 25 mars 1957, *Cagliardi*, Rec. ; CE, 22 février 2008, *M. G.*, [n° 278476](#), Rec.), dérogatoire, dont seul le principe est législatif, et qui ne relèvent pas du code général de la fonction publique en vertu du 5° de son article L. 6. Ils sont ainsi essentiellement régis, quant à leurs droits et obligations et leurs rémunérations, par des dispositions réglementaires qui relèvent à ce jour, sauf exception, de nombreux décrets simples, souvent anciens, complétés le cas échéant par des règles édictées par les ministres compétents dans le cadre de leur pouvoir d'organisation du service en application de la jurisprudence Jamart du 7 février 1936. Bien que dépourvu de caractère statutaire au sens du code général de la fonction publique, le régime d'emploi de ces personnels doit être regardé comme un « quasi-statut », et d'ailleurs, de nombreuses règles régissant leurs droits et obligations empruntent très largement à celles applicables aux fonctionnaires de l'État.

Le Conseil d'État a relevé que le projet de décret présente le caractère d'un texte transversal, applicable à l'ensemble des ouvriers de l'État, qui a pour objet d'instituer des comités médicaux de même nature que ceux qui existent pour les fonctionnaires de l'État et de modifier substantiellement le régime des congés de maladie, de longue maladie, de longue durée, de maternité, de naissance, d'adoption, de paternité et d'accueil de l'enfant, de présence parentale, de solidarité familiale et de proche aidant – soit des éléments essentiels du régime d'emploi des intéressés - en étendant aux ouvriers de l'État les règles applicables aux fonctionnaires prévues, selon le cas, par des dispositions législatives du code général de la fonction publique ou des dispositions réglementaires d'application, notamment celles du [décret n° 86-442 du 14 mars 1986](#). Il s'est félicité du regroupement en un seul vecteur réglementaire de ces dispositions applicables aux ouvriers de l'État en matière de protection sociale et de l'abrogation en conséquence de dix décrets devenus obsolètes, afin de rendre plus lisible le droit applicable à ces personnels. Il encourage le Gouvernement, s'agissant de ces personnels, à poursuivre une telle démarche de simplification du droit qui leur est applicable, ce qui faciliterait en outre, à l'avenir, la transposition des règles ayant vocation à s'appliquer à l'ensemble de la fonction publique.



■ Vérifier l'accessibilité du droit

Indisponibilité de textes réglementaires sur une base de données en accès direct (AG/ADM – 409677 – 05/06/2025)

À l'occasion de l'examen d'un projet d'ordonnance pris sur le fondement de la loi n° 2025-486 du 2 juin 2025 relative au transfert à l'État des personnels enseignants du premier degré dans les îles Wallis et Futuna, le Conseil d'État constate que les textes relatifs au régime de retraite applicable dans ce territoire ne sont pas consultables, en accès direct, sur une base de données. Cette situation pose problème au regard de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité de la loi, et justifierait qu'il y soit remédié au plus vite, par exemple en instituant une base de données de l'ensemble des textes applicables, pouvant être interrogée par thèmes et par mots clés et accessible à tous.

■ Signaler la complexité ou le caractère redondant de certains dispositifs

Dispositions prévoyant de créer, dans certaines collectivités d'outre-mer, une procédure d'injonction en cas de défaut de dépôt des comptes au tribunal de commerce, s'ajoutant aux six voies d'action civile et pénale existant déjà pour remédier à une telle situation (AG/FIN-ADM – 409774 – 23/07/2025) – [Avis relatif au projet de loi de lutte contre la vie chère dans les outre-mer](#), points 38 à 40.

Modernisation et simplification de la gestion fiscale – Dispositions redondantes avec des dispositions existantes, de nature à nuire à l'intelligibilité du droit applicable (AG/FIN – 409889 – 26/09/2025)

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026, le Conseil d'État est saisi d'un article prévoyant diverses mesures de modernisation et de simplification de la gestion fiscale, auquel il donne un avis favorable, mais dont il écarte des dispositions qui ont pour objet de prévoir, en premier lieu, que le comptable public peut recourir à un commissaire de justice pour poursuivre le recouvrement du droit fixe de procédure et des amendes pénales et, en second lieu, que le procureur de la République dans le ressort duquel le débiteur d'une de ces créances se trouve en garde à vue ou en rétention judiciaire peut également recourir au commissaire de justice pour tenter d'obtenir le paiement des sommes dues.

Le Conseil d'État relève, d'une part, qu'aucune disposition législative ne fait obstacle à ce que le comptable public, poursuivant le recouvrement des créances dont il est responsable, puisse recourir à un commissaire de justice pour obtenir l'exécution forcée des titres exécutoires portant sur le droit fixe de procédure et les amendes pénales. La circonstance que le législateur ait ouvert au comptable public d'autres voies de poursuites, exorbitantes du droit commun, telles que la possibilité de recourir à une phase amiable comminatoire, prévue par l'[article 128](#) de la loi de finances rectificative pour 2004, ou de signifier certains actes par l'intermédiaire des huissiers des finances publiques, est indifférente à cet égard. Il résulte en effet des termes mêmes de l'[article L. 286 C](#) du livre des procédures fiscales que « *les titres exécutoires, les actes de poursuite et les actes judiciaires ou extrajudiciaires*



peuvent être signifiés pour le recouvrement des créances dues à un comptable public par un huissier de justice [commissaire de justice] (...) ». Le Conseil d'État observe, d'autre part, s'agissant des compétences du procureur de la République, que les articles [L. 121-5](#) et [L. 121-6](#) du code des procédures civiles d'exécution permettent déjà à ce dernier de recourir à des commissaires de justice pour l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires. Par suite, le Conseil d'État ne peut que constater que les dispositions concernées ne sont pas utiles et seraient, par leur caractère redondant avec les dispositions existantes, de nature à nuire à l'intelligibilité de l'ensemble du régime de recouvrement forcé des créances publiques.

Cohérence territoriale des politiques publiques – Accompagnement financier des communes de plus de 3 500 habitants dans l'exercice de leurs missions relatives à l'accueil du jeune enfant (SOC – 409717 – 01/07/2025)

Saisi d'un projet de décret relatif aux modalités de répartition de l'accompagnement financier des communes de plus de 3 500 habitants pour l'exercice des compétences d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant, le Conseil d'État (section sociale) a appelé l'attention du Gouvernement sur l'absence d'accompagnement financier des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) auxquels sont transférées, par des communes représentant, ensemble, une population de plus de 3 500 habitants, les quatre compétences d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant. Les établissements publics de coopération intercommunale ne sont certes pas des collectivités territoriales, mais l'absence d'accompagnement financier de ces EPCI assurant les compétences d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant, qui résulte de la loi, est apparue au Conseil d'État peu cohérente avec l'objectif du Gouvernement de promotion de la mise en commun des compétences communales dans le cadre de l'intercommunalité.

Contentieux contractuel, au titre de la réalisation des installations nécessaires à la tenue des jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver de 2030 – Opportunité d'une réunion au sein d'une même juridiction (TP – 409957 – 16/09/2025)

A l'occasion de l'examen d'un projet de décret attribuant à la cour administrative d'appel de Marseille le contentieux des opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière afférentes aux jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver de 2030, le Conseil d'État (section des travaux publics) relève que le régime dérogatoire de compétence juridictionnelle institué par le projet de décret s'appliquera, dans une mesure significative, aux contrats publics, en particulier aux marchés appelés à être conclus en vue des jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver de 2030, aux fins de réaliser des équipements nouveaux ou de rénover et améliorer des équipements existants. L'élaboration et la mise en œuvre de ces contrats sont susceptibles d'engendrer des contentieux engagés sous la forme de référés, notamment de référés précontractuels et contractuels.

Or, faute de modification des dispositions législatives codifiées aux sections 1 et 2 du chapitre 1^{er} du titre V du [code de justice administrative](#), ces référés continueraient de relever, en premier et dernier ressort, de la compétence des quatre tribunaux administratifs susceptibles d'être saisis (à savoir ceux de Lyon, Grenoble, Marseille



et Nice) alors que le jugement en premier et dernier ressort des instances au fond sera attribué, dès l'entrée en vigueur du projet de décret, à la cour administrative d'appel de Marseille. Cet éparpillement remettrait en cause l'objectif de réunir l'ensemble du contentieux contractuel, au titre de la réalisation des installations nécessaires à la tenue des jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver de 2030, au sein d'une même juridiction.

Dès lors, le Conseil d'État est d'avis que la complète réalisation de l'objectif poursuivi par le projet de décret devrait conduire à également attribuer à cette cour les litiges en matière de référé précontractuel et contractuel. Il rappelle d'ailleurs que cette nouvelle attribution de compétence avait été préconisée par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel dans l'avis qu'il a rendu sur le projet de décret.

Une telle attribution supposerait l'adoption d'une disposition législative dérogeant aux [articles L. 551-1 à L. 551-23](#) du code de justice administrative. Le projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver de 2030, en cours d'examen au Parlement à la date à laquelle le Conseil d'État est appelé à statuer, pourrait, à cette fin, constituer un vecteur législatif approprié.

Recommandations pour la simplification des procédures de participation du public, notamment s'agissant de l'élaboration des projets industriels (TP – 409266 – 18/03/2025)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime qu'un projet de décret qui supprime de la liste des projets relevant de la compétence de la commission nationale du débat public (CNDP) l'ensemble des équipements industriels à raison de leur seul objet, et non en considération des enjeux socio-économiques ou des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire qu'ils présentent, méconnaît les dispositions des [articles L. 121-1](#) et [L. 121-8](#) du code de l'environnement.

Cette suppression conduit en effet à faire sortir du champ de compétence de la CNDP une catégorie d'équipements, représentant au demeurant une part substantielle de ceux dont elle était jusqu'à présent saisie ou informée, dont les impacts et enjeux correspondent, pour l'essentiel, à ceux mentionnés à [l'article L. 121-1](#). Ce faisant, il prive d'une part importante de leur portée ces dispositions législatives qui, comme celles de [l'article L. 121-8](#), ont été prises pour la mise en œuvre du principe de participation du public énoncé à l'article 7 de la [Charte de l'environnement](#). Le Conseil d'État considère donc que la modification proposée n'est pas possible en l'état des dispositions législatives applicables (cf. TP – 409266 – 18/03/2025).

Toutefois, pour répondre au souhait du Gouvernement de raccourcir et de simplifier les procédures applicables à l'implantation des équipements industriels, il l'invite à envisager des alternatives, comme la modification des seuils de saisine ou d'information de la CNDP pour certains types de projets d'équipements industriels qu'il lui appartient de définir en fonction de leurs enjeux socio-économiques ou de leur impact sur l'environnement ou l'aménagement. Il appelle néanmoins l'attention du Gouvernement sur le fait que certaines de ces modifications pourraient requérir l'intervention du législateur.



Il lui recommande enfin, comme il l'avait déjà fait (AG – 407035 – 11/05/2023), de mener une réflexion d'ensemble sur les procédures de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement, notamment pour remédier aux éventuelles redondances qu'il identifierait entre leurs phases dites « amont » (débat public ou concertation préalable) et « aval » (enquête publique, participation du public par voie électronique, etc.), et ceci, en tenant compte des réformes intervenues récemment, notamment avec la [loi n° 2023-973](#) du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

Incidences de l'obligation, pour certains projets nécessitant une autorisation d'urbanisme, d'être soumis à évaluation environnementale, sur l'information des pétitionnaires relative aux délais et régimes de délivrance de cette autorisation (TP – 410060 – 12/11/2025)

Le Conseil d'État statuant au contentieux (CE, 4 octobre 2023, *Association France Nature Environnement et autres*, n^{os} [465921](#), [467653](#)) a annulé l'article 8 du [décret du 25 mars 2022](#) relatif à l'évaluation environnementale des projets, en tant qu'il ne prévoit pas d'exception à la règle, prévue à [l'article R.* 424-1](#) du code de l'urbanisme, selon laquelle le silence de l'administration vaut acceptation tacite, dans l'hypothèse où une déclaration préalable a fait l'objet d'une évaluation environnementale à la suite de la mise en œuvre de la « clause-filet » prévue au I de [l'article R. 122-2-1](#) du code de l'environnement.

En conséquence des modifications proposées dans un projet de décret afin d'exécuter cette décision, le Gouvernement entend modifier, par coordination, les dispositions de [l'article R.* 423-5](#) du code de l'urbanisme relatif au contenu du récépissé remis au porteur de projet au moment du dépôt de son dossier de demande d'autorisation d'urbanisme. Il résulte du dernier alinéa de cet article que ce récépissé indique au demandeur qu'il sera informé dans un délai d'un mois à compter du dépôt de son dossier si son projet se trouve dans l'une des situations où un permis ou une décision de non opposition à déclaration préalable ne peuvent être tacitement acquis. Or, il apparaît que l'autorité compétente en matière d'urbanisme ne disposera pas toujours de cette information dans le délai d'un mois, en particulier lorsque le projet devra être postérieurement soumis à évaluation environnementale après activation de la « clause-filet ».

Dans un souci de bonne administration, le Conseil d'État (section des travaux publics) complète donc le troisième alinéa de [l'article R.* 423-44](#) du code de l'urbanisme, de sorte qu'en cas de soumission du projet à évaluation environnementale, la lettre notifiant la suspension du délai d'instruction informe le demandeur qu'à l'issue de ce délai, le silence éventuel de l'autorité compétente vaudra décision implicite de rejet.

Ainsi, le pétitionnaire ne sera pas maintenu dans l'illusion que son projet relèverait du régime du « silence vaut accord », à défaut de mention contraire dans le récépissé que l'administration lui a délivré au moment du dépôt du dossier. Le Conseil d'État recommande également au Gouvernement de clarifier la rédaction de [l'article R.* 423-5](#) sur ce point, à l'occasion d'un prochain projet décret de simplification du code de l'urbanisme.



Simplification du dispositif permettant le maintien à titre dérogatoire de la compétence des comités sociaux d'administration en cas d'évolution des périmètres ministériels (ADM – 409586 – 27/05/2025)

Il résulte de [l'article R. 251-3](#) du code général de la fonction publique que chaque département ministériel doit être doté d'un comité social d'administration ministériel, institué par arrêté du ministre intéressé. Doit être regardé comme un « département ministériel » au sens et pour l'application de ces dispositions l'ensemble des services et des corps placés sous l'autorité hiérarchique d'un même ministre qui exerce à leur égard l'ensemble des pouvoirs du chef de service. Le Gouvernement peut toutefois doter un département ministériel de deux comités sociaux d'administration ministériels, par un décret en Conseil d'État dérogeant aux dispositions de [l'article R. 251-3](#) du code général de la fonction publique. À l'occasion de l'examen d'un projet de décret tendant au maintien de l'actuel comité social ministériel institué auprès du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche jusqu'au prochain renouvellement général des instances de représentation du personnel de la fonction publique, le Conseil d'État a observé que la récurrence de telles dérogations accordées par décret en Conseil d'État, pour certains périmètres ministériels, conduisait à s'interroger sur la pertinence de la mise en conformité attendue entre architecture des instances de dialogue social et périmètres ministériels.

■ Recourir à la codification, vecteur de simplification

Projet d'ordonnance portant réécriture du code de procédure pénale – Office du Conseil d'État – Examen du projet au regard des effets attendus en termes de simplification, de respect de la hiérarchie des normes ainsi que d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (AG/INT – 410062 – 16/10/2025)

Dans le respect des limites des dispositions d'habilitation et de celles inhérentes à une codification à droit constant, le Conseil d'État s'assure que la réécriture du code de procédure pénale produise ses effets attendus, en particulier pour ses usagers, en termes de simplification, de respect de la hiérarchie des normes ainsi que d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi qui constituent des objectifs de valeur constitutionnelle comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa [décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999](#). À cette fin, en accord avec le Gouvernement et en coordination avec la Commission supérieure de codification, il propose de réécrire certaines dispositions confuses ou ambiguës ; d'en écarter d'autres obsolètes, redondantes, ou dépourvues de caractère normatif ; de mieux définir et mettre en évidence les notions cardinales de la procédure pénale ; de modifier certaines dispositions en vue de tirer les conséquences de décisions du Conseil constitutionnel constatant une inconstitutionnalité ou formulant des réserves d'interprétation ; de procéder de même en vue de prendre en considération des exigences d'ordre conventionnel, notamment, d'une part, du droit de l'Union telles que résultant de décisions de la Cour de justice de l'Union européenne, d'autre part, de décisions de la Cour européenne des droits de l'homme ; de tirer, dans les limites de l'habilitation, les conséquences de la jurisprudence de la Cour de cassation ; d'harmoniser les dispositions ainsi réécrites ; de ne pas reprendre dans la partie législative du nouveau code les dispositions de nature réglementaire figurant antérieurement dans la partie



législative du code. Dans ce dernier cas pour éviter toute difficulté juridique, dès lors que la nouvelle partie réglementaire n'est pas adoptée en même temps que la partie législative du nouveau code, le Conseil d'État propose de différer l'abrogation des dispositions concernées jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions correspondantes de la partie réglementaire du code afin de les reprendre directement dans celle-ci.

Enfin, dans plusieurs cas, le Conseil d'État signale celles des dispositions excédant les limites d'une codification à droit constant qu'il estime devoir, dans les meilleurs délais, être adoptées par des dispositions législatives appropriées.

Le Conseil d'État souligne que l'aboutissement du projet de nouveau code constitue un progrès majeur pour les usagers et l'ensemble des praticiens de la procédure pénale. Il relève en particulier que la rénovation de sa structure et l'effort de simplification réalisés améliorent notablement la lecture du code pour toutes les parties prenantes de la procédure pénale, et donc la solidité et l'efficacité de celle-ci.

Projet d'ordonnance portant réécriture du code de procédure pénale – Observations relatives à la méthode et à la préservation de la lisibilité et de la structure du code de procédure pénale (AG/INT – 410062 – 16/10/2025)

Le Conseil d'État a été conduit, au regard du volume du projet de code, de l'ampleur et la complexité de la recodification à laquelle il procède, des conditions de sa saisine et des délais fixés par la disposition d'habilitation, à mettre en place une méthode d'examen particulière. Sans attendre la saisine officielle par le secrétariat général du Gouvernement, intervenue le 23 septembre 2025, le Conseil d'État a commencé en février 2024 l'analyse et l'examen du projet au fur et à mesure de son élaboration, en liaison étroite avec la Chancellerie, notamment la direction des affaires criminelles et des grâces et en son sein avec la direction de projet constituée à cette fin, le comité scientifique placé auprès d'elle, la Commission supérieure de codification, mais aussi les différentes parties prenantes dont notamment la Cour de cassation, et plus particulièrement sa chambre criminelle.

Le Conseil d'État souligne que le Gouvernement a pu, dans ce processus, intégrer dans le projet de nouveau code des évolutions législatives récentes et importantes comme celles induites par la [loi n° 2025-532 du 13 juin 2025](#) visant à sortir la France du piège du narcotrafic. Au total près des deux tiers des dispositions du code soumis à son examen ont fait l'objet de modifications.

Le Conseil d'État prend note de ce que le Gouvernement a recensé précisément les modifications nécessaires à la complétude du projet de refondation du code de procédure pénale qui exigent des dispositions nouvelles au-delà de la codification à droit constant.

Le Conseil d'État appelle l'attention du Gouvernement sur le fait que les modifications très fréquentes, dont fait l'objet le code de procédure pénale, exposent le nouveau code à un risque élevé de perte de lisibilité. Ce risque structurel est accru du fait de la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance fixée au 1^{er} juin 2028. Au moment où il rend son avis le Conseil d'État constate qu'il a ainsi déjà été saisi, depuis sa saisine formelle, de plusieurs dispositions modifiant le code de procédure pénale.



Aussi, au terme de ses travaux, le Conseil d'État suggère au Gouvernement, compte tenu de l'importance pour le public comme pour les agents des services publics de l'accessibilité du droit de la procédure pénale, comme cela a été rappelé au point 3, de mettre en place un dispositif permettant de préserver la cohérence et la clarté du code de procédure pénale résultant de l'ordonnance, notamment pendant la période séparant la publication de l'ordonnance de son entrée en vigueur. Le Conseil d'État ajoute qu'il pourrait, si le Gouvernement le juge utile, contribuer à cette réflexion, en liaison avec l'ensemble des administrations et, le cas échéant, des autres parties prenantes dans le cadre d'une étude.

Codification du décret du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des transports publics guidés (TP – 409276 – 01/04/2025)

Saisi d'un projet modifiant le décret n° 2017-440 du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des transports publics guidés qu'il avait examiné lors de sa séance du 28 février 2017 et dont il avait alors déjà recommandé la codification, le Conseil d'État (section des travaux publics) précise cette recommandation.

En premier lieu, il estime que le titre II « Sécurité » du livre II « Interopérabilité, sécurité, sûreté des transports ferroviaires ou guidés » de la deuxième partie « Transport ferroviaire ou guidé » de la partie réglementaire du code des transports, qui ne comporte actuellement pas de dispositions réglementaires, est l'emplacement le plus approprié pour codifier le décret du 30 mars 2017, quand bien même les dispositions législatives dont il est fait application se situent dans le [titre I^{er} du livre VI de la première partie de la partie législative](#), relative aux dispositions communes aux différents modes de transport. Le cas échéant, les articles correspondants de la [première partie de la partie réglementaire](#) pourront renvoyer aux articles pertinents de la [deuxième partie](#), à l'instar des renvois vers le [décret du 30 mars 2017](#) qui figurent déjà dans le code, notamment aux [articles R. 1612-2](#), [R. 1613-2](#) et [R. 1614-1](#) du code des transports.

En second lieu, il conseille au Gouvernement, à l'occasion de ce travail de codification, d'intégrer également dans le même titre du code les dispositions relatives à la sécurité des transports ferroviaires, notamment celles prévues par le [décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire](#), ainsi que les dispositions relatives à la sécurité de transports guidés n'entrant pas dans le champ du [décret du 30 mars 2017](#).

Difficultés résultant de l'absence de codification des dispositions réglementaires du nouveau code minier (TP – 409536, 409537, 409539 – 22/07/2025)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi de trois projets de décrets relatifs, respectivement, à la recherche et à l'exploitation de substances de carrière dans les fonds marins du domaine public, de la zone économique exclusive et dans le sol et le sous-sol du plateau continental, aux titres de recherches et d'exploitation de géothermie et aux titres miniers et de stockage souterrain.

Ces projets constituant les mesures d'application nécessaires à la mise en œuvre de celles des dispositions de la [partie législative](#) du code minier qui devaient entrer



en vigueur au plus tard le 1^{er} juillet 2024, l'urgence qui s'attache à leur publication conduit le Conseil d'État (section des travaux publics) à accepter, mais à regret, de les examiner dans la forme non codifiée sous laquelle ils lui sont soumis par le Gouvernement, présentation soulevant de nombreuses difficultés qui ne peuvent être toutes réglées par le Conseil d'État.

Le Gouvernement a fait le choix de reproduire purement et simplement, dans ces projets pour l'essentiel procéduraux, le plan de précédents décrets qui se présentaient comme des décrets « autoporteurs », présentant chacun, de manière exhaustive, la procédure applicable dans le secteur minier qu'ils couvraient. Ce parti général de reproduction à l'identique de l'architecture de décrets antérieurs à la recodification de la partie législative du code minier conduit inévitablement à d'innombrables redites d'un projet à l'autre ou, à l'inverse, à des lacunes, les champs d'application respectifs de la [partie législative](#) du code refondue en 2011 puis modifiée à plusieurs reprises dans la période récente, et de ces anciens décrets ne correspondant pas toujours. Le Conseil d'État (section des travaux publics), tout en apportant à la rédaction des projets toutes les améliorations rédactionnelles nécessaires, s'est résigné à les examiner sans remettre en cause leur plan, dans la mesure où seul un exercice de codification, conduit sous l'égide de la Commission supérieure de codification, aurait pu régler ces questions.

Cette absence de codification soulève également des difficultés pour déterminer la nature des décrets, soit en Conseil d'État, soit en Conseil d'État délibérés en conseil des ministres, pouvant compétemment porter les dispositions qui lui ont été initialement soumises sous la forme de trois projets de décrets en Conseil d'État.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) appelle donc l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'engager, dans les plus brefs délais, un travail de codification de la partie réglementaire du code minier. Cette codification, attendue depuis la recodification de la partie législative du code minier par une [ordonnance du 20 janvier 2011](#)²⁸ et à maintes reprises engagée, est seule à même de conférer à ce code, destiné à de nombreux acteurs économiques et portant sur des sujets auxquels le grand public est particulièrement sensible, toute la lisibilité nécessaire. Il appartiendra, dans cette perspective, aux services chargés de la réglementation minière ainsi qu'à ceux chargés de la réglementation de la géothermie de prévoir les moyens humains nécessaires pour conduire ce travail, sous l'égide de la Commission supérieure de codification.

Codification des dispositions relatives à l'information des pétitionnaires sur les délais et régimes de délivrance d'une autorisation d'urbanisme résultant de l'obligation, pour certains projets, d'être soumis à évaluation environnementale (TP – 410060 – 12/11/2025)

Le Conseil d'État statuant au contentieux (CE, 4 octobre 2023, *Association France Nature Environnement et autres*, n^{os} [465921](#), [467653](#)) a jugé que, lorsque l'autorité compétente en matière d'urbanisme décide de soumettre le projet à un examen au cas par cas dans les conditions prévues à [l'article R. 122-2-1](#) du code de l'environnement,

28. Voir [ordonnance n° 2011-91](#) du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier.



elle en informe le demandeur dans un délai de quinze jours à compter du dépôt de son dossier. Il appartient alors au demandeur, en application des dispositions de [l'article R.* 423-39](#) du code de l'urbanisme, de lui adresser la décision de l'autorité chargée de cet examen dans un délai de trois mois à compter de la réception de l'envoi mentionné à [l'article R.* 423-38](#) du même code. Si l'autorité chargée de l'examen au cas par cas décide de prescrire une évaluation environnementale impliquant qu'une étude d'impact soit établie, le délai d'instruction est suspendu en application des dispositions de [l'article R. 423-37-3](#) du même code.

Dans un souci d'intelligibilité de la norme, le Conseil d'État (section des travaux publics) recommande au Gouvernement de codifier le mode d'emploi ainsi dégagé par la jurisprudence, et de préciser qu'à défaut de production de l'étude d'impact dans un délai de dix-huit mois à compter de la notification de la suspension du délai d'instruction, la demande fait l'objet d'une décision implicite de rejet.

Codification à droit non constant de la partie réglementaire du code général de la fonction publique (ADM – 409329 et 409707 – 10/06/2025)

Le Conseil d'État a poursuivi en 2025 l'examen de la partie réglementaire du code général de la fonction publique, avec [un projet de décret modifiant les livres I^{er} et II de ce code et relatif aux dispositions réglementaires du livre III](#).

Il a à cette occasion notamment invité le Gouvernement à remédier à plusieurs mal-façons de la partie législative de ce code : l'abrogation sans codification de l'article 21 de la [loi n° 95-73 du 21 janvier 1995](#) d'orientation et de programmation relative à la sécurité, ouvrant un droit au recrutement à certains proches des fonctionnaires des services actifs de la police nationale dont le décès a été reconnu imputable au service, et des dispositions des trois premiers alinéas de l'article 8 de la [loi n° 86-33 du 9 janvier 1986](#) portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, qui prévoyaient des modalités de recrutement des directeurs de centres hospitaliers universitaires et de centres hospitaliers régionaux dérogoires au statut général. Ces abrogations font en effet obstacle à la codification de leurs dispositions réglementaires d'application, désormais privées de base légale.

Il a également relevé que l'effort, guidé par le souci de simplification, de fusion, d'extension ou d'harmonisation, à droit non constant, de certaines des dispositions applicables aux trois fonctions publiques aurait pu, moyennant certaines adaptations mineures, être poussé plus avant s'agissant de la durée maximale de la période d'essai des agents contractuels, et des conditions de prise en charge des examens médicaux destinés à contrôler les conditions de santé particulières exigées pour l'exercice de certaines fonctions.

■ Veiller à recourir au bon vecteur normatif

Inopportunité d'une modification réglementaire pour régler des difficultés pratiques – Communication aux ministres, à des fins statistiques, du numéro SIRET des professions juridiques réglementées (INT – 409506 – 20/05/2025)



Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret ayant principalement pour objet de modifier le dispositif de collecte des informations statistiques concernant les avocats, n'a pu donner un avis favorable à l'autre mesure envisagée, visant à demander à l'ensemble des professions juridiques réglementées de communiquer aux ministres de la justice et de l'économie, aux fins de vérifications statistiques, le numéro « SIRET » (Système d'Identification du Répertoire des Établissements) de l'office ou de l'étude en lieu et place du numéro « SIREN » (Système d'Identification du Répertoire des Entreprises) actuellement requis, en application de l'article [R. 444-20](#) du code de commerce.

En effet, d'une part, cette mesure n'a pas été soumise à l'avis préalable de l'Autorité de la concurrence, contrairement aux prescriptions de l'article [L. 444-7](#) du code de commerce.

D'autre part, le Conseil d'État estime que la modification envisagée n'est pas de nature, en l'état des informations portées à sa connaissance, à permettre de remédier aux difficultés d'ordre pratique que rencontre l'administration dans le retraitement des données collectées auprès des professions qui comportent, dans certains cas, des informations redondantes ou contradictoires. Il relève que cette situation n'appelle pas de modification réglementaire et que des échanges avec les instances représentatives sur la façon dont les tableaux de recueil des données sont remplis permettraient de régler la difficulté.

Suppression du décret identifiant les itinéraires constitutifs du réseau routier national (TP – 409445 – 29/04/2025)

Le Conseil d'État (section des travaux publics), est saisi d'un projet de décret qui vise à actualiser la description du réseau routier national figurant actuellement dans le [décret n° 2005-1499 du 5 décembre 2005](#), qui n'a jamais été modifié. Il est pris en application des dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'[article L. 121-1 du code de la voirie routière](#), aux termes desquelles : « *Le domaine public routier national est constitué d'un réseau cohérent d'autoroutes et de routes d'intérêt national ou européen. Des décrets en Conseil d'État, actualisés tous les dix ans, fixent, parmi les itinéraires, ceux qui répondent aux critères précités* ».

Le Conseil d'État (section des travaux publics) observe que le contexte juridique est aujourd'hui fort différent de celui qui prévalait en 2005 : bien que pris également sur le fondement des dispositions précitées de l'[article L. 121-1](#) du code de la voirie routière, le [décret du 5 décembre 2005](#) avait, en réalité, pour objet principal de mettre en œuvre la vaste opération de décentralisation en matière routière prévue par la [loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales](#), dont l'[article 18](#) disposait que : « *III. – A l'exception des routes répondant au critère prévu par l'article L. 121-1 du code de la voirie routière, les routes classées dans le domaine public routier national à la date de la publication de la présente loi, ainsi que leurs dépendances et accessoires, sont transférées dans le domaine public routier départemental* ». Ce décret a ainsi déterminé, en creux, celles des routes nationales qui devaient être alors transférées aux départements.



Or, ces dispositions de [l'article 18](#) de la loi du 13 août 2004 ont épuisé leurs effets au plus tard le 1^{er} janvier 2008 et les lois de décentralisation ultérieures ont retenu des mécanismes différents qui ne s'appuient pas sur le décret prévu par [l'article L. 121-1](#) du code de la voirie routière.

Il en résulte que le projet soumis au Conseil d'État, comme ceux qui pourraient le suivre, est purement descriptif : il se borne à prendre en compte tous les mouvements de domanialité qui, à la date à laquelle il est pris, ont affecté la voirie nationale depuis le décret « liste » précédent et il n'a aucun effet juridique propre. Sa portée informative est au demeurant limitée car, sauf à procéder à son actualisation fréquemment et non tous les dix ans, il risque d'être toujours en décalage sur l'état réel du réseau routier national, du fait des actes de classement et de déclassement et des mises en service de routes et autoroutes neuves qui interviennent de façon continue.

Le Conseil d'État estime qu'il serait beaucoup plus efficace de tenir à jour la liste des routes nationales et une carte précise sur le site internet du ministère et sur le Géoportail, en évitant la formalité disproportionnée d'un décret en Conseil d'État pour un texte qui n'a pas de portée normative. Il suggère, en conséquence, au Gouvernement de modifier dès que possible [l'article L. 121-1](#) du code de la voirie routière pour supprimer la phrase de son avant dernier alinéa aux termes de laquelle : « *Des décrets en Conseil d'État, actualisés tous les dix ans, fixent, parmi les itinéraires, ceux qui répondent aux critères précités* ».

De plus, le dernier alinéa du même article selon lequel : « *L'État conserve dans le domaine public routier national, jusqu'à leur déclassement, les tronçons de routes nationales n'ayant pas de vocation départementale et devant rejoindre le domaine public routier communal* » est une disposition liée à la décentralisation à laquelle a procédé la [loi du 13 août 2004](#) qui se trouve désormais périmée et inutile et qu'il conviendrait également de supprimer.

Institution injustifiée d'un recours administratif préalable obligatoire (TP – 410224 – 16/12/2025)

Les pompiers d'aérodrome qui exercent leurs fonctions dans le service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs sur les aérodromes (SSLIA) doivent détenir un certificat médical d'aptitude et un agrément donné par le préfet.

Le Gouvernement présente un projet de décret en Conseil d'État pour introduire dans le code des transports huit articles instituant un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) contre les décisions de refus de délivrance du certificat médical et précisant les modalités d'exercice de ce recours.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) constate, d'une part, que si la création d'un recours administratif préalable obligatoire relève de la compétence du pouvoir réglementaire (AG/TP – 394535 – 12/04/2018), il n'en résulte pas pour autant qu'un décret en Conseil d'État serait nécessaire pour ce faire, au cas présent en méconnaissance du renvoi explicite au décret « simple » fait par [l'article L. 6332-3](#) pour préciser les modalités d'exercice des missions du SSLIA.



D'autre part et surtout, il constate qu'un recours administratif préalable obligatoire contre de telles décisions a déjà été institué par un [arrêté du 18 janvier 2007](#). Le principal objectif d'un RAPO est de prévenir de nombreux recours contentieux. Or, à la connaissance de l'administration, seul un recours préalable a été formé depuis 2007, soit une fois en 18 ans. Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime dès lors l'institution d'un tel recours injustifié.

1.3.2. Simplifier la mise en œuvre de nouvelles normes

Projet de simplification de la procédure civile – Présomption de consentement irrévocable à l'utilisation de la communication électronique – Portée au regard de l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme et de l'objectif de bonne administration (INT – 409683 – 17/06/2025)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret portant diverses mesures de simplification de la procédure civile, lui a donné un avis favorable, sous réserve d'ajustements rédactionnels et de l'observation suivante.

Le 1^{er} de l'article 1^{er} du projet de décret modifie l'article [748-2](#) du code de procédure civile afin d'instituer une présomption de consentement irrévocable à l'utilisation de la communication électronique pour tout justiciable ayant déposé une requête numérique via le « Portail du justiciable » du ministère de la justice ou ayant consulté l'espace dédié à l'affaire qui le concerne sur ce même portail. S'il est loisible au pouvoir réglementaire d'instituer une telle présomption de consentement, qui n'est qu'une modalité d'organisation d'une téléprocédure facultative et ne restreint pas, par principe et par suite, l'accès normal des usagers au service public, le Conseil d'État recommande que cette présomption de consentement ne vaille que pour « *l'instance* » considérée et non pour toute « *la procédure* » ou même pour toute « *la procédure devant les juges du fond* ».

Le Conseil d'État souligne, d'une part, que dans un objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme, le terme d'instance renvoie à une définition juridique précise, là où le terme de procédure, en ce qu'il est amené à couvrir différentes voies de recours, peut être source d'ambiguïté, notamment pour les défendeurs au procès. Il note à ce titre que le terme d'instance a été celui privilégié par le pouvoir réglementaire pour instituer une présomption de consentement analogue en procédure contentieuse administrative.

Le Conseil d'État estime, d'autre part, que dans un objectif de bonne administration, il apparaît opportun de réduire une telle présomption de consentement à la durée de l'instance afin de permettre au justiciable de réaffirmer, aux moments clefs de l'évolution de son affaire et alors que plusieurs années peuvent s'écouler entre le début d'une procédure devant les juges du fond et son terme après exercice de voies de recours, qu'il maintient son souhait de faire usage de la téléprocédure. Cette rédaction est de nature à réduire le risque que, du fait de l'irrévocabilité de



la présomption de consentement instituée par le projet de décret, le justiciable se voit, dans les circonstances particulières propres à certaines espèces, anormalement privé d'un accès au service public.

Compétence des techniciens de laboratoire médical en matière de prélèvements (SOC – 409285 – 18/03/2025)

Saisi d'un projet de décret autorisant les techniciens de laboratoire médical à effectuer un certain nombre de prélèvements, sur prescription médicale ou d'un infirmier en pratique avancée, en vue de la réalisation d'un examen de biologie médicale, le Conseil d'État (section sociale) relève que les conditions prévues pourraient opportunément être assouplies en cas de crise sanitaire. Il paraît utile au Conseil d'État d'engager une réflexion sur ce point sans attendre la survenance de telles circonstances.

Prise en charge de cotisations sociales par les caisses de mutualité sociale agricole (SOC – 409748 – 01/07/2025)

Saisie d'un projet de décret abrogeant les dispositions d'un alinéa de l'article R. 726-1 du code rural et de la pêche maritime relatives à la consultation, préalablement à une prise en charge des cotisations sociales dues par des exploitants agricoles en difficulté, de la commission départementale d'orientation de l'agriculture (section des agriculteurs en difficulté), le Conseil d'État (section sociale) a donné un avis favorable à un tel allègement de la procédure tout en rétablissant les dispositions relatives au contrôle de la viabilité économique de l'exploitation agricole, pour conserver cette condition de fond au niveau du contrôle par les caisses de mutualité sociale agricole.

Règles relatives aux modalités de participation des assurés sociaux aux frais de santé (AG/SOC – 409890 – 02/10/2025)

Dans le cadre de l'examen du PLFSS pour 2026, et saisi d'une mesure relative à l'extension du périmètre des prestations en nature d'assurance maladie assujetties à une franchise ou une participation forfaitaire de l'assuré (mesure MA01, article 18 du projet de loi), le Conseil d'État (AG/section sociale) a invité le Gouvernement à poursuivre les travaux relatifs à l'harmonisation et la simplification des règles relatives aux modalités de participation des assurés sociaux aux frais de santé (franchises, participations forfaitaires).

Gouvernance de l'Institut national du nautisme (ADM – 409948 – 30/09/2025)

Examinant un [projet de décret](#) transformant l'École nationale de voile et des sports nautiques en Institut national du nautisme, le Conseil d'État estime qu'il n'y a pas lieu de doter cet établissement public, de taille modeste, d'un commissaire du Gouvernement assistant aux réunions du conseil d'administration et disposant d'un droit de veto à l'égard des délibérations du conseil d'administration, eu égard au nombre des représentants de l'État au conseil d'administration et à la circonstance que les délibérations portant sur le budget, les emprunts, les prises de participation financières, la création de filiales et la participation à un certain nombre de structures sont soumises au contrôle budgétaire prévu par le [décret n° 2012-1246](#) du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.



Extension des lieux de réunion des conseils de discipline de la fonction publique territoriale (ADM – 410007 12/11/2025).

Le Conseil d'État a été saisi d'un [projet de décret](#) portant extension des lieux de réunion des conseils de discipline de la fonction publique territoriale, jusqu'alors limités au centre de gestion de la fonction publique territoriale compétent pour le département où exerce le fonctionnaire concerné ou au tribunal administratif, à la sous-préfecture ou au siège d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public, à la condition que n'en relève pas le fonctionnaire poursuivi. Il a attiré l'attention du Gouvernement sur le fait que cette exclusion, qui ne renforce que marginalement les garanties de l'intéressé et n'existe d'ailleurs pas dans les deux autres versants de la fonction publique, limite l'effet recherché en matière de simplification. Il a d'autre part suggéré au Gouvernement, dans un souci de bonne administration, de ne pas retenir une exclusion supplémentaire interdisant que les conseils de discipline se tiennent au siège d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public au sein duquel ou de laquelle l'un des représentant des employeurs appelés à siéger serait membre d'une instance décisionnaire. En effet une telle exclusion serait pour partie redondante avec la précédente, ne contribuerait nullement à l'impartialité de la procédure de consultation en cause et serait susceptible d'en compliquer singulièrement la mise en œuvre pratique.



1.4. L'activité de publication

1.4.1. Les publications du Conseil d'État

Chaque année, le Conseil d'État édite et rend accessible sur son site internet différentes publications pour :

- rendre des comptes et informer la société sur l'activité de la juridiction administrative ;
- éclairer les professionnels du droit et les administrations sur la jurisprudence ou l'interprétation du droit par le juge administratif ;
- diffuser les débats d'experts organisés par le Conseil d'État sur des thématiques de droit et d'action publique ;
- mieux faire comprendre ses missions et l'impact de ses actions dans le quotidien de toutes et tous.

■ À destination du public institutionnel

– [Le rapport public 2024](#), publié en mai 2025, présente, conformément à l'article [R. 123-5](#) du code de justice administrative, l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2024. Il rassemble les indicateurs d'activité, les dates et chiffres clés, propose une sélection de décisions et d'avis rendus par la juridiction administrative au cours de l'année écoulée, et rend compte de l'ensemble de l'activité, à la fois, du Conseil d'État dans ses fonctions juridictionnelle, consultative et prospective à l'objectif essentiel de simplification du droit, et des juridictions administratives. L'ouvrage est disponible sur le site du Conseil d'État et à La Documentation française, comme les études précédentes.

– L'étude annuelle 2025, intitulée [Inscrire l'action publique dans le temps long](#) (cf. *supra* partie 1.1.1), publiée en septembre 2025, dresse un diagnostic des difficultés de l'État à se projeter dans la durée et formule vingt propositions concrètes, destinées aux décideurs publics, pour donner au temps long toute sa place dans l'action publique. Elle clôt un cycle de trois études explorant les grandes dimensions de l'action publique : le territoire dans lequel elle se déploie (étude annuelle 2023), l'espace dans lequel elle s'inscrit souverainement (étude annuelle 2024) et le temps dans lequel elle se mène (étude annuelle 2025). L'ouvrage est disponible sur le site du Conseil d'État et à La Documentation française.

– La collection « Droits et débats » (disponible à La Documentation française) :

- [État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail](#) n° 45 (publication : mars 2025)

Cet ouvrage rend compte des Entretiens du Conseil d'État en droit social, organisés le 5 avril 2024 au Conseil d'État, sur le rôle et la place des partenaires sociaux et de l'État dans la définition des normes applicables, l'élaboration des politiques publiques, et la gestion des organismes participant à la mise en œuvre de ces politiques, notamment en matière d'emploi et de chômage, et à la manière dont ils peuvent évoluer.



La première table ronde présente les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux dans la production de la norme en droit du travail. Quelle portée reconnaître à la négociation de normes au niveau national, mais aussi de la branche et des entreprises ? Quelle place laisser à l'État ? Pour quelle application de la norme ? La deuxième table ronde analyse les enjeux liés à la gestion des institutions régies par le paritarisme, et à l'intervention des partenaires sociaux dans les politiques publiques portant sur le monde du travail et la formation professionnelle ainsi que leur mise en œuvre par rapport au rôle dévolu aux régions et à l'État. À la fin de cette première analyse, un grand témoin évoque le rôle central de l'article L. 1 du code du travail qui instaure le principe de « concertation préalable » des partenaires sociaux avant de légiférer. Enfin, la troisième table ronde présente une approche prospective, en interrogeant la place que les partenaires sociaux peuvent y occuper, à la fois en ce qu'elle permet de penser l'avenir, mais également d'assurer le lien avec les destinataires des normes et des politiques publiques.

- [Quelle ingénierie normative au service de l'État de droit ?](#) n° 46 (publication : juillet 2025)

Cet ouvrage présente les Entretiens du Conseil d'État - section de l'intérieur, organisés le 8 octobre 2024 au Conseil d'État. Cette rencontre a permis aux intervenants de rechercher, de manière concrète, les facteurs de succès et les raisons de l'échec d'une norme en s'appuyant sur des praticiens de la norme. La première table ronde montre qu'il existe des normes qui fonctionnent et souligne, à travers deux exemples que sont le « prix unique du livre » et « l'encadrement normatif de la politique du renseignement », que l'efficacité de la norme n'est pas liée à un volume de textes, mais davantage à son adéquation à l'objectif assigné et à son assimilation par les acteurs concernés. À l'inverse, la seconde table ronde s'interroge pour savoir comment réparer les normes qui ne fonctionnent pas, et part de situations notoirement insatisfaisantes dans lesquelles l'appareil normatif est affecté de malfaçons ou est inefficace en raison de son extrême complexité et de son insuffisante lisibilité, à travers deux exemples que sont la « procédure de consultation de fichiers judiciaires » et le « droit des procédures collectives du Livre VI du code de commerce », et propose au-delà de la critique les leçons à tirer et les remèdes à apporter à de tels dysfonctionnements.

- [La politique publique de l'eau : son financement et sa gouvernance sont-ils adaptés aux enjeux actuels ?](#) n° 47 (publication : novembre 2025)

Cet ouvrage rend compte des Entretiens du Conseil d'État en économie, organisés le 13 novembre 2024 au Conseil d'État, qui interrogent les aspects essentiels de la politique publique de l'eau en France à travers son financement et sa gouvernance. La première table ronde est consacrée à l'analyse des enjeux financiers liés aux investissements du « petit cycle » (captage, traitement, distribution, assainissement) et du « grand cycle » de l'eau (préservation des milieux aquatiques, gestion des inondations), et à la tarification du « service de l'eau », afin de trouver un juste équilibre entre fiscalité affectée aux agences de l'eau, subventions et emprunts. Faut-il donner plus de moyens aux agences de l'eau, créer une nouvelle redevance pour financer à part la biodiversité, ou créer une loi de financement pluriannuelle dédiée à l'eau ? La tarification peut-elle renforcer le principe du « pollueur-payeur », ou faut-il instaurer



une tarification progressive et différenciée pour orienter les comportements vers plus de sobriété ? La seconde table ronde analyse le modèle spécifique français de gouvernance qui repose sur de nombreux acteurs complémentaires (État, collectivités locales, administrations et institutions). De quelle façon réinterroger ce modèle face aux nouveaux enjeux liés aux problématiques économique, environnementale, sanitaire et de préservation de la ressource ? Dans un contexte d'arbitrage hésitant entre centralisation et décentralisation, le rôle de l'État (gestionnaire ou stratège ?) est questionné, tout comme celui des acteurs locaux ; obligeant à réexaminer les objectifs de la planification à l'aune de cette nouvelle approche.

- [La régulation des réseaux sociaux à l'heure européenne](#) (publication : décembre 2025)

Cet ouvrage, le premier d'une nouvelle série de livres numériques, présente la deuxième édition des « Entretiens du Conseil d'État – Europe » organisée le 21 janvier 2025 par le Conseil d'État, à laquelle ont participé M. Maistre, président de l'Arcom, M. Guersent, directeur général de la Concurrence à la Commission européenne, et Mme Toledano, professeure des universités. Après son étude parue en 2022 sur les réseaux sociaux, le Conseil d'État consacre ces entretiens européens à la question de la régulation des réseaux sociaux dans le contexte de la mise en œuvre des deux règlements européens, adoptés en 2022, sur ce sujet : le *Digital Markets Act* (DMA) et le *Digital Services Act* (DSA), règlements qui visent à garantir aux Européens des marchés numériques plus équitables et ouverts, ainsi qu'à limiter la diffusion en ligne de contenus et produits illicites. Ces deux règlements, le premier entré en application le 2 mai 2023 et le second le 25 août 2023, donnent à la Commission, en lien avec les régulateurs nationaux, un rôle clé dans la régulation des très grandes plateformes. Dans ce contexte, les intervenants se sont interrogés pour savoir comment la Commission a commencé à exercer ce rôle et avec quels moyens ? Quelles articulations avec les régulateurs nationaux ont été mises en œuvre ? Quel regard critique les acteurs et les observateurs portent-ils sur ces instruments et leur usage, alors que jamais peut-être l'enjeu de régulation des « géants du numérique » n'a été aussi élevé ? Et enfin, quelles suites ont été données aux recommandations formulées par le Conseil d'État dans son étude sur les réseaux sociaux ?

■ À destination du grand public

- Les [chiffres clés 2024](#) (publication : janvier 2025)

Ce document grand public présente les principaux chiffres clés de l'année 2024 des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel, de la Cour nationale du droit d'asile, du tribunal du stationnement payant et du Conseil d'État (nombre d'affaires jugées, évolution des délais de jugement, médiations engagées, thématiques des recours déposés, etc.).

- Le [bilan d'activité 2024 du Conseil d'État](#) (publication : juin 2025)

Le bilan d'activité, document grand public, revient par le biais de grandes thématiques (libertés fondamentales, droits sociaux, environnement, éducation, santé, sécurité,



etc.) sur les décisions, avis et études du Conseil d'État qui ont marqué l'année. Pour chacun d'entre eux, des articles courts explicitent le contexte, le raisonnement du Conseil d'État et la conséquence sur le quotidien des citoyens, illustrant la manière dont l'institution veille au respect du droit et des libertés fondamentales de chacun.

■ À destination des professionnels du droit et des étudiants

- [Guide annuel de jurisprudence](#) (dit le « *Petit Combar nous* »)
- [Les analyses mensuelles de jurisprudence](#)
- [Revue des sections consultatives](#) (n° 1, avril 2025)
- [Guides de jurisprudence ARUP-FRUP](#) : mise à jour de la jurisprudence destinée aux acteurs des associations et fondations reconnues d'utilité publique
- [Guide des outils d'action économique](#) : mise à jour annuelle avec le concours de la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, pour intégrer les évolutions des textes et de la jurisprudence.
- [Lettre de la justice administrative](#) (LJA) : lancée fin 2024, la nouvelle formule de la LJA propose chaque mois, à ses lecteurs – professionnels du droit, universitaires, étudiants, administrations... – une sélection de l'actualité jurisprudentielle et consultative du Conseil d'État (jurisprudence du mois, suivi des questions à la CJUE et des QPC, avis sur projets et propositions de loi, éclairages sur la production normative, publications, derniers colloques à revoir, focus sur des décisions historiques...). Accessible sur le site internet et le compte LinkedIn du Conseil d'État, la LJA compte fin 2025, **110 000 abonnés**. Elle est également disponible pour le public institutionnel.

1.4.2. Les publications des autres juridictions administratives

De nombreuses juridictions administratives publient une ou plusieurs fois par an des lettres de jurisprudence qui ont pour objectif de faire connaître aux spécialistes de droit administratif (avocats, services contentieux des collectivités publiques, universitaires) et à un public plus large (élus, membres d'associations ou de syndicats, étudiants et tout citoyen à la recherche d'informations) leurs principaux jugements. Les lettres de jurisprudence sont accessibles en format dématérialisé sur les sites Internet des juridictions.

1. Les cours administratives d'appel

■ CAA de Bordeaux

La cour administrative d'appel de Bordeaux publie chaque année un ou plusieurs numéros de sa *Lettre d'actualités* avec des résumés de sa jurisprudence sur les dossiers les plus importants qu'elle a eu à connaître dans l'année.

- [Lettre d'actualités n° 17](#) diffusée le 19 juin 2025

■ CAA de Douai

La cour administrative d'appel de Douai publie chaque année plusieurs numéros de sa *Lettre de jurisprudence*, reprenant notamment les décisions des trois tribunaux administratifs de son ressort (TA d'Amiens, TA de Lille et TA de Rouen) :

- [Lettre n° 41](#) diffusée le 6 octobre 2025
- [Lettre n° 40](#) diffusée le 10 avril 2025

La CAA de Douai publie également un bilan annuel au cours du premier semestre de l'année.

■ CAA de Lyon

La cour met en ligne les décisions les plus significatives de la cour et des tribunaux administratifs de son ressort (TA de Clermont-Ferrand, TA de Dijon, TA de Grenoble et TA de Lyon), accompagnées de résumés, de conclusions prononcées par les rapporteurs publics et de commentaires rédigés par des universitaires ou avocats, dans sa revue nommée *ALYODA* :

- [Revue ALYODA 2025/2](#) (6 novembre 2025)
- [Revue ALYODA 2025/1](#) (23 mai 2025)
- [Revue ALYODA « hors-série n° 3 »](#) (4 mars 2025)
- [Revue ALYODA 2024/3](#) (10 février 2025)

À noter qu'en complément des numéros réguliers, la revue *ALYODA* propose, selon les années, des revues « hors-série » sur des thèmes relevant du droit public, poursuivant ainsi son objectif de diffusion du droit public et de la jurisprudence administrative.

■ CAA de Marseille

En 2024, la cour administrative d'appel de Marseille a lancé sa revue électronique de jurisprudence *AMarsada* qui propose une sélection d'arrêtés retenus en raison de leur intérêt juridique particulier.

- [AMarsada n° 2025-1](#) paru le 27 novembre 2025
- [AMarsada n° 2024-2](#) paru le 26 février 2025

■ CAA de Nancy

La *Lettre de la cour administrative d'appel de Nancy et des tribunaux administratifs de Besançon, Châlons-en-Champagne, Nancy et Strasbourg* a pour but de faire connaître, à la fois aux spécialistes de droit administratif et au grand public, les principaux arrêts rendus par ces juridictions.

- [Lettre n° 24](#) (juillet 2025)

■ CAA de Nantes

La cour publie chaque année un rapport annuel d'activité :

- [rapport annuel d'activité 2024](#) de la CAA de Nantes, publié le 19 mars 2025 ;



ainsi que plusieurs numéros de ses *Cahiers de jurisprudence* :

- [Cahiers n° 50](#) (arrêts lus entre juillet et septembre 2025) diffusés le 14 octobre 2025
- [Cahiers n° 49](#) (arrêts lus entre avril et juin 2025) diffusés le 8 juillet 2025
- [Cahiers n° 48](#) (arrêts lus entre janvier et mars 2025) diffusés le 14 avril 2025
- [Cahiers n° 47](#) (arrêts lus entre octobre et décembre 2024) diffusés le 17 janvier 2025

■ CAA de Paris

La CAA de Paris est souvent amenée, en raison des spécificités du contentieux de la région parisienne, à prendre position sur des questions inédites et à rendre des décisions intervenant dans des domaines sensibles. C'est pourquoi elle assure une large diffusion de sa jurisprudence. La Lettre de la cour administrative d'appel de Paris répond à cet objectif en assurant la diffusion (sous forme numérique) de la jurisprudence auprès d'un large public de responsables administratifs et de praticiens du droit public :

- [Lettre n° 151](#) (arrêts de janvier à mai 2025) diffusée le 20 juin 2025
- [Lettre n° 150](#) (arrêts de septembre à décembre 2024) diffusée le 4 mars 2025

Enfin, chaque année, la cour publie son propre rapport d'activité :

- [CAA de Paris - rapport d'activité 2024](#), publié le 8 avril 2025

■ CAA de Toulouse

La *Lettre de jurisprudence* de la cour administrative d'appel de Toulouse, et des juridictions de son ressort (tribunaux administratifs de Montpellier, Nîmes et Toulouse), créée en 2023, a pour but de faire connaître aux spécialistes de droit administratif (avocats, services contentieux des collectivités publiques, universitaires), à un public plus large (élus, agents publics, membres d'associations ou de syndicats, étudiants), et au grand public les principales décisions rendues par ces juridictions.

À noter qu'à partir de 2025, la revue semestrielle AJAMoNT (*Actualités juridiques administratives Montpellier Nîmes Toulouse*) lui succède, en prenant une nouvelle dimension dans un format numérique, hébergé sur la plateforme de revues scientifiques en accès ouvert : [Prairial](#). Elle rejoint ainsi les revues [ALYODA](#) de la cour administrative d'appel de Lyon, précurseur, et [AMARSADA](#) de la cour administrative d'appel de Marseille.

Dans son 1^{er} numéro, AJAMoNT reprend les décisions les plus significatives rendues par les quatre juridictions sur la période allant de septembre à décembre 2024, commentées pour certaines par des universitaires.

- [AJAMoNT n° 2025-1](#) (arrêts de septembre à décembre 2024)
- [Lettre n° 4](#) (arrêts de janvier à juillet 2024), diffusée le 16 avril 2025

■ CAA de Versailles

La *Lettre de jurisprudence* de la cour administrative d'appel de Versailles est consacrée aux arrêts les plus significatifs de la cour. Elle paraît plusieurs fois par an :

- [Lettre n° 43](#) (arrêts de mai à août 2025) diffusée le 19 décembre 2025
- [Lettre n° 42](#) (arrêts de janvier à avril 2025) diffusée le 15 juillet 2025
- [Lettre n° 41](#) (arrêts de septembre à décembre 2024) diffusée le 17 mars 2025

2. Les tribunaux administratifs

■ TA d'Amiens, de Lille et de Rouen (cf. *supra* CAA de Douai)

■ TA de Besançon, de Châlons-en-Champagne et de Nancy (cf. *supra* CAA de Nancy)

■ TA de Clermont-Ferrand, de Dijon, de Grenoble et de Lyon (cf. *supra* CAA de Lyon)

■ TA de Cergy-Pontoise

La *Lettre de jurisprudence du tribunal administratif de Cergy-Pontoise* présente une sélection de jugements prononcés sur deux années :

- [Lettre n° 35](#) (jugements de septembre 2024 à mars 2025) diffusée le 2 avril 2025

■ TA de la Guadeloupe

La publication intitulée *La lettre de jurisprudence* analyse les principaux jugements rendus par les tribunaux administratifs de la Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Elle paraît plusieurs fois par an :

- [Lettre de jurisprudence n° 8](#) parue le 7 juillet 2025
- [Lettre de jurisprudence n° 7](#) parue le 19 février 2025

■ TA de Marseille

La *Lettre de jurisprudence* du tribunal administratif de Marseille présente les jugements importants du tribunal et paraît deux fois par an :

- [Lettre n° 12](#) diffusée le 2 octobre 2025
- [Lettre n° 11](#) diffusée le 23 janvier 2025



■ TA de Melun

La *Lettre de jurisprudence* du tribunal administratif de Melun présente une sélection des décisions les plus marquantes rendues sur les deux dernières années :

- [Lettre de jurisprudence n° 37](#) (jugements de décembre 2024 à juin 2025) diffusée le 3 juillet 2025

■ TA de Poitiers

Dans le cadre d'un partenariat ancien et privilégié avec la faculté de droit de l'université de Poitiers, le tribunal administratif de Poitiers publie régulièrement des commentaires de jurisprudence rédigés par des maîtres de conférences et doctorants sur des décisions présentant un intérêt juridique particulier :

- [Commentaire de jurisprudence](#) diffusé le 22 août 2025
- [Commentaire de jurisprudence](#) (jugement 2202064) diffusé le 2 juin 2025

Enfin, chaque année, le tribunal administratif de Poitiers publie également son propre rapport d'activité :

- [TA de Poitiers - rapport d'activité 2024](#), publié le 3 avril 2025

■ TA de Montreuil

La Lettre de jurisprudence du tribunal administratif de Montreuil, intitulée *TAM93*, présente les jugements importants du tribunal et paraît une à deux fois par an :

- [Lettre n° 21](#) diffusée le 16 décembre 2025
- [Lettre n° 20](#) diffusée le 15 octobre 2025
- [Lettre n° 19](#) diffusée le 16 juillet 2025
- [Lettre n° 18](#) diffusée le 30 mai 2025
- [Lettre n° 17](#) diffusée le 3 avril 2025
- [Lettre n° 16](#) diffusée le 18 février 2025

■ TA de Nice

La publication intitulée *La lettre du tribunal administratif de Nice* est consacrée aux décisions et conclusions les plus significatives. Elle paraît plusieurs fois par an :

- [Lettre n° 59](#) diffusée le 22 octobre 2025
- [Lettre n° 58](#) diffusée le 26 juin 2025
- [Lettre n° 57](#) diffusée le 28 janvier 2025

■ TA d'Orléans

La *Lettre de jurisprudence* du tribunal administratif d'Orléans présente une sélection de jugements prononcés sur plusieurs années :

- [Lettre n° 37](#) (jugements de septembre 2022 à janvier 2024) diffusée le 24 janvier 2024

■ TA de Paris

La *Lettre de jurisprudence* du tribunal administratif de Paris présente les décisions remarquables du tribunal et paraît une à deux fois par an :

- [Lettre n° 69](#) (décisions marquantes pour l'année 2025) diffusée le 22 décembre 2025

■ TA de Rennes

Après treize années d'absence, la nouvelle *Lettre de jurisprudence* du tribunal administratif de Rennes présente une sélection de décisions emblématiques ou d'un intérêt juridique particulier, parfois enrichies des conclusions des rapporteurs publics pour permettre de mieux apprécier leur portée :

- [Lettre n° 25](#) (1^{er} semestre 2025) publiée le 20 septembre 2025
- [Lettre n° 24](#) (2nd semestre 2024) publiée le 30 janvier 2025

Cette nouvelle *Lettre de jurisprudence* présente à la fois des analyses de jurisprudence, les dernières actualités du tribunal, et une page d'histoire dédiée « Aux origines de la juridiction administrative rennaise ».

■ TA de Strasbourg

Le tribunal administratif de Strasbourg présente en début d'année une sélection des jugements les plus importants rendus l'année précédente :

- [Sélection 2024](#), diffusée le 6 janvier 2025

■ TA de Versailles

La *Lettre de jurisprudence* du tribunal administratif de Versailles présente une sélection des jugements rendus par la juridiction :

- [Lettre n° 2025/2](#) (jugements de septembre à octobre 2025) diffusée le 16 décembre 2025
- [Lettre n° 2025/1](#) (jugements de janvier à février 2025) diffusée le 10 avril 2025
- [Lettre n° 2024/7](#) (jugements de novembre à décembre 2024) diffusée le 6 février 2025

■ Cour nationale du droit d'asile (CNDA)

La Cour nationale du droit d'asile publie chaque année son rapport d'activité qui comporte notamment des informations relatives à son budget, à ses effectifs, au nombre de recours enregistrés, aux délais de jugement et au nombre de décisions rendues :

- [Rapport annuel 2024](#) publié le 3 février 2025

Nota :

Ne sont pas prises en compte dans ces publications les *plaquettes* présentant les chiffres clés des cours administratives d'appel, des tribunaux administratifs et de la CNDA, ainsi que les nombreux articles publiés dans les *revues juridiques* (*AJDA*, *RFDA*, *La Semaine juridique*, *Dalloz Actualité*, *RJE*, *Actualité juridique de la fonction publique*, *Les Petites Affiches*, etc.).



2. Les événements

Les événements organisés par les différentes juridictions administratives assurent une mission d'information publique en abordant des thèmes historiques ou d'actualité, ainsi que des problématiques précises. Ces manifestations sont gratuites, accessibles facilement en présentiel et souvent même en distanciel. Elles accueillent des publics très variés, reflets de la société, notamment des chercheurs, universitaires, experts, étudiants, avocats, magistrats, techniciens, représentants d'organisations et d'administrations publiques et privées, et bien sûr des citoyens qui souhaitent acquérir des compétences ou approfondir leurs connaissances.

L'objectif de ces événements est de permettre aux intervenants de présenter leurs travaux, leur savoir, d'échanger des idées, de confronter leurs points de vue, mais aussi de développer des collaborations. Ces manifestations servent, sur des sujets donnés, à valoriser et à diffuser les avancées juridiques, scientifiques et techniques en leur offrant les capacités de mobilisation et de communication des institutions.

Les événements organisés par les différentes juridictions administratives contribuent ainsi à offrir des clés de compréhension sur des missions ou pour des décisions qui nécessitent une vulgarisation auprès d'un public plus large.

2.1. Les événements organisés par le Conseil d'État

Le Conseil d'État a organisé ou co-organisé, en 2025, **plus d'une vingtaine d'événements** dans un but d'ouverture des travaux du Conseil d'État sur des thèmes de réflexion et d'actualité intéressant son rôle de juge comme sa fonction consultative :

- dans le cadre des **colloques** (« Regards croisés ») élaborés par la section des études, de la prospective et de la coopération (SEPCO) du Conseil d'État en partenariat avec la Cour de cassation, la Cour des comptes, le Défenseur des droits ou le Conseil national de l'évaluation des normes, tous les deux ans, alternativement au Conseil d'État ou au sein des institutions partenaires ;
- dans le cadre des **Entretiens du Conseil d'État**, préparés par la section des études, de la prospective et de la coopération, avec les sections consultatives et celle du contentieux ;
- dans le cadre du **cycle de conférences « Entreprises et droits humains »** organisées par la Cour de cassation, le Conseil d'État (SEPCO), l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, l'École de Droit de la Sorbonne (université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) et la Société de législation comparée.



– dans le cadre des **Rencontres-débat** avec le Conseil d’État, afin de valoriser chaque année le rapport d’activité de la juridiction administrative.

Ces débats sont publics et peuvent être visionnés sur le site internet du Conseil d’État (lorsqu’ils se sont tenus au Conseil d’État).

Calendrier des événements organisés en 2025

Mardi 21 janvier 2025 Entretiens du Conseil d’État – édition « Europe » : « <i>La régulation des réseaux sociaux à l’heure européenne</i> »	5 intervenants 92 participants en salle d’Assemblée générale du Conseil d’État
Lundi 3 février 2025 Conférence inaugurale « <i>Entreprises et droits humains : les droits humains, un sujet pour l’entreprise ?</i> »	7 intervenants 110 participants en Grand’chambre de la Cour de cassation
Vendredi 7 février 2025 « <i>Regards croisés : le Défenseur des droits et le juge</i> » coorganisés par le Conseil d’État, la Cour de cassation et le Défenseur des droits	18 intervenants 121 participants en Grand’chambre de la Cour de cassation
Vendredi 7 mars 2025 Conférence pour l’Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) : présentation de l’étude annuelle 2024 consacrée à la « <i>Souveraineté</i> »	3 intervenants 100 participants en salle d’Assemblée générale du Conseil d’État
Mercredi 26 mars 2025 Entretiens du Conseil d’État – édition « Social » - Séquence 1/3 : « <i>80 ans de la sécurité sociale : construire, dialoguer, réformer</i> »	10 intervenants 80 participants en salle d’Assemblée générale du Conseil d’État
Mercredi 9 avril 2025 Colloque organisé en partenariat avec l’Association française de droit du travail et de la sécurité sociale (AFDT)	10 intervenants 88 participants en salle d’Assemblée générale du Conseil d’État
Lundi 5 mai 2025 Conférence « <i>Entreprises et droits humains : enjeux de compétences</i> »	6 intervenants 85 participants en salle d’Assemblée générale du Conseil d’État
Mardi 13 mai 2025 Rencontre-débat à l’occasion de la sortie du rapport d’activité de la juridiction administrative pour l’année 2024 – édition « Tout public »	11 intervenants 102 participants en salle d’Assemblée générale du Conseil d’État
Mercredi 14 mai 2025 Rencontre-débat au format séminaire à l’occasion de la sortie du rapport d’activité de la juridiction administrative pour l’année 2023 – édition « Administrations »	9 intervenants 29 participants
Mercredi 21 mai 2025 Entretiens du Conseil d’État – édition « Social » - séquence 2/3 : « <i>80 ans de la sécurité sociale : financement de la sécurité sociale : comment garantir la solidarité ?</i> »	6 intervenants 92 participants en salle d’Assemblée générale du Conseil d’État

Vendredi 23 mai 2025 « <i>Regards croisés : le juge et le contrat</i> » coorganisés par le Conseil d'État et la Cour de cassation	25 intervenants 110 participants en Grand'chambre de la Cour de cassation
Mercredi 22 octobre 2025 Entretiens du Conseil d'État – édition « Social » - séquence 3/3 : « <i>80 ans de la sécurité sociale : la sécurité sociale et le juge</i> »	4 intervenants 83 participants en salle d'Assemblée générale du Conseil d'État
Mardi 25 novembre 2025 Entretiens du Conseil État – édition « Économie » : « <i>La politique publique de l'eau : son financement et sa gouvernance sont-ils adaptés aux enjeux actuels ?</i> »	11 intervenants 96 participants en salle d'Assemblée générale du Conseil d'État
Mardi 2 décembre 2025 Entretiens du Conseil État – édition « Administration » : « <i>Les 20 ans du statut général des militaires : le militaire, un « fonctionnaire » comme les autres ?</i> »	27 intervenants 96 participants le matin et 75 participants l'après-midi en salle d'Assemblée générale du Conseil d'État
Mardi 16 décembre 2025 Entretiens du Conseil État – édition « Contentieux » : « <i>Le juge et la hiérarchie des normes</i> »	17 intervenants 89 participants en salle d'Assemblée générale du Conseil d'État
Étude annuelle 2025 : conférences du cycle « Inscrire l'action publique dans le temps long »	
Mercredi 15 janvier 2025 : « <i>Temps long et démocratie</i> »	3 intervenants 98 participants en salle d'Assemblée générale du Conseil d'État
Mercredi 12 février 2025 : « <i>Temps long et urgences climatiques</i> »	5 intervenants 96 participants en salle d'Assemblée générale du Conseil d'État
Mercredi 12 mars 2025 : « <i>Temps long et outils de l'action publique</i> »	6 intervenants 95 participants en salle d'Assemblée générale du Conseil d'État
Mardi 29 avril 2025 : « <i>Regards croisés sur le temps long</i> »	5 intervenants 99 participants en salle d'Assemblée générale du Conseil d'État
Étude annuelle 2026 : conférence du cycle « la mer et les politiques publiques »	
Mercredi 15 octobre – Conférence inaugurale de l'étude annuelle 2026 : « <i>La mer et les politiques publiques</i> »	6 intervenants 97 participants en salle d'Assemblée générale du Conseil d'État
Conférences et colloques du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative	
Lundi 27 janvier 2025 : <i>Maurice Lagrange : trajectoire d'un conseiller d'État, de Vichy à la Cour de justice des Communautés européennes</i>	1 intervenant 35 participants en salle d'Assemblée générale du Conseil d'État
Lundi 12 mai 2025 : <i>Les 150 ans de l'arrêt « Prince Napoléon »</i>	11 intervenants 90 participants en salle d'Assemblée générale du Conseil d'État



Vendredi 10 octobre 2025 : <i>Depuis 150 ans, le Conseil d'État au cœur du Palais-Royal</i>	22 intervenants 88 participants en salle d'Assemblée générale du Conseil d'État
Vendredi 24 octobre 2025 : <i>Les leçons d'un parcours singulier : Jean-Paul Costa</i>	14 intervenants 50 participants en salle d'Assemblée générale du Conseil d'État

Ces manifestations contribuent au dialogue qu'entretient le Conseil d'État avec les autres partenaires du droit : l'Université, les praticiens, les partenaires économiques et sociaux, les fonctionnaires et agents de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux. En 2025, près de 250 intervenants ont participé aux activités évenementielles du Conseil d'État.

Afin d'élargir et de démultiplier l'audience des événements qu'il organise au Palais-Royal, le Conseil d'État les diffuse en direct et en rediffusion sur son site internet et sur ses comptes sociaux (Youtube, X, Bluesky et LinkedIn).

Environ 50 000 personnes se sont connectées en 2025 pour suivre ou revoir l'un de ces événements en ligne, soit près de 2 800 spectateurs par événement retransmis. Les idées et réflexions évoquées au cours de ces événements trouvent un nouveau rebond quelques jours plus tard à travers la réalisation et la diffusion des « **apartés** ». Ces formats vidéo courts, adaptés aux usages en ligne, donnent la parole aux intervenants et aux grands témoins qui reviennent en quelques minutes sur l'essentiel de leurs interventions. Diffusés sur le site internet et sur les réseaux sociaux du Conseil d'État, ces apartés permettent au public de découvrir en ligne un condensé des idées exprimées lors des événements, et d'y réagir. Au total, une vingtaine d'apartés ont été diffusés en 2025 et ont obtenu plus de 100 000 vues.

2.1.1. Les Entretiens du Conseil d'État

Des Entretiens sont organisés chaque année par la section des études, de la prospective et de la coopération (SEPCO) du Conseil d'État en étroite collaboration avec les sections consultatives (administration, sociale, travaux publics, finances et intérieur) et la section du contentieux. Un dossier documentaire est remis au public lors de chaque manifestation, appelé « dossier du participant », comprenant des éléments de problématique et des références bibliographiques et juridiques. Ce dossier est également disponible sur le site internet du Conseil d'État.

Depuis 2024, dans un souci de visibilité et pour faciliter les actions de communication, ces événements apparaissent tous sous l'appellation « Entretiens du Conseil État », suivi par l'édition « Intérieur », « Économie », « Social », « Administration », « Contentieux » ou « Europe ».

■ Les Entretiens du Conseil d'État – édition « Europe »

Mardi 21 janvier 2025 : « [La régulation des réseaux sociaux à l'heure européenne](#) »

L'édition « Europe » vise à contribuer à fournir des clés d'analyse et de compréhension des enjeux du droit européen sur des questions qui concernent spécifiquement le Conseil d'État.

La deuxième édition de ces Entretiens, qui a été consacrée à « la régulation des réseaux sociaux à l’heure européenne » contribue à assurer un suivi de l’étude annuelle 2022 sur la régulation des réseaux sociaux. Deux ans après cette étude, le Conseil d’État a souhaité faire un point dans le contexte de la mise en œuvre des deux règlements européens adoptés en 2022 sur ce sujet : le *Digital Markets Act* (DMA) et le *Digital Services Act* (DSA), règlements qui visent à garantir aux Européens des marchés numériques plus équitables et ouverts, ainsi que limiter la diffusion en ligne de contenus et produits illicites.

- Ouverture : Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d’État
- Animation : Martine de Boisdeffre, présidente de la SEPCO
- Intervenants :
 - Olivier Guersent, directeur général de la Concurrence à la Commission européenne
 - Roch-Olivier Maistre, président de l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom)
 - Joëlle Toledano, professeure émérite en économie, associée à la chaire « gouvernance et régulation » de l’université Paris-Dauphine, membre de l’académie des technologies

■ Les Entretiens du Conseil d’État – édition « Social »

Entretiens co-organisés avec la section sociale du Conseil d’État.

À l’occasion du 80^e anniversaire de l’ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, l’édition 2025 des Entretiens du Conseil d’État en droit social s’est articulée autour de trois séquences distinctes réparties dans l’année permettant ainsi d’aborder plusieurs des principales questions qui ont marqué l’institution depuis sa création et de revenir sur les étapes les plus importantes de son histoire.

La première séquence a été consacrée aux liens entre la sécurité sociale et le Conseil d’État, illustrés par de grandes figures comme Pierre Laroque, l’un des inspirateurs du projet de 1945 et des artisans de sa mise en œuvre, ainsi que par l’action des formations consultatives du Conseil d’État chargées de l’examen des projets de texte relatifs à la sécurité sociale, notamment ceux portant sur ses différentes réformes.

Les échanges ont ensuite porté sur les rapports entre la sécurité sociale et les partenaires sociaux. Ceux-ci, directement ou à travers le Conseil économique, social et environnemental, ont été impliqués dans la conception puis le fonctionnement de la sécurité sociale, sous des formes qui ont évolué au cours du temps, en particulier lors des réformes du système de sécurité sociale de 1967 et de 1995-1996.

1. Mercredi 26 mars 2025 – « [80 ans de la sécurité sociale : construire, dialoguer, réformer](#) »

- Ouverture : Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d’État
- Table ronde n° 1 – La sécurité sociale et le Conseil d’État
- Animation : Isabelle Vacarie, professeure émérite de l’université Paris Nanterre



■ Intervenants :

– *Pierre Laroque : de la direction de la sécurité sociale à la section sociale, en intégrant l'apport de Georges Cahen-Salvador* : Michel Laroque, inspecteur général des affaires sociales honoraire, membre du comité d'histoire de la sécurité sociale, vice-président de la Fondation CEDIAS-Musée social et Nicole Questiaux, présidente de section honoraire du Conseil d'État

– *La réforme de l'assurance-maladie et la révision constitutionnelle de 1996* : Alain Juppé, membre du Conseil constitutionnel, ancien Premier ministre

– *La sécurité sociale vue de la section sociale du Conseil d'État* : Francis Lamy, président de la section sociale du Conseil d'État

■ Table ronde n° 2 – La sécurité sociale et les partenaires sociaux

■ Animation : Jean-Denis Combrexelle, président de section honoraire du Conseil d'État

■ Intervenants :

– *De la caisse nationale de sécurité sociale aux cinq branches actuelles de la sécurité sociale* : Dominique Libault, président du Haut Conseil du financement de la protection sociale, directeur de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (EN3S)

– *Élections et désignation des représentants dans les caisses de la sécurité sociale* : Jocelyne Cabanal, secrétaire nationale CFTD et Diane Milleron-Deperrois, directrice générale Axa Santé & Collectives, membre du comité exécutif du Medef et co-présidente de la « commission de la réforme de la protection sociale »

– *Le Conseil économique, social et environnemental et la sécurité sociale* : Thierry Beaudet, président du Conseil économique, social et environnemental

■ Conclusion : Jean-Denis Combrexelle

2. Mercredi 21 mai 2025 – « 80 ans de la sécurité sociale : financement de la sécurité sociale : comment garantir la solidarité ? »

Après une première séquence consacrée aux liens entre la sécurité sociale et le Conseil d'État ainsi qu'aux liens entre la sécurité sociale et les partenaires sociaux, la deuxième séquence a porté sur les enjeux de son financement. Cette question a en effet été structurante dès la conception de cette institution et dans ses réformes successives : elle est au croisement de la nécessité d'assurer la pérennité du système, en particulier face à des déficits récurrents, et des évolutions de court et long termes de la société, notamment sur les plans démographique, économique, social et sanitaire.

Cette séquence a permis de revenir sur l'évolution des comptes de la sécurité sociale, d'évoquer de manière comparative, au regard de ces enjeux financiers, les régimes de sécurité sociale, ainsi que d'étudier les changements intervenus concernant les ressources de la sécurité sociale et leur place parmi les prélèvements obligatoires.

■ Ouverture : Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

■ Animation : Martine de Boisdeffre, présidente de la SEPCO

■ **Intervenants :**

- *Vision comparative des régimes de sécurité sociale* : Rémi Pellet, professeur de droit et finances sociales à l'université Paris Cité et à Sciences Po Paris ;
- *La place de la sécurité sociale dans les prélèvements obligatoires en France* : Pierre Pribile, directeur de la sécurité sociale ;
- *Les enjeux du financement de la sécurité sociale* : des cotisations sociales à la CSG : Pierre-Louis Bras, inspecteur général des affaires sociales, ancien président du conseil d'orientation des retraites, ancien directeur de la sécurité sociale ;
- *Évolution des comptes de la sécurité sociale* : Bernard Lejeune, président de la 6^e chambre de la Cour des comptes (sécurité sociale, santé, secteur médico-social).

3. Mercredi 22 octobre 2025 – « [80 ans de la sécurité sociale : la sécurité sociale et le juge](#) »

Après une première séquence consacrée aux liens entre la sécurité sociale et le Conseil d'État ainsi qu'aux liens entre la sécurité sociale et les partenaires sociaux, et une deuxième séquence durant laquelle les intervenants ont débattu des enjeux de son financement, la troisième et dernière séquence aborde le rôle joué par les juridictions dans l'évolution de la sécurité sociale au cours des dernières décennies et les perspectives pour les enjeux du présent et de l'avenir.

■ **Ouverture** : Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

■ **Animation** : Christophe Chantepy, président de la section du contentieux du Conseil d'État

■ **Intervenants :**

- Martin Collet, professeur de droit public - université Panthéon-Assas (Paris II) : *Les bases constitutionnelles*
- Agnès Martinel, présidente de la 2^e chambre civile de la Cour de cassation : *Le juge judiciaire*
- Jean-Luc Matt, rapporteur à la section de l'intérieur et à la 1^{re} chambre de la section du contentieux : *La jurisprudence administrative en matière de sécurité sociale*

Conclusion : Francis Lamy, président de la section sociale du Conseil d'État

■ **Les entretiens du Conseil d'État – édition « Économie »**

Mardi 25 novembre 2025 : « [Électricité et droit](#) »

Entretiens co-organisés avec les sections des finances et des travaux publics du Conseil d'État.

L'électricité tient une place cruciale dans notre économie comme dans notre vie quotidienne, place qui va encore s'accroître avec la transition énergétique. Les conditions de sa production, de son transport, de sa consommation ainsi que son prix sont donc essentielles et sont largement influencées par son régime juridique, administratif, fiscal.



Quel mix énergétique, combinant sources renouvelables et non-renouvelables, pour réduire l'empreinte carbone tout en assurant un approvisionnement fiable et quelles conséquences sur les infrastructures ? Comment favoriser l'adaptation des réseaux de distribution à l'intermittence des énergies renouvelables ? Quel juste prix de l'électricité pour répondre à ces enjeux ? Quel équilibre favoriser entre la nécessité de garantir des prix abordables et le soutien à des solutions durables ?

■ Ouverture : Edmond Honorat, président de la section des travaux publics du Conseil d'État

■ Table ronde n° 1 – Produire durablement une électricité sûre ?

Cette 1^{re} table ronde est consacrée à la problématique du mix énergétique, de la production, des réseaux et tentait de répondre aux questions relatives aux sources et aux infrastructures de l'électricité (production et transport).

■ Animation : Edmond Honorat

■ Intervenants :

– Hélène Gassin, consultante en stratégies territoriales dans le secteur de l'énergie, présidente de l'association Négawatt

– Jean-Bernard Lévy, ancien président-directeur général d'EDF

– Pierre-Laurent Lucille, chef économiste Groupe ENGIE

– Sophie Murlon, directrice générale de l'énergie et du climat au ministère de la transition écologique

■ Table ronde n° 2 – Garantir à toutes et tous une électricité au juste prix ?

Cette seconde table ronde examine la problématique du financement de ce système et du prix de l'électricité (quels marchés et quels mécanismes de régulation ?).

■ Animation : Philippe Josse, président de la section des finances du Conseil d'État

■ Intervenants :

– Pierre-André de Chalendar, ancien président-directeur général et actuel président d'honneur de Saint-Gobain, président de l'institut de l'entreprise, co-président de la fabrique de l'industrie

– Bastien Lignereux, rapporteur à la section des finances et rapporteur public à la 9^e chambre de la section du Conseil d'État

– Jacques Percebois, économiste, professeur émérite à l'université de Montpellier, directeur du Centre de recherche en économie et droit de l'énergie (CREDEN)

– Emmanuelle Wargon, présidente de la Commission de régulation de l'énergie

■ Conclusion : Marie Lamoureux, professeure à l'université d'Aix-Marseille, directrice du Master 2 Droit de l'énergie



■ Les Entretiens du Conseil d'État – édition « Administration »

Mardi 2 décembre 2025 : « Les 20 ans du statut général des militaires : le militaire, un « fonctionnaire » comme les autres ? »

Entretiens (première édition 2025) co-organisés avec la section de l'administration du Conseil d'État en partenariat le ministère des Armées et des Anciens combattants.

Le militaire est-il un « fonctionnaire » comme les autres ? La réponse est évidemment non même si, depuis vingt ans, un statut général s'applique désormais à lui. Promulguée le 24 mars 2005, loi n° 2005-270 portant statut général des militaires a profondément modernisé le cadre juridique du métier de militaire. Institué pour garantir la spécificité des forces armées tout en assurant la protection juridique et sociale des militaires, ce statut s'est trouvé, au fil du temps, confronté aux mutations profondes du monde du travail, des politiques publiques et du droit.

Ce colloque entendait ainsi interroger la manière dont ce statut singulier a su se maintenir, s'adapter ou se transformer face à ces changements, selon deux axes :

- celui des politiques d'emploi, avec les enjeux d'attractivité, de recrutement, de mobilité, de reconversion et d'adaptation aux transformations du monde du travail.
- celui des droits fondamentaux, autour de la conciliation entre exigences de la défense nationale et respect des libertés et protections individuelles.

Chercheurs, juristes, responsables institutionnels et acteurs du monde militaire ont croisé leurs analyses pour éclairer les perspectives d'avenir du statut militaire et la reconnaissance de la condition de soldat au service de la Nation.

- Ouverture : Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État
- Grand témoin : Général d'armée Thierry Burkhard, chef d'état-major des Armées de 2021 à 2025

1^{re} partie « Le statut à l'épreuve des politiques d'emploi : bilan 20 ans après et perspectives d'avenir »

- Animateur : Xavier Latour, professeur de droit public, université Côte d'Azur, doyen honoraire de la faculté de droit et science politique, président de l'association française de droit de la sécurité et de la défense.

■ Table ronde n° 1 : disponibilité et aptitude

- Olivier Bouchery, directeur des ressources humaines du ministère des Armées
- Général de corps d'armée Jean-Philippe Crach, officier général « stratégie des ressources humaines » de l'état-major des Armées
- Alexis Goin, maître des requêtes au Conseil d'État

■ Table ronde n° 2 : statut et cercles concentriques

- Général d'armée aérienne Eric Autellet, membre du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM), ancien major général des armées



– Olivier Japiot, président de la 7^e chambre de la section du contentieux du Conseil d’État

– Général de division Guillaume Le Segretain du Patis, chef de la division « cohésion nationale » de l’état-major des Armées

■ Table ronde n° 3 : obligations et protections

– Général de corps d’armée Edouard Hubscher, directeur des ressources humaines de la gendarmerie nationale

– Laurence Marion, directrice des affaires juridiques du ministère des Armées

– Anne-Sophie Traversac, maître de conférences en droit public à l’université Paris-Panthéon-Assas

2^e partie « Statut et droits fondamentaux : bilan 20 ans après et perspectives d’avenir »

■ Animatrice : Christine Maugüé, présidente de la section de l’administration du Conseil d’État

■ Table ronde n° 1 : liberté d’expression et représentation

– Yves d’Hérouville, membre du Haut Comité d’évaluation de la condition militaire, président de l’institut des dirigeants d’associations et fondations

– Marc Pichon de Vendeuil, rapporteur public à la 7^e chambre de la section du contentieux du Conseil d’État

– Général de division Hervé Pierre, chef du bureau des officiers généraux du cabinet du ministre des Armées

■ Table ronde n° 2 : éthique et déontologie

– Général de corps aérien Christophe Pages, inspecteur de l’armée de l’air et de l’espace

– Bernard Pêcheur, président de section honoraire du Conseil d’État, président du comité d’éthique de la défense

– Odile Piérart, conseillère d’État honoraire, présidente de la commission de déontologie des militaires

– Béatrice Thomas-Tual, maître de conférences HDR en droit public émérite de l’université de Brest, université de Bretagne Occidentale, doyen honoraire de la faculté de droit, économie, gestion et AES de Brest

■ Table ronde n° 3 : le rôle du Haut Comité d’évaluation de la condition militaire : bilan des 20 dernières années et perspectives pour les 20 prochaines années

– Général de corps d’armée Frédéric Gout, directeur des ressources humaines de l’armée de terre

– Catherine de Salins, conseillère d’État honoraire, présidente du Haut Comité d’évaluation de la condition militaire

– Jean-Christophe Videlin, professeur de droit public, doyen de la faculté de droit de Grenoble



■ Conclusions :

- Amiral François-Xavier Polderman, major général des Armées
- Bernard Pêcheur, président de section honoraire du Conseil d'État, président du comité d'éthique de la défense

■ **Les Entretiens du Conseil d'État – édition « Contentieux »**

Mardi 16 décembre 2025 : « [Le juge et la hiérarchie des normes](#) »

Entretiens co-organisés avec la section du contentieux du Conseil d'État en partenariat avec l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

Au cœur des enjeux contemporains du droit, alors que s'intensifient les interactions entre les sources normatives nationales, européennes et internationales, la question de la hiérarchie des normes présente une dimension nouvelle. Face à la pluralité et parfois à la concurrence de ces normes, le juge, pour trancher les litiges qui lui sont soumis, doit assurer leur interprétation, leur articulation, leur interprétation et leur mise en œuvre.

Ces Entretiens proposaient d'explorer, à travers un débat introductif et deux tables rondes, les fondements, les enjeux et les évolutions de la hiérarchie des normes dans le contentieux contemporain. Il s'agissait d'interroger à la fois les fondements d'une telle hiérarchie, sa structuration effective et la place respective des différents acteurs – producteurs de normes, juridictions nationales et européennes, administrations.

■ Ouverture : Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

■ Débat d'introduction

■ Animation : Paule Gonzalès, journaliste au *Figaro*

■ Intervenants :

- Régis Froger, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation
- Anne Levade, professeure de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- François Saint-Bonnet, professeur d'histoire du droit et des institutions à l'université Paris II Panthéon-Assas

■ Table ronde n° 1 : Le juge et la hiérarchie des normes : quelle hiérarchie ?

Animation : Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'État

■ Intervenants :

- Dorothee Féliers, avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation, SCP Waquet, Farge, Hazan, Féliers
- Stéphane Gervasoni, juge à la Cour de justice de l'Union européenne
- Véronique Malbec, membre du Conseil constitutionnel
- Mattias Wendel, professeur de droit public et de droit européen à l'université de Hambourg



- Table ronde n° 2 : Le juge et la hiérarchie des normes : qui fait la norme ?
- Animation : François Molinié, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, ancien président de l’Ordre.
- Intervenants :
 - Pascale Fombeur, présidente de la cour administrative d’appel de Paris
 - Sacha Houlié, député de la 2^e circonscription de la Vienne, ancien président de la commission des lois de l’Assemblée nationale
 - Clemens Ladenburger, directeur général adjoint du service juridique de la Commission européenne
 - Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement
- Conclusions :
 - Christophe Chantepy, président de la section du contentieux du Conseil d’État
 - Thomas Lyon-Caen, président de l’Ordre des avocats au Conseil d’État et à la Cour de cassation

2.1.2. Les cycles de conférences du Conseil d’État

Le Conseil d’État (SEPCO) organise depuis 2010 des cycles de conférences conçus dans un cadre annuel ou pluriannuel. Chaque débat, d’une durée de deux heures en fin de journée, réunit plusieurs intervenants autour d’un modérateur, pour aborder une thématique particulière qui donnera lieu à des échanges avec le public.

Le cycle de conférences sur le thème de « *L’inscription de l’action publique dans le temps long* », inauguré en 2024, s’est achevé en mai 2025 au terme de sa cinquième conférence ; celui sur « *La mer et les politiques publiques* », thème retenu pour la prochaine étude annuelle du Conseil d’État (à paraître en septembre 2026), a commencé le 15 octobre 2025, date de la conférence inaugurale.

À cette activité, s’ajoute enfin celle du Comité d’histoire du Conseil d’État et de la juridiction administrative qui a assuré en 2025 l’organisation de 4 événements sur l’histoire de la juridiction administrative.

■ **Cycle de conférences sur « *L’inscription de l’action publique dans le temps long* » (2024-2025)**

Lancé en novembre 2025 par la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d’État, ce cycle de conférences a été conçu en appui aux travaux d’élaboration de l’étude annuelle du Conseil d’État pour 2025, afin que des pistes de



réflexion puissent nourrir de façon concrète et utile son contenu. [Cinq conférences thématiques](#) de deux heures ont été programmées, dont les quatre dernières se sont tenues en 2025 :

Mercredi 15 janvier 2025 – 2^e conférence : « *Penser le temps long en démocratie* »

- Ouverture et modération : Francis Lamy, président de la section sociale du Conseil d'État
- Intervenants :
 - Jacques Attali, écrivain
 - Brice Teinturier, directeur général délégué – Ipsos France

Mercredi 12 février 2025 – 3^e conférence : « *Temps long et urgences climatiques* »

- Ouverture et animation : Edmond Honorat, président de la section des travaux publics du Conseil d'État
- Intervenants :
 - Antoine Gatet, président de France Nature Environnement, juriste en droit de l'environnement
 - Florence Lustman, présidente de France Assureurs
 - Valérie Masson-Delmotte, chercheuse en sciences du climat
 - Antoine Pellion, secrétaire général à la planification écologique auprès du Premier ministre

Mercredi 12 mars 2025 – 4^e conférence : « *Temps long et outils de l'action publique* »

- Ouverture : Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État
- Animation : Christine Maugüé, présidente de la section de l'administration du Conseil d'État
- Intervenants :
 - Roselyne Bachelot-Narquin, ancienne ministre, docteure en pharmacie
 - Laurent Berger, directeur de l'institut mutualiste pour l'environnement et la solidarité – Crédit Mutuel Alliance Fédérale
 - Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)
 - Patrice Vergriete, ancien ministre, maire de Dunkerque, président de la communauté urbaine de Dunkerque, président de l'agence nationale pour la rénovation urbaine

Mardi 29 avril 2025 – conférence de clôture : « *Regards croisés sur le temps long* »

- Ouverture : Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État
- Animation : Fabien Raynaud, président adjoint de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État



■ Intervenants :

- Matti Anttonen, Secrétaire d'État, ministère des Affaires étrangères de Finlande (2018 à 2022), Ambassadeur de Finlande en France
- Sophie Pedder, cheffe du bureau de Paris du magazine *The Economist*
- Pierre Rosanvallon, professeur émérite au Collège de France

L'étude annuelle a été publiée en septembre 2025 (cf. *supra* [partie 3 point 1.1.1](#) pour sa présentation).

■ **Cycle de conférences sur « La mer et les politiques publiques » (2025-2026)**

Pour la seizième édition de son cycle de conférences, le Conseil d'État (SEPCO) a une nouvelle fois choisi de retenir pour thème celui de son étude annuelle 2026 : *La mer et les politiques publiques* (cf. *supra* [partie 3 point 1.1.2](#) pour sa présentation).

La [conférence inaugurale](#) de ce cycle s'est tenue le **mercredi 15 octobre 2025**.

La mer et les océans, qui représentent plus de 70 % de la surface du globe, constituent un enjeu crucial tant au plan scientifique et écologique que stratégique et économique et la France, qui compte près de 20.000 kilomètres de côtes et représente la deuxième zone économique exclusive du monde grâce notamment aux outre-mer, a un rôle particulier à jouer à cet égard, y compris à l'échelle européenne et mondiale.

La première des cinq conférences du cycle consacrée à ce thème mettait en lumière et en perspective les problématiques actuelles autour d'une ligne directrice : quels objectifs pour notre pays et quelles actions publiques mettre en œuvre ?

- Ouverture : Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État
- Introduction et animation : Rémy Schwartz, président de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État
- Intervenants :
 - Christian Buchet, membre de l'Académie de marine, ancien secrétaire général du Grenelle de la mer, directeur scientifique du programme Océanides et directeur du centre d'études de la mer de l'institut catholique de Paris
 - Sylvie Dufour, directrice de recherche émérite CNRS, chargée de mission mer au Muséum national d'histoire naturelle
 - Erik Orsenna, écrivain, conseiller d'État honoraire, membre de l'Académie française
 - Amiral Nicolas Vaujour, chef d'état-major de la Marine
- Quatre autres conférences sont programmées en 2026 :
 - Conférence 2 – Les enjeux écologiques et économiques – Mercredi 14 janvier 2026
 - Conférence 3 – Les enjeux de défense et sécurité – Mercredi 18 mars 2026
 - Conférence 4 – La mer et le littoral – Mercredi 8 avril 2026 à Marseille
 - Conférence de clôture – Regards croisés – Mercredi 6 mai 2026

■ Cycle de conférences du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

En 2025, le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, qui promeut des travaux de recherche sur l'histoire de la juridiction, a organisé 4 événements.

Lundi 27 janvier 2025 : conférence « [Maurice Lagrange : trajectoire d'un conseiller d'État, de Vichy à la Cour de justice des Communautés européennes](#) »

S'il est aujourd'hui reconnu comme l'un des pères du droit européen, Maurice Lagrange a aussi durant les heures sombres de Vichy été responsable de la mise en œuvre du statut des juifs et rédacteur du statut – antisémite et antirépublicain – de la fonction publique. Le 27 janvier dernier, dans le cadre de ses conférences « *Vincent Wright* », le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative a accueilli le professeur des universités Michel Mangenot pour analyser la trajectoire ambivalente de ce conseiller d'État.

Lundi 12 mai 2025 : colloque « [Les 150 ans de l'arrêt « Prince Napoléon »](#) »

En 1875, avec la décision *Prince Napoléon* (CE, 19 février 1875, n° [46707](#)), le Conseil d'État reconnaît la possibilité pour le juge administratif de se prononcer sur la légalité d'un acte de l'administration, même si celui-ci a été pris pour des considérations politiques. À l'occasion des 150 ans de cette décision, le Conseil d'État a consacré un colloque, pour débattre de ce « grand arrêt » et revenir sur sa portée actuelle.

L'année 1875 est une année importante dans l'histoire du Conseil d'État, marquée à la fois par son installation au Palais-Royal et son premier grand arrêt. Si la décision *Prince Napoléon* est reconnue aujourd'hui pour sa place dans la jurisprudence, les enjeux de l'affaire étaient à l'époque, sinon modestes, du moins purement symboliques.

Vendredi 10 octobre 2025 : colloque « [Depuis 150 ans, le Conseil d'État au cœur du Palais-Royal](#) »

Après la destruction du Palais d'Orsay sous la Commune, le Conseil d'État s'installe au Palais-Royal le 21 novembre 1875. Pour commémorer le 150^e anniversaire de cet événement, le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative a proposé un colloque pour évoquer la transformation de ce lieu emblématique de Paris, induite par l'évolution des missions de la justice administrative.

Vendredi 24 octobre 2025 : colloque « [Les leçons d'un parcours singulier : Jean-Paul Costa](#) »

Le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative a organisé un colloque consacré à Jean-Paul Costa (1941-2023). L'occasion de revenir sur le parcours de cette figure emblématique du Conseil d'État, dont la carrière a été marquée par ses engagements sur les questions de l'éducation, de l'enseignement supérieur, de l'accès au droit mais aussi des droits de l'Homme.



2.1.3. Les Rencontres-débat avec le Conseil d'État

Ces Rencontres-débat sont organisées, depuis 2024, pour valoriser la publication du rapport d'activité de la juridiction administrative, autour de deux événements aux publics distincts.

■ Rencontre-débat « Tout public » – mardi 13 mai 2025

La juridiction administrative présente son rôle et sa place au service de l'État de droit, ainsi que les problématiques auxquelles elle a été confrontée au cours de l'année écoulée.

- Introduction : Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État
- Table ronde n° 1 : Les grandes décisions et grands avis de 2024
- Animation : Martine de Boisdeffre, présidente de la SEPCO
- Intervenants :
 - Christophe Chantepy, président de la section du contentieux du Conseil d'État
 - Mathieu Héronard, président de la Cour nationale du droit d'asile
 - Francis Lamy, président de la section sociale du Conseil d'État
 - Geneviève Verley-Cheynel, présidente de la cour administrative d'appel de Douai
- Table ronde n° 2 : Les travaux réalisés en 2024 sur la simplification
- Animation : Rémi Bouchez, président du groupe de travail de l'étude « simplification »
- Intervenants :
 - Valérie Delnaud, directrice des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice
 - Guillaume Goulard, président adjoint de la section de l'intérieur du Conseil d'État
 - Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement
 - Olivier Renaudie, professeur de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

■ Rencontre-débat « Administrations » – mercredi 14 mai 2025

L'objectif est le partage des problématiques respectives pour développer et approfondir le lien avec les administrations.

Public : secrétariat général du Gouvernement, inspections générales de l'administration, secrétariats généraux et directions des affaires juridiques des administrations centrales.

- Introduction par Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État
- Table ronde n° 1 : Les grandes décisions et grands avis de 2024
- Animation : Fabien Raynaud, président adjoint de la SEPCO

- Intervenants :
 - Jean-Pierre Dussuet, président du tribunal administratif de Paris
 - Alexis Goin, responsable du centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d’État
 - Christine Maugué, présidente de la section de l’administration du Conseil d’État
- Table ronde n° 2 : Problématiques communes aux textes soumis au Conseil d’État
- Animation : Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général du Conseil d’État
- Intervenants :
 - Edmond Honorat, président de la section des travaux publics du Conseil d’État
 - Guillaume Odinet, directeur, adjoint à la secrétaire générale du Gouvernement
 - Marion Ubaud-Bergeron, professeure de droit public à l’université de Montpellier

2.1.4. Les colloques organisés en partenariat

Le Conseil d’État veille dans l’organisation de ces colloques à la diversité et à la qualité des partenariats scientifiques et opérationnels qu’il noue à cette occasion. En 2025, la section des études, de la prospective et de la coopération a poursuivi les partenariats institués avec la Cour de cassation et le Défenseur des droits sous forme d’évènements : « **les Regards croisés** ».

■ Colloque « Regards croisés » Conseil d’État, Cour de cassation et Défenseur des droits

Vendredi 7 février 2025 : « [Le Défenseur des droits et le juge](#) » en Grand’chambre de la Cour de cassation

Ce colloque réunissait le Défenseur des droits, la Cour de cassation et le Conseil d’État, afin qu’ils réfléchissent ensemble à la complémentarité entre le rôle joué par celui-ci et la mission que remplissent les juridictions. Il s’agissait de penser les voies et moyens de cette synergie, au plan des principes aussi bien qu’à celui des pratiques quotidiennes, permettant ainsi au Défenseur des droits de proposer aux juridictions un éclairage toujours plus utile et pertinent.

- Allocution d’ouverture :
 - Gérald Darmanin, ministre de la justice, Garde des sceaux
- Introduction :
 - Christophe Soulard, Premier président de la Cour de cassation
 - Rémy Heitz, Procureur général près la Cour de cassation
 - Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d’État
 - Claire Hédon, Défenseure des droits



- Table ronde n° 1 – L’insertion du Défenseur des droits dans le paysage institutionnel
- Table ronde n° 2 – Le cœur des relations entre le Défenseur des droits et le juge : les observations en justice
- Table ronde n° 3 – Les relations entre le Défenseur des droits et les juridictions judiciaires : l’enjeu des enquêtes

■ Colloque « *Regards croisés* » Conseil d’État et Cour de cassation

Vendredi 23 mai 2025 : « [Le juge et le contrat](#) » en Grand’chambre de la Cour de cassation

Le Conseil d’État et la Cour de cassation ont choisi de consacrer la 8^e édition de leurs *Regards croisés* au thème du droit des contrats, saisi du double point de vue du juge administratif et judiciaire.

Bien que l’on distingue traditionnellement, de manière très nette, les contrats de droit privé et de droit administratif au regard de leurs spécificités respectives, l’un se caractérisant par la liberté contractuelle, l’autre par la préservation de l’intérêt général, la perspective doit être affinée, pour prendre la mesure de la richesse des interactions liant les deux ordres de juridiction, à la lumière des sources, des influences et des enjeux qui leur sont aujourd’hui communs.

Les différentes interventions et les échanges qui les accompagnaient permettaient d’approfondir une réflexion d’ensemble sur les problématiques convergentes qui traversent ces deux droits, notamment celle du rapprochement de l’office des juges.

- Allocutions d’ouverture :
 - Christophe Soulard, Premier président de la Cour de cassation
 - Rémy Heitz, Procureur général près la Cour de cassation
 - Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d’État
- Propos introductif – Les grands enjeux du cadre juridique : convergences ou divergences par Bénédicte Fauvarque-Cosson, administratrice générale du CNAM, agrégée de droit privé et de sciences criminelles
- Table ronde n° 1 : Le renouveau de l’office du juge dans le domaine du contrat
- Table ronde n° 2 : L’attractivité du cadre juridique français
- Table ronde n° 3 : Le juge et les nouveaux champs du contrat
- Conclusions :
 - Christophe Jamin, professeur de droit privé à l’École de droit de Sciences Po Paris
 - Fabrice Melleray, professeur de droit public à l’École de droit de Sciences Po Paris

■ Cycle de conférences « *Entreprises et droits humains* »

En partenariat avec la Cour de cassation, le Conseil d’État (SEPCO), l’Ordre des avocats au Conseil d’État et à la Cour de Cassation, l’École de Droit de la Sorbonne



(université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) et la société de législation comparée, sous la direction scientifique de François Guy Trébulle, Marie de Pinieux et Agnès Roblot-Troizier – université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Lundi 5 mai 2025 en salle d'Assemblée générale du Conseil d'État – Conférence n° 2 « [Entreprises et droits humains : enjeux de compétences](#) »

Si l'entreprise contribue largement à la réalisation des droits humains, elle peut également être à l'origine de leur violation. À cet égard, le droit à réparation des victimes, pourtant garanti par une pluralité de textes internationaux et nationaux, se trouve bien souvent malmené dans le contexte de l'entreprise mondialisée. La société mère et l'entreprise donneuse d'ordre, les filiales, fournisseurs et sous-traitants sont répartis aux quatre coins du globe, un éclatement géographique à l'origine de multiples difficultés : devant quelle juridiction les victimes doivent-elles porter le litige ? Si les juridictions de l'État « hôte » devraient être saisies en premier lieu, le sous-développement de l'appareil judiciaire ou encore la corruption ont par le passé pu entraver leur droit à réparation. C'est pourquoi les juridictions de l'État « d'origine », où sont domiciliées les sociétés chefs de file, sont parfois sollicitées. Mais sur quel fondement peuvent-elles se reconnaître compétentes ? Quelle loi doivent-elles, en outre, appliquer ? Les lois relatives au devoir de vigilance peuvent-elles, à ce titre, être considérées comme des lois de police ?

Indépendamment de tout élément d'extranéité, la question de l'articulation des compétences entre le juge judiciaire et le juge administratif se pose. Si le rôle joué par ce dernier apparaît de prime abord moins évident, ses apports, tant d'un point de vue consultatif que contentieux, notamment s'agissant de la protection de l'exercice effectif de la liberté syndicale, sont importants et méritent d'être envisagés.

- Ouverture : Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État
- Animation : Agnès Roblot-Troizier, professeure à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, directrice de l'École de droit de la Sorbonne
- Intervenants :
 - Claire Bright, professeure associée en droit privé, directrice du Nova knowledge Centre on business, human rights and the environment à la Nova Law School à Lisbonne
 - Antoine Lyon-Caen, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation
 - Etienne Pataut, professeur à l'École de droit de la Sorbonne de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et co-directeur de la Revue trimestrielle de droit européen
 - Denis Piveteau, président adjoint de la section sociale du Conseil d'État

2.1.5. La rentrée 2025 du Conseil d'État

À l'occasion de la 4^e édition de la [rentrée du Conseil d'État](#), le mercredi 10 septembre 2025, Didier-Roland Tabuteau, vice-président, est revenu sur l'actualité de la juridiction administrative et a présenté l'étude annuelle 2025, « Inscrire l'action publique dans le temps long ». Cette nouvelle publication dresse un diagnostic des



difficultés de l'État à se projeter dans la durée et formule 20 propositions concrètes, destinées aux décideurs publics, pour donner au temps long toute sa place dans l'action publique (cf. *infra* [partie 3 point 1.1.1](#)).

2.1.6. L'appel à manifestation d'intérêts lancé par le Conseil d'État

Dans la continuité de sa démarche d'ouverture vers le monde académique, le Conseil d'État (SEPCO) renouvelle fin 2025 son appel à manifestation d'intérêts (AMI) auprès des universités pour l'année 2026. Cette initiative vise à soutenir des projets pédagogiques et scientifiques communs, renforçant ainsi les liens entre les étudiants et la justice administrative.

Après le succès d'une première édition lancée en 2024, le Conseil d'État réaffirme l'importance stratégique qu'il attache à ses relations avec les universités, en pérennisant cette dynamique de collaboration permettant à des établissements d'enseignement supérieur de proposer des partenariats avec l'institution pour diffuser la connaissance du droit public auprès des étudiants.

Retour sur les lauréats de l'édition 2024

À l'issue de l'appel à manifestation d'intérêts lancé en 2024, [7 projets concrets](#) permettant d'immerger les étudiants dans la réalité du droit public et de l'action juridictionnelle ont été retenus par le jury :

- Le podcast « [Le droit public dans la cité](#) » : co-réalisé avec la faculté de droit de Cergy Paris Université.
- Le projet « *Observer la fabrique de la loi depuis le Conseil d'État* » : porté par l'École de droit de l'université Clermont-Auvergne.
- Le colloque « *10 ans après l'arrêt Département Tarn-et-Garonne* » : organisé par l'université polytechnique Hauts-de-France.
- Deux cycles de rencontres sur le thème « *Le Conseil d'État et la santé* » : proposés par l'université de Lille.
- Les rencontres « *Conseil d'État – universités Paris 1 et Paris 2* ».
- La conférence « *Regards croisés sur la nouvelle section des études, de la prospective et de la coopération* » : par la faculté de droit, de sciences politiques et de gestion de l'université de Strasbourg.
- Le colloque « *L'action de groupe et le juge* » : par la faculté de droit de l'université Toulouse Capitole.



2.2. La « Nuit du droit » 2025

2.2.1. La Nuit du droit à Paris : le Conseil d'État ouvre ses portes aux étudiants

Le Conseil d'État, la cour administrative d'appel et le tribunal administratif de Paris, en partenariat avec l'Ordre des avocats aux Conseils, ont célébré le droit et la justice administrative en participant à la 9^e édition de la Nuit du droit.

Tout au long de la soirée du jeudi 2 octobre 2025, au Palais-Royal, près de 500 élèves de terminale, étudiantes et étudiants ont échangé avec des acteurs et actrices du droit public. Durant quelques heures, les visiteurs ont été plongés au cœur de la justice administrative et de ses missions avec :

- **un forum métiers** avec des rapporteurs du Conseil d'État, des magistrats administratifs, des greffiers en juridictions administratives mais aussi des juristes en association, des avocats aux Conseils et des universitaires. L'Onisep et des recruteurs du Conseil d'État étaient également présents.
- **des ateliers immersifs** autour des trois missions du Conseil d'État :
 - *L'élaboration d'une décision* pour la mission de juge des litiges entre les citoyens et l'administration,
 - *L'élaboration d'un avis* pour le rôle de conseil au Gouvernement et au Parlement sur leurs projets de texte,
 - *L'élaboration d'une étude* pour la mission de prospective.
- **trois « mini-débats »** animés par Jean Massiet sur des thématiques d'actualités :
 - *La loi est-elle la seule solution pour des politiques publiques efficaces ?*
avec Thierry Tuot, président de la section de l'intérieur du Conseil d'État, Lauriane Josende, sénatrice des Pyrénées-Orientales, Jean-François Dubost, directeur du plaidoyer du CCFD-Terre Solidaire.
 - *Comment être juge dans la société d'aujourd'hui ?*
avec Christophe Chantepy, président de la section du contentieux du Conseil d'État, Paule Gonzalès, journaliste au *Figaro*, Claire Loiseau, avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation.
 - *Est-on encore souverain ?*
avec Fabien Raynaud, président adjoint de la section des études, de la prospective et de la coopération, Anne-Charlène Bezzina, maîtresse de conférences en droit public à l'université de Rouen, enseignante à Sciences Po Paris, Édouard Guillaud, ancien chef d'état-major des armées.

Cet événement s'est prolongé sur le compte Instagram du Conseil d'État par une séance de questions/réponses avec les abonnés autour des voies d'accès pour les métiers de la justice administrative.



2.2.2. Les juridictions administratives mobilisées partout en France

En métropole et en outre-mer, les juridictions administratives ont renouvelé leur participation pour mieux faire connaître le droit, ses principes, ses institutions et ses métiers avec des publics de tous âges autour d'un programme riche et varié mêlant notamment débats, procès fictifs, conférences ou encore rencontres avec des professionnels du droit.

■ Dans les cours administratives d'appel

À Douai, [la cour administrative d'appel](#) s'est associée aux juridictions judiciaires locales, au barreau ainsi qu'à l'université d'Artois pour l'organisation de visites des lieux de justice à destination de lycéens, la tenue d'une table-ronde sur le thème « *Médias et justice : duel ou duo ?* » et d'un concours d'éloquence sur le sujet « *Médias et justice : qui a le dernier mot ?* ».

[La cour administrative d'appel et le tribunal administratif de Nancy](#) ont eu le plaisir d'accueillir des collégiens et des lycéens pour assister à des audiences fictives. Des échanges entre les élèves et les personnels des juridictions administratives nancéiennes se sont organisés dans la foulée de ces audiences et se sont poursuivis le 3 octobre dans les établissements scolaires pour décrypter les procès fictifs de la veille et répondre à leurs interrogations sur les métiers du droit.

[La cour administrative d'appel de Nantes](#) a renouvelé l'organisation d'un « jeu de rôle » dans lequel une soixantaine de participants ont suivi les différentes étapes du traitement d'un recours, accompagné par des personnels de la cour. Et ce, jusqu'à l'arrivée du recours en salle d'audience où se sont tenus un procès fictif et un déli-béré, dont les participants étaient les acteurs.

Les [juridictions administratives toulousaines](#) ont notamment organisé des reconstitutions de procès déjà jugés dans leurs murs ainsi que des procès fictifs en matière de responsabilité des personnes publiques auxquels ont participé des étudiants de l'université de droit de Toulouse Capitole.

[La cour administrative d'appel et le tribunal administratif de Versailles](#) se sont associés aux juridictions judiciaires locales, au barreau des Yvelines et à l'université de Versailles Saint-Quentin pour organiser une représentation théâtrale de la pièce à succès « Romance » sur le thème de la prévention des conduites à risques et de la radicalisation. La pièce a ensuite été suivie d'un débat avec des professionnels du droit.

■ Dans les tribunaux administratifs

Au [tribunal administratif de Caen](#), deux tables rondes et la projection d'un documentaire ont rythmé une soirée-débat autour de l'encadrement juridique des réseaux, la responsabilité de leurs acteurs, leurs impacts psychologiques et les enjeux sociétaux.

Le [tribunal administratif de Cergy](#) a coorganisé un jeu de piste intitulé « *Savez-vous trouver le code ?* » en lien avec le tribunal judiciaire de Pontoise, le barreau du Val



d'Oise et la Faculté de droit de Cergy. L'occasion pour les lycéens et étudiants conviés de découvrir les métiers et le vocabulaire du droit sous une forme ludique.

Le [tribunal administratif de Châlons-en-Champagne](#) s'est associé au tribunal judiciaire et à l'Ordre des avocats pour notamment organiser un quizz interactif sur les deux ordres de justice en France, suivi d'échanges avec des professionnels du droit.

Le [tribunal administratif de Dijon](#) a participé au procès fictif d'un réseau social pour mise en péril des mineurs, en lien avec l'université Bourgogne Europe, le tribunal judiciaire de Dijon, le tribunal administratif, le barreau de Dijon, l'École nationale des greffes (ENG) et le conseil départemental de l'accès au droit de la Côte-d'Or.

Les tribunaux administratifs de la [Guadeloupe, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy](#) ont organisé une conférence-débat autour des conséquences d'un déploiement de l'intelligence artificielle dans la justice administrative, suivie d'un procès fictif animé par les personnels des juridictions administratives.

[En Guyane](#), des personnels du tribunal administratif se sont rendus dans deux lycées du territoire pour présenter les métiers de la justice administrative et échanger autour de l'importance des périodes électorales dans la vie d'une démocratie, à six mois des élections municipales locales. Par ailleurs, la juridiction s'est déplacée à l'Université de Guyane pour présenter le rôle de la justice administrative au « Grand kahoot de la justice et du droit en Guyane », évènement ludique et interactif élaboré par plusieurs professionnels du droit, à l'initiative de la cour d'appel de Cayenne, en partenariat avec le barreau de la Guyane et l'Université.

[Le tribunal administratif de La Réunion](#) a participé à un forum des métiers du droit au tribunal judiciaire de Saint-Denis.

À [Lille](#), c'est la « dignité » qui était au cœur de la soirée-débat coorganisée par le tribunal administratif, l'université, le tribunal judiciaire et le barreau de Lille. Tenu dans les locaux de l'université, l'évènement a été l'occasion d'échanger autour de cette notion et de son actualité, grâce à de multiples interventions d'enseignants-chercheurs, de magistrats et d'avocats.

Le [tribunal administratif de Marseille](#) s'est joint au tribunal judiciaire et au barreau de Marseille pour accueillir les lycéens du Lycée Thiers de Marseille dans le cadre d'une présentation de grands procès médiatiques : l'affaire « Vincent Lambert », l'affaire « Omar Raddad » et l'« Affaire du siècle ».

Le [tribunal administratif de la Martinique](#) a participé à des procès fictifs mettant en miroir le fonctionnement de la justice administrative et de la justice judiciaire, en partenariat avec le tribunal judiciaire, la cour d'appel et le barreau local.

Le [tribunal administratif de Melun](#) s'est associé au tribunal judiciaire de Melun et à l'ordre des avocats au barreau de Melun pour une soirée en immersion dans les coulisses de la justice. Au programme notamment : un procès administratif fictif commenté portant sur la chasse aux renards joué par des étudiants en droit de l'université Paris II Panthéon-Assas, un forum métiers, des expositions, etc.

À [Montpellier](#), le tribunal administratif a convié des étudiants de l'université de droit et des élèves avocats pour se prêter à l'exercice des joutes oratoires autour



de sujets aussi divers que « *Aimer, est-ce perdre ?* », « *L'art contemporain est-il une imposture ?* » ou encore « *Les chats domineront-ils le monde ?* ».

À [Montreuil](#), une conférence réunissant magistrats, avocats et universitaires a été organisée pour aborder la place de l'intelligence artificielle dans le travail du juge administratif.

Le [tribunal administratif de Nîmes](#) a ouvert ses portes pour un après-midi découverte, mêlant la projection d'un film pédagogique sur la juridiction administrative, la présentation de l'organisation et du fonctionnement du tribunal ainsi qu'une rencontre avec des professionnels du droit. La soirée s'est poursuivie à l'Université de Nîmes autour de deux tables-rondes sur le thème « Environnement et santé publique ». Le tribunal est intervenu à l'une d'entre-elles, consacrée aux nouveaux enjeux de l'environnement.

À [Orléans](#), le tribunal administratif a participé à deux tables-rondes organisées au Palais de justice d'Orléans sur le thème « *Le travail en questions : quels contentieux ? quels juges ?* ». À cette occasion, magistrats, avocats, professeurs et acteurs du monde professionnel ont croisé leurs regards sur ce sujet, en présence des présidents du tribunal administratif, du tribunal judiciaire, du conseil de prud'hommes et du doyen de la faculté, de droit, d'économie et de gestion d'Orléans.

À [Pau](#), le tribunal administratif a convié les étudiants en droit de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour à venir tester leurs connaissances du droit public et de la juridiction administrative lors d'un grand quiz juridique et ludique.

Au tribunal administratif de [Poitiers](#), les publics ont été conviés à une soirée mêlant un jeu de rôle intitulé « *Une requête dont vous êtes le héros* » et une joute oratoire autour de la responsabilité de l'État du fait de l'utilisation des armes de police.

À [Rennes](#), le tribunal administratif a accueilli une quarantaine de lycéens qui ont pu assister à une audience consacrée à des affaires liées à l'éducation, avant d'échanger avec les magistrats et la greffière présents à l'audience. Le président est également intervenu pour présenter l'histoire du bâtiment, l'organisation de la juridiction ainsi que les missions de la justice administrative.

Le [tribunal administratif de Rouen](#) a participé à une conférence-débat sur le thème « *Justice, État de droit et démocratie* » au Palais de justice de Rouen.

Le [tribunal administratif de Strasbourg](#) a accueilli 24 lycéens bénéficiaires du programme d'études intégrées, programme d'égalité des chances de Sciences Po Strasbourg pour une immersion dans la peau des acteurs d'un procès et une délibération sur un dossier qui avait été sélectionné pour eux. À l'issue de ces travaux de groupe, les lycéens ont assisté à une présentation des métiers de la justice et ont pu participer à un quiz juridique et ludique.

À [Toulon](#), le tribunal administratif s'est associé à l'université de droit de Toulon pour organiser des procès fictifs autour de différents types de contentieux de la justice administrative : le droit des étrangers, la fonction publique et la police administrative.

■ À la CNDA

[La Cour nationale du droit d'asile](#) a ouvert les portes de ses locaux à Montreuil pour tenir des audiences reconstituées et organiser des rencontres avec des professionnels de l'asile (juges, interprètes et rapporteurs). Cet événement était aussi l'occasion pour les visiteurs de découvrir une exposition consacrée aux décisions marquantes rendues entre 2024 et 2025 par la juridiction ainsi qu'une série de vidéos dédiées à ses métiers.

D'autres juridictions administratives ont également répondu présentes pour cette neuvième édition de la Nuit du droit : les juridictions administratives lyonnaises, la cour administrative d'appel de Marseille ainsi que les tribunaux administratifs de Grenoble, Limoges, Nice et de la Nouvelle-Calédonie.



2.3. Les événements organisés par les autres juridictions administratives

2.3.1. Les échanges avec les barreaux, les universités, les juridictions et professions judiciaires sur des thèmes d'intérêt commun

L'année 2025 a été marquée, dans l'ensemble des juridictions administratives concernées, par une intensification des échanges avec les barreaux, les universités, les juridictions judiciaires et les professions du droit, autour de thématiques d'intérêt commun. Ces initiatives, structurées et complémentaires, traduisent une volonté affirmée d'ouverture, de pédagogie et de dialogue institutionnel.

■ En matière d'expertise, d'information et de partage des savoirs

La question de l'expertise, de la qualité de la décision et de l'accès à l'information a occupé une place centrale dans les différents formats proposés par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.

Plusieurs juridictions ont développé, en 2025, des actions approfondies autour de leur fonctionnement mais aussi de l'expertise, de la déontologie et de la qualité des écritures.

La **cour administrative d'appel de Paris** a renforcé l'accueil des experts à la suite de la réforme de la prestation de serment : une cérémonie solennelle d'accueil des experts inscrits auprès des cours administratives d'appel de Paris et de Versailles et des tribunaux de leur ressort s'est tenue le 6 février 2025 à Versailles, assortie d'interventions relatives à la déontologie et aux attentes de la juridiction administrative. Le 25 novembre 2025, une rencontre consacrée à « l'histoire de l'expertise » a également été organisée. Par ailleurs, le dialogue avec les barreaux a abouti, le 15 décembre 2025, à la signature d'une charte nationale de bonnes pratiques relatives aux écritures devant les juridictions administratives.

La cour administrative d'appel de Paris a poursuivi son cycle des « Mardis de l'Hôtel de Beauvais », cinq conférences ayant été organisées en 2025 sur des thèmes d'actualité juridique, en partenariat notamment avec l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et plusieurs institutions académiques.

En février 2025, à l'occasion de la journée délocalisée à Versailles du Conseil constitutionnel, le **tribunal administratif de Versailles** a participé avec toutes les autres juridictions versaillaises à la matinée d'échanges avec les membres du Conseil Constitutionnel et a pu assister à l'audience délocalisée qui s'est tenue l'après-midi.

Le 28 mars 2025, le **tribunal administratif de Marseille** a accueilli le colloque de l'Association des juges administratifs allemands, français et italiens, consacré à un

« regard croisé sur la déontologie des juges administratifs ». Les échanges ont porté sur les textes et institutions mis en place en Allemagne, France et Italie pour assurer la connaissance et la promotion des règles déontologiques, les convergences et spécificités des approches de chaque pays en matière d'impartialité et de devoir de réserve du magistrat, ainsi que des situations concrètes mettant en cause la posture déontologique du juge administratif. La clôture est intervenue sous l'égide de Jean-Marc Sauvé. Le 6 juin 2025, la juridiction a en outre organisé une rencontre annuelle avec les médiateurs partenaires afin d'évaluer les pratiques et d'identifier les pistes d'amélioration en matière de médiation administrative.

Le 25 avril 2025, le **tribunal administratif de Rennes** a organisé un colloque consacré à l'expertise, en partenariat avec le barreau de Rennes et l'École des avocats du Grand Ouest, favorisant un dialogue nourri entre magistrats, avocats et experts.

Le 6 mai 2025, le président, la vice-présidente, et deux vice-présidents de section du **tribunal administratif de Paris** se sont rendus à la Maison des avocats, à l'invitation du représentant de la commission ouverte de droit public du barreau de Paris, pour échanger avec les avocats sur deux thèmes : l'appréciation de l'urgence par le juge dans le cadre des référés suspension et des référés liberté et l'exécution des décisions juridictionnelles.

Le 17 juin 2025 s'est déroulée la 4^e édition des « Rencontres nantaises du droit de la fonction publique », élaborée par la **cour administrative d'appel de Nantes**, avec près de 70 participants, représentant les différents acteurs locaux du droit de la fonction publique : magistrats de la cour et du tribunal administratif de Nantes, avocats, services de l'État (Préfecture, Service des Retraites de l'État, Rectorat, Finances publiques...), ou collectivités locales (région, département, métropole...). Ils ont échangé autour des jurisprudences récentes de la cour et du tribunal en la matière, et entendu des exposés « à deux voix » (TA et CAA) sur des sujets d'intérêt commun tels que « l'actualité du droit de se taire en matière disciplinaire » ou « l'inaptitude et le reclassement des fonctionnaires ». L'élargissement voulu à l'occasion de la précédente édition s'est également traduit cette année, par des interventions de la chambre régionale des comptes et des représentants du service des retraites de l'État sur les thèmes suivants : « les conflits d'intérêts, à la lumière des constats effectués lors des contrôles de la CRC » et « les dispositifs de poursuite d'activité après la limite d'âge ».

Les « Rencontres nantaises du droit public », évènement coorganisé tous les deux ans par la cour administrative d'appel de Nantes, le tribunal administratif de Nantes, la faculté de droit et de sciences politiques de Nantes Université, l'Ecole des avocats du grand ouest (EDAGO), et le barreau de Nantes, s'adressent à un large public, constitué d'enseignants-chercheurs, d'avocats, de magistrats et d'étudiants. Après une première édition consacrée en mars 2022 à « L'office renouvelé du juge de l'excès de pouvoir » qui avait réuni plus de 200 participants, la seconde édition avait pour thème en 2024 « l'enfant en droit public ». Pour la troisième édition qui se tiendra le 12 février 2026 et qui a été préparé tout au long de cette année, le thème choisi est « La preuve dans le procès administratif ».



La **cour administrative d'appel de Paris** avait engagé en 2023 une réflexion avec les barreaux de son ressort, par la tenue de plusieurs réunions d'un groupe de travail associant magistrats et avocats sur le rôle du juge d'appel, les écritures, l'instruction et l'audience. Après une rencontre de restitution en 2024 en présence de très nombreux avocats, montrant l'intérêt d'un document de référence susceptible d'être utilisé, notamment, dans le cadre de la formation initiale et continue des avocats, les travaux ont repris au printemps sur les écritures. Ils ont pu être mis en commun avec ceux menés dans le ressort de deux autres cours et déboucher, au niveau national, sur la signature par le vice-président du Conseil d'État et les représentants de la profession d'avocats, le 15 décembre 2025, d'une charte associée à un guide de bonnes pratiques pour la présentation des écritures devant les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs. Les travaux au niveau de la cour se sont poursuivis à l'automne 2025, avec de nouvelles réunions de travail, consacrées à l'instruction, à l'audience et aux référés d'urgence, en vue de l'adoption prochaine d'un document de référence de nature à encourager les bonnes pratiques en la matière. Toujours dans ce même objectif d'une meilleure compréhension du travail du juge, la cour permet depuis 2024 à des élèves de l'École de formation du barreau, notamment de l'Institut de droit public des affaires, d'assister à des séances d'instruction ; une quarantaine d'élèves ont ainsi été accueillis en 2025, en complément des stages longs permettant à quelques élèves avocats de travailler auprès de magistrats pendant un semestre entier.

De même que la cour administrative d'appel de Paris a noué des relations avec les avocats, elle s'efforce d'avoir des échanges de caractère général avec l'administration, à la fois pour mieux comprendre le cadre dans lequel ses décisions sont prises et la sensibiliser à la jurisprudence adoptée. À ce titre, des réunions ont été organisées, le 2 juin 2025, avec l'Office français de l'immigration et de l'intégration et son service médical, le 16 juin, avec la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle à propos des plans de sauvegarde de l'emploi.

Les 20 et 21 septembre 2025, la **cour administrative d'appel de Bordeaux** a accueilli, dans le cadre des Journées européennes du patrimoine, un concert de l'orchestre de l'Opéra national de Bordeaux lors de la « Nuit des Escaliers », ainsi que des visites guidées de l'hôtel Nairac, en présence de magistrats et agents présentant le rôle du juge administratif au public.

Le 22 septembre 2025, les **tribunaux administratifs de La Réunion et de Mayotte** ont tenu leur audience solennelle de rentrée avec une conférence sur le thème « l'évolution de la justice administrative à La Réunion jusqu'à ce jour ».

Le 22 septembre 2025 également, le **tribunal administratif de Rouen** a réuni son conseil de juridiction sur le thème « Moins de normes ? », en présence d'un universitaire, d'un représentant de l'administration et d'un élu local, afin d'analyser les causes et les conséquences de l'inflation normative.

Le 24 septembre 2025, la sixième audience solennelle de rentrée de la **cour administrative d'appel de Paris** et du **tribunal administratif de Paris** a été l'occasion, pour les chefs des deux juridictions, de dresser un bilan de l'activité de leur juridiction respective, d'évoquer les enjeux auxquels elles sont confrontées. Puis, deux magistrats

de la cour et du tribunal ont présenté quelques-unes des affaires les plus marquantes sur lesquelles les deux juridictions ont eu à se prononcer au cours des deux dernières années, en évoquant l'écho qui en a été donné dans la presse. M. Mathieu Delahousse, journaliste, a clos l'événement par une intervention consacrée aux relations entre justice et médias.

Le 10 octobre 2025, le **tribunal administratif de Montpellier** a accueilli le troisième colloque de la compagnie des experts auprès de la cour administrative d'appel de Toulouse, consacré à la responsabilité de l'expert, prolongeant ainsi une réflexion approfondie sur le rôle et les obligations de ces auxiliaires de justice. La cour administrative d'appel de Toulouse était également intervenante.

Le 16 octobre 2025, le **tribunal administratif de Cergy-Pontoise** a célébré son 25^e anniversaire et a organisé, à cette occasion, une audience solennelle, en présence du vice-président du Conseil d'État, de 5 anciens présidents du tribunal et de personnalités extérieures.

Le 18 novembre 2025, le **tribunal administratif d'Orléans** a accueilli une délégation de la Commission d'accès aux documents administratifs, conduite par son président, M. Bruno Lasserre, à l'occasion d'un séminaire réunissant les personnes responsables de l'accès aux documents administratifs de la région Centre-Val de Loire. Les échanges ont porté sur l'évolution des demandes d'accès, la diffusion des données numériques et des algorithmes, ainsi que sur la massification des sollicitations adressées aux administrations.

Le 24 novembre 2025, le **tribunal administratif de Lille** a accueilli une séquence de la « Quinzaine de l'emploi public des Hauts-de-France », afin de présenter les métiers du greffe, de magistrat administratif et d'aide à la décision.

Le 3 décembre 2025, la **cour administrative d'appel** et le **tribunal administratif de Bordeaux** ont participé, aux « Entretiens du barreau de Bordeaux » consacrés au thème « Les écrits dans le procès administratif », permettant une confrontation directe des attentes respectives des avocats et des magistrats.

■ En matière fiscale

La matière fiscale a donné lieu à de nombreux échanges structurés avec les universités et les praticiens.

Le 21 mars 2025, le **tribunal administratif de Nîmes** a organisé la 10^e édition de ses [Rencontres fiscales](#) sur le thème « À la recherche du maître de l'affaire », réunissant magistrats, administration fiscale, avocats fiscalistes et universitaires, en présence d'un ancien président de chambre du Conseil d'État.

Le 19 septembre 2025, la **cour administrative d'appel de Toulouse**, en partenariat avec l'université Toulouse Capitole, la direction régionale des finances publiques d'Occitanie et l'Institut des avocats conseils fiscaux, a organisé ses troisièmes rencontres fiscales rassemblant une centaine de professionnels et d'étudiants. Trois tables rondes ont porté sur le formalisme fiscal, les règles générales d'assiette et les valorisations, à partir d'arrêtés de la cour.



Dans le cadre du « petit déjeuner du droit public », qui rassemble depuis 2022 magistrats, universitaires, étudiants et avocats sur une thématique de droit ou de contentieux administratifs, le **tribunal administratif de Nice**, la faculté de droit et science politique de l'université Nice Côte-d'Azur et l'ordre des avocats du barreau de Nice ont organisé en 2025 deux rencontres. La première, organisée au tribunal le 11 mars 2025 sous la forme d'une table ronde animée par la présidente de la juridiction, a permis aux différents intervenants d'échanger sur plusieurs problématiques liées au droit fiscal. Les magistrats du tribunal spécialistes du contentieux fiscal ont présenté les spécificités propres à ce contentieux, autour de la thématique des garanties offertes aux contribuables : les conséquences d'une irrégularité affectant la procédure d'imposition, l'obligation d'informer le contribuable de la teneur et de l'origine des renseignements ou documents ayant servi à fonder le redressement lorsqu'ils ont été obtenus de tiers ou encore la possibilité pour le juge de l'impôt de procéder à une substitution de base légale, mécanisme qui, en contentieux fiscal, ne peut être mis en œuvre que sur demande expresse de l'administration. L'application du principe *non bis in idem* ainsi que la question de la modération des pénalités fiscales par le juge administratif ont également été abordés. La seconde rencontre, organisée par l'ordre des avocats du barreau de Nice le 2 octobre 2025, a porté quant à elle sur le contentieux des marchés publics.

À Lille, le 21 novembre 2025, la présidente de la chambre fiscale du **tribunal administratif de Lille** est intervenue lors d'un colloque de la délégation Nord de l'Institut des avocats conseils fiscaux sur « Les enjeux fiscaux du contrôle et du contentieux de la valeur des entreprises ».

La **cour administrative d'appel de Marseille** a également participé le 7 mars 2025 aux Assises de la fiscalité, en collaboration avec l'Institut des avocats conseils fiscaux et l'administration fiscale.

La **cour administrative d'appel de Nantes** a organisé, le 10 octobre 2025, avec l'Association des avocats fiscalistes, l'École des avocats du Grand Ouest et le **tribunal administratif de Rennes**, la 16^e édition des « Assises de l'actualité fiscale de l'Ouest », à la Maison de l'avocat du barreau de Rennes. Les arrêts récents de la chambre fiscale y ont été présentés et discutés par des avocats, magistrats, universitaires, représentants de l'administration fiscale et des douanes, notaires et experts-comptables.

À Paris, le 17 juin 2025, le président de la 9^e chambre de la **cour administrative d'appel de Paris** est intervenu lors d'une conférence de la commission fiscale de l'Ordre des avocats de Paris sur le thème « Qu'attendez-vous de nous ? Qu'espérons-nous de vous ? ». La Cour participe par ailleurs au prix « Maurice Cozian », distinguant les meilleurs étudiants fiscalistes des formations DJCE.

À Douai, un magistrat de la **cour administrative d'appel de Douai** est intervenu, en novembre 2025, lors d'une conférence organisée à Lille par l'Institut des avocats conseils fiscaux sur l'évaluation des titres de sociétés en droit fiscal.

■ En matière d'égalité et de laïcité

Plusieurs initiatives ont illustré l'engagement des juridictions en faveur de l'égalité, de la dignité, de la laïcité et de l'inclusion.

En mars 2025, à l'occasion de la journée internationale de lutte pour les droits des femmes, le **tribunal administratif de Cergy-Pontoise** a coorganisé avec le barreau du Val-d'Oise et la faculté de droit de Cergy un colloque consacré à l'accès au juge des femmes migrantes.

Le **tribunal administratif de Grenoble** a organisé le 7 mars 2025 une exposition consacrée aux pionnières de la juridiction administrative et, le 28 mars 2025, une conférence universitaire sur les femmes dans la juridiction administrative.

Le **tribunal administratif de Montreuil** a organisé une rencontre-débat avec une magistrate judiciaire sur les violences intrafamiliales et les interactions entre les deux ordres de juridiction.

Le **tribunal administratif de Lille** a coorganisé la Nuit du droit 2025 sur le thème « La dignité », avec deux magistrates intervenant respectivement sur la dignité comme devoir et comme droit dans la jurisprudence administrative.

La **cour administrative d'appel de Nantes** a présenté, lors de son premier conseil de juridiction le 28 novembre 2025, ses engagements en faveur de l'égalité des chances, incluant des actions d'orientation de jeunes issus d'établissements REP et REP+, le recrutement d'un apprenti et des initiatives en faveur de l'inclusion des personnes en situation de handicap.

Le 11 décembre 2025, le **tribunal administratif de Nîmes** a organisé, avec le barreau et l'université de Nîmes, un colloque marquant le [120^e anniversaire de la loi du 9 décembre 1905](#), dont les actes ont été publiés dans une revue spécialisée en décembre 2025, l'Actualité juridique collectivités territoriales.

■ En matière d'environnement et d'aménagement

Les contentieux environnementaux et d'urbanisme ont nourri plusieurs rencontres en 2025.

Le **tribunal administratif de Lyon** a organisé, le 18 avril 2025, un procès fictif en matière d'études d'impact environnemental avec les étudiants de l'UCLy, dans un projet partagé avec les universités de Dublin, Utrecht et Münster, donnant lieu à une restitution le 28 avril et à une présentation des résultats à la Commission européenne le 20 mai 2025.

Le 23 mai 2025, le **tribunal administratif de Poitiers** a participé à une table ronde sur le droit de l'environnement à l'école du centre ouest des avocats.

Le 28 mai 2025, le **tribunal administratif d'Orléans** a réuni magistrats et avocats des barreaux d'Orléans, Chartres, Blois, Tours et Bourges autour de l'actualité du contentieux de l'urbanisme, abordant notamment l'intérêt à agir et les mécanismes de régularisation.

Le 11 juin 2025, deux magistrates du **tribunal administratif de Pau** sont intervenues au tribunal judiciaire de Bayonne, à l'invitation du pôle environnemental, sur les domaines d'intervention du juge administratif en matière de loi sur l'eau.

Le 13 novembre 2025, la **cour administrative d'appel de Bordeaux** a participé à une rencontre inter-juridictions consacrée aux enjeux environnementaux locaux sur le



thème : « Regards croisés sur les thématiques environnementales et leurs enjeux locaux pour les juridictions administratives, judiciaires et financières sur leur ressort ». Cette réunion était à l'initiative de la chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine et une quarantaine de magistrats financiers, judiciaires et administratifs de cette région, y ont participé, illustrant la transversalité croissante de ces contentieux environnementaux. Les débats ont souligné que ce contentieux occupe une part plus importante à la cour administrative d'appel de Bordeaux que dans les autres cours au niveau national. Ainsi, en 2024, le contentieux de l'environnement a représenté près de 5 % des requêtes nouvelles, soit 150 requêtes dont près de 80 requêtes pour le seul contentieux des autorisations d'implantation d'éoliennes terrestres.

Les travaux se sont poursuivis par l'étude de différents cas pratiques permettant d'illustrer les difficultés rencontrées et d'envisager les possibilités d'échanges et de coopération entre les magistrats financiers, judiciaires et administratifs en charge des différents aspects contentieux d'un même projet d'aménagement impactant l'environnement.

Le 20 novembre 2025, la **cour administrative d'appel de Nancy** a organisé, en partenariat avec la Chaire Urbanisme et Aménagement durable de l'université de Lorraine, un colloque sur « La négociation en urbanisme ». Quatre séquences ont jalonné cette journée, afin de présenter les différents aspects de la question : la négociation dans les projets d'urbanisme, les logiques d'influences dans la négociation des règles d'urbanisme et la place du droit dans cette négociation, avec un focus sur la médiation et la transaction ainsi que sur les chartes d'urbanisme. La journée a réuni plus de 150 personnes.

La **cour administrative d'appel de Marseille** a pris part aux premières rencontres en droit de l'environnement organisées pour les vingt ans de la Charte de l'environnement. Les « Rencontres du droit et de la procédure administrative » organisées conjointement par le **tribunal administratif de Marseille**, la cour administrative d'appel et le barreau, se sont tenues le 28 novembre 2025 et ont porté sur « Le défi de la réindustrialisation face aux enjeux environnementaux ».

■ Les initiatives partagées avec le monde universitaire, scolaire et étudiant

Le partenariat avec les universités et établissements scolaires a constitué un axe majeur en 2025 : les juridictions ont multiplié les actions pédagogiques.

Le **tribunal administratif de Cergy-Pontoise** a proposé deux séminaires d'études contentieuses avec les facultés de droit de Cergy et de Nanterre, respectivement, le 17 janvier 2025, sur le rôle du rapporteur public dans le procès administratif puis le 28 mars 2025 sur la place du juge dans la cité. Le tribunal a participé à la remise du prix d'Excellence qui récompense, chaque année les meilleurs étudiants de la faculté de droit de Cergy.

En partenariat avec le barreau de Dijon et l'université de Bourgogne, le **tribunal administratif de Dijon** a organisé un colloque sur le thème « le juge administratif et les libertés », le 7 février 2025.



Le tribunal a également participé aux « Jeudis de la Cité », (thèmes : le 13 mars 2025 : « fin de vie et aide à mourir » ; le 6 novembre 2025 : « l'animal et la justice ») manifestation semestrielle sous forme de conférences-débat s'adressant à tous les publics et organisée en partenariat avec le tribunal judiciaire de Dijon, le barreau de Dijon et l'université de Bourgogne.

Les autorités de la base aérienne 123 à Orléans ont été invitées, le 8 avril 2025, par le **tribunal administratif d'Orléans** à décrypter « la justice administrative ». Cette intervention a été l'occasion de présenter aux officiers supérieurs la justice administrative, son fonctionnement, et d'échanger sur de nombreux sujets, en particulier pour les officiers supérieurs présents qui préparent le concours d'entrée à l'École de guerre.

Le 16 avril 2025, le **tribunal administratif de Pau** a reçu des étudiants de L3 de l'université de Pau et des Pays de l'Adour lors d'une audience collégiale. Le 2 octobre 2025, il a organisé un quiz juridique à l'occasion de la Nuit du droit.

Le **tribunal administratif de Paris** a signé, le 23 avril 2025, un accord-cadre de quatre ans avec l'université Paris II Panthéon-Assas, prévoyant accueil de stagiaires, participation d'étudiants aux audiences et contribution d'universitaires à la lettre de jurisprudence. Les 20 et 25 novembre 2025, des classes du lycée Charlemagne ont assisté à des audiences collégiales, suivies d'échanges approfondis avec les magistrats.

La **cour administrative d'appel de Paris** a accueilli, le 20 mars 2025, un colloque consacré à « L'indemnisation en responsabilité administrative », organisé par les universités de Paris 1 Panthéon-Sorbonne et du Mans, avec la participation de magistrats de la cour, du Conseil d'État et du tribunal administratif de Versailles. Les actes de ce colloque, qui a rassemblé une centaine de personnes, sont publiés à la RFDA.

La **cour administrative de Lyon**, en partenariat avec l'Université Jean-Moulin Lyon III et le barreau de Lyon, poursuit le [projet Alyoda](#) et a diffusé, en 2025, trois numéros de cette revue en ligne, comportant une série d'arrêtés rendus par la cour et de jugements des tribunaux du ressorts, assortis de commentaires rédigés par des universitaires (cf. *supra* [partie 3 point 1.4.2](#)).

Elle a également participé, en partenariats avec l'université catholique de Lyon et de l'Institut régional d'administration de Lyon, à l'organisation de deux procès fictifs respectivement les 26 mars et 30 juin 2025. Elle poursuit son partenariat avec l'université Jean-Moulin Lyon III, en particulier par sa participation au Grand Tournoi des masters (21 mars 2025), au collège de droit (7 avril 2025) et à la Nuit du droit (2 octobre 2025).

Avec l'Université Lumière-Lyon 2, elle a participé à la 1^{re} conférence d'un cycle portant sur l'indépendance et l'impartialité du XXI^e siècle (19 septembre 2025).

Le **tribunal administratif de Nancy** a accueilli, avec la **cour administrative d'appel de Nancy**, des classes de collège et de lycée pour un procès fictif suivi d'un délibéré participatif. Il a également reçu la demi-finale d'un concours d'éloquence dans le cadre du programme Eloquencia.



La **cour administrative d'appel de Nantes**, le tribunal administratif de Nantes et Nantes Université ont renouvelé, le 12 décembre 2025, la convention de partenariat qu'ils avaient signée le 16 février 2021, destinée, d'une part, à coopérer à la mise en œuvre d'une politique de formation en faveur des étudiants et d'actions scientifiques communes et, d'autre part, à coopérer à la mise en œuvre d'une politique en faveur de l'orientation professionnelle ou de l'insertion professionnelle des étudiants.

Le 19 septembre 2025, dans le cadre de la journée « Enfants du patrimoine », participation du **tribunal administratif de Melun** à un procès fictif à destination des enfants afin de leur permettre de comprendre les rôles de chacun dans un procès administratif.

Le 2 octobre 2025, le **tribunal administratif de Caen** a participé à un colloque en partenariat avec l'université de Caen-Normandie, la cour d'appel de Caen et le barreau de Caen sur le thème : « les réseaux sociaux : une espace de liberté sous contrôle ». Ce colloque, animé par l'institut international des droits de l'homme et de la paix, a permis de présenter à un large public (300 personnes) le cadre juridique applicable à l'activité des réseaux sociaux, et notamment la question de leur régulation au cours d'une première table ronde (les réseaux sociaux : quelle responsabilité, quel contrôle ?) en confrontant leur usage à la notion de la liberté d'expression. La seconde table ronde a été orientée vers les questions des impacts psychologiques et sociétaux des réseaux sociaux, de leur influence dans la désinformation, et de la déontologie des professionnels du droit face à l'utilisation de ces plateformes numériques.

Comme tous les ans, deux magistrats, la greffière en chef et un greffier du **tribunal administratif de La Réunion** ont participé, en octobre 2025 à une demi-journée de présentation des métiers de la juridiction administrative aux étudiants de l'UFR de droit et d'économie sur les sites Nord et Sud de l'université de La Réunion.

Le **tribunal administratif de Guyane** a développé des actions soutenues auprès de lycées de Cayenne et de Saint-Laurent-du-Maroni dans le cadre de la Nuit du droit 2025, présentant le rôle du juge administratif et les métiers du droit. Des membres du tribunal se sont rendus au lycée professionnel Max Joséphine de Cayenne et au lycée polyvalent Lumina Sophie de Saint-Laurent-du-Maroni. Ils ont notamment échangé avec les élèves de l'importance des périodes électorales dans la vie d'une démocratie. Cette rencontre a suscité de nombreuses demandes de stage.

Par ailleurs, le rapporteur public est intervenu à l'université de Guyane pour présenter le rôle de la justice administrative au « grand kahoot de la justice et du droit en Guyane », évènement ludique et interactif élaboré par plusieurs professionnels du droit à l'initiative de la cour d'appel de Cayenne, en partenariat avec le barreau de la Guyane et l'université.

Le jeudi 4 décembre 2025, le tribunal a accueilli des étudiants en classe préparatoire et des lycéens dans ses locaux. Trois étudiants en classe préparatoire « commerce » au lycée Lumina Sophie sont venus de Saint-Laurent du Maroni afin d'assister à une audience collégiale, suivie d'un temps d'échange avec le président, le rapporteur public et la greffière en cheffe adjointe.



Comme elle le fait chaque année, la **cour administrative d'appel de Versailles** a accueilli pour une journée découverte, le 25 novembre 2025, des étudiants de master 2 de l'université de Versailles-Saint-Quentin qui ont pu avoir un échange sur les métiers de la juridiction administrative. Les étudiants ont ensuite assisté à une audience collégiale à l'issue de laquelle ils ont pu poser des questions à la formation de jugement et au rapporteur public.

Le **tribunal administratif de Strasbourg**, dans le cadre de son cycle de conférences annuel intitulé « les mercredis du tribunal », a organisé en 2025 une conférence – débat sur le thème de « [la vie scolaire saisie par le droit](#) ».

Le tribunal a également accueilli dans ses locaux la [finale du concours d'éloquence](#) « Charles Eisenmann » organisée par une association d'étudiants de la faculté de droit de Strasbourg.

Par ailleurs, en 2025, la juridiction strasbourgeoise a développé sa politique d'accueil des étudiants ([faculté de droit](#), [IEP Strasbourg](#)...) en leur permettant d'assister, avec leurs enseignants, à des audiences au tribunal et échanger avec la cheffe de juridiction ou le 1^{er} vice-président. Quatre délégations ont ainsi été accueillies durant la dernière année juridictionnelle.

Des magistrats du **tribunal administratif de Montreuil** enseignent à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne dans le cadre de la préparation au concours de conseiller des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, à Sciences Po, à l'université catholique de Lille, aux universités d'Evry et de Saint-Denis et à l'IRIS. D'autres magistrats sont également intervenus l'un, dans un collège dans le cadre du partenariat avec l'association « Parlons démocratie », l'autre en qualité mentor dans le cadre du programme « Ambition service public » de l'association La Cordée auprès d'un étudiant en master 2.

Une convention cadre de partenariat a été signée le 19 juin 2025 par le tribunal avec l'association « la courte échelle » prévoyant notamment, l'accueil d'étudiants de licence et de master au cours de stages.

Au **tribunal administratif de Versailles**, le lancement du parcours « Graines de Justiciables » a permis de sensibiliser les élèves de terminale du lycée de la vallée de Chevreuse ainsi que des écoliers de classe primaire à la notion de « droit » et à l'exercice d'une citoyenneté responsable, faisant notamment un usage éclairé du recours au juge.

À Nantes, la convention de partenariat renouvelée entre la **cour administrative d'appel de Nantes**, le **tribunal administratif** et Nantes Université a structuré une dizaine d'actions : accueil de stagiaires, participation aux lettres de jurisprudence, colloques biennaux, mutualisation documentaire et actions d'orientation.

■ Organisation du premier Conseil de juridiction

La **cour administrative d'appel de Nantes** a tenu son 1^{er} conseil de juridiction, le 28 novembre 2025, en présence de la secrétaire générale des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Créé par la loi [n° 2023-1059 du 20 novembre 2023](#) d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, le conseil de



juridiction est un nouveau lieu d'échanges et de communication entre la juridiction et la cité, dont les missions, la composition, l'organisation et le fonctionnement ont été précisés par le décret [n° 2024-1174 du 10 décembre 2024](#) relatif aux conseils de juridiction des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Pour donner toute sa dimension à cette nouvelle instance, la cour avait ainsi saisi au printemps dernier les 12 préfets et les 21 bâtonniers de son ressort territorial pour connaître les sujets d'intérêt susceptibles à leurs yeux d'être évoqués et illustrés par des exemples concrets : l'organisation et l'activité juridictionnelle de la cour au cours de l'année judiciaire 2024/2025 ; les procédures d'exécution des décisions des juridictions administratives ; les grandes caractéristiques du contentieux des éoliennes terrestres ; la réparation du préjudice corporel notamment en matière de responsabilité hospitalière ou de dommages de travaux publics ;

Une présentation des engagements de la Cour en faveur de l'égalité des chances a permis aux participants de découvrir les actions et les partenariats nombreux mis en place par la juridiction allant de l'orientation de jeunes issus notamment des établissements REP et REP+, à l'aide à l'insertion professionnelle ou encore l'inclusion sociale en matière de handicap.

Le **tribunal administratif de Rouen** a organisé, le 22 septembre 2025, le Conseil de juridiction. Les échanges ont porté sur le thème « Moins de normes ? » permettant d'analyser les manifestations, ainsi que les causes et les conséquences, de l'inflation normative.

■ Conférence des cheffes et chefs de juridiction administrative

Le **tribunal administratif de Lille** a organisé en juin 2025 la conférence biannuelle des cheffes et chefs des juridictions administratives.

Dans ce cadre, ont été tenus :

- Un colloque sur « L'efficience du juge administratif : regards croisés », comportant deux tables rondes, la première sur « Les fondements de l'office du juge à l'épreuve de nouveaux enjeux », la seconde sur « Des outils nouveaux pour un office plus efficient » ;
- Des ateliers consacrés notamment à « l'intelligence artificielle » et aux « procédures contentieuses dérogatoires : bilan et perspectives ».

L'année 2025 se caractérise par une densification des échanges institutionnels, académiques et professionnels, révélatrice d'une justice administrative pleinement insérée dans la cité, attentive à la qualité de ses pratiques, plus accessible, plus compréhensible et toujours plus en prise avec les enjeux contemporains.

2.3.2. Le renforcement des engagements pour la mise en œuvre de la médiation en matière de litiges administratifs

De nombreuses juridictions ont pris part à des initiatives en vue de renforcer la médiation administrative telles que la signature de conventions ou l'organisation de manifestations sur cette thématique.

Le **tribunal administratif de La Réunion** a signé, en avril 2025, une convention importante avec le centre de médiation du barreau de Saint-Denis avec pour objectif l'organisation de l'information des justiciables ayant saisi le tribunal administratif sur les possibilités de recourir à la médiation pour résoudre les litiges et d'en faciliter le recours dans le cadre de ce qui est prévu dans le code de justice administrative.

La **cour administrative d'appel de Nantes** a réuni, les 16, 24 et 25 juin 2025, les comités territoriaux de pilotage de la médiation dans les tribunaux administratifs de Caen, Rennes et Nantes, afin de présider les comités territoriaux de pilotage de la médiation administrative, de dresser un bilan, identifier les freins et promouvoir les expérimentations nationales, notamment en matière de médiation préalable obligatoire dans la fonction publique territoriale. L'occasion, aux côtés du tribunal administratif, de faire un bilan du développement du dispositif et des actions menées, d'identifier les freins rencontrés par les acteurs de terrain, de présenter les évolutions législatives ou réglementaires et surtout de partager les nombreuses expérimentations menées au plan national pour favoriser le développement de la médiation administrative. Au programme cette année, le développement des médiations menées par les centres de gestion de la fonction publique territoriale et notamment l'adhésion des collectivités territoriales au dispositif de médiation préalable obligatoire pour certains litiges en matière de fonction publique, la signature d'un avenant avec les barreaux du ressort pour établir un cadre de référence pour la rétribution de missions de médiations, le développement d'actions de promotion de la médiation avec les centres de médiations. À l'invitation de l'association de médiateurs Bretagne Ouest (AMBO), organisatrice de l'évènement, les deux « référents médiation » du **tribunal administratif de Rennes et de la cour** sont intervenus le 10 décembre 2025 devant près de cent participants pour présenter l'état des lieux et les perspectives de ce mode de règlement amiable.

Dans le cadre du cycle de conférences « D'une cour à l'autre, dialogue des juges » organisé en partenariat avec la cour d'appel de Paris, la **cour administrative d'appel de Paris** a accueilli le 4 avril 2025 un important colloque intitulé « Regards croisés du juge judiciaire et du juge administratif sur la médiation », auquel plus de 400 personnes se sont inscrites (en présentiel ou à distance). La première table ronde, a permis de rappeler le cadre juridique et la pratique de la médiation devant les deux ordres de juridiction. La deuxième table ronde a donné la parole aux médiateurs et avocats, pour qu'ils partagent des exemples de médiations réussies, dans des domaines variés : responsabilité hospitalière, travail, urbanisme, construction... La dernière



table ronde a permis de confronter les points de vue d'acteurs institutionnels, pour dégager les conditions de la réussite de la médiation dans une situation d'asymétrie entre les parties.

Le 6 juin 2025, le **tribunal administratif d'Orléans** a organisé au musée des Beaux-Arts d'Orléans une journée dédiée à la médiation administrative. Cet événement a permis de présenter, sous un angle très pratique, la médiation administrative à plus d'une centaine d'élus et de cadres des administrations, en présence de nombreux médiateurs. Après une mise en perspective juridique et philosophique autour de la médiation, une simulation sur le contentieux de la fonction publique a été réalisée *in vivo* avec un élu, une agente, deux avocats et deux co-médiateurs. Puis, un médiateur régional de France Travail a présenté la médiation institutionnelle mise en œuvre par cet établissement public depuis 2008. Enfin, 4 tables rondes ont permis de livrer des témoignages concrets sur le processus de médiation, les contentieux « urbanisme, environnement & travaux publics » et la médiation entre collectivités territoriales / État, ainsi que sur l'issue de la médiation (accord, transaction, homologation, etc.).

Le **tribunal administratif de Strasbourg** a proposé [une réunion spécifique](#) avec les avocats du ressort pour échanger sur les problématiques liées aux médiations et aux expertises.

Le **tribunal administratif de Besançon**, à travers ses échanges du 18 juin 2025 avec les avocats des barreaux de son ressort, a également contribué à promouvoir des pratiques favorisant la résolution apaisée et maîtrisée des litiges avec une matinée d'échanges consacrée à « l'instruction devant le juge administratif / regards croisés ». Cette rencontre, inscrite au titre des colloques et conférences du rapport public, a permis de confronter les pratiques respectives des magistrats et des avocats sur la conduite de l'instruction, dans un souci d'amélioration partagée de la qualité du débat contradictoire.

2.3.3. Les événements de la CNDA

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) entretient des contacts nombreux avec son environnement national et ses homologues étrangers. Groupes de professionnels, parlementaires, magistrats étrangers, personnalités diverses demandent à assister à des audiences et à recevoir des explications sur le fonctionnement de la juridiction.

Un certain nombre de manifestations publiques, visites, interventions et contributions ont été réalisées en 2025 par la CNDA, parmi lesquelles :

- **Janvier 2025** : mise en œuvre du plan d'action sur la lutte contre la traite des êtres humains avec mise en ligne du guide à destination des formations de jugement et affichage dans les espaces de la Cour accueillant du public, d'affiches de prévention à destination des victimes (QR code renvoyant vers une page d'information traduite en plusieurs langues)
- **20 février 2025** : participation de la Cour au forum professionnel de l'Institut national des langues et des civilisations orientales



- **27 et 28 mars** : participation d’une délégation de présidents permanents de la Cour aux ateliers organisés par l’Agence de l’Union européenne pour l’asile à Malte sur le thème « Exclusion et fin de protection »
- **4 au 6 juin** : 14^e réunion annuelle du réseau des tribunaux et des cours par l’Agence de l’Union européenne pour l’asile
- **10 juin** : projection du film « *Je suis un reborné* », racontant la traversée cycliste de la France par l’association « Les rebornés » avec des jeunes qui viennent d’obtenir le statut de réfugié
- **2 octobre** : organisation d’audiences fictives et rencontres avec les professionnels de l’asile à l’occasion de la Nuit du droit
- **17 au 19 novembre** : participation d’une délégation de présidents de section à la quatorzième conférence mondiale de l’association internationale des juges des réfugiés et des migrations (IARMJ) à Nairobi
- **20 novembre** : organisation du DuoDay avec huit binômes à la découverte des métiers de la Cour



3. La coopération européenne et internationale

Les échanges européens et internationaux constituent une activité croissante pour le Conseil d'État et la juridiction administrative. Ils permettent de mieux faire connaître, en Europe et dans le monde, le droit public français et contribuent au rayonnement international du droit français, du droit continental et du droit public européen.

La délégation au droit européen (DDE) et la délégation aux relations internationales (DRI) sont chargées, au sein de la section des études, de la prospective et de la coopération (SEPCO), de mener les actions d'expertise, de veille juridique, d'échanges et de coopération au soutien des relations européennes et internationales de l'institution.

3.1. La mission d'expertise et de veille juridiques en droit européen

La délégation au droit européen de la section des études, de la prospective et de la coopération exerce une veille permanente sur le droit européen. Elle remplit également une mission d'alerte et de conseil, notamment à l'attention des sections administratives du Conseil d'État, en amont de l'élaboration des normes nationales.

■ Les publications mensuelles

- *Le Bulletin des jurisprudences européennes*

La délégation au droit européen diffuse tous les mois un Bulletin des jurisprudences européennes (BJE) à destination des membres du Conseil d'État. Ce Bulletin analyse les jurisprudences des juridictions de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Le Bulletin relève les arrêts comportant des points intéressant le droit de l'Union ou le droit de la Convention européenne des droits de l'Homme. Les arrêts sont présentés de façon thématique, les juridictions administratives susceptibles d'être intéressées par leur portée sont identifiées et des commentaires particuliers ciblent les décisions sur lesquelles la délégation souhaite attirer plus particulièrement l'attention des membres du Conseil d'État. Les questions préjudicielles intéressant le Conseil d'État y sont clairement identifiées (cf. *supra* [partie 1 point 1.1.3](#)).

Le Bulletin paraît dans les dix premiers jours de chaque mois. Les arrêts ou les textes cités figurent en lien hypertexte, dans la mesure où la diffusion de la publication



s'opère par voie dématérialisée. Un répertoire des sommaires des BJE est diffusé en début d'année et facilite ainsi la recherche des jurisprudences pertinentes récentes pour le traitement des dossiers contentieux ou des sections administratives.

Le Bulletin peut être complété ponctuellement par des « alertes flash » diffusées dans la journée ou le lendemain d'un arrêt particulièrement important ou d'une information qu'il apparaît nécessaire de porter à la connaissance des membres du Conseil d'État très rapidement. Chaque section consultative du Conseil d'État reçoit, chaque mois, une version du Bulletin ne couvrant que les domaines de compétences qui lui sont propres.

- ***Le Bulletin des législations européennes***

Le Bulletin des législations européennes présente des synthèses sur les textes en cours de négociation dans le cadre de l'Union européenne, sur les communications de la Commission européenne et sur les consultations organisées par cette dernière. Il indique les procédures d'infractions ouvertes à l'encontre de la France par la Commission européenne. La diffusion de ce bulletin est assurée par la délégation au droit européen aux membres des sections administratives du Conseil d'État concernés spécifiquement par le texte commenté.

- ***Les « guides »***

Des guides explicatifs et opérationnels sur les grands thèmes rencontrés notamment par les membres des sections administratives du Conseil d'État sont publiés régulièrement. La délégation au droit européen a ainsi établi une compilation de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'Homme, en matière de droit des étrangers. A été également publié un guide sur le droit des aides d'État à destination des membres de la juridiction administrative. Ce guide regroupe les jurisprudences de la juridiction de l'Union ainsi que des décisions de la Commission européenne récentes et des points relatifs à certaines questions techniques de cette matière. Ces guides font l'objet de mises à jour régulières. De nouveaux mémos sont publiés tous les ans (comme celui qui a été diffusé sur la [directive \(UE\) 2015/1535](#) prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, décrivant les modalités pratiques de mise en œuvre et de suivi). Le guide relatif aux aides d'État a été actualisé en 2025.

■ **Aide à la recherche relative aux ressources documentaires de la Cour de justice de l'Union européenne**

Il revient aux juridictions suprêmes nationales d'assurer la diffusion auprès des magistrats des cours et tribunaux de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

A la fin de l'année 2023, la délégation au droit européen a rédigé, avec le concours de la direction de la communication du Conseil d'État et en liaison avec la direction de la recherche et documentation ainsi que la direction des technologies et de l'information de la Cour de justice, un tutoriel destiné à aider les membres de la



juridiction administrative à utiliser au mieux les ressources documentaires accessibles sur le site de la Cour de justice de l'Union européenne et à les familiariser avec des recherches sur la base de la jurisprudence de cette Cour ([CURIA](#)). Un nouveau tutoriel prenant en compte les modifications de la base Curia sera diffusé en 2026.

Un guide équivalent avait été diffusé sur la base de la CEDH ([HUDOC](#)) au cours de l'année 2022.

■ La réponse aux questions des membres du Conseil d'État dans le domaine européen

La principale mission de la délégation au droit européen consiste à répondre aux questions posées par les membres des sections consultatives, lors de l'examen des textes qui leur sont soumis, questions relatives à l'application du droit de l'Union ou du droit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

La délégation au droit européen est également consultée lors des travaux précédant l'adoption d'études commandées au Conseil d'État par le Gouvernement.

Le délégué au droit européen peut par ailleurs contribuer à l'examen en section administrative d'un projet de loi ou de décret posant des difficultés juridiques en matière de droit de l'Union ou de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Cette présence s'effectue dans le cadre de l'article [R. 123-6](#) du code de justice administrative.

Enfin le délégué au droit européen assiste aux assemblées générales et intervient sur les questions relatives à l'application du droit de l'Union ou de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Il contribue à la réalisation de l'édition Europe des Entretiens du Conseil d'État.

■ La participation aux formations en droit européen

La délégation au droit européen apporte son concours aux formations aux questions juridiques relatives au droit de l'Union, au droit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi qu'à l'intégration du droit international en droit interne à l'attention des membres du Conseil d'État et, depuis 2016, au bénéfice également des nouveaux magistrats des tribunaux administratifs lors de leur période de formation initiale. Des interventions sont aussi réalisées par le délégué au droit européen devant les sections administratives sur des thématiques centrées sur les préoccupations spécifiques à chacune, notamment en relation avec les projets législatifs dont elles sont saisies.

Fin 2024, a été lancé un cycle de webinaires relatif aux questions européennes dont le premier a porté sur le pacte migration et asile adopté par l'Union européenne en juin 2024. Ce cycle a continué en 2025 avec, au premier semestre, trois séances dont les thèmes ont été déterminés à la suite d'un sondage mené par le centre de formation de la juridiction administrative auprès des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. En décembre 2025, un webinaire en



collaboration avec des fonctionnaires de la DG Comp de la Commission européenne a été organisé autour des récentes jurisprudences relatives à la récupération des aides illégales ou illicites.

Par ailleurs, dans le prolongement de la mission de diffusion du droit européen assumée par la SEPCO via la délégation au droit européen, les présidents de tribunal administratif sont invités à communiquer au président de la cour administrative d'appel dont ils relèvent les questions relatives aux difficultés d'application du droit européen qu'ils identifient dans leur juridiction. Les présidents de cour administrative d'appel pourront ensuite, à intervalle régulier, examiner ensemble les questions dont ils ont été saisis ainsi que celles qu'ils auront eux-mêmes repérées et sélectionner ou prioriser les questions transmises à la SEPCO. La délégation au droit européen répondra à ces questions soit par des mémentos thématiques soit dans le cadre des webinaires européens qu'elle sera amenée à organiser.



3.2. L'activité internationale des juridictions administratives

Le Conseil d'État et la juridiction administrative en général entretiennent avec les juridictions étrangères des relations denses. Un partage d'idées constant nourrit ainsi le dialogue des juges. Des rencontres bilatérales et multilatérales, des missions d'expertise et l'accueil de visites ou séjours d'études au sein tant du Conseil d'État que de la juridiction administrative sont organisés.

En 2025, cette activité a été soutenue : **11 séjours d'études** organisés au sein du Conseil d'État et de la juridiction administrative pour des magistrats provenant de 8 pays²⁹, **13 missions d'expertise**³⁰ de membres du Conseil d'État à l'étranger, **7 séminaires juridiques bilatéraux**³¹ organisés en collaboration avec des institutions homologues et **6 dans un cadre multilatéral**³², ainsi que **3 journées juridiques et administratives avec le monde universitaire à l'étranger**³³. Magistrats et professionnels du droit, fonctionnaires et représentants politiques, professeurs et étudiants, ce sont au total plus de **869 visiteurs étrangers** qui ont été reçus au Palais-Royal en 2025.

Le rayonnement international du Conseil d'État passe également par une **politique de traduction des décisions contentieuses**, pour permettre leur compréhension et leur diffusion à un public non francophone. En 2025, **42 décisions** ont ainsi été traduites (30 en anglais et 12 en espagnol). À ce jour, plus de 1000 décisions³⁴ ont déjà été traduites et sont librement accessibles sur le site internet du Conseil d'État. Les communiqués de presse relatifs aux décisions contentieuses ont également continué à faire l'objet d'une traduction systématique. En 2025, **30 communiqués de presse** ont ainsi enrichi la page anglophone du site internet du Conseil d'État. Par ailleurs, comme l'an passé, dans le cadre de publications croisées, deux articles, sur des thèmes déterminés en commun par le Conseil d'État et la Cour administrative fédérale allemande, ont été traduits en vue de leur parution à la *Revue française de droit administratif*³⁵ et à la *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*.

29. Allemagne, Belgique, Grèce, Italie, Liban, Palestine, Pologne et Portugal.

30. En Albanie, à Bahreïn, deux au Bénin, au Brésil, en Corée du sud, en Égypte, aux Émirats arabes unis, au Koweït, au Laos, deux en Mauritanie et en Thaïlande.

31. Avec le *Bundesfinanzhof* et le *Bundesverwaltungsgericht* allemands, les Cours administratives suprêmes polonaise et suédoise, la Cour suprême britannique, et avec la Cour suprême administrative et le Conseil d'État du Luxembourg, ainsi qu'avec la CJUE.

32. 3 séminaires de l'ACA-Europe : association européenne regroupant la Cour de justice de l'Union européenne et les Conseils d'État ou juridictions administratives suprêmes de chacun des États membres de l'Union, congrès de l'Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA), réunion de l'Association des juges administratifs français, italiens et allemands (AJAFIA) et congrès de l'Association internationale des juges fiscalistes (IATJ).

33. Grèce, Croatie et Italie.

34. 569 décisions en anglais, 181 en espagnol, 120 en chinois, 115 en allemand et 112 en arabe.

35. M. Steinkühler, *L'épanouissement personnel dans la fonction publique ? Le juge entre la protection de leurs droits fondamentaux et les exigences de la fonction publique*, RFDA 2025. 587 ; A. Korbmacher, *Aperçu de la jurisprudence en matière de droit de l'environnement*, RFDA 2025. 1091.



En 2025, l'activité internationale a pris la forme d'une coopération bilatérale intense (3.2.1.). Elle s'est également déployée au sein d'instances multilatérales, européennes ou internationales (3.2.2.).

3.2.1. Coopération bilatérale

3.2.1.1. Séminaires juridiques bilatéraux

Les séminaires bilatéraux constituent un vecteur privilégié de dialogue entre le Conseil d'État et ses partenaires étrangers. À l'occasion de ces rencontres de haut niveau, les délégations échangent sur des sujets d'intérêt commun et renforcent la connaissance réciproque de leurs systèmes juridiques. En 2025, le Conseil d'État a accueilli ou pris part à **sept séminaires bilatéraux**.

■ En France

Le **Bundesfinanzhof** (Cour fédérale des finances allemande) a été invité à Paris, les 13 et 14 février 2025, pour un séminaire au cours duquel ont été discutés l'organisation administrative des cours chargées du contentieux de l'impôt en France et en Allemagne, la mise en œuvre de la convention fiscale franco-allemande et le principe d'égalité en droit fiscal.

Le Conseil d'État a par ailleurs accueilli en avril une délégation du **Bundesverwaltungsgericht** (Cour administrative fédérale allemande), à l'occasion d'un séminaire ponctué de trois tables rondes qui ont abordé les thèmes suivants : la gestion de la ressource en eau en milieu agricole, la possibilité pour le juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration ne lui fait-il pas courir le risque de se transformer en administrateur, et la fonction communication au sein des deux institutions.

Enfin, en décembre, une délégation de la **Cour suprême britannique** conduite par son président, Lord Reed, a rencontré ses homologues français. Accueillis par le vice-président, les *Lord Justices* ont échangé avec des membres du Conseil d'État autour du droit d'asile, de la Cour européenne des droits de l'Homme en France et au Royaume-Uni, des droits numériques et de la protection des données numériques.

■ À l'étranger

Le Conseil d'État a, de son côté, été accueilli à plusieurs reprises par des juridictions étrangères.

Un séminaire bilatéral a été organisé en Pologne avec la **Cour administrative polonaise** en juillet 2025. Le vice-président, Didier-Roland Tabuteau, conduisait la délégation française, qui a été reçue à Varsovie par son homologue polonais. Les participants ont abordé les thèmes du contrôle constitutionnel exercé par le juge administratif sur les actes de l'administration et de la liberté d'expression des juges. Le vice-président a également pris la parole devant un auditoire nombreux de juges, d'universitaires et d'avocats lors d'une conférence sur le Conseil d'État français et l'action publique.

Le 29 septembre s'est tenu à Luxembourg un séminaire de travail avec la **Cour de justice de l'Union européenne** (voir *infra*, partie 3.2.2.1).

Le lendemain, le vice-président a coprésidé un séminaire bilatéral avec Marc Thewes, président du **Conseil d'État du Luxembourg** et Francis Delaporte, président de la **Cour suprême administrative luxembourgeoise**. Ont été discutés des sujets intéressants autant la fonction consultative du Conseil d'État que sa fonction juridictionnelle :

- Comment les délais contraints influencent-ils l'élaboration, l'adoption et le contenu des avis des Conseils d'État ?
- Protection des données et transparence : comment trouver un équilibre ?
- Regards croisés franco-luxembourgeois sur les enjeux du principe de l'État de droit.

Une délégation de cinq membres du Conseil d'État, conduite par Rémy Schwartz, président de la section des études, de la prospective et de la coopération, s'est enfin rendue à Stockholm, fin octobre, à l'invitation de la **Cour administrative suprême de Suède**. Le séminaire de travail a permis d'aborder les thèmes suivants :

- La fonction consultative ;
- La pratique du renvoi préjudiciel à la CJUE ;
- La justice climatique après l'arrêt de la CEDH condamnant la Suisse pour inaction climatique.

3.2.1.2. Échanges protocolaires

Plusieurs fois par an, des échanges protocolaires sont organisés, permettant de renforcer les relations bilatérales entre États. Il s'agit de réunions de travail de haut niveau, en comité restreint, avec des personnalités étrangères.

À ce titre, le vice-président, Didier-Roland Tabuteau, a notamment reçu en juillet la ministre italienne des réformes institutionnelles, Madame Elisabetta Casellati, et, en octobre, le président de la Cour suprême du Bénin, Monsieur Victor Adossou ainsi que deux membres de sa délégation.

Des membres du Conseil d'État ont par ailleurs reçu, au cours de l'année, Monsieur Stilgoe, président de la *Land Court of Queensland* (Australie) en avril, Monsieur Abela, ministre de la santé maltais en juin, Monsieur Rabaisoa, président de la chambre administrative du Conseil d'État de Madagascar en juillet et Monsieur Bawara, ministre togolais de la fonction publique, du travail et du dialogue social en septembre.

Le Conseil d'État participe également au **programme PIPA** (programme d'invitation des personnalités d'avenir)³⁶, du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Dans ce cadre, le délégué aux relations internationales et des membres du Conseil d'État ont reçu, au cours de l'année, 4 personnalités d'avenir venant d'Amérique latine (Paraguay) et d'Europe (Allemagne, Italie et Monténégro).

36. Ce programme développé par le MEAE a pour objectif de permettre chaque année à une centaine de personnalités étrangères aux profils variés (membres de la société civile ou personnalités issues du monde politique) de venir en France découvrir notre système politique et administratif et d'effectuer des rencontres de haut niveau en lien avec leur activité.



3.2.1.3. Missions d'expertise

En raison de leur expertise dans des domaines variés du droit administratif, les membres du Conseil d'État participent régulièrement, sur invitation, à des sessions de formation de fonctionnaires et magistrats administratifs à l'étranger ou à des processus de soutien à des réformes institutionnelles.

À ce titre, en janvier, un membre du Conseil d'État est intervenu au **Koweït** dans le cadre d'une mission de formation sur les méthodes de recherches du Conseil d'État (bases de données, intelligence artificielle) et sur les marchés publics et un autre, en février, a dispensé des cours à l'université de la Sorbonne à **Abou Dabi (Emirats Arabes Unis)** à l'occasion d'un séminaire « Public Business Law ». De plus, en mars, un membre du Conseil d'État s'est rendu en **Egypte** pour enseigner le contentieux administratif.

Mauritanie : aide à la rédaction du code de la fonction publique

Dans le cadre du Programme d'appui à la gouvernance financière en Mauritanie, financé par l'Union européenne, un membre du Conseil d'État a été désigné en qualité d'expert, afin d'élaborer « une feuille de route » détaillant un plan de préfiguration d'un code général de la fonction publique de Mauritanie. Il s'est rendu à cette fin, à plusieurs reprises, à Nouakchott, auprès de la Direction générale de la fonction publique de Mauritanie afin de proposer une stratégie de codification, présentée sous la forme d'un plan détaillé, faisant apparaître un volet législatif et un volet réglementaire de codification des textes régissant à ce jour la fonction publique mauritanienne. En 2026, la mission se poursuivra afin d'appuyer la rédaction du futur code général de la fonction publique.

Au **Bénin**, un membre du Conseil d'État a également assuré courant juin une formation des membres de la chambre administrative de la Cour suprême aux techniques de cassation et aux contentieux des élections locales. Un séminaire de formation s'est tenu en **Thaïlande** sur le référé et la police administrative. Et, enfin, en novembre, en **Albanie**, un membre est intervenu devant l'école albanienne d'administration publique sur la prise de décision juridique en contexte incertain.

Par ailleurs, les membres du Conseil d'État prennent ponctuellement part à des séminaires et des conférences internationales à l'étranger pour apporter leur expertise sur divers sujets. En 2025, ces interventions ont par exemple eu lieu à **Bahreïn** (le rôle consultatif du Conseil d'État et la justice climatique), en **Corée du Sud** (l'intelligence artificielle), au **Maroc** (le droit et l'intelligence artificielle), au **Monténégro** (la déontologie) et en **Italie** (l'efficacité de la juridiction administrative).

Enfin, le délégué aux relations internationales du Conseil d'État s'est rendu au **Brésil**, en octobre, pour participer au congrès international de droit constitutionnel organisé par le Tribunal suprême fédéral brésilien, ainsi qu'au **Laos**, en novembre, pour intervenir à une conférence sur la justice administrative et la formation des juges administratifs laotiens.



3.2.1.4. Visites et séjours d'études

Le Conseil d'État reçoit régulièrement des visites de délégations étrangères et accueille ponctuellement des magistrats étrangers pour des séjours d'études d'une à deux semaines. Ces échanges sont l'occasion pour le Conseil d'État de présenter ses missions. La régularité et le nombre de ces visites et séjours témoignent de l'intérêt que suscitent à l'international les fonctions consultatives, contentieuses et d'études du Conseil d'État.

■ Visites d'études

En 2025, le Conseil d'État a ouvert ses portes à une vingtaine de délégations venues de tous les continents³⁷. Ces visites sont organisées à la demande de professionnels du droit qui souhaitent se familiariser avec notre modèle de droit continental. L'accueil de ces délégations donne notamment lieu à des entretiens avec des membres du Conseil d'État. Parmi les différents thèmes abordés cette année, on peut citer :

- la structuration des deux ordres juridiques français ;
- la souveraineté et l'indépendance de la justice ;
- le rôle du Conseil d'État en matière de légistique ;
- les compétences du Tribunal des conflits ;
- l'expérience française en matière de codification ;
- la place du Conseil d'État dans le cadre de l'élaboration et du contrôle de la réglementation relative au secteur agricole ;
- le processus d'achat et de passation de marchés ;
- la modernisation de la fonction normative ;
- la rationalisation des outils de financement public à destination des entreprises.

En juridiction, une délégation du **tribunal administratif de Montreuil** a participé à la rencontre annuelle des juges fiscalistes des tribunaux de Berlin-Brandebourg, de Saxe, de Wrocław et de Gliwice du 27 au 30 mai. Initiée en 2018, la coopération internationale entre ces tribunaux était, cette année, organisée par le tribunal de Gliwice à Katowice en Pologne. Cette rencontre a donné lieu à des présentations des membres de la délégation montreuilloise sur les conséquences d'un jugement pénal sur la procédure fiscale en matière de TVA, ainsi que sur le rôle de l'IA dans les juridictions administratives, thème au cœur des préoccupations actuelles.

Deux membres de la **cour administrative d'appel de Paris**, dont sa présidente, ont participé à la journée d'études organisée à Paris par l'Agence de l'Union européenne pour l'asile en partenariat avec l'Office français de l'immigration et de l'intégration, sur le thème de « La place des données médicales MedCOI dans le processus décisionnel ».

37. Allemagne, Argentine, Bénin, Cambodge, Canada, Corée du Sud, Japon, Laos, Madagascar, Pologne, Qatar, Sénégal, Thaïlande, Vietnam.



Des magistrats du **tribunal administratif de Guyane** ont rencontré une délégation du tribunal de l'État de l'Amapa (Brésil). Les magistrats brésiliens ont présenté à leurs homologues français les spécificités du pouvoir judiciaire au Brésil et plus spécifiquement au sein de l'État fédéré de l'Amapa, frontalier de la Guyane, combinant les compétences dévolues à l'ordre judiciaire et à l'ordre administratif. Les magistrats du tribunal administratif de Guyane ont pu également exposer les spécificités et le fonctionnement de la justice administrative en France.

Par ailleurs, dans le cadre de sa collaboration avec les autres institutions françaises, le Conseil d'État a accueilli un groupe de fonctionnaires parlementaires francophones dans le cadre du programme international relatif à l'organisation du travail parlementaire, un groupe d'avocats étrangers francophones en stage à l'École des avocats et un groupe d'officiers internationaux de l'École de guerre.

■ Séjours d'études

Au-delà des visites d'études, le Conseil d'État permet aux magistrats et autres professionnels du droit étrangers un approfondissement de leur connaissance de la juridiction administrative au travers de séjours d'études d'une ou deux semaines qui peuvent avoir lieu soit au Conseil d'État, soit dans une juridiction administrative.

• Accueil au Conseil d'État ou dans la juridiction administrative

Durant ces séjours, les visiteurs bénéficient d'un programme conçu personnellement en fonction des sujets qui les intéressent plus particulièrement. À ce titre, ils assistent à des séances d'instruction, de jugement et au délibéré, ainsi qu'à des séances de section consultative. Ils sont également reçus par différents membres pour des entretiens en tête à tête sur des sujets préalablement identifiés (comme, par exemple, le juge des référés, l'exécution des décisions de justice, etc.). Le Conseil d'État leur offre en outre l'opportunité de découvrir d'autres institutions françaises telles que la Cour de cassation, l'Assemblée nationale, le Sénat ou bien encore des ministères.

En 2025, deux magistrats étrangers (l'un membre du Conseil d'État grec, l'autre du Conseil d'État italien) ont été accueillis au Palais-Royal, pour un séjour d'études de deux semaines dans le cadre du programme d'échange de magistrats de l'**ACA-Europe**³⁸. Un juge de la Cour administrative fédérale allemande (*Bundesverwaltungsgericht*) a été reçu pour un séjour d'études de deux semaines, destiné à découvrir le fonctionnement de la juridiction administrative française. Par ailleurs, comme chaque année depuis 2018, le Conseil d'État a offert la possibilité à un jeune référendaire allemand de réaliser, dans le cadre de sa formation professionnelle, un stage en immersion dans une chambre de la section du contentieux, en l'occurrence la 10^e et de participer à ses travaux.

38. L'association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne permet à des magistrats d'effectuer des échanges de courte durée au sein d'une juridiction partenaire d'un autre État membre de l'association.

Par ailleurs, deux délégations de magistrats étrangers ont pu bénéficier d'un séjour d'études d'une semaine – des magistrats administratifs palestiniens en mai et des membres du Conseil d'État libanais en juin - au cours duquel ont été abordées des thématiques allant de la fonction contentieuse à la déontologie, en passant par la rédaction d'une décision de justice, la formation initiale et continue des magistrats ou encore la dématérialisation des procédures.

En juridiction, la **cour administrative d'appel de Nantes** et le **tribunal administratif de Rennes** ont chacun accueilli un élève de 3^e année du cycle supérieur de l'Ecole nationale d'administration de Tunis pour un stage d'immersion de deux mois dans l'administration publique française, dans le cadre des activités de coopération avec l'Institut national du service public.

Les juridictions administratives participent par ailleurs activement à l'accueil de magistrats européens en stage d'études dans le cadre du programme d'échange du **Réseau européen de formation judiciaire**. Les **cours administratives d'appel de Bordeaux et Versailles** et les **tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise, de Paris et de Versailles** ont permis à cinq magistrats européens de découvrir pendant une semaine la justice administrative française (trois stages généralistes, un stage spécialisé en fiscalité et le dernier en environnement).

- **Séjour d'études des membres des juridictions à l'étranger**

Des membres du Conseil d'État et de la juridiction administrative ont bénéficié de séjours d'études au sein de juridictions étrangères, leur permettant de se former à des méthodes de travail différentes.

Ainsi, en mai 2025, deux membres ont été reçus à la Cour suprême d'Israël, un troisième en juin par la Cour suprême britannique et enfin un quatrième, en octobre, par le *Consiglio di Stato* italien. En outre, dans le cadre du programme d'échanges de l'**ACA-Europe**, deux auditeurs ont pu bénéficier d'un séjour d'études à l'étranger : le premier au Conseil d'État de Belgique et le second à la **Cour suprême constitutionnelle de Chypre**.

En outre, dans le cadre des échanges organisés par le **réseau européen de formation judiciaire**, une délégation de la cour administrative d'appel de Versailles, composée de son premier vice-président, de deux rapporteurs publics, de la greffière en chef et d'une greffière de chambre, s'est rendue en Lituanie, où elle a été accueillie par le tribunal administratif régional de Vilnius pour un échange bilatéral entre ces deux institutions. De même, 4 magistrats français des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ont bénéficié d'un séjour d'études financé par le **REFJ**, au sein d'une juridiction européenne (en Autriche, Pologne et Roumanie).

3.2.1.5. Relations avec les universités

Au-delà des échanges entre juridictions, le Conseil d'État favorise également les échanges avec les universités françaises et étrangères. L'objectif principal est de diffuser ses pratiques auprès des étudiants, universitaires et professeurs, tout en valorisant la doctrine administrative française à l'étranger.



De nombreux étudiants du monde entier sont donc accueillis par le Conseil d'État pour leur présenter ses fonctions et son organisation. En 2025, ont eu l'occasion de bénéficier de ces visites :

- des juristes stagiaires allemands du *Frankreichseminar* à deux reprises (en mars, puis en novembre) ;
- des étudiants allemands du Centre juridique franco-allemand de Sarrebrück en mars ;
- des jeunes magistrats allemands de Rhénanie-Palatinat en octobre.

Le Conseil d'État a en outre accueilli comme chaque année des étudiants d'universités américaines : l'université de Chicago (programme *Civil Leadership Academy*), la *Northern Illinois University* et la *Cornell Law School*. **Le tribunal administratif de Lyon** a, de son côté, reçu un groupe d'étudiants de la *Louisiana State University*. Enfin, trois groupes d'étudiants hispanophones, anglophones et francophones, présents dans le cadre de l'université d'été de la Fondation pour le droit continental, ont pu visiter le Palais-Royal en juillet.

Cette année a, par ailleurs, été marquée par la poursuite de la coopération du Conseil d'État avec les universités étrangères, au moyen de colloques organisés en partenariat avec une institution homologue dans un pays étranger, ainsi qu'une université de ce même pays.

Ainsi, comme chaque année depuis 2007, le Conseil d'État a été reçu en septembre, à Split, à l'occasion des **19^{es} journées juridiques et administratives franco-croates**, organisées conjointement par la faculté de droit de l'université de Split et la Haute Cour administrative de Croatie et par l'université Panthéon-Assas avec le Conseil d'État. Les échanges ont porté pour cette 19^e édition sur le thème du contrôle de l'administration publique.

En octobre s'est tenue, au Conseil d'État et à l'université de Tours, la **2^e édition des Journées juridiques et administratives franco-grecques** organisées conjointement par l'université d'Athènes, le Conseil d'État grec, l'université de Tours et le Conseil d'État. Ces journées ont porté sur le juge administratif face à l'inaction des pouvoirs publics. Les échanges ont notamment abordé les nouveaux contentieux de la légalité et de la responsabilité face à l'inaction administrative ainsi que la question du juge administratif face à l'inertie dans l'exécution de ses décisions. Cet événement témoigne de la volonté du Conseil d'État de renforcer ses échanges avec le monde universitaire en France et à l'étranger.

Enfin, le Conseil d'État a accueilli, du 26 au 28 novembre 2025, une délégation de cinq membres du *Consiglio di Stato* conduite par son président-adjoint, Carmine Volpe aux côtés de trois délégations des universités de *Lum Guiseppe Degennaro*



(Bari), *Luiss Guido Carli* (Rome) et Catane, dans le cadre de la **2^e édition des Journées juridiques et administratives franco-italiennes**. Ces journées avaient pour thème la souveraineté, en écho à l'étude annuelle 2025 du Conseil d'État. Magistrats, universitaires et étudiants ont débattu autour de trois sujets : l'articulation du droit de l'Union européenne et du droit national, le droit des étrangers et la souveraineté numérique et les nouvelles technologies.

3.2.2. Coopération multilatérale

3.2.2.1. À l'échelle européenne

■ Liens avec les institutions européennes

La coopération avec les institutions européennes compte au nombre des priorités des relations extérieures du Conseil d'État.

Cour de justice de l'Union européenne – En février, une délégation du Conseil d'État composée notamment de jeunes membres s'est rendue à Luxembourg pour une visite d'études à la CJUE. Par ailleurs, en novembre, 7 membres de tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ont eu le privilège de participer au forum annuel des magistrats.

Séminaire avec la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE)

Le 29 septembre 2025, une délégation française présidée par le vice-président Didier-Roland Tabuteau s'est rendue à Luxembourg pour un séminaire de travail avec la CJUE avec laquelle le Conseil d'État entretient des échanges réguliers. Cette rencontre a été l'occasion d'aborder des sujets d'intérêts communs : « La souveraineté, quelle place pour ce concept en droit de l'Union ? », « Les évolutions récentes de la jurisprudence sur le mécanisme de renvoi préjudiciel » et « L'actualité jurisprudentielle sur les questions sociales ».

Cour européenne des droits de l'Homme – Le 31 janvier, une délégation de membres du Conseil d'État conduite par le vice-président du Conseil d'État, Didier-Roland Tabuteau, s'est rendue comme chaque année à Strasbourg pour assister à l'audience solennelle de rentrée de la Cour.

Conseil de l'Europe – En octobre, le président de la section des études, de la prospective et de la coopération, Rémy Schwartz, et le délégué aux relations internationales, Yves Gounin, se sont déplacés au Conseil de l'Europe à l'occasion du 60^e anniversaire du Tribunal administratif de l'institution.



■ Lien avec les associations européennes

Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ACA-Europe) – L'ACA-Europe est une association qui regroupe les Conseils d'État ou juridictions administratives suprêmes des États membres de l'Union européenne. Elle constitue un cadre d'échanges privilégié entre les magistrats européens via diverses manifestations qu'elle organise – séminaires, échanges de magistrats, création d'une base de données juridiques. L'ACA-Europe permet également d'avoir un point de vue global et comparatiste des différents ordres juridiques nationaux à l'aide de questionnaires dont l'exploitation mène à la publication d'études transversales disponibles sur le site de l'association (www.aca-europe.eu). Depuis juin 2025 et pour deux ans, la présidence de l'ACA-Europe est exercée par le Conseil d'État grec.

En 2025, le premier séminaire organisé à La Haye en mars a été consacré au thème « Contribuer à la qualité de la législation ». Fin mai, à l'occasion de l'assemblée générale et du conseil d'administration, s'est tenu à Helsinki un deuxième séminaire qui a porté sur « Le dialogue avec la Cour européenne des droits de l'Homme – Incidence des arrêts et des avis consultatifs de la Cour au niveau national ». Les membres de l'association se sont enfin réunis en novembre, à Athènes, autour d'un troisième séminaire axé sur « Le changement – la crise climatique ; Le surtourisme ».

Réseau européen de formation judiciaire – Outre le programme d'échanges de magistrats mentionnés plus haut (cf. *supra*, [partie 3 point 2.1.4](#)), huit membres de la juridiction administrative ont par ailleurs pu bénéficier courant 2025 de visites d'études auprès de la CEDH, de la CJUE ou de l'Agence européenne des droits fondamentaux.

Réseau des cours supérieures – Cette association rattachée à la Cour européenne des droits de l'Homme, mise en place en 2015, rassemble 111 juridictions des 46 États membres du Conseil de l'Europe. Son objectif est de favoriser la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'Homme. En 2025, deux membres du Conseil d'État se sont rendus à Strasbourg pour l'anniversaire du RCS qui a fêté ses dix ans d'activité.

Fédération européenne des juges administratifs – Elle a été créée en 2000 pour rassembler les juges administratifs des différents États membres et leurs organisations, dont les échanges permettent d'améliorer la qualité de la justice et de défendre l'État de droit. Cette année, des membres de la juridiction administrative et un agent du Conseil d'État ont participé à un séminaire de travail sur le recours à l'intelligence artificielle par la juridiction administrative, en Slovaquie, à l'occasion de l'assemblée générale annuelle de l'association.

Association des juges administratifs français, italiens et allemands – Fondée en 1994 à Weimar, cette association a pour but de comparer le droit et le contentieux administratifs dans trois pays européens, la France, l'Italie et l'Allemagne. Le tribunal administratif de Marseille a accueilli en mars un colloque sur le thème : « La déontologie du juge administratif : regards croisés ». Y ont notamment participé Jean-Marc Sauvé, vice-président honoraire du Conseil d'État et Klaus Rennert, ancien président du *Bundesverwaltungsgericht*.

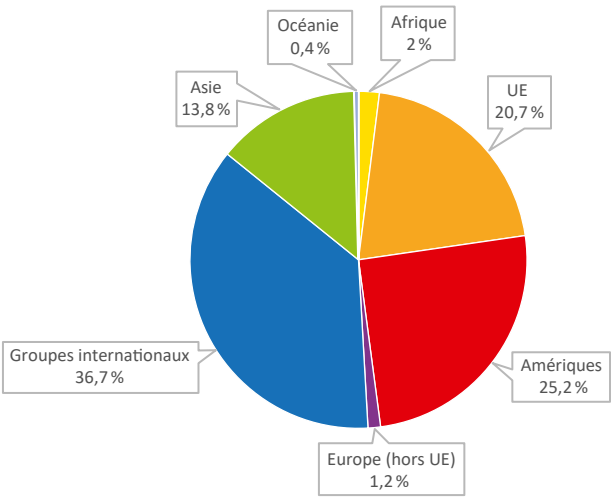
3.2.2.2. À l'échelle internationale

Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA) – Fondée en 1983, l’AIHJA, dont le siège et le secrétariat général sont au Conseil d’État, regroupe les juridictions administratives suprêmes de 62 pays répartis sur tous les continents. Reflétant la diversité des cultures juridiques, l’association a pour objet de développer la communication entre ses membres qui ont en commun d’exercer le contrôle juridictionnel de l’action administrative.

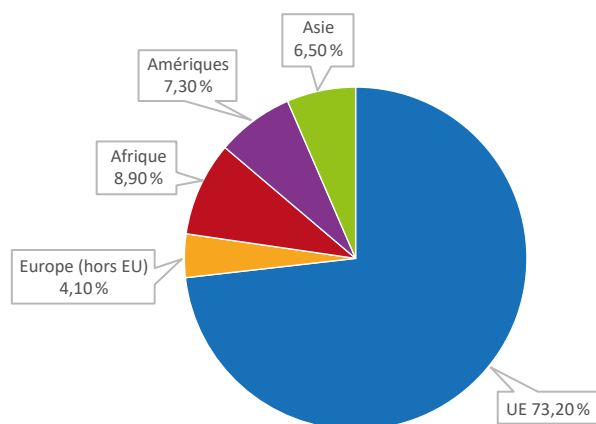
Association internationale des juges fiscalistes (IATJ) – Fondée en 2010, cette association regroupe des juges fiscaux (ou avocats généraux) de tous les continents dont la tradition juridique relève du droit civil ou de la *common law*. En 2025, le congrès annuel de l’IATJ s’est tenu à Lisbonne. Une délégation de quatre membres du Conseil d’État y a participé.

3.2.3. Statistiques

Graphique 1 – Répartition des accueils de délégations étrangères au Conseil d’État et dans les juridictions administratives par zone géographique



Graphique 2 – Répartition des visites et séjours d'étude à l'étranger des membres du CE et des juridictions administratives par zone géographique



Activité de gestion de la juridiction administrative

Avec près de 300 agents et agentes, le secrétariat général du Conseil d'État est chargé de fournir au Conseil d'État et à l'ensemble des juridictions administratives les moyens leur permettant de remplir leurs missions sur l'ensemble du territoire, en matière de ressources humaines ou budgétaires mais aussi dans les domaines de l'équipement, de la documentation, de la formation ou encore de l'informatique et de la communication. Il est aussi chargé de conduire, sous l'autorité du vice-président du Conseil d'État, les projets de réforme et de modernisation du service public de la justice administrative.

Le secrétariat général du Conseil d'État est composé de huit services ou directions :

- le cabinet ;
- le centre de formation de la juridiction administrative (CFJA) ;
- la direction de la bibliothèque et des archives (DBA) ;
- la direction de l'équipement (DE) ;
- la direction de la communication (Dircom) ;
- la direction de la prospective et des finances (DPF) ;
- la direction des ressources humaines (DRH) ;
- la direction des systèmes d'information (DSI).

Garantir que les juridictions gérées par le Conseil d'État (outre le Conseil d'État lui-même, les 9 cours administratives d'appel, les 42 tribunaux administratifs, la Cour nationale du droit d'asile et le Tribunal du stationnement payant) puissent juger les recours des citoyens et des citoyennes avec des moyens adaptés, fournir aux magistrats et magistrates comme aux greffiers et greffières les outils et les formations adaptés, faire mieux connaître la justice administrative et contribuer à la rendre accessible, mais aussi mettre en place les instruments propres à mesurer les attentes des usagers : telle est la mission du secrétariat général du Conseil d'État. Au-delà de la gestion quotidienne de la juridiction administrative, l'année 2025 a été marquée, pour le secrétariat général, par de nombreux projets structurants afin d'accompagner la modernisation du service public de la justice administrative, de l'adapter aux besoins de ses personnels et de ses usagers, sur tout le territoire, dans l'Hexagone comme en outre-mer.



1. Améliorer l'accessibilité et l'efficacité de la justice

1.1. Un accès facilité à la justice

■ Des locaux plus adaptés pour les requérants et les personnels

En 2025, la direction de l'équipement a poursuivi ses opérations immobilières avec deux objectifs prioritaires : améliorer encore l'accessibilité des juridictions administratives pour tous les publics et offrir aux personnels des conditions de travail optimales.

Le tribunal administratif de Guyane bénéficiera ainsi d'un relogement au sein du « Palais de Justice » de Cayenne, qui regroupera sur un site unique les juridictions de première instance de Guyane. Les travaux ont été lancés en août 2025 et se poursuivront jusqu'en 2028. En effet, le bâtiment actuellement occupé par le tribunal ne permet pas de créer les bonnes conditions d'accueil des justiciables et limite les aménagements possibles pour les personnels de la juridiction.

Au tribunal administratif de Dijon, pour répondre aux exigences d'accessibilité dans les espaces recevant du public, un nouveau bâtiment, mitoyen de l'immeuble existant, est en cours de construction. Cette opération permettra par ailleurs de reconfigurer les espaces de travail pour les membres de la juridiction.

2025 a également vu se poursuivre les travaux pour le relogement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et du tribunal administratif de Montreuil dans de nouveaux locaux à Montreuil. À l'été 2026, la CNDA bénéficiera d'un site disposant de 34 salles d'audience et d'un espace conçu pour une meilleure circulation des requérants. Le tribunal administratif de Montreuil bénéficiera également d'un espace plus adapté à l'accueil du public avec notamment cinq salles d'audience. En parallèle, en 2025, la direction de l'équipement a installé deux nouvelles chambres territoriales de la CNDA, l'une dans les locaux de la cour administrative d'appel de Marseille, l'autre à Nantes, dans le bâtiment qui abrite déjà une partie du tribunal administratif.

Enfin, le Conseil d'État a débuté en 2025 une opération immobilière de grande ampleur avec les travaux de réhabilitation d'un immeuble situé au 31 quai Voltaire, à Paris, qui permettra de regrouper sur un site unique les 250 agentes et agents des services du secrétariat général, dont les bureaux sont actuellement situés rue de Richelieu dans le 2^e arrondissement et à Montreuil. Cette opération, qui s'achèvera en novembre 2026, permettra de mettre un terme aux locations et ainsi de répondre aux contraintes budgétaires de l'État.



■ Des procédures plus accessibles pour les requérants

Le secrétariat général a poursuivi ses travaux pour faciliter l'accès des requérants et requérantes à la justice. Une démarche dans laquelle il s'est engagé à la suite de l'étude annuelle 2023 sur « le dernier kilomètre des politiques publiques » et des propositions que le Conseil d'État adressait aux pouvoirs publics et à l'administration.

Ainsi, dans le prolongement de ses travaux de 2024, la direction de la communication a piloté plusieurs ateliers avec des membres de différentes juridictions pour travailler sur la simplification du langage de certains courriers adressés par les greffes aux justiciables. Réécrits dans un style plus directement compréhensible, ils concernent non seulement certains courriers et formulaires liés aux « contentieux sociaux » mais aussi tous courriers émanant d'une juridiction administrative tels que la demande de pièces pour régulariser la requête, l'avis d'audience, la notification du jugement, etc.

En parallèle, pour renforcer l'accessibilité du droit à tous et toutes, le Conseil d'État poursuit l'édition de brochures dans un langage facile à lire et à comprendre (Falc), destinées aux personnes en situation de handicap intellectuel ou maîtrisant mal la langue française. Depuis 2021, il a édité treize plaquettes expliquant les démarches pour saisir le juge administratif, réalisées avec le concours d'un établissement et service d'aide par le travail. En 2025, deux plaquettes, l'une concernant le revenu de solidarité active, l'autre la carte mobilité inclusion stationnement ont été publiées. Cette dernière, en plus d'être disponible à l'accueil des tribunaux administratifs, est présente dans toutes les maisons départementales des personnes handicapées.

■ Une gestion raisonnée des archives

Le secrétariat général poursuit sa politique de gestion, de conservation et de valorisation de ses archives, et notamment le versement, aux archives départementales et nationales des dossiers de plus de 5 ans présentant un intérêt jurisprudentiel ou historique. Il contribue ainsi à la conservation et à l'accessibilité de la jurisprudence, au bénéfice des chercheurs et des praticiens du droit. Ce versement, mis en œuvre par la direction de la bibliothèque et des archives depuis plusieurs années, garantit un niveau élevé de sécurité et un accès maîtrisé aux données sensibles, protégeant ainsi les personnes concernées.

Pour prolonger sa politique de mise en ligne des décisions de justice sous un format de données ouvertes, le Conseil d'État participe depuis 2025 à la diffusion des documents administratifs en libre accès, en alimentant la plateforme « documentation-administrative.gouv.fr » des services du Premier ministre. Cette démarche favorise l'enrichissement des bases de données ouvertes (open data) et s'inscrit dans le cadre des dispositions du code des relations entre le public et l'administration, garantissant le droit d'accès des citoyens aux documents administratifs.

1.2. Une amélioration des conditions de saisine du juge

■ Évaluer le service rendu aux justiciables

En 2025, la direction de la communication a déployé un dispositif d'écoute pour connaître le niveau de satisfaction des usagers du service public de la justice administrative. Un questionnaire a ainsi été adressé à près de 40 000 requérants ayant déposé un recours entre 2018 et 2024 via le site Télérecours citoyens. Les répondants sont globalement satisfaits du service rendu par la justice administrative mais souhaiteraient davantage d'informations sur les différentes étapes de la procédure, dans un langage plus simple et des précisions, notamment sur la façon dont une audience se déroule. Des travaux seront lancés en 2026, pour répondre aux attentes exprimées.

■ Moderniser les applications « professionnelles »

En 2025, la direction des systèmes d'information a poursuivi ses efforts de modernisation de l'application Télérecours, afin de proposer aux avocats et administrations des outils adaptés à leurs usages. Un panel d'administrations et de cabinets d'avocats « expérimentateurs » ont testé certaines évolutions, notamment l'amélioration de l'ergonomie de certains écrans, qui seront généralisées à horizon 2026.

Encadré – L'intelligence artificielle au service de la justice administrative (IA)

En décembre 2025, la juridiction administrative s'est dotée d'une *Charte d'utilisation de l'intelligence artificielle au sein de la juridiction administrative*. Applicable à tout le personnel de la juridiction, cette charte définit des règles d'usage de l'IA en affirmant la nécessité d'une IA pilotée par l'humain et respectueuse des droits fondamentaux.

La direction des systèmes d'information, qui s'est dotée d'une cellule « IA et innovation », a d'ores et déjà lancé ou accompagné plusieurs projets :

- le traitement de la série contentieuse liée au paiement de la contribution au service public de l'électricité, en collaboration avec le tribunal administratif de Paris pour faciliter la gestion de ce contentieux ;
- la startup d'État « Jacepair » (Juridictions Administratives et Conseil d'État pour une AI Raisonnée), en collaboration avec la direction interministérielle du numérique, dont l'objectif est de fournir un outil de recherche juridique permettant d'extraire un panorama du droit existant à partir d'un texte de loi ou de décret ;
- un outil de pseudonymisation des décisions de justice basé sur l'IA dont la mise en production est prévu pour 2026.



2. Accompagner la communauté de travail

2.1. Des services et des outils optimisés

■ Une offre renouvelée en matière de formation

Pour proposer une offre qui réponde aux enjeux de la juridiction administrative, aux transformations de la société et à un environnement professionnel en évolution, **le secrétariat général a réorganisé sa politique de formation** et élaboré un schéma triennal qui repose sur trois axes stratégiques : le développement des compétences métiers, le renforcement d'une culture commune et la modernisation des moyens de formation.

Parmi les évolutions, le centre de formation de la juridiction administrative a déployé des formations délocalisées pour faciliter l'accès à la formation de l'ensemble des personnels des 54 juridictions présentes en métropole et en outre-mer. L'offre de mallettes pédagogiques à destination des magistrats et magistrates a, par ailleurs, été étoffée avec de nouveaux types de contentieux. Enfin, des cursus de formation initiale des greffes – consistant en 15 à 20 jours de formation sur neuf à douze mois – ont été déployés et rendus obligatoires à compter de mars 2025.

■ Des outils modernisés pour les personnels

La juridiction administrative a poursuivi la modernisation de ses applications numériques pour proposer des outils de travail plus performants et sécurisés. En particulier, la refonte du système d'information du contentieux administratif dont l'objectif est de rassembler en un portail unique plusieurs applications disparates et vieillissantes. En 2025, des évolutions majeures ont ainsi été déployées par la direction des systèmes d'information, notamment pour faciliter l'enregistrement des requêtes dématérialisées et la transmission de dossiers d'un niveau de juridiction à l'autre, et pour enrichir les tableaux de suivi des affaires.

Par ailleurs, **le secrétariat général a engagé en 2025 un vaste chantier de rénovation du « système d'information décisionnel »**, rendu nécessaire par l'obsolescence des solutions techniques actuellement en service. Portée par la direction de la prospective et des finances, cette rénovation concerne les outils de gestion de l'activité des juridictions administratives, les tableaux de bord mis à disposition des juridictions, dont la mise en service initiale remonte à 2013, ainsi que les outils de production de données statistiques. Le projet vise, à moyen terme, à doter près de 500 utilisateurs (chefs de juridictions, présidents de chambre, greffiers en chefs et greffiers



de chambre) de tableaux de bord modernisés, plus souples et plus intuitifs, afin de faciliter le suivi de l'activité et de renforcer les capacités de pilotage opérationnel.

Afin de rationaliser le fonctionnement de la chaîne de la dépense, un centre de gestion financière commun à plusieurs juridictions (juridiction administrative, Cour de cassation et Conseil supérieur de la magistrature) a été mis en place le 1^{er} mars 2025 au sein du service de contrôle budgétaire et comptable ministériel placé auprès des services du Premier ministre pour optimiser les dépenses de l'État.

Après une période de rodage, les délais de traitement se sont progressivement réduits, permettant d'assurer une fin de gestion dans de bonnes conditions. La direction de la prospective et des finances est venue en appui des services prescripteurs de la juridiction administrative, notamment par des actions de formation et en organisant des points réguliers avec le centre de gestion financière pour régler les difficultés rencontrées.



2.2. Des mesures pour améliorer le quotidien professionnel

■ Un nouvel intranet pour faire vivre la communauté de travail de la juridiction administrative

Afin de mettre à disposition des personnels une plateforme utile au travail de tous et toutes, le secrétariat général a refondu l'intranet des juridictions administratives, datant de 2011. Pensé pour et avec les utilisateurs, ce nouvel outil « serviciel » a été conçu par la direction de la communication et la direction des systèmes d'information.

À la fois vecteur d'informations nationales – intéressant toutes les juridictions administratives – et locales, le nouvel intranet propose un accès aux ressources de travail, guides et applications utiles aux personnels, aux informations en matière de ressources humaines, de formations, d'actions médicales et sociales, mises à jour en temps réel par les services du Conseil d'État et des autres juridictions administratives. Des fonctionnalités permettent par ailleurs à chaque utilisateur de personnaliser l'interface, mais également de recevoir des informations personnalisées selon ses fonctions au sein de la juridiction.

■ Une offre « Santé et prévoyance » pour les personnels

En mai 2025, le secrétariat général a mis en œuvre la réforme de la protection sociale complémentaire ([ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021](#)) et a proposé une couverture santé et prévoyance à tous les personnels dont il a la gestion. À l'issue d'un appel d'offres piloté par la direction des ressources humaines, la MGEN pour la santé et CNP Assurances pour la prévoyance ont été sélectionnées.

Comme cela est prévu par la loi, le Conseil d'État prend désormais en charge une partie de la cotisation annuelle à la mutuelle santé. Au total, au 31 décembre 2025, 2 541 personnes sont affiliées à la MGEN. Il participe également à une partie du financement du contrat couvrant les risques prévoyance, à adhésion facultative.

■ Un dialogue social actif, au service de la communauté de travail

L'agenda social 2025, élaboré en concertation avec les représentantes et représentants du personnel du Conseil d'État, de la Cour nationale du droit d'asile et des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel a été particulièrement riche.

Ainsi, les comités sociaux d'administration (CSA) présidés respectivement par le vice-président (compétent sur les questions communes au Conseil d'État et à la Cour nationale du droit d'asile) et le secrétaire général (compétent sur les questions relatives aux agents de greffe) ont débattu de sujets tels que le plan de formation 2025, la politique indemnitaire et d'avancement, le rapport social unique ou la réorganisation de certains services.

Les formations et la commission spécialisées en santé et sécurité au travail du CSA ont examiné les documents d'évaluation des risques professionnels des différents



organismes composant la juridiction administrative et les mesures prises pour prévenir ces risques. Elles ont également examiné les accidents de travail, les alertes traitées par la cellule « risques psycho-sociaux », et échangé sur des enjeux tels que la sécurité dans les juridictions, le déménagement de la Cour nationale du droit d'asile, du tribunal administratif de Montreuil, et d'une partie des services du secrétariat général du Conseil d'État.

Enfin, des groupes de travail se sont réunis sur l'organisation des permanences et des astreintes, les parcours de carrière des attachés, l'organisation du temps de travail ou encore la rémunération des agentes et agents contractuels.

■ Des mesures d'accompagnement en vue du déménagement d'une partie des effectifs

En novembre 2026, 250 agentes et agents du Conseil d'État dont les bureaux se situent actuellement rue de Richelieu dans le 2^e arrondissement déménageront au 31 quai Voltaire (7^e arrondissement). **En 2025, la direction de la bibliothèque et des archives a mené des actions pour anticiper ce déménagement**, en accompagnant les différents services pour l'archivage de leurs documents : rappel des bonnes pratiques pour la conservation et la destruction de documents, mise en place de tableaux de gestion des archives ou encore mise à disposition de collecteurs pour l'évacuation des documents éliminables.

Par ailleurs, la direction de la bibliothèque et des archives a également préparé le déménagement des collections actuellement conservées rue de Richelieu. 300 mètres linéaires d'ouvrages seront acheminés vers le Palais-Royal, et 1,9 kilomètre linéaire d'archives vers le site de Montreuil qui accueillera le tribunal administratif et la Cour nationale du droit d'asile.



3. S'engager concrètement et collectivement

3.1. De grands engagements pour un service public exemplaire

■ Une stratégie formalisée pour mobiliser autour de la transition écologique

La juridiction administrative s'inscrit dans les engagements du dispositif « Services publics écoresponsables » en poursuivant ses actions en faveur de la transition écologique. En janvier 2025, le secrétariat général a formalisé la stratégie de transition écologique de la juridiction administrative : avec 39 mesures classées en 6 axes thématiques – Sensibilisation et formation, Bâtiment durable et économie d'énergie, Numérique responsable, Gestion raisonnée des ressources, Mobilité durable, Alimentation et biodiversité –, elle fixe les actions communes prioritaires à mettre en œuvre pour réduire l'empreinte environnementale de l'institution.

Dans ce cadre, le cabinet, qui pilote la mise en œuvre de cette stratégie, organise des moments de rencontres tout au long de l'année à l'occasion des Semaines européennes du développement durable, du « *Digital CleanUp Day* », de la Semaine de la mobilité, etc.

Par ailleurs, des formations aux enjeux de la transition écologique sont proposées régulièrement aux nouveaux arrivants et aux nouveaux chefs et cheffes de juridiction.

Au Conseil d'État en particulier, un plan de mobilité durable a été élaboré pour encourager les mobilités actives et partagées, diminuer les émissions liées aux trajets domicile-travail et professionnels, et améliorer les conditions de déplacement des personnels. Une démarche qui a été récompensée par le label employeur Pro-Vélo niveau argent en juillet 2025.

■ Trois thématiques phares pour promouvoir l'égalité professionnelle

En 2024, la juridiction administrative adoptait son deuxième protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes 2024-2027. S'appuyant sur un plan d'actions ambitieux, avec 33 mesures et 120 actions, ce protocole s'est déployé en 2025 dans toutes les juridictions administratives, sur plusieurs thématiques phares.



Celle, tout d'abord, des **violences sexuelles, sexistes et intra-familiales**. Afin de lutter contre ces violences et de les prévenir, la direction des ressources humaines a formalisé un dispositif d'accompagnement des victimes et témoins d'une situation de harcèlement sexuel, de violence ou d'agissement sexiste, intégrant un volet relatif aux violences intra-familiales, comportant 15 fiches-réflexes.

La santé des femmes a fait l'objet d'une campagne de sensibilisation qui a mis en exergue plusieurs thèmes : l'endométriose, les règles douloureuses, la ménopause. Composée d'affiches, de fiches « santé », et, portée par l'association Justice administrative alter-égale, d'un rapport sur la santé des femmes et d'un colloque, cette campagne a permis d'ouvrir des espaces de dialogue sur des sujets jusque-là peu abordés dans la juridiction administrative.

Enfin, la direction des ressources humaines a lancé le programme « Passer'elles » afin d'accompagner les femmes confrontées à certains obstacles (contraintes familiales, autocensure, potentiel sous-exploité...) qui les empêcheraient d'envisager sereinement et avec confiance leur évolution professionnelle. En 2025, quinze femmes ont bénéficié de ce programme.

Encadré – Les femmes et les hommes de la juridiction administrative

Membres au Conseil d'État

241 membres – 37 % de femmes, 63 % d'hommes

Magistrates, magistrats...

dans les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel : 1 270 – 53 % de femmes, 47 % d'hommes

à la Cour nationale du droit d'asile : 26 – 38,5 % de femmes, 61,5 % d'hommes

au Tribunal du stationnement payant : 14 – 29 % de femmes, 71 % d'hommes

Agentes, agents...

au Conseil d'État : 441 – 58 % de femmes, 42 % d'hommes

dans les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel : 1 463 – 76,6 % de femmes, 23,4 % d'hommes

à la Cour nationale du droit d'asile : 617 – 74 % de femmes, 26 % d'hommes

au Tribunal du stationnement payant : 153 – 81 % de femmes, 19 % d'hommes

3.2. Des actions concrètes auprès de tous les publics

■ Des dispositifs pour sensibiliser les jeunes

Le secrétariat général mène des actions auprès des jeunes, afin de mieux faire connaître les missions et métiers de la juridiction administrative mais aussi plus largement de les sensibiliser aux principes fondamentaux de la démocratie et de la justice en France et au fonctionnement de nos institutions.

En 2025, près de 3 000 élèves, étudiantes et étudiants issus de classes d'écoles élémentaires, de collèges, de lycées et d'universités ont franchi les portes du Conseil d'État pour une découverte de l'institution.

À l'occasion de la Nuit du droit, le 2 octobre 2025, plusieurs juridictions administratives ont accueilli des scolaires qui ont assisté à une audience fictive, une table-ronde, participé à un jeu de rôles ou à des joutes oratoires. Au Conseil d'État, près de 500 élèves de terminale, d'étudiantes et étudiants ont échangé avec des actrices et acteurs du droit public autour d'un forum des métiers, d'ateliers immersifs autour des missions de l'institution et de mini-débats sur des thématiques d'actualité.

Par ailleurs, **en janvier 2025, le secrétaire général du Conseil d'État a signé, au nom de l'ensemble de la juridiction administrative, un partenariat avec l'association Parlons démocratie**, dans le cadre duquel des membres de la juridiction interviennent de façon bénévole dans les collèges et lycées de la France entière pour parler des institutions, de la justice et de l'État de droit.

En septembre 2025, le Conseil d'État et CY Cergy Paris Université se sont associés pour lancer les podcasts « Le droit public dans la cité », destinés aux étudiantes et étudiants. Ils permettent d'appréhender une notion ou un grand thème du droit public, à travers une conversation à trois voix, un étudiant ou une étudiante, un enseignant ou une enseignante, un ou une membre du Conseil d'État. Trois épisodes ont été diffusés, deux autres le seront en 2026.

La juridiction administrative poursuit également ses partenariats associatifs, notamment pour faire découvrir la justice administrative et ses métiers à des personnes qui en sont éloignées, de susciter auprès des collégiennes et collégiens, lycéennes et lycéens, des vocations pour le service public, et d'accompagner vers la réussite des étudiantes et étudiants de condition modeste et motivés, qui souhaitent passer les concours de la fonction publique.

En 2025, le Conseil d'État a accueilli 30 collégiennes et collégiens de troisième en partenariat avec la Ligue de l'enseignement des Bouches-du-Rhône et 33 lycéennes et lycéens issus de l'association Ambition Campus pour une visite suivie d'un temps d'échange. Avec l'association l'Envol de la Banque postale, un accompagnement individualisé a été proposé à travers l'organisation de stages au Conseil d'État, au tribunal administratif de Guadeloupe et au tribunal administratif de Lyon, de 1 à 3 semaines pour une élève de seconde et 5 étudiants et étudiantes en droit.



Sur Instagram, le Conseil d'État a encore renforcé ses efforts pour mieux faire connaître le droit, la justice administrative et plus globalement le fonctionnement de l'État de droit, auprès du public jeune.

L'année 2025 a ainsi été l'occasion de **développer des formats nouveaux et originaux** : vidéos de réponse à des questions des abonnés par des membres de l'institution, carrousels pédagogiques d'explication de grands arrêts ou de décisions et avis ayant un impact concret dans la vie de toutes et tous, série explicative sur les différentes sources de droit, ou encore des focus sur l'histoire de figures marquantes du droit.

■ Des actions auprès du public enseignant

La direction de la communication a lancé une série d'initiatives à destination des professeurs et professeurs enseignant l'option « **Droit et grands enjeux du monde contemporain** » en terminale afin de leur permettre de mener des projets pédagogiques avec leurs élèves sur la place de la justice administrative dans la République (visites commentées, audiences fictives, rencontres...). Une centaine d'enseignantes et enseignants ont été accueillis en septembre 2025 au Conseil d'État.

La direction a par ailleurs mis à leur disposition la plateforme pédagogique « tout-savoir.justice-administrative.fr » qui propose des contenus et des ressources pédagogiques – infographies, vidéos, chiffres-clés, fiches ressources – pour que chaque professeur dispose d'éléments pour ses enseignements sur des notions centrales en démocratie, comme l'État de droit et la justice.

Encadré – Les 150 ans du Conseil d'État au Palais-Royal

La célébration des 150 ans de l'installation du Conseil d'État au Palais-Royal a donné lieu à de nombreux événements tout au long de l'année 2025.

Du 4 juillet au 22 septembre, l'exposition « Depuis 150 ans, le Conseil d'État au cœur du Palais-Royal et de la République », installée dans les jardins du Palais-Royal, a permis aux visiteurs de découvrir comment le Conseil d'État a transformé le Palais-Royal et comment, par ses décisions de justice, ses avis et ses études, il a marqué l'histoire de la République.

À l'occasion des Journées européennes du patrimoine, 3 650 visiteurs ont franchi les portes du Palais-Royal. Cette édition 2025, au format inédit, a permis aux visiteurs de découvrir l'institution de nuit au cours d'une déambulation théâtralisée.

Le colloque sur l'installation du Conseil d'État au Palais-Royal est revenu, le 10 octobre 2025, sur la transformation du bâtiment induite par l'évolution des missions de la justice administrative et les contraintes qu'ont fait peser ces missions sur cet édifice ancien.

Enfin, un événement ouvert à l'ensemble des agentes et agents et des membres du Conseil d'État a été organisé le 21 novembre 2025, précisément 150 ans après l'installation du Conseil d'État au Palais-Royal, le 21 novembre 1875. Des témoignages et des textes originaux ont été recueillis et diffusés à cette occasion tandis qu'un partenariat avec la Comédie française a permis de faire écho à l'histoire des lieux et de l'institution.

- **Éditorial du vice-président** 11
- **Index des principales abréviations** 17
- **Indicateurs de l'activité de la juridiction administrative en 2025**..... 21
- 1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2025 23
 - 1.1.1. L'activité juridictionnelle 23
 - 1.1.2. L'activité consultative du Conseil d'État 24
 - 1.1.3. L'activité d'étude 24
 - 1.1.4. L'activité internationale 24
 - 1.1.5. L'activité de colloques et de conférences 25
 - 1.1.6. L'activité de publication 26
- 1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2025..... 27
 - 1.2.1. La carte des juridictions administratives en 2025 27
 - 1.2.2. L'organigramme du Conseil d'État (au 26 mars 2026) 28
 - 1.2.3. Le Conseil d'État et le numérique 29
- 1.3. Les dates clés de la juridiction administrative en 2025 31
- 1.4. L'activité de gestion de la juridiction administrative en 2025..... 39
- **PREMIÈRE PARTIE**
- **Activité juridictionnelle**..... 41
- 1. Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative** 43
- 1.1. Bilan d'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État..... 43
 - 1.1.1. Statistiques agrégées en données nettes 43
 - 1.1.2. Questions prioritaires de constitutionnalité 47
 - 1.1.3. Questions préjudicielles posées à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) 49
- 1.2. Activité des tribunaux administratifs..... 50
 - 1.2.1. Bilan d'activité de l'année 2025..... 50
 - 1.2.2. Statistiques 52
- 1.3. Activité des cours administratives d'appel 55
 - 1.3.1. Bilan d'activité de l'année 2025..... 55
 - 1.3.2. Statistiques 57



1.4. Activité de la section du contentieux du Conseil d'État	58
1.4.1. Bilan d'activité de l'année 2025.....	58
1.4.2. Statistiques	60
1.5. Activité des juridictions administratives spécialisées.....	71
1.5.1. Activité de la Cour nationale du droit d'asile.....	73
1.5.2. Activité des juridictions spécialisées en matière de discipline professionnelle.....	81
1.5.3. Activité du Tribunal du stationnement payant	83
2. Analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements	85
2.1. L'année contentieuse 2025 du Conseil d'État.....	85
2.1.1. Équilibre entre la protection des libertés publiques et le maintien de l'ordre public.....	86
2.1.2. Équilibre entre l'impossibilité théorique de prendre des décisions pour un Gouvernement démissionnaire et la nécessité d'assurer la continuité de l'État.....	87
2.1.3. Équilibre entre la protection de l'environnement et la prise en compte d'autres intérêts publics	88
2.1.4. Équilibre entre le droit de grève et le principe de continuité du service public.....	89
2.1.5. Équilibre entre le pluralisme de l'information et la liberté éditoriale.....	89
2.1.6. Équilibre entre le principe de transparence de l'action publique et la protection de certains intérêts	90
2.1.7. Équilibre entre la sécurité juridique ou économique et le principe de légalité.....	90
2.1.8. Équilibre entre l'office du juge et les prérogatives des pouvoirs publics	91
2.2. Arrêts et jugements marquants des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs	93
2.2.1. Actes.....	93
2.2.2. Agriculture et forêts.....	96
2.2.3. Collectivités territoriales.....	97
2.2.4. Commerce et industrie, intervention économique de la puissance publique.....	100
2.2.5. Compétence.....	101
2.2.6. Contributions et taxes	101
2.2.7. Cultes.....	104
2.2.8. Domaine.....	104
2.2.9. Droits civils et individuels	106
2.2.10. Eaux.....	108
2.2.11. Élections et référendum	111
2.2.12. Énergie	111
2.2.13. Enseignement et recherche.....	113
2.2.14. Étrangers	114



2.2.15. Expropriation pour cause d'utilité publique	116
2.2.16. Fonctionnaires et agents publics	117
2.2.17. Logement.....	121
2.2.18. Marchés et contrats administratifs.....	124
2.2.19. Mines et carrières.....	126
2.2.20. Nature et environnement	127
2.2.21. Outre-mer.....	132
2.2.22. Pensions	133
2.2.23. Police	133
2.2.24. Procédure	135
2.2.25. Professions, charges et offices	137
2.2.26. Répression	138
2.2.27. Responsabilité de la puissance publique	139
2.2.28. Santé publique.....	143
2.2.29. Travail et emploi.....	143
2.2.30. Urbanisme et aménagement du territoire.....	145
2.2.31. Victimes civiles de la guerre	148
2.2.32. Voirie	149
2.3. Éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile	150
2.3.1. La protection au titre de la convention de Genève.....	150
2.3.2. La protection internationale dans les contextes de conflits armés	156
2.3.3. Fin de protection pour cause d'exclusion ou de menace à l'ordre public	159
3. Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle.....	163
3.1. Bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle du Conseil d'État	163
3.2. Bilan d'activité de l'exécution des décisions de la juridiction administrative.....	167
3.2.1. Les caractéristiques générales de l'activité de la juridiction administrative en matière d'exécution en 2025	168
3.2.2. La jurisprudence en matière d'exécution en 2025.....	179
3.2.3. Le rôle de la délégation à l'exécution en 2025	181
3.2.4. Statistiques	182
3.3. Bilan d'activité de la mission d'inspection des juridictions administratives.....	185
3.3.1. Les inspections	185
3.3.2. Études et groupes de travail	187
3.3.3. Participation à des instances collégiales	187
3.3.4. Participation à la gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.....	188



• DEUXIÈME PARTIE	
Activité consultative	191
1. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État	195
1.1. L'activité consultative en 2025.....	195
1.2. Évolution de l'activité consultative de 2020 à 2025	200
2. Observations d'ordre général	205
2.1. Présentation générale	205
2.1.1. Sections administratives : 875 textes examinés en 528 séances	205
2.1.2. Assemblée générale : 50 textes examinés en 46 séances	207
2.1.3. Commission permanente : 7 textes examinés en 8 séances.....	207
2.2. Publication par le Gouvernement des avis sur projets de loi	208
2.3. Conseil du Parlement	210
2.4. Questions communes relatives à l'examen des projets de texte.....	230
2.4.1. Les conditions de saisine des projets de texte.....	231
2.4.2. La qualité des études d'impact et des évaluations préalables	234
2.4.3. Le respect des obligations en matière de consultations	235
2.4.4. Les règles de codification des textes	243
2.4.5. Le recours aux expérimentations.....	248
2.4.6. L'expédition des affaires courantes	254
3. Sélection d'avis rendus en 2025	259
3.1. Actes législatifs et administratifs.....	259
3.1.1. Accords internationaux	259
3.1.2. Actes législatifs	260
3.1.3. Validité des actes administratifs	262
3.1.4. Procédure	270
3.1.5. Application dans le temps.....	275
3.1.6. Validation législative	278
3.2. Aide sociale	280
3.3. Asile	282
3.4. Agriculture et forêts	283
3.5. Associations et fondations	285
3.6. Assurance et prévoyance.....	287
3.7. Capitaux, monnaie, banques.....	288



3.8. Collectivités territoriales	289
3.9. Commerce, industrie, intervention économique de la puissance publique	292
3.10. Comptabilité publique et budget	295
3.11. Contributions et taxes	305
3.12. Décorations et insignes	308
3.13. Domaine	309
3.14. Droits civils et individuels	310
3.15. Eaux	316
3.16. Élections et référendum	317
3.17. Énergie	318
3.18. Établissements publics et groupements d'intérêt public	319
3.19. Expropriation pour cause d'utilité publique	324
3.20. Fonction publique	326
3.20.1. Accès à la fonction publique	326
3.20.2. Corps, cadre, grade et emploi	327
3.20.3. Statut, droits, obligations et garanties	329
3.21. Juridictions administratives et judiciaires	333
3.22. Logement	336
3.23. Monuments et sites	338
3.24. Nature et environnement	339
3.25. Outre-mer	349
3.26. Police	360
3.27. Pouvoirs publics et autorités indépendantes	361
3.28. Professions, charges et offices	362
3.29. Protection des données à caractère personnel	364
3.30. Répression	372
3.31. Santé publique et sécurité sociale	373
3.31.1. Santé publique	373
3.31.2. Sécurité sociale	375
3.32. Sports et jeux	378
3.33. Transports	379
3.34. Travail et emploi	382



3.35. Union européenne	384
3.36. Urbanisme et aménagement du territoire	389
4. Avis du Conseil d'État sur questions	391
4.1. Avis sur questions posées par le Gouvernement	391
4.2. Avis sur questions posées par les autorités d'outre-mer	394
 • TROISIÈME PARTIE	
Études, événements, coopération européenne et internationale...	395
 1. L'activité d'étude, de prospective et de publication	397
1.1. Les études de 2025.....	397
1.1.1. L'étude annuelle publiée en 2025 : <i>Inscrire l'action publique dans le temps long</i>	397
1.1.2. L'étude annuelle engagée en 2025 : <i>La mer et les politiques publiques</i>	402
1.1.3. Les « Ateliers de la simplification »	403
1.1.4. L'étude à la demande du Défenseur des droits.....	404
1.2. Les suites données aux études	406
1.2.1. Les suites données aux études annuelles du Conseil d'État	406
1.2.2. Les suites données aux études réalisées à la demande du Premier ministre	419
1.3. La contribution du Conseil d'État à la simplification du droit.....	424
1.3.1. Satisfaire à l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme	424
1.3.2. Simplifier la mise en œuvre de nouvelles normes.....	440
1.4. L'activité de publication	443
1.4.1. Les publications du Conseil d'État.....	443
1.4.2. Les publications des autres juridictions administratives.....	446
 2. Les événements	453
2.1. Les événements organisés par le Conseil d'État.....	453
2.1.1. Les Entretiens du Conseil d'État	456
2.1.2. Les cycles de conférences du Conseil d'État	464
2.1.3. Les Rencontres-débat avec le Conseil d'État	468
2.1.4. Les colloques organisés en partenariat.....	469
2.1.5. La rentrée 2025 du Conseil d'État.....	471
2.1.6. L'appel à manifestation d'intérêts lancé par le Conseil d'État.....	472
2.2. La « Nuit du droit » 2025.....	473
2.2.1. La Nuit du droit à Paris : le Conseil d'État ouvre ses portes aux étudiants	473
2.2.2. Les juridictions administratives mobilisées partout en France	474



2.3. Les événements organisés par les autres juridictions administratives.....	478
2.3.1. Les échanges avec les barreaux, les universités, les juridictions et professions judiciaires sur des thèmes d'intérêt commun.....	478
2.3.2. Le renforcement des engagements pour la mise en œuvre de la médiation en matière de litiges administratifs	489
2.3.3. Les événements de la CNDA	490
3. La coopération européenne et internationale	493
3.1. La mission d'expertise et de veille juridiques en droit européen	493
3.2. L'activité internationale des juridictions administratives	497
3.2.1. Coopération bilatérale	498
3.2.2. Coopération multilatérale	505
3.2.3. Statistiques	507
 • QUATRIÈME PARTIE	
Activité de gestion de la juridiction administrative.....	509
Introduction	511
1. Améliorer l'accessibilité et l'efficacité de la justice	513
1.1. Un accès facilité à la justice	513
1.2. Une amélioration des conditions de saisine du juge	515
2. Accompagner la communauté de travail	517
2.1. Des services et des outils optimisés	517
2.2. Des mesures pour améliorer le quotidien professionnel	519
3. S'engager concrètement et collectivement	521
3.1. De grands engagements pour un service public exemplaire	521
3.2. Des actions concrètes auprès de tous les publics.....	523

