

CONSEIL D'ÉTAT

Jurisprudences

Jurisprudence du Conseil d'État **2024**

Fondateur

Michel Combarnous, président de section honoraire du Conseil d'État

Responsable de la publication

Rémy Schwartz, président de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État

Comité de rédaction

Président du comité de rédaction : Christophe Chantepy, président de la section du contentieux du Conseil d'État

Conception, réalisation : Charles-Emmanuel Airy, Alexis Goin, Louise Cadin, Manon Chonavel et Réda Wadjiny-Green, responsables du Centre de recherches et de diffusion juridiques (CRDJ) du Conseil d'État ; Clemmy Friedrich, chargé de mission auprès des responsables du CRDJ ; Justine Chassagne, responsable du service de diffusion de la jurisprudence au CRDJ ; Charles Martin, chargé de recherches juridiques au CRDJ ; Laurène François, secrétaire de la section des études, de la prospective et de la coopération et Geoffroy De La Tour du Pin, chargé de mission auprès du secrétariat de la section des études, de la prospective et de la coopération.

Ont contribué à l'analyse des jurisprudences Camille Belloc, Nejma Benmalek, Antoine Berger, Benoît Chatard, Alexandre Denieul, Benjamin Duca-Deneuve, Carole Hentzgen, Paul Levasseur, Alexandra Poirson et Hadrien Tissandier.

Avertissement

Cette édition du *Petit Combarnous* présente une sélection de décisions marquantes du Conseil d'État rendues dans le courant de l'année 2024.

Ces décisions sont présentées par rubriques (*cf.* sommaire), puis font l'objet, pour chacune d'elles, d'une courte analyse qui en relève les principaux apports juridiques. Les références dans le texte sont indexées par lien hypertexte, permettant un accès direct aux sources du droit et à la décision elle-même.

Cet ouvrage s'inscrit dans le sillon du rapport annuel d'activité de la juridiction administrative, qui présente l'analyse du président de la section du contentieux sur « L'année contentieuse du Conseil d'État », afin d'offrir, en complémentarité de ce rapport, des analyses spécifiques par décision au titre de l'année de référence.

Les éditions du *Petit Combarnous* sont **consultables et téléchargeables gratuitement sur le site internet du Conseil d'État** : <https://www.conseil-etat.fr>, sous « Décisions de justice », dans les rubriques « [Jurisprudence](#) », puis « [Analyses de jurisprudence](#) », puis « [Guide annuels de jurisprudence \(« Petit Combarnous »\)](#) ». Les rapports d'activité de la juridiction administrative sont, pour leur part, mis en ligne sous « Publication & Colloques », dans la rubrique « [Rapports d'activité](#) ».

Sommaire

COLLECTIVITES TERRITORIALES	12
CONTRIBUTIONS ET TAXES	14
CULTES	19
DOMAINE	21
DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS.....	23
ÉNERGIE	24
ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE	26
ÉTRANGERS.....	27
FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS	31
JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES.....	33
MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS.....	37
POLICE.....	41
POUVOIRS PUBLICS ET AUTORITES INDEPENDANTES	43
PROCEDURE	46
RADIO ET TELEVISION.....	48
RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE	50
SANTE PUBLIQUE	54
TRAVAIL ET EMPLOI	56
URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....	58

Index des principales abréviations

Ass.	Assemblée du contentieux
CAA	Cour administrative d'appel
CC	Conseil constitutionnel
chr	Chambres réunies
CJA	Code de justice administrative
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
Convention EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'homme
CPP	Code de procédure pénale
JRCE	Juge des référés du Conseil d'État
LPF	Livre des procédures fiscales
Plén. fisc.	Plénière fiscale
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
Rec.	Publié au <i>Recueil Lebon</i>
Sect.	Section du contentieux
ssr	Sous-sections réunies
T.	Mentionné aux tables du <i>Recueil Lebon</i>
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Introduction

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

L'année contentieuse 2024 du Conseil d'État

L'activité contentieuse des juridictions administratives a été particulièrement soutenue en 2024. Celle des tribunaux administratifs a encore augmenté par rapport à 2023, avec près de 280 000 requêtes enregistrées, soit une croissance de plus de 8 % et près de 255 000 décisions rendues. Les entrées et les sorties des cours administratives s'établissent quant à elles toutes deux à environ 31 000. Devant la section du contentieux du Conseil d'État, 9 500 affaires ont été enregistrées, et 9 750 ont été jugées. La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a été saisie de 56 000 recours, et en a jugé 61 500. Enfin, la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), devenue le tribunal du stationnement payant depuis le 1^{er} janvier 2025 (TSP), a fait face à un accroissement important du nombre de requêtes qui lui ont été adressées, de l'ordre de 200 000, soit une augmentation de plus de 15 % en un an ; environ 146 000 décisions ont été rendues, soit une augmentation de 12 % des sorties par rapport à 2023. Au total les juridictions relevant de la gestion du Conseil ont été saisies de près de 600 000 recours.

Les contentieux du quotidien, comme la fonction publique, l'urbanisme ou le droit des étrangers, restent les principaux pourvoyeurs d'activité de la juridiction administrative. Mais l'année 2024 a aussi été marquée par des événements sortant davantage de l'ordinaire, notamment les élections européennes – dont le Conseil d'État connaît comme juge de l'élection –, l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris ou encore la dissolution de l'Assemblée nationale et la gestion des affaires courantes.

Les libertés ont donné lieu à des décisions au cœur de l'actualité.

Le Conseil d'État a été confronté à d'importantes questions relatives aux libertés publiques.

S'agissant de la liberté de culte, deux décisions du Conseil d'État peuvent être signalées. Il a, d'une part, confirmé que le ministre de l'éducation nationale a légalement interdit le port de l'abaya dans les établissements scolaires publics (CE, 27 septembre 2024, *Association La voix lycéenne et autres*, [n°s 487944, 487974, 489177](#), Rec.). Il a jugé que, à la date où cette note a été élaborée, le port de cette tenue pouvait être regardé comme manifestant ostensiblement et par lui-même, une appartenance religieuse, ce que le législateur a précisément entendu interdire dans les établissements scolaires publics (art. L. 141-5-1 du code de l'éducation). D'autre part, le Conseil d'État a jugé que la gratuité de la mise à disposition ponctuelle d'un local communal pour qu'une association puisse y exercer un culte, ne suffit pas, à elle seule, à caractériser l'existence d'une libéralité envers une association culturelle, prohibée par la loi du 9 décembre 1905 (CE, 18 mars 2024, *Commune de Nice*, [n° 471061](#), Rec.).

En matière de liberté d'aller et venir, tenant compte aussi bien du caractère exceptionnel de l'organisation de la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques que des contraintes que celle-ci a fait peser sur les citoyens et les entreprises, le Conseil d'État a jugé que le Gouvernement pouvait soumettre à autorisation l'accès aux quais de Seine, aux ponts et aux immeubles y accédant, à condition de la délivrer de droit aux personnes résidant et travaillant habituellement dans le périmètre ainsi défini (CE, 1^{er} juillet 2024, *M. P...*, [n° 495037](#), Rec.).

S'agissant de l'exercice de la liberté de communication dans le champ audiovisuel, le Conseil d'État a donné sa pleine portée aux choix opérés par la loi du 30 septembre 1986. Il a jugé que l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), chargée de réguler le secteur audiovisuel, doit assurer le

pluralisme et l'indépendance de l'information donnée sur les chaînes d'information. En particulier, il a précisé que le législateur a entendu que le pluralisme de l'information recouvre, pour les chaînes de la TNT, non pas seulement l'équilibre de représentation des différents partis politiques, mais l'expression d'une diversité des courants de pensée dans l'ensemble de la programmation (CE, 13 février 2024, *Association Reporters sans frontières*, n° 463162, Rec.).

Enfin, s'agissant de la libre administration des collectivités, le Conseil d'État a précisé le cadre juridique applicable aux subventions versées dans le cadre de leur action extérieure pour financer des actions internationales de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire (CE, Sect., 13 mai 2024, *Association SOS Méditerranée France et Ville de Paris*, n° 472155, Rec. ; CE, Sect., 13 mai 2024, *M. S...*, n° 474652, Rec. ; CE, Sect., 13 mai 2024, *M. M...*, n° 474507, Rec.). Le Conseil d'État relève que la loi autorise les collectivités locales à verser de telles subventions, sans avoir à satisfaire un intérêt public local, sous réserve notamment de ne pas interférer avec la conduite par l'État des relations internationales de la France et de « flécher » les financements vers de telles actions – à l'exclusion des actions de plaidoyer éventuellement réalisées par l'association.

Plusieurs décisions ont été rendues à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale.

Le Conseil d'État a réglé plusieurs importantes questions nées dans les suites de la dissolution de l'Assemblée nationale.

Tout d'abord, il a eu à connaître de questions relatives à l'organisation de la campagne des élections législatives anticipées. Un parti politique avait demandé au Conseil d'État, saisi en urgence, qu'il ordonne à l'Arcom d'enjoindre à une chaîne de télévision qui organisait un débat d'y inviter un représentant de sa sensibilité politique. Le juge des référés a rappelé que ni les dispositions du code électoral, ni celles de la loi du 30 septembre 1986 n'ont pour effet d'imposer aux chaînes de télévision qu'elles assurent l'égalité de traitement entre candidats, mais seulement une équité de traitement. (JRCE, 25 juin 2024, *Mme G...*, n° 495365, Rec.).

Ensuite, il a été saisi de questions relatives au fonctionnement des pouvoirs constitutionnels. D'une part, il a jugé que le fait pour un ministre membre d'un gouvernement démissionnaire de siéger comme parlementaire ne lui fait pas perdre sa qualité de ministre démissionnaire, lui permettant de participer à la gestion des affaires courantes. La règle d'incompatibilité édictée par l'article 23 de la Constitution entre les fonctions de membre du gouvernement et l'exercice d'un mandat parlementaire est en effet, par elle-même, dépourvue d'effet sur l'exercice des fonctions de membre du Gouvernement (CE, 18 octobre 2024, *Association de défense écologiste de la démocratie et des libertés et autre*, n° 496362, 496532, Rec.). D'autre part, il a, en conformité avec sa jurisprudence constante, décliné sa compétence pour connaître de l'élection des membres du bureau de l'Assemblée nationale, laquelle se rattache à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement (CE, 18 octobre 2024, *Mme Le P...*, n° 496622, 496623 Rec.).

Des contentieux toujours nourris en matière de droit de l'environnement, d'urbanisme et d'étrangers.

En premier lieu, en 2024, le contentieux de l'environnement n'a rien perdu de son dynamisme. Le Conseil d'État s'est prononcé sur de délicates questions, comme celle de l'étendue des obligations pesant sur l'État en matière de développement des énergies renouvelables. Des requérants avaient demandé au Conseil d'État d'enjoindre au Gouvernement de prendre toutes mesures utiles afin d'atteindre les objectifs de la France en matière de développement des énergies renouvelables. Toutefois, la plupart des objectifs invoqués n'étant pas contraignants mais seulement programmatiques, le Conseil d'État a refusé de prononcer une telle injonction (CE, 6 novembre 2024, *Société Eolise et association Energies renouvelables pour tous*, n°s 471039, 475298, Rec.). Pour le dernier des objectifs invoqués par les requérants, fixé par un règlement européen, le Conseil d'État a constaté qu'il avait un caractère normatif, mais qu'il était en voie d'être respecté par la France dès 2024.

En deuxième lieu, en matière d'urbanisme, l'année écoulée a permis au Conseil d'État de préciser les règles gouvernant l'office du juge administratif, en particulier les conditions dans lesquelles il lui appartient de mettre en œuvre les pouvoirs de régularisation qu'il tient de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme. On peut en citer deux illustrations. D'une part, notamment pour éviter d'allonger la durée des procédures, il a jugé que, dans le cas où la procédure de régularisation n'a pas permis de faire disparaître un vice entachant un permis de construire, le juge ne peut pas mettre en œuvre une nouvelle fois le mécanisme de régularisation pour tenter une nouvelle fois de purger ce même vice (CE, Sect., 14 octobre 2024, *Société Saint-Saturnin Roussillon Ferme*,

[n° 471936](#), Rec.). D'autre part, pour préserver une large marge de manœuvre des porteurs de projet, le Conseil d'État a jugé que le caractère régularisable du vice doit s'apprécier en tenant compte de la possibilité, pour le pétitionnaire, de faire évoluer son projet et d'en revoir, le cas échéant, l'économie générale, sans en changer la nature (CE, 11 mars 2024, *Commune de Nouméa*, [n° 463413](#), Rec.).

Toujours en droit de l'urbanisme, le Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles le simple agrandissement d'une construction existante peut être autorisé dans les zones littorales soumises au principe d'urbanisation en continuité. Il a indiqué les critères et références à prendre en compte pour en apprécier le caractère limité. Il a notamment retenu un critère de comparaison avec l'état de la construction initiale, sans qu'il y ait lieu de tenir compte des éventuels agrandissements intervenus ultérieurement, ménageant toutefois une exception pour les constructions antérieures à la loi du 3 janvier 1986, pour lesquelles le caractère de l'agrandissement envisagé s'apprécie par comparaison avec l'état de la construction à la date d'entrée en vigueur de cette loi (CE, avis, 30 avril 2024, *Mme D...*, [n° 490405](#), Rec.).

En troisième lieu, en contentieux des étrangers, marqué par les enjeux d'articulation avec le droit européen, plusieurs questions soumises au Conseil d'État ont porté sur des questions de procédure et sur les cas d'éloignement. Dans un avis contentieux (CE, avis, 10 octobre 2024, *Mme N...*, [n° 493514](#), Rec.), le Conseil d'État a précisé la portée de la règle dite « du guichet » prévue par l'article R. 431-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), soit l'obligation, lorsque la procédure n'est pas dématérialisée et que le préfet concerné n'a pas autorisé un dépôt par voie postale, de se présenter en personne à la préfecture pour le dépôt d'une demande de titre de séjour. Le Conseil d'État a en outre précisé, à la lumière de la réponse apportée par la Cour de justice de l'Union européenne à une question préjudicielle, les conditions dans lesquelles un refus d'entrée peut être opposé aux étrangers ressortissants de pays tiers franchissant irrégulièrement les frontières intérieures de la France lorsque des contrôles y ont été rétablis (CE, 2 février 2024, *Association ADDE et autres*, [n° 450285](#), Rec.). Il s'est enfin prononcé, à travers une autre demande d'avis, sur le sort devant être réservé au moyen tiré de la violation de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), soulevé par un étranger devant le juge de l'excès de pouvoir au soutien de conclusions dirigées contre une décision d'éloignement (CE, 28 octobre 2024, *M. J...*, [n° 495898](#), Rec.).

Le contentieux de la responsabilité de l'État a donné lieu à plusieurs décisions notables.

Dans une décision d'assemblée, le Conseil d'État, saisi par une société demandant à être indemnisée de la dépossession de ses biens lors de l'indépendance de l'Algérie en 1962, a admis pour la première fois que la responsabilité sans faute de l'État puisse être engagée en raison de décisions non détachables de la conduite des relations internationales (CE, Ass., 24 octobre 2024, *Mutuelle centrale de réassurance*, [n° 465144](#), Rec.). Ce régime de responsabilité ne devrait toutefois jouer que de manière exceptionnelle au vu des conditions restrictives dont il est assorti.

Réuni en formation de section, le Conseil d'État a par ailleurs jugé que le seul fait qu'une collectivité publique ait accepté de conclure une transaction prévoyant le versement d'une indemnité à la victime d'un dommage, ne suffit pas à considérer que cette collectivité aurait commis une faute à l'origine de ce dommage, dont elle aurait admis l'existence du fait du règlement amiable du différend. Il appartient donc au juge, saisi par un tiers cherchant à obtenir le remboursement de dépenses qu'il a exposé au profit de la victime du dommage (c'est notamment le cas des caisses d'assurance maladie), de se prononcer au vu de l'instruction sur l'existence d'une faute de la collectivité publique et d'un lien de causalité direct et certain avec le dommage (CE, Sect., 22 mars 2024, *Caisse primaire d'assurance maladie du Puy-de-Dôme*, [n° 455107](#), Rec.).

Enfin, dans le cadre d'une affaire relative à un photographe amateur qui avait participé à une manifestation dans le cadre du mouvement des « gilets jaunes », le Conseil d'État a synthétisé les différents régimes de responsabilité de l'État du fait de l'usage d'armes par les forces de l'ordre au cours d'une manifestation. Sa responsabilité sans faute peut être engagée du fait des risques exceptionnels pour les personnes et les biens qui découlent de l'usage d'armes ou engins dangereux, au nombre desquels ne compte pas la grenade lacrymogène. La responsabilité de l'État peut aussi être engagée pour faute lourde dans la conduite d'une opération de rétablissement de l'ordre public. Elle peut enfin être recherchée dans le cadre du régime légal organisé par le code de la sécurité intérieure pour la réparation de dommages résultant des attroupements et rassemblements (CE, 31 mai 2024, *M. A...*, [n° 468316](#), Rec.).

Plusieurs procédures administratives et juridictionnelles ont été précisées.

Après avoir fait évoluer, fin 2023, sa jurisprudence sur l'utilisation de témoignages anonymes recueillis dans le cadre d'enquêtes administratives ou de procédures disciplinaires (CE, Sect., 22 décembre 2023, *M. V...*, [n° 462455](#), Rec.), le Conseil d'État a précisé la portée du « droit de se taire », qui a été dégagé en matière administrative par le Conseil constitutionnel. En matière de discipline des agents publics, l'administration doit informer de ce droit un agent qui fait l'objet de poursuites et la sanction infligée est entachée d'illégalité si elle se fonde de manière déterminante sur des propos tenus par l'intéressé alors qu'il n'avait pas reçu cette information. En revanche, sauf détournement de procédure, le droit de se taire ne s'applique ni aux échanges ordinaires avec les agents dans le cadre de l'exercice du pouvoir hiérarchique, ni aux enquêtes et inspections diligentées par l'autorité hiérarchique et par les services d'inspection ou de contrôle, quand bien même ceux-ci sont susceptibles de révéler des manquements commis par un agent (CE, Sect., 19 décembre 2024, *M. O... c/ Ministère de la justice*, [n° 490157](#), Rec.). Par ailleurs, le Conseil d'État a défini le régime applicable aux sanctions prononcées par les juridictions ordinales (CE, Sect., 19 décembre 2024, *M. S... c/ Conseil régional de l'ordre des vétérinaires du centre Val-de-Loire*, [n° 490952](#), Rec.).

Enfin, au plan des règles de procédure devant le juge administratif, le Conseil d'État a fait évoluer sa jurisprudence : la recevabilité des recours expédiés par voie postale est désormais appréciée au regard de la date d'expédition, le cachet de la poste faisant foi, et non plus à la date de réception par la juridiction (CE, Sect., 13 mai 2024, *Mme C...-T...*, [n° 466541](#), Rec.).

Quelques décisions ont concerné les autorités de régulation.

Deux décisions importantes ont été rendues concernant des autorités de régulation.

D'une part, le Conseil d'État, par une décision de section, a ouvert aux tiers intervenant sur un marché affecté par une opération de concentration, la possibilité de former un recours en excès de pouvoir contre certaines décisions prises par l'Autorité de la concurrence pour assurer le respect des engagements figurant dans une décision d'autorisation de concentration (CE, Sect., 20 novembre 2024, *Société Kosc*, [n° 435944](#), Rec.).

D'autre part, le Conseil d'État a jugé que, en principe, un groupe de réflexion ou *think tank* ne doit pas être regardé comme un représentant d'intérêts par la Haute Autorité à la transparence de la vie publique (HATVP), s'agissant d'un organisme qui se consacre à une activité de réflexion, de recherche et d'expertise sur des sujets déterminés en vue de produire des travaux destinés à être rendus publics. Il n'en va autrement que si, eu égard aux conditions dans lesquelles il est financé et aux modalités de sa gouvernance et aux conditions de réalisation de ses études et travaux, il apparaît qu'il poursuit la défense d'un intérêt (CE, Sect., 14 octobre 2024, *Institut Montaigne*, [n°s 472123, 475251, 487972](#), Rec.).

Index des décisions analysées (par ordre alphabétique)

A

Association ADDE et autres (n° 450285)	28
Association Bon sens (n° 471048)	37
Association de défense écologiste de la démocratie et des libertés et autres (n° 496362)	43
Association La voix lycéenne association et autres (n°s 487944, 487974, 489177)	20
Association Reporters sans frontières (n° 463162)	49
Association SOS Méditerranée France et Ville de Paris (n° 472155)	12

C

Caisse primaire d'assurance maladie du Puy-de-Dôme (n° 455107)	51
Collectivité territoriale de Martinique (n° 485583)	40
Commune de La Chapelle-d'Abondance (n° 472038)	38
Commune de Nice (n° 471061)	19
Commune de Nouméa (n° 463413)	58
Commune de Saint-Aubin (n° 488161)	18

D

Département des Bouches-du-Rhône (n° 469719)	33
--	----

F

Fédération générale des mines et de la métallurgie (n° 458434)	56
--	----

I

Institut Montaigne (n°s 472123, 475251, 487972)	45
---	----

M

M. A... (n° 468316)	52
M. C... (n° 472284)	15
M. D... et autres (n° 472707)	53
M. H... (n° 463484)	32
M. J... (n° 495898)	29
M. M... (n° 474507)	12
M. O... (n° 490157)	35
M. P... (n° 495037)	41
M. S... (n° 474652)	12
M. S... (n° 490952)	35
M. V... (n° 462455)	31
Ministre de l'intérieur et des outre-mer c/ Association Ouvre-boîte (n° 467161)	23
Mme C...-T... (n° 466541)	46
Mme D... (n° 490405)	60
Mme G... (n° 495365)	48
Mme H... (n°s 472912 et 472918)	42
Mme Le P... (n° 496622)	43
Mme N... (n° 493514)	27

Mme N... (n ^{os} 497323 et 498345).....	54
Mutuelle centrale de réassurance (n° 465144).....	50

S

Société Eolise et Association Énergies renouvelables pour tous (n ^{os} 471039, 475298)	24
Société Foncière Vélizy Rose (n° 471147)	16
Société Jet Foncière (n° 471089).....	14
Société Kosc (n° 435944).....	47
Société Orange (n° 470162)	21
Société Saint-Saturnin Roussillon Ferme (n° 471936).....	59
Société Victor Hugo 21 (n° 472476)	39

U

Université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis (n° 475112)	26
--	----

Collectivités territoriales

Subvention versée au titre d'une action extérieure

Association SOS Méditerranée France et Ville de Paris ([n° 472155](#)), M. S... ([n° 474652](#)), M. M... ([n° 474507](#))

Dans le cadre de leur action extérieure, les collectivités territoriales peuvent, à certaines conditions, accorder une subvention à une association pour financer des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire, même si cette association a pris des positions dans le débat public.

CE, Sect., 13 mai 2024, Association SOS Méditerranée France et Ville de Paris, [n° 472155](#), Rec.

CE, Sect., 13 mai 2024, M. S..., [n° 474652](#), Rec.

CE, Sect., 13 mai 2024, M. M..., [n° 474507](#), Rec.

L'[article L. 1115-1](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT) ouvre la possibilité aux collectivités territoriales et leurs groupements de « *mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire* ». Par les décisions commentées, le Conseil d'État a précisé les conditions de légalité de subventions accordées par des collectivités dans ce cadre à des associations, notamment lorsqu'elles ont à la fois des actions humanitaires et de plaidoyer pouvant les amener à prendre des positions politiques.

En premier lieu, par la décision *Association SOS Méditerranée France et Ville de Paris*, le Conseil d'État juge, en s'appuyant sur les dispositions de l'[article L. 1115-1](#) du CGCT et les travaux parlementaires dont elles sont issues, que les subventions versées au titre de l'action extérieure des collectivités locales n'ont pas à répondre à un intérêt public local, ni à s'inscrire dans les autres domaines de compétences attribués par la loi aux collectivités territoriales ou à impliquer une autorité locale étrangère. En revanche, il précise que les actions menées ou soutenues sur ce fondement doivent respecter les engagements internationaux de la France et ne doivent pas interférer avec la conduite par l'État des relations internationales. Il rappelle aussi qu'il est interdit aux collectivités territoriales d'attribuer des aides dans le but de soutenir une partie à un conflit politique (CE, 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine, commune de Saint-Ouen et commune de Romainville*, , [n°s 93331 et autres](#), Rec. et CE, Sect., 28 juillet 1995, *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, [n° 129838](#), Rec.) ou à un conflit collectif du travail (CE, 20 novembre 1985, *Commune d'Aigues-Mortes*, [n° 57139](#), Rec.).

La décision commentée ajoute que, s'il n'est pas interdit aux collectivités de subventionner une association au seul motif qu'elle prend des positions dans le débat public (CE, 8 juillet 2020, *Mme B...*, [n° 425926](#), T.), celles-ci ne peuvent apporter leur soutien à une organisation dont les actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire doivent être regardées en réalité, eu égard à son objet social, ses activités et ses prises de position, comme des actions à caractère politique. Le Conseil d'État précise que les collectivités doivent ainsi s'assurer, par les conditions qu'elles posent et par des engagements appropriés qu'elles demandent à l'organisation de prendre, que leur aide sera exclusivement destinée au financement des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire qu'elles entendent soutenir, et ne sera pas utilisée pour financer les autres activités de cette organisation.

Enfin, le Conseil d'État rappelle, d'une part, que, même si la conclusion d'une convention avec l'organisation soutenue est l'un des leviers les plus adaptés pour s'assurer du respect de ces engagements, elle ne revêt pas un caractère obligatoire, sauf lorsque le montant de la subvention excède 23 000 €. D'autre part, un contrat d'engagement républicain doit être signé par toute association sollicitant l'octroi d'une subvention

(respectivement, les art. [10](#) et [10-1](#) de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000).

En deuxième lieu, la décision *M. M...* précise que le juge de cassation exerce un contrôle de qualification juridique sur le respect des conditions prévues à l'article [L. 1115-1](#) du CGCT.

En dernier lieu, le Conseil d'État confirme par la décision *M. S...* qu'un requérant qui établit sa qualité de contribuable communal a intérêt à agir contre toute décision ayant par elle-même une incidence directe sur le budget communal, sans qu'il soit nécessaire d'établir que les conséquences directes de cette délibération sur les finances communales seraient d'une importance suffisante (CE, 29 mars 1901, *Casanova, Canazzi et autres*, [n° 94580](#), Rec.).

En l'espèce, après avoir annulé pour erreur de droit les arrêts attaqués dans les affaires *Ville de Paris* et *M. S...*, le Conseil d'État, réglant l'affaire au fond, a constaté que les actions menées par l'organisation soutenue par les collectivités constituaient bien une action internationale à caractère humanitaire et a jugé que le soutien financier à l'activité de sauvetage en mer qu'elle conduisait ne pouvait être regardé comme interférant avec la conduite par l'État des relations internationales de la France ou constituant, en réalité, une action à caractère politique. Dès lors que la subvention accordée par la Ville de Paris était exclusivement destinée à financer l'action humanitaire de l'organisation et que la convention signée lui permettait de s'assurer du respect de cette condition, le Conseil d'État a jugé que la délibération attaquée était bien légale. En revanche, étant donné que la délibération prise par le conseil municipal de Montpellier ne précisait pas la destination de la subvention accordée et que la convention ne permettait pas de s'assurer du respect des conditions dégagées par les décisions commentées, le Conseil d'État a annulé l'octroi de la subvention en cause. S'agissant de l'affaire *M. M...*, le Conseil d'État a appliqué la même grille d'analyse et rejeté le pourvoi qui critiquait la légalité de la délibération du conseil départemental de l'Hérault.

Contributions et taxes

Erreur comptable délibérée

Société Jet Foncière ([n° 471089](#))

Une société avait bénéficié d'un prêt d'une personne mais, pour éviter que l'identité de son créancier ne soit connue, elle avait délibérément inscrit dans ses comptes une dette à l'égard d'une autre personne. Ce faisant elle commet, non pas une seule, mais deux erreurs comptables délibérées : la déclaration d'une dette non justifiée et l'omission de déclarer le prêt consenti par le véritable créancier.

CE, Plén. fisc., 22 mars 2024, Société Jet Foncière, [n° 471089](#), Rec.

Pour l'établissement de l'impôt sur les sociétés, il est nécessaire de calculer le bénéfice imposable en comparant les bilans de clôture et d'ouverture de l'exercice en cause (2° de l'[article 38](#) du code général des impôts – CGI). En principe, il est interdit de modifier les écritures comptables une fois qu'elles ont été arrêtées, sauf en cas d'erreur involontaire. Toutefois, la jurisprudence du Conseil d'État est très stricte s'agissant des erreurs comptables délibérées, qu'elles aient été ou non commises pour échapper à l'impôt. Ainsi, lorsqu'un contribuable a sciemment comptabilisé une opération en méconnaissance de la réglementation fiscalo-comptable, l'administration, au choix, peut rectifier l'erreur délibérée pour rétablir le montant d'impôt qui était réellement dû ou, si l'erreur délibérée était en réalité défavorable au contribuable, peut la lui opposer.

La décision commentée apporte des précisions sur le maniement de cette jurisprudence relative aux erreurs comptables délibérées. Dans cette affaire, une société avait bénéficié d'un prêt de la part de l'un de ses associés mais, pour éviter que l'identité de son créancier ne soit connue, avait délibérément inscrit dans ses comptes une dette à l'égard d'un autre de ses associés. Le Conseil d'État juge que, ce faisant, elle commet, non pas une seule, mais deux erreurs comptables délibérées : la déclaration d'une dette non justifiée vis-à-vis de l'associé A et l'omission de déclaration du prêt consenti par le véritable créancier, l'associé B. L'administration a alors pu, à bon droit, rectifier les comptes de la société pour y inscrire le prêt qui avait été omis et, en outre, lui opposer la dette qui avait été inscrite de façon injustifiée. Le Conseil d'État a, par suite, confirmé les rehaussements d'impôt auxquels l'administration avait procédé et la pénalité qu'elle avait infligée à la société pour manquement délibéré.

Précédemment, dans une configuration distincte, le Conseil d'État avait jugé, à l'inverse, que l'erreur par laquelle une société dont le bilan d'ouverture faisait état d'une dette envers sa société mère inscrite dans les comptes fournisseurs et dont le bilan de clôture ne comportait plus cette inscription mais faisait état d'une dette de même montant inscrite au compte « emprunts soumis à des conditions particulières », ne constituait qu'une seule et même erreur. Il avait considéré qu'elle ne saurait avoir d'incidence sur le bénéfice net de la société, dès lors qu'elle n'avait pas eu pour conséquence d'augmenter son actif net mais avait seulement affecté par compensation deux comptes de passif enregistrant une même créance d'un même tiers et n'entrant pas dans la catégorie des comptes de capitaux propres (CE, 25 mars 2013, *Société Merlett-France*, [n° 355035](#), T.).

M. C... (n° 472284)

La réserve d'interprétation apportée par le Conseil constitutionnel en ce qui concerne le cumul des sanctions fiscales et pénales, prévues respectivement aux articles 1728 et 1741 du code général des impôts, n'est pas opérante en l'absence d'identité des faits sanctionnés ou faute pour les sanctions d'être de même nature.

CE, 5 février 2024, M. C..., n° 472284, Rec.

Par sa décision [n° 2018-745 QPC](#) du 23 novembre 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution les articles [1728](#) et [1741](#) du code général des impôts (CGI) prévoyant respectivement des sanctions fiscales et pénales pour omission déclarative. Il a toutefois assorti cette déclaration de conformité d'une réserve d'interprétation : dans l'hypothèse de la combinaison de ces dispositions et du cumul des sanctions qu'elles entraînent, pour garantir le principe de proportionnalité des peines, le montant global des sanctions ne saurait excéder le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.

Par la décision commentée, le Conseil d'État a rappelé, ce qui est de jurisprudence constante, que les réserves d'interprétation dont une décision du Conseil constitutionnel assortit la déclaration de conformité à la Constitution d'une disposition législative sont revêtues de l'autorité absolue de la chose jugée et lient le juge administratif dans l'application qu'il fait de cette disposition (CE, Ass., 11 mars 1994, S.A. « La Cinq », [n° 115052](#), Rec. ; CE, 26 mars 2012, Mme A..., [n° 340466](#), Rec.). Il appartient à celui-ci de s'y conformer, le cas échéant, d'office (CE, 15 mai 2013, Commune de Gurmençon, [n° 340554](#), T.).

Le Conseil d'État a tiré les conséquences de la réserve d'interprétation mentionnée plus haut sur l'office du juge de l'impôt saisi d'une affaire impliquant un cumul des sanctions fiscales et pénales pour omission déclarative. Il s'agit de la situation dans laquelle le requérant, condamné définitivement au pénal sur le fondement de l'[article 1741](#) du CGI, conteste devant le juge de l'impôt une sanction fiscale infligée à raison des mêmes faits. En pareille hypothèse, il appartient au juge de l'impôt de s'assurer que le montant cumulé des sanctions n'excède pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues. Si le premier montant dépasse le second, il prononce, dans la mesure du nécessaire, la réduction du montant de la sanction ou la décharge des pénalités fiscales en litige.

En l'espèce, un contribuable avait été jugé coupable de fraude fiscale pour s'être soustrait à l'impôt, d'une part, en dissimulant volontairement une part des sommes sujettes à l'impôt, concernant la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les bénéfices industriels et commerciaux, et, d'autre part, en omettant volontairement de souscrire dans les délais prescrits les déclarations nécessaires à l'établissement de l'impôt sur le revenu. Les juridictions pénales ont condamné l'intéressé, pour l'ensemble de ces faits, à une peine d'emprisonnement, d'exclusion des marchés publics et d'interdiction des droits civiques ainsi qu'à une peine de confiscation d'un bien immobilier. De plus, les cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu mises à la charge de son foyer fiscal ont été assorties, à titre de sanction, de la majoration de 40 % prévue au b du 1 de l'[article 1728](#) du CGI, faute pour le contribuable d'avoir déposé une déclaration d'ensemble de ses revenus pour les années en litige dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure. Après avoir relevé que la cour administrative d'appel de Bordeaux avait entaché son arrêt d'irrégularité en omettant de statuer sur le moyen tiré du respect de la réserve d'interprétation mentionnée plus haut, alors que le requérant faisait état du cumul de la peine de confiscation prononcée par le juge pénal et des majorations de 40 % appliquées par l'administration fiscale, le Conseil d'État, réglant l'affaire au fond, a estimé que cette réserve n'avait pas été méconnue en l'espèce. D'une part, la sanction pénale a été prise en répression d'un concours d'infractions de fraude fiscale et non uniquement sur celle qui a justifié la sanction fiscale et, d'autre part, le cumul des sanctions infligées au requérant ne saurait méconnaître cette réserve dès lors que la majoration de l'article 1728 du CGI revêt une nature différente de la peine de confiscation.

Société Foncière Vélizy Rose ([n° 471147](#))

Le Conseil d'État a clarifié l'articulation de la notion de bénéficiaire effectif avec, d'une part, la procédure de répression des abus de droit et, d'autre part, le régime d'exonération de retenue à la source sur les dividendes versés aux sociétés mères européennes.

CE, 8 novembre 2024, Société Foncière Vélizy Rose, [n° 471147](#), T.

Établie en France, la société Foncière Vélizy Rose (FVR) avait été cédée en 2011 à une société de droit luxembourgeois, Vélizy Rose Investment SARL (VRI), elle-même détenue par un actionnaire unique, la société luxembourgeoise Dewnos SARL. À l'issue d'une procédure de vérification de la comptabilité de la société FVR, l'administration fiscale a notamment remis en cause l'exonération de retenue à la source dont cette société s'était prévalu sur le fondement de l'[article 119 ter](#) du code général des impôts (CGI) à raison de l'acompte sur dividendes qu'elle avait versé à la société VRI, au motif que cette dernière société ne respectait pas la condition énoncée au 2 de l'[article 119 ter](#), tenant à ce que le récipiendaire du dividende exonéré en soit le « bénéficiaire effectif ».

Saisi en cassation par la société FVR, le Conseil d'État a jugé que l'administration fiscale ne pouvait être regardée comme ayant implicitement mais nécessairement recouru à la procédure de répression des abus de droit lorsqu'elle se bornait à estimer que le contribuable ne pouvait être regardé comme étant le bénéficiaire effectif, au sens et pour l'application de l'[article 119 ter](#) du CGI, d'une somme d'argent, sans écarter aucun acte comme ne lui étant pas opposable. Est ainsi confirmée l'autonomie de la notion de bénéficiaire effectif par rapport à la procédure de l'[article L. 64](#) du livre des procédures fiscales. En l'espèce, le Conseil d'État a considéré que la cour n'avait pas inexactement qualifié les faits en jugeant qu'une société établie dans un autre État membre de l'Union européenne et qui a reçu, de la part d'une société française dont elle détenait l'intégralité du capital social, un acompte sur dividendes qu'elle a, le lendemain, intégralement reversé à son associée unique, alors qu'elle ne disposait pas d'autres fonds disponibles, et qui n'avait pas d'autre activité que celle de porter les titres de la société française, ne pouvait être regardée comme la bénéficiaire effective de cet acompte sur dividendes, au sens et pour l'application de l'[article 119 ter](#) du CGI.

Ensuite, la requérante soutenait que l'application des articles [119 bis](#) et [119 ter](#) du CGI serait constitutive d'une atteinte à la liberté d'établissement. Le Conseil d'État a toutefois écarté au fond les arguments présentés, substituant ses motifs à ceux de la cour administrative d'appel, qui avait jugé que le moyen était inopérant. En particulier, était invoquée une discrimination en raison de l'exigence figurant à l'[article 119 ter](#) d'une condition tenant à ce que le récipiendaire des dividendes en soit le bénéficiaire effectif, alors qu'une telle condition est absente de l'[article 145](#) du CGI. Ne se prononçant pas sur l'existence ou non d'une telle discrimination, le Conseil d'État a jugé qu'aucune atteinte à la liberté d'établissement ne pouvait être imputée à la loi française. En effet, d'une part, la CJUE, par son arrêt du 26 février 2019, *Skatteministeriet c/ T Danmark et Y Denmark Aps* (aff. C-116/16 et C 117/16), a retenu que la qualité de bénéficiaire effectif des dividendes devait être regardée comme une condition du bénéfice de l'exonération de retenue à la source prévue par l'article 5 de la directive 90/435/CEE du 23 juillet 1990, repris à l'article 5 de la directive 2011/96/UE du 30 novembre 2011, et, d'autre part, les dispositions des articles [145](#) et [216](#) du CGI doivent être regardées comme transposant les objectifs de l'article 4 de la [directive 90/435/CEE du 23 juillet 1990](#), repris à l'article 4 de la [directive 2011/96/UE du 30 novembre 2011](#), et ainsi être lues à la lumière de ses objectifs. Le Conseil d'État en déduit que la législation nationale est conforme, dans les deux cas, aux objectifs de la directive, et que la requérante ne pouvait utilement soutenir que les dispositions invoquées introduiraient une différence de traitement fiscal méconnaissant la liberté d'établissement.

Enfin, il découle de la décision que lorsqu'il apparaît que le récipiendaire d'un revenu passif versé depuis la France

ne peut être regardé comme son bénéficiaire effectif et qu'il ne saurait ainsi être fait application à ce revenu de la convention d'élimination des doubles impositions conclue avec son État de résidence, la convention fiscale conclue avec l'État de résidence du ou des bénéficiaires effectifs est susceptible de s'appliquer. En l'espèce toutefois, le Conseil d'État a jugé qu'il ne ressortait pas manifestement des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les bénéficiaires effectifs aient été résidents fiscaux des États parties aux conventions invoquées et qu'ils respectaient les conditions prévues par leurs stipulations pour bénéficier d'un taux réduit de retenue à la source.

Commune de Saint-Aubin ([n° 488161](#))

Un contribuable peut rechercher la responsabilité de l'État ou d'une collectivité territoriale lorsque l'administration fiscale commet une faute simple dans l'établissement ou le recouvrement de l'impôt. Lorsque l'administration a appliqué par erreur une exonération tenant au statut du contribuable, la caractérisation de la faute est indifférente à l'éventuel signalement de cette erreur par le contribuable ou la circonstance que l'administration aurait dû procéder spontanément à la rectification des bases d'imposition.

CE, 19 juillet 2024, Commune de Saint-Aubin, [n° 488161](#), T.

Par une décision du 21 mars 2011 (CE, Sect., *Société Krupa*, [n° 306225](#), Rec.), le Conseil d'État avait abandonné l'exigence d'une faute lourde pour admettre la responsabilité de l'État en matière fiscale : le contribuable peut demander réparation d'un préjudice causé par l'administration, en cas de faute simple dans l'établissement ou le recouvrement de l'impôt. Il avait précisé, d'une part, que le préjudice directement subi par un contribuable ou toute autre personne pouvait être constitué des conséquences matérielles des décisions prises par l'administration. Il avait indiqué, d'autre part, que l'administration pouvait invoquer le fait du contribuable ou du demandeur comme cause d'atténuation ou d'exonération de la responsabilité.

Ce régime a ensuite été étendu à la responsabilité des services fiscaux à l'égard des collectivités territoriales, étant précisé que le préjudice invoqué pouvait résulter du fait de ne pas avoir perçu des impôts ou taxes qui auraient dû être mis en recouvrement (CE, 16 novembre 2011, *Commune de Cherbourg-Octeville*, [n° 344621](#), T.).

Ultérieurement, le Conseil d'État a précisé la manière de caractériser une faute susceptible d'engager la responsabilité de la collectivité publique. En particulier, la circonstance que les services fiscaux n'ont pas spontanément engagé, avant l'expiration du délai de reprise, une vérification des bases d'un impôt déclarées par le contribuable n'est pas, à elle seule, de nature à caractériser une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'État (CE, 16 juillet 2014, *Ministre délégué, chargé du budget c/ Commune de Cherbourg-Octeville*, [n° 361570](#), Rec.).

Dans la décision commentée, le Conseil d'État a jugé que, lorsque la faute invoquée procède de l'application erronée par l'administration d'une exonération tenant au seul statut du contribuable, celle-ci ne peut utilement se prévaloir, pour écarter sa faute, de ce que le contribuable aurait omis de signaler l'erreur dans le délai de reprise et de l'existence de circonstances particulières qui auraient dû le conduire à une rectification spontanée des bases d'imposition.

Cultes

Laïcité – Interdiction des libéralités faites au profit d'une activité culturelle

Commune de Nice ([n° 471061](#))

Le caractère gratuit de la mise à disposition d'un local communal au profit d'une association culturelle ne constitue pas, en tant que tel, une circonstance suffisante pour conclure à l'existence d'une libéralité prohibée par la loi du 9 décembre 1905.

CE, 18 mars 2024, Commune de Nice, [n° 471061](#), Rec.

La jurisprudence du Conseil d'État précise comment se concilie, d'une part, la faculté qu'ont les communes de mettre des locaux à disposition d'associations et partis politiques ([art. L. 2144-3](#) du code général des collectivités territoriales – CGCT) et, d'autre part, l'interdiction qui leur est faite de subventionner les cultes ([art. 2 de la loi du 9 décembre 1905](#)) (CE, Ass., 19 juillet 2011, *Commune de Montpellier*, [n° 313518](#), Rec.). La légalité de la mise à disposition d'un local communal à une association culturelle pour l'exercice d'un culte est subordonnée à trois conditions : le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, l'encadrement et la limitation de la durée de l'autorisation et, enfin, l'exclusion de toute libéralité.

La décision commentée ajoute à ce propos que la commune ne peut légalement rejeter une demande d'utilisation d'un local communal au seul motif que cette demande lui a été adressée par une association dans le but d'exercer un culte.

Le principal apport de cette décision tient, en outre, dans le sillage de la jurisprudence précitée de 2011, à ce qu'elle indique à quelles conditions financières peut intervenir la mise à disposition d'un local communal au profit d'une association culturelle pour l'exercice d'un culte.

Alors que l'occupation d'une dépendance du domaine public implique nécessairement le paiement par le bénéficiaire d'une redevance domaniale ([art. L. 2125-1](#) du code général de la propriété des personnes publiques), le Conseil d'État juge que [l'article L. 2144-3](#) du CGCT déroge à cette dernière législation, car il prévoit que le conseil municipal « fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation », ce dont il se déduit qu'il peut n'exiger de l'organisme bénéficiaire aucune contrepartie financière.

Pour autant, cette mise à disposition, qui doit en toute hypothèse respecter le principe d'égalité, ne doit pas être accordée dans des conditions qui, en définitive, constitueraient une libéralité, au sens de [l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905](#) qui prohibe tout subventionnement public des cultes. Une telle libéralité ne peut résulter du seul fait que la mise à disposition aurait été accordée à titre gratuit, mais doit procéder d'une appréciation globale de la situation afin de tenir compte de la durée et des conditions d'utilisation du local communal, de l'ampleur de l'avantage éventuellement consenti et, le cas échéant, des motifs d'intérêt général justifiant la décision de la commune.

Liberté de cultes – Port de l’abaya dans les établissements scolaires publics

Association La voix lycéenne association et autres ([n^{os} 487944, 487974, 489177](#))

À ce jour, l’abaya constitue un signe manifestant ostensiblement une appartenance religieuse, dont le législateur a entendu interdire le port dans les établissements d’enseignement publics.

CE, 27 septembre 2024, Association La voix lycéenne association et autres, [n^{os} 487944, 487974, 489177](#), Rec.

Par la décision commentée, le Conseil d’État a rejeté plusieurs recours tendant à l’annulation d’une note de service par laquelle le ministre chargé de l’éducation nationale, sur le fondement de l’article [L. 141-5-1](#) du code de l’éducation, a interdit le port de l’abaya dans les établissements d’enseignement publics.

Créé par la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004, cet article dispose que « *dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit* ». Plusieurs décisions du Conseil d’État ont précisé quels signes, notamment vestimentaires, étaient susceptibles d’entrer dans le champ de ces dispositions. Il a admis comme tels le voile islamique, la kippa ou les croix de dimension manifestement excessive, en se référant aux travaux parlementaires qui ont précédé l’adoption de la loi précitée du 15 mars 2004 (CE, 8 octobre 2004, *Union française pour la cohésion nationale*, [n^{os} 269077, 269704](#), Rec.), le sous-turban Sikh (CE, 5 décembre 2007, *M. S...*, [n° 285394](#), Rec.) ou encore le port d’un carré de tissu de type bandana (CE, 5 décembre 2007, *M. et Mme G...*, [n° 295671](#), Rec.).

Dans le sillage de ces précédentes décisions, le Conseil d’État s’est prononcé sur le port de l’abaya, défini par la décision commentée comme un vêtement féminin ample couvrant l’ensemble du corps à l’exception du visage et des mains. Pour admettre que le port de cette tenue relève de ceux qui sont proscrits par l’article [L. 141-5-1](#) du code de l’éducation, il s’est fondé sur le fait que ce vêtement est, à ce jour, utilisé comme vecteur de l’expression d’une appartenance religieuse, ainsi qu’en témoignent les nombreux signalements effectués auprès du ministère de l’éducation nationale en matière d’atteinte à la laïcité. C’est donc en considération de l’usage qui est prêté aujourd’hui à cette tenue que le Conseil d’État a jugé que son port constituait, en tant que tel, c’est-à-dire indépendamment des motivations propres à l’élève qui s’en vêtirait, une expression manifestant ostensiblement une appartenance religieuse.

En outre, le Conseil d’État s’est prononcé sur la compatibilité de cette interdiction avec la [convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales](#) (conv. EDH). D’une part, il a écarté, au fond, la critique tirée de ce qu’elle constituerait une ingérence dans le droit à la vie privée et familiale garanti par l’article 8 de la conv. EDH, tout en réservant l’opérance d’un tel moyen. D’autre part, il a estimé que cette interdiction était sans incidence sur le droit à l’instruction tiré de l’article 2 du premier protocole additionnel à la [conv. EDH](#). Enfin, il a écarté, sans non plus se prononcer sur son opérance, le moyen tiré de la méconnaissance des principes généraux d’égalité et de non-discrimination découlant de l’article 14 de la [conv. EDH](#) et de l’interdiction des discriminations indirectes énoncée à l’article 1^{er} de la [loi n° 2008-496 du 27 mai 2008](#) portant diverses dispositions d’adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

Domaine

Propriété des infrastructures de télécommunications

Société Orange ([n° 470162](#))

Les communes sont propriétaires du sous-sol de leur domaine public, mais cette propriété ne s'étend pas aux lignes de télécommunication et infrastructures situées sur leurs parcelles ou dans leurs tréfonds. Pour établir la propriété sur ces installations, il faut apprécier selon qu'elles ont été établies avant ou après le 1^{er} juillet 1996 : antérieurement à cette date, elles sont présumées appartenir à la société Orange ; postérieurement, l'identité du propriétaire doit être déterminée au vu des pièces produites par les parties.

CE, 18 mars 2024, Société Orange, [n° 470162](#), Rec.

Une délibération du conseil municipal d'Aix-en-Provence avait fixé à 0,98 € le montant hors taxes, par mètre linéaire, de la redevance d'utilisation des fourreaux et infrastructures de télécommunications dont la commune s'estimait propriétaire. Celle-ci avait émis en conséquence une série de titres de recettes à la charge de la société Orange à raison de la location de fourreaux et infrastructures enfouis sous le sol de plusieurs zones d'aménagement concerté situées sur son territoire. Cette affaire a conduit le Conseil d'État à préciser les règles de détermination de la propriété sur les infrastructures de télécommunication situées en sous-sol.

Il a tout d'abord écarté l'applicabilité du droit d'accession relativement aux choses immobilières prévu par les dispositions des [articles 552 à 564](#) du code civil, sur lesquels la cour administrative d'appel s'était fondée pour juger que la commune devait être regardée comme propriétaire des installations de télécommunications enfouies sous les terrains lui appartenant. La décision commentée se rapproche à cet égard d'une jurisprudence antérieure par laquelle le Conseil d'État avait considéré que les lignes télégraphiques et téléphoniques, alors même qu'elles sont installées sous la voie publique, n'appartiennent pas au domaine public routier (CE, 3 mai 1967, *Ministre des postes et télécommunications c/ Entreprise Charlois*, [n° 65316](#), Rec.).

Il a ensuite rappelé que pour la période antérieure au 1^{er} juillet 1996, l'État, puis l'exploitant public France Télécom à compter du 1^{er} janvier 1991, disposaient d'un monopole pour établir les réseaux de télécommunications, ce qui impliquait la réalisation des infrastructures nécessaires à ces réseaux, lesquelles incluent, au-delà des câbles, toutes les installations nécessaires à la transmission ou à l'acheminement des signaux de télécommunications, notamment les infrastructures de génie civil nécessaires à leur fonctionnement, comme les gaines et les chambres de tirage.

Se rapprochant de décisions rendues par le juge judiciaire (voir notamment : Civ. 1^{re}, 9 décembre 2015, *CASQY c/ Société Orange*, [n° 14-24.880](#), Bull.), le Conseil d'État a relevé que ces installations devaient, en principe, être regardées comme la propriété, successivement, de l'État, puis de l'exploitant public France Télécom, puis de l'entreprise nationale France Télécom, aujourd'hui la société Orange, alors même qu'aucun titre de propriété ne pourrait être produit et sauf à ce que soit rapportée la preuve qu'elles appartiendraient à une autre personne.

Compte tenu de la suppression au 1^{er} juillet 1996 du monopole d'État pour l'établissement et l'exploitation des réseaux ouverts au public, il a néanmoins jugé que la détermination de la propriété des infrastructures de télécommunications en cas de litige obéissait à des règles distinctes selon que les installations ont été établies avant ou après cette date.

En ce qui concerne les infrastructures établies avant le 1^{er} juillet 1996, il incombe à la collectivité publique qui en

revendique la propriété de faire échec à la présomption selon laquelle la société Orange est propriétaire, alors même que cette dernière ne disposerait pas d'un titre de propriété, par exemple en établissant qu'elle en a assuré la maîtrise d'ouvrage et le financement ou qu'elles lui ont été remises lorsque l'aménagement a été délégué à un concessionnaire.

En ce qui concerne les infrastructures établies après le 1^{er} juillet 1996, l'identité du propriétaire doit être déterminée au vu de l'ensemble des éléments produits par chacune des parties.

Que l'infrastructure ait été établie avant ou après le 1^{er} juillet 1996, le Conseil d'État a enfin précisé qu'il appartenait au juge administratif, saisi d'un litige relevant de sa compétence, de se prononcer sur la question de la propriété, sous réserve de la question préjudicielle dont il lui appartiendrait de saisir la juridiction judiciaire en cas de difficulté sérieuse.

Droits civils et individuels

Accès aux documents administratifs

Ministre de l'intérieur et des outre-mer c/ Association Ouvre-boîte (n° 467161)

L'administration n'est pas tenue faire droit à une demande de communication de documents administratifs lorsque cela lui imposerait des contraintes techniques trop importantes. Cette limite s'apprécie au regard des outils informatiques dont elle dispose et en utilisant les fonctionnalités dont ceux-ci sont dotés. Elle n'est donc contrainte ni de recourir au logiciel que le demandeur mettrait à sa disposition, ni de développer un nouvel outil informatique ou de nouvelles fonctionnalités sur les outils dont elle dispose.

CE, 20 décembre 2023, *Ministre de l'intérieur et des outre-mer c/ Association Ouvre-boîte*, n° 467161, Rec.

Une association poursuivant un but d'ouverture des données publiques par leur mise en ligne a demandé au ministre de l'intérieur la publication en ligne des fichiers correspondant aux délibérations budgétaires des collectivités territoriales et de leurs groupements, réalisés avec l'application « TotEM » et versés dans l'application « Actes Budgétaires », sur le fondement des articles [L. 311-1](#), [L. 311-9](#) et [L. 312-1-2](#) du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

D'une part, le Conseil d'État a rappelé l'obligation d'anonymisation préalable à la publication des documents administratifs ([art. L. 312-1-2](#) du CRPA). Il a ensuite précisé qu'une donnée à caractère personnel ne peut être regardée comme véritablement anonyme que lorsque l'identification de la personne concernée, directement ou indirectement, devient impossible, que ce soit par le responsable du traitement ou par un tiers.

D'autre part, le Conseil d'État a précisé que le premier alinéa de l'[article L. 311-9](#) du CRPA, aux termes duquel « l'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans la limite des possibilités techniques de l'administration », fait seulement obligation à l'administration de donner accès aux documents demandés en ayant recours, le cas échéant, aux outils informatiques dont elle dispose à la date à laquelle elle se prononce et en utilisant les fonctionnalités dont ceux-ci sont dotés. L'administration n'a l'obligation ni de recourir à un logiciel qui serait mis à sa disposition par le demandeur, ni de développer un nouvel outil informatique, ni de développer de nouvelles fonctionnalités sur les outils dont elle dispose.

En l'espèce, après avoir souligné que les documents en cause représentaient plusieurs centaines de milliers de fichiers qui pouvaient contenir des données à caractère personnel, le Conseil d'État a estimé que l'anonymisation manuelle de ces documents ferait peser une charge disproportionnée sur l'administration saisie au regard de ses moyens et qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que les services du ministère disposeraient d'un outil informatique permettant de procéder de façon satisfaisante à l'anonymisation des données personnelles de manière automatisée. Dès lors, et même si l'association requérante faisait valoir que l'anonymisation des documents pouvait être réalisée à l'aide d'un logiciel libre qu'elle avait proposé, le Conseil d'État a jugé que le premier alinéa de l'[article L. 311-9](#) du CRPA ne faisait pas obligation aux services du ministère d'y recourir, non plus qu'il ne lui imposait de développer un outil informatique pour satisfaire la demande dont il était saisi, alors même qu'il disposerait des ressources financières et humaines permettant de réaliser ce développement, et que dans ces conditions, eu égard aux fonctionnalités de l'application dans laquelle les fichiers demandés étaient stockés, la demande excédait les possibilités techniques de l'administration au sens de cet article. Le Conseil d'État a donc rejeté les conclusions de l'association.

Énergie

Objectifs de développement des énergies renouvelables

Société Eolise et Association Énergies renouvelables pour tous ([n^{os} 471039, 475298](#))

En matière de développement des énergies renouvelables, les dispositions du 4^e de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, qui sont de nature programmatique, et les objectifs de contribution des différentes sources d'énergies renouvelables dans la production électrique française, fixés à l'article 3 du décret arrêtant la programmation pluriannuelle de l'énergie, ne présentent pas de caractère contraignant à l'égard de l'État. Il en va différemment des objectifs prévus en la matière par le droit de l'Union européenne, de sorte qu'il appartient au juge de vérifier si la trajectoire de développement des énergies renouvelables y satisfait.

CE, 6 novembre 2024, Société Eolise et Association Énergies renouvelables pour tous, [n^{os} 471039, 475298](#), Rec.

Le Conseil d'État était saisi de requêtes tendant à l'annulation pour excès de pouvoir des décisions implicites par lesquelles la Première ministre, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et la ministre de la transition énergétique ont refusé de prendre toutes mesures utiles pour permettre à la France de respecter ses objectifs en matière de développement des énergies renouvelables.

Le Conseil d'État a d'abord rappelé les conditions dans lesquelles le juge administratif, lorsqu'il est saisi d'une requête tendant à l'annulation du refus opposé par l'administration à une demande tendant à ce qu'elle prenne des mesures pour faire cesser la méconnaissance d'une obligation légale lui incombant, peut être conduit à prononcer l'annulation du refus opposé et à enjoindre à l'administration de prendre certaines mesures (CE, Ass., 11 octobre 2023, *Amnesty international France et autres*, [n^o 454836](#), Rec. ; CE, Ass., 11 octobre 2023, *Ligue des droits de l'homme et autres*, [n^{os} 467771, 467781](#), Rec.). Il a ensuite déterminé si les différents textes invoqués par les requérants en matière de développement des énergies renouvelables faisaient peser sur l'administration des obligations.

Le Conseil d'État était appelé à examiner en premier lieu les dispositions du 4^e du I de l'[article L. 100-4](#) du code de l'énergie, contenant des objectifs concernant la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale de la France en 2020 et d'ici à 2030. Saisi du même article, le Conseil constitutionnel avait estimé que ces dispositions fixent les objectifs quantitatifs assignés à la politique énergétique et appartiennent à la catégorie des lois de programmation mentionnées au vingtième alinéa de l'[article 34](#) de la Constitution (CC, 13 août 2015, [n^o 2015-718 DC](#), *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*). Par la décision commentée, le Conseil d'État a jugé qu'à la différence des 1^{er} et 3^e de ce même I, qui portent des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation d'énergies fossiles qu'il incombe au pouvoir réglementaire de respecter (CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe*, [n^o 427301](#), Rec. ; CC, 12 août 2022, [n^o 2022-843 DC](#), *Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat*), les dispositions du 4^e se bornent à fixer des objectifs futurs à l'action de l'État dans le domaine des énergies renouvelables, et relèvent donc de la catégorie des dispositions programmatiques. Elles sont, dès lors, dépourvues de portée normative.

Le Conseil d'État était également interrogé sur la portée des objectifs fixés dans le décret arrêtant la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) mentionné à l'[article L. 141-1](#) du code de l'énergie, dont l'objet

est notamment de définir les modalités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental, afin d'atteindre les objectifs définis aux articles [L. 100-1](#), [L. 100-2](#) et [L. 100-4](#) du code de l'énergie. À cet égard, il a relevé qu'il ne résultait d'aucune disposition législative ou réglementaire que les objectifs fixés à l'article 3 du décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 arrêtant la PPE, relatifs à la contribution des différentes sources d'énergies renouvelables à la production d'électricité en France, présenteraient un caractère contraignant à l'égard de l'État.

Le Conseil d'État a ensuite examiné les dispositions résultant du droit de l'Union européenne. D'une part, il estime que les requérants ne peuvent utilement soutenir que seraient méconnus par le refus litigieux les objectifs contenus dans une récente directive dont le délai de transposition n'est pas encore échu. D'autre part, il juge qu'aucune des directives invoquées par les requérants ne détermine un objectif consistant à porter la part des énergies renouvelables de la consommation finale brute d'énergie, que ce soit dans l'Union européenne ou en France, à 40 % en 2030. En revanche, il relève que les articles 1^{er} et 3 de la [directive 2018/2001/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018](#), dite « RED II », combinés avec l'article 32 du [règlement \(UE\) 2018/1999 du 11 décembre 2018](#) auquel ils renvoient, fixent, pour l'Union, un objectif global contraignant consistant à atteindre une part globale de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie au niveau de l'Union européenne (UE) à 32 % pour 2030. Le Conseil d'État relève que pour atteindre cet objectif global, ces dispositions assignent à chaque État membre un objectif à compter de 2020 et qu'il leur revient à la fois de maintenir cet objectif national à un niveau au moins constant les années suivantes et de décliner cet objectif dans un plan national, sur lequel la Commission européenne exerce un contrôle. Pour la France, cet objectif national a été fixé par la directive à 23 %. Le Conseil d'État a jugé que si la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute s'élevait, en France, à 22,2 % en 2023, la dynamique constatée, reposant notamment sur les raccordements importants réalisés en 2024, devait permettre d'atteindre l'objectif en 2024.

Le Conseil d'État en a déduit que les requérantes n'étaient pas fondées à soutenir que les refus qui avaient été opposés à leurs demandes tendant à ce que l'État prenne les mesures nécessaires au respect, par la France, des objectifs de développement des énergies renouvelables, seraient entachés d'illégalité.

Enseignement et recherche

Droit à la poursuite des études supérieures

Université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis ([n° 475112](#))

Les étudiants ayant validé leur première année de master dans un établissement d'enseignement supérieur ne tirent de l'article L. 612-6-1 du code de l'éducation aucun droit à la poursuite en deuxième année de master dans un autre établissement.

CE, 15 octobre 2024, Université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis, [n° 475112](#), Rec.

Une université avait rejeté la demande d'inscription en deuxième année de master d'une étudiante ayant validé sa première année de master de la même mention et du même parcours de formation dans une autre université. L'université avait motivé sa décision en indiquant que les capacités d'accueil du master 2 dans lequel l'étudiante souhaitait s'inscrire étaient atteintes. Par la décision commentée, le Conseil d'État s'est prononcé sur la question inédite de savoir si une université était légalement fondée à rejeter une telle demande pour ce motif.

La [loi n° 2016-1828 du 23 décembre 2016](#) a avancé la sélection en master à l'entrée en première année de master, alors que celle-ci jouait auparavant à l'entrée en deuxième année de master. Pour ce faire, elle a modifié l'[article L. 612-6](#) du code de l'éducation qui dispose désormais que, si les formations du deuxième cycle sont ouvertes aux titulaires des diplômes sanctionnant les études du premier cycle, les établissements peuvent fixer des capacités d'accueil pour l'accès à la première année du deuxième cycle, l'admission étant alors subordonnée au succès à un concours ou à l'examen du dossier du candidat. Le nouvel [article L. 612-6-1](#), créé par la même [loi précitée du 23 décembre 2016](#), prévoit dans son premier alinéa que « l'accès en deuxième année d'une formation du deuxième cycle conduisant au diplôme national de master est de droit pour les étudiants qui ont validé la première année de cette formation ». Le second alinéa de cet article maintient toutefois la possibilité d'instituer une sélection à l'entrée en deuxième année de master pour les formations dénuées de sélection à l'entrée en première année et renvoie à un décret le soin de fixer la liste des formations concernées, « pour lesquelles l'admission à poursuivre cette formation en deuxième année peut dépendre des capacités d'accueil des établissements et, éventuellement, être subordonnée au succès à un concours ou à l'examen du dossier du candidat ».

Le Conseil d'État a jugé que, hormis le cas des formations mentionnées au second alinéa de l'[article L. 612-6-1](#) du code de l'éducation, un établissement d'enseignement supérieur peut fixer des capacités d'accueil pour l'entrée en première année d'un master qui, compte tenu de l'organisation des études supérieures en cycles, sont également opposables pour la deuxième année de la formation. Dans ce cas, tout étudiant ayant validé la première année du master peut, de droit, poursuivre en deuxième année de cette formation, dans ce même établissement.

En revanche, il a estimé que l'[article L. 612-6-1](#) du code de l'éducation, éclairé par les travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de la [loi n° 2016-1828 du 23 décembre 2016](#), n'a ni pour objet ni pour effet de consacrer un droit à la poursuite en deuxième année de master dans un établissement d'enseignement supérieur autre que celui dans lequel un étudiant a validé sa première année de master.

Il en a déduit qu'un établissement d'enseignement supérieur, saisi par un étudiant ayant validé sa première année de master dans un autre établissement, d'une demande d'inscription en deuxième année de master, peut légalement lui opposer, pour refuser sa demande, l'atteinte des capacités d'accueil du master.

Étrangers

Silence gardé sur une demande de titre de séjour – Méconnaissance de la règle dite « du guichet »

Mme N... ([n° 493514](#))

Lorsqu'une demande de titre de séjour présentée en méconnaissance de la règle dite « du guichet » donne lieu, en raison du silence gardé par l'administration, à une décision implicite de refus, celle-ci est insusceptible d'être contestée devant le juge administratif, sauf pour contester la méconnaissance de règle.

CE, avis, 10 octobre 2024, Mme N..., [n° 493514](#), Rec.

Les étrangers peuvent présenter des demandes de titre sur plusieurs fondements juridiques différents. En l'état du droit, ils doivent déposer un dossier pour chacun des fondements sur lesquels ils sollicitent un titre de séjour en respectant les règles procédurales propres à chacune. En vertu de la règle de comparution personnelle dite « du guichet », l'étranger doit se présenter en personne en préfecture pour déposer sa ou ses demandes. Si cette règle n'est pas respectée, la demande est considérée comme irrégulièrement présentée. Toutefois, cette obligation ne s'impose pas lorsque la procédure est dématérialisée ou que le préfet compétent a autorisé un dépôt de la demande par voie postale.

Dans le cadre d'une demande d'avis, le Conseil d'État devait se prononcer sur le cas d'une personne qui a présenté une première demande en respectant la règle « du guichet », mais en dépose une deuxième, sur un autre fondement, en la méconnaissant – ici, en l'envoyant par voie postale alors que le préfet n'avait pas autorisé cette modalité. Le Conseil d'État prévoit que, cette demande ayant été irrégulièrement présentée, le préfet peut légalement refuser de l'instruire pour ce seul motif.

Il précise ensuite l'articulation de cette présentation irrégulière avec la naissance d'une décision implicite de rejet de la demande.

Par un avis *R...* (CE, avis, 10 octobre 2023, [n° 472831](#), T.), le Conseil d'État, confirmant une décision *M... E...* (CE, 28 janvier 1998, [n° 158973](#), T.), avait déjà indiqué que le refus d'enregistrer une demande de titre de séjour, motif pris du caractère incomplet du dossier, ne constitue pas une décision faisant grief et est donc insusceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir s'il s'avère que le dossier est effectivement incomplet. Et par un avis *G...* (CE, avis, 10 octobre 2024, [n° 494718](#), T.), rendu le même jour que celui commenté, il a ajouté que le silence gardé par l'administration sur une telle demande donne lieu à une décision implicite devant s'analyser comme un refus d'enregistrement, lequel est pareillement insusceptible de recours.

Dans l'avis commenté, le Conseil d'État étend cette solution aux refus implicites opposés à une demande de titre de séjour irrégulièrement formée par voie postale, en ce sens qu'elle aurait dû être présentée par comparution personnelle du demandeur en préfecture. Ainsi, une demande présentée en méconnaissance de cette règle n'a pas pour effet de faire naître, en cas de silence gardé par l'administration pendant quatre mois, une décision implicite de refus susceptible d'être contestée devant le juge. L'étranger est donc irrecevable à saisir le juge de ce refus, sauf pour discuter de la méconnaissance de la règle dite du « guichet ».

Rétablissement temporaire du contrôle aux frontières

Association ADDE et autres ([n° 450285](#))

Le Conseil d'État précise, à la lumière de la réponse apportée par de la Cour de justice de l'Union européenne à une question préjudicielle, les conditions dans lesquelles un refus d'entrée peut être opposé aux étrangers ressortissants de pays tiers franchissant irrégulièrement les frontières intérieures de la France lorsque des contrôles y ont été rétablis.

CE, 2 février 2024, Association ADDE et autres, [n° 450285](#), Rec.

Par une première décision (CE, 24 février 2022, *Association ADDE et autres*, [n°s 450285, 450288](#), T.), le Conseil d'État avait saisi la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de la question de savoir si, en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'Union, un étranger en provenance directe du territoire d'un État partie à la convention Schengen pouvait se voir opposer une décision de refus d'entrée lors des vérifications effectuées à cette frontière. Celle-ci a répondu qu'un étranger (non ressortissant d'un État membre de l'UE) appréhendé à un point de passage frontalier situé sur le territoire d'un État membre et ne remplissant pas les conditions pour y séjourner doit être regardé comme en séjour irrégulier au sens de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008, dite [directive « retour »](#) (CJUE, 21 septembre 2023, *ADDE*, [aff. C-143/22](#)).

Tirant les conséquences de cet arrêt de la CJUE, le Conseil d'État juge que l'édiction de refus d'entrée aux frontières intérieures, lorsque le contrôle à ces frontières est rétabli, doit être limitée aux seuls cas dans lesquels ils sont pris en vue de la réadmission de l'intéressé par l'État membre dont il provient en application d'un accord ou d'un arrangement passé par la France avec cet État.

La décision commentée précise également que la situation d'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet d'un refus d'entrée à l'issue d'un contrôle à une frontière intérieure en vue de sa réadmission par l'État membre dont il provient demeure régie par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Ainsi, d'une part, selon les articles [L. 813-1](#) et [L. 813-3](#) de ce code, si un étranger n'est pas en mesure de justifier, à l'occasion d'un contrôle, de son droit de circuler ou de séjourner en France, il peut être retenu aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour sur le territoire français, conduit dans un local de police ou de gendarmerie et y être retenu par un officier de police judiciaire le temps strictement exigé par l'examen de son droit de circulation ou de séjour et, le cas échéant, le prononcé et la notification des décisions administratives susceptibles d'être prises à son égard, dans la limite de vingt-quatre heures à compter du début du contrôle. D'autre part, en vertu des dispositions du même code, et notamment celles de son livre VII, l'autorité administrative peut placer en rétention, pour une durée initiale de quarante-huit heures, l'étranger qui ne présente pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir un risque de soustraction à l'exécution de la décision de remise dont il fait l'objet lorsqu'aucune autre mesure n'apparaît suffisante à garantir efficacement l'exécution effective de cette décision.

Risques pour un étranger de subir dans le pays de renvoi des traitements prohibés par l'article 3 de la Convention EDH

M. J... (n° 495898)

La décision qui fixe le pays de renvoi à l'adresse d'un étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement peut être critiquée au regard de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, dans ce cadre, l'appréciation portée par le juge de l'excès de pouvoir est déliée de celle qu'auraient éventuellement porté les instances compétentes en matière de protection internationale.

CE, avis, 28 octobre 2024, M. J..., n° 495898, T.

Dans le cadre d'une demande d'avis contentieux, le Conseil d'État était saisi de plusieurs questions portant sur la manière dont le juge de l'éloignement doit se positionner, s'agissant d'un ressortissant étranger qui, après avoir été débouté du droit d'asile, a fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF), par rapport à une contestation relative à l'existence de risques de torture ou de peines ou de traitements inhumains et dégradants, au sens de l'article 3 de la [convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#) (conv. EDH).

Le Conseil d'État a tiré les conséquences de la distinction entre la décision portant OQTF et celle fixant le pays de renvoi ([art. L. 721-3](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile – CESEDA) en indiquant que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 3 de la [conv. EDH](#), en considération des risques auxquels l'étranger serait exposé dans le pays de renvoi, est uniquement opérant à l'égard de la seconde de ces décisions. En effet, l'OQTF est, par son objet, étrangère à cette question puisqu'une telle décision se limite à prononcer l'éloignement de l'étranger hors du territoire français, sans se prononcer sur le ou les pays vers lesquels cet éloignement pourrait être exécuté d'office par l'administration.

Dans la mesure où la question des risques de traitements inhumains et dégradants en cas d'éloignement peut recouper celle du droit à bénéficier d'une protection internationale (reconnaissance du statut de réfugié ou octroi de la protection subsidiaire), le Conseil d'État a précisé, en ce qui concerne la détermination du pays de renvoi pour un étranger qui a fait l'objet d'une mesure d'éloignement, les obligations qui pèsent sur le préfet et le contrôle qu'il appartient au juge d'exercer sur la décision en résultant.

En ce qui concerne l'administration, celle-ci doit s'assurer, au terme d'un examen approfondi et complet de la situation de l'étranger, que la décision fixant le pays de renvoi ne l'expose pas à y subir des traitements prohibés par l'article 3 de la [conv. EDH](#) ([art. L. 721-4](#) du CESEDA), y compris dans l'hypothèse où l'étranger s'est précédemment vu refuser ou retirer le statut de réfugié. En effet, dans l'hypothèse particulière d'un retrait du statut de réfugié, cela n'implique pas nécessairement la perte de la qualité de réfugié et cette qualité est un élément qui doit être particulièrement prise en compte pour apprécier la réalité des risques auxquels l'intéressé serait exposé de se voir infliger dans le pays de renvoi des traitements prohibés par l'article 3 de la [conv. EDH](#) (CE, 28 mars 2022, *M. D...*, n° 450618, T.). Dans le cas où l'étranger aurait précédemment présenté une demande de protection internationale, la décision de rejet prise par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ne lie pas le préfet (CE, 4 novembre 1996, *Préfet du Val-d'Oise c/ A...*, n° 159531, Rec.). Une telle décision ne constitue qu'un élément d'appréciation parmi tous ceux qu'il incombe au préfet, dans le cadre d'un examen global de la situation de l'intéressé, de prendre en considération en vue de déterminer le pays de renvoi.

En ce qui concerne le juge de l'éloignement (c'est-à-dire le juge administratif de droit commun), il lui incombe pareillement, s'il est saisi du moyen tiré de la méconnaissance de l'article 3 de la [conv. EDH](#), d'apprécier, dans les mêmes conditions que le préfet, la réalité des risques allégués, sans qu'il puisse reprocher à l'intéressé de

s'abstenir d'invoquer des éléments nouveaux par rapport à ceux qu'il aurait précédemment présentés à l'appui d'une demande d'asile. Dans le cas où le juge ferait droit à ce moyen et prononcerait en conséquence l'annulation de la décision fixant le pays de renvoi, sa décision ne s'impose pas avec l'autorité absolue de la chose jugée à l'OFPRA et à la CNDA, lesquels constituent des instances qui disposent de compétences propres et exerce un office qui, par son objet, diffère de celui du juge de l'éloignement (CE, 3 juillet 2009, *M. T...*, [n° 291855](#), T.). Toutefois cette décision constitue un élément nouveau, au sens de l'[article L. 531-42](#) du CESEDA, de nature à rendre recevable la demande présentée, le cas échéant, par l'étranger en vue d'obtenir le réexamen de sa demande d'asile.

Fonctionnaires et agents publics

Procédure disciplinaire – Droit à la communication du dossier

M. V... ([n° 462455](#))

Dans le cadre d'une procédure disciplinaire, l'agent public a droit à la communication de son entier dossier. Dans le cas où l'administration entend se fonder sur des témoignages pour le sanctionner, ceux-ci doivent ainsi lui être intégralement communiqués. Il n'en va différemment que si la révélation de l'identité des auteurs des témoignages expose ces derniers à un risque avéré de subir des représailles de la part de l'agent poursuivi. Dans cette hypothèse, il incombe à l'administration d'aménager le droit à communication d'une manière propre à préserver l'anonymat des témoins.

CE, Sect., 22 décembre 2023, M. V..., [n° 462455](#), Rec.

Le Conseil d'État avait jugé que le rapport d'enquête administrative, y compris les procès-verbaux d'audition qui y seraient éventuellement annexés, doit être préalablement communiqué à l'agent public qui, à la lumière des conclusions de cette enquête, a fait l'objet d'une mesure défavorable. Il en va ainsi pour les mesures non-disciplinaires (CE, 5 février 2020, M. D..., [n° 433130](#), Rec.) comme pour les mesures disciplinaires (CE, 28 janvier 2021, M. de V..., [n° 435946](#), T.). Cette obligation était seulement tempérée par la faculté ouverte à l'administration de ne pas communiquer à son agent les témoignages annexés au rapport d'enquête dans l'hypothèse où cela serait de nature à porter gravement préjudice à leurs auteurs. Par la suite, le Conseil d'État a précisé que, lorsque l'administration met en œuvre ce tempérament, elle doit en informer son agent et porter à sa connaissance la teneur de ces témoignages écartés, de sorte que l'intéressé puisse se défendre utilement (CE, 28 mars 2023, M. P..., [n° 443749](#), T.).

La décision commentée apporte à cette jurisprudence une amodiation : le tempérament qui assortit le principe de communication intégrale du dossier joue non plus seulement en cas de préjudice grave, mais plus largement toutes les fois où il existe un risque avéré de préjudice pour l'auteur du témoignage. Par ailleurs, le Conseil d'État rappelle que, dans cette hypothèse, l'administration ne peut pas se borner à ne pas communiquer le témoignage en cause mais qu'il lui appartient de lui en donner communication suivant des modalités, à définir au cas par cas selon la manière dont le témoignage se présente, qui permettent de préserver l'anonymat de son auteur.

Par ailleurs, la méconnaissance de ce droit à communication, qui constitue un vice de procédure, est sanctionnée dans le cadre de la jurisprudence *Danthy* (CE, Ass., 23 décembre 2011, [n° 335033](#), Rec.). L'annulation de la sanction ne s'impose que si le juge estime, au terme d'une appréciation globale des éléments du dossier, que l'agent a, en l'espèce, été privé d'une garantie, c'est-à-dire s'il a été privé de la possibilité de préparer utilement sa défense compte tenu des éléments factuels sur lesquels l'administration s'est fondée pour justifier la sanction.

Enfin, le Conseil d'État a jugé que, dans l'hypothèse où le juge des référés a suspendu l'exécution d'une sanction disciplinaire, motif pris de son caractère disproportionné, il est loisible à l'administration, avant même que le juge du fond ne statue sur le recours en annulation formé contre la sanction ainsi suspendue, de prendre à raison des mêmes faits une nouvelle sanction, plus faible que la précédente. Cela ne méconnaît pas le principe « *non bis in idem* », à charge pour l'administration de retirer l'une ou l'autre de ces deux sanctions en cas de rejet du recours en annulation.

Réglementation du temps de travail – Condition de réparation en cas de méconnaissance

M. H... (n° 463484)

La seule circonstance que les règles de durée maximale de travail et de durée minimale de repos ont été méconnues suffit à établir un préjudice dont l'agent public peut demander réparation. En revanche, cette solution ne s'applique pas au repos dominical : pour avoir droit à une indemnisation, l'intéressé doit établir concrètement les préjudices qui auraient résulté pour lui de la méconnaissance de cette règle.

CE, 18 juin 2024, M. H..., n° 463484, Rec.

Dans cette affaire, un agent contractuel de la fonction publique territoriale avait demandé réparation des préjudices qu'il estimait avoir subis du fait d'une série de méconnaissances, par son employeur, des règles relatives aux temps de travail et de repos.

Le Conseil d'État a jugé que la méconnaissance des exigences relatives à la durée maximale journalière et hebdomadaire de travail et à la durée minimale journalière et hebdomadaire de repos est susceptible de porter atteinte à la sécurité et à la santé des agents intéressés en ce qu'elle les prive du repos auquel ils ont droit (confirmant ainsi une décision antérieure CE, 13 novembre 2020, M. A..., n° 430378, T.). La décision commentée ajoute à cette jurisprudence en précisant que cette méconnaissance cause, par elle-même et quelles que soient leurs conditions de rémunération, un préjudice aux agents concernés dont ils peuvent demander la réparation, en plus de celle, le cas échéant, des autres préjudices qu'ils justifieraient avoir subis à raison de cette privation.

Cette solution s'appuie sur la [directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003](#) concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail qui régit très largement la question du repos journalier et du repos hebdomadaire. Elle est concordante tant avec l'interprétation que lui prête la Cour de justice de l'Union européenne qui a jugé que le dépassement de la durée maximale hebdomadaire de travail « constitue, en tant que tel, une violation » de la directive « sans qu'il soit besoin de démontrer en outre l'existence d'un préjudice spécifique » (CJUE, 14 octobre 2010, *Günter Fuß c/ Stadt Halle*, [aff. C-243/09](#)), qu'avec celle de la Cour de cassation qui a jugé que « le seul constat du dépassement de la durée maximale de travail ouvre droit à la réparation » (Soc., 26 janvier 2022, *M. M... c/ Société Ludo express*, [n° 20-21.636](#), Bull.).

En revanche, dès lors que la détermination du jour de repos hebdomadaire ne connaît pas la même consécration que la durée minimale de repos hebdomadaire, ni en droit de l'Union ni dans le code du travail ni dans le droit de la fonction publique, le Conseil d'État a jugé que la méconnaissance de l'exigence du repos dominical n'ouvre droit – suivant les règles classiques du droit de la responsabilité administrative – qu'à réparation des seuls préjudices dont l'agent concerné établit qu'ils en ont résulté pour lui.

Juridictions administratives et judiciaires

Indépendance et impartialité du juge administratif

Département des Bouches-du-Rhône ([n° 469719](#))

Le Conseil d'État a précisé les contours et l'articulation des principes d'indépendance et d'impartialité qui s'imposent au juge administratif, avant d'en tirer les conséquences sur l'obligation de déport pesant sur les membres du Conseil d'État et les magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

CE, Ass., 15 avril 2024, Département des Bouches-du-Rhône, [n° 469719](#), Rec.

Dans cette affaire, le Conseil d'État devait décider si une magistrate administrative pouvait siéger dans une affaire concernant un litige auquel était partie le département où, vingt-et-un mois auparavant, elle exerçait les fonctions de cheffe du service juridique et contentieux.

Le Conseil d'État, dans sa formation de jugement la plus solennelle, a profité de cette affaire pour préciser ce qu'impliquent les principes d'indépendance et d'impartialité au sein de la juridiction administrative. Ces principes constituent des principes généraux « applicables à la fonction de juger dans un État de droit », qui sont par ailleurs consacrés par la loi aux articles [L. 131-2](#) et [L. 231-1-1](#) du code de justice administrative et dont la mise en œuvre au quotidien est notamment éclairée par la charte de déontologie de la juridiction administrative .

En premier lieu, le Conseil d'État a rappelé qu'il résultait des principes généraux applicables à la fonction de juger dans un État de droit que la justice doit être rendue par une juridiction indépendante et impartiale. Complétant de précédentes décisions en la matière (CE, Ass., 6 décembre 2002, *T...*, [n° 240028](#), Rec. ; CE, Sect., 6 décembre 2002, *A...-L...*, [n° 221319](#), Rec.), il a indiqué que cette exigence implique que toute personne appelée à siéger dans une formation de jugement doit, d'une part, se prononcer en toute indépendance, à l'abri de toute pression et, d'autre part, exercer cette fonction en toute impartialité, sans parti pris ni préférence à l'égard de l'une des parties. Tant l'indépendance du juge que celle de la juridiction dont il est membre participent de cette exigence et que celui-ci doit donc se comporter de façon à prévenir tout doute légitime à cet égard.

Le Conseil d'État a également réaffirmé que le principe d'indépendance de la juridiction administrative, qui peut annuler ou réformer des actes administratifs et dont les décisions sont rendues au nom du peuple français, découle du principe même de la séparation des pouvoirs. Il a précisé que les garanties qui gouvernent le statut des membres du Conseil d'État et des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel visent justement à assurer son respect.

En deuxième lieu, le Conseil d'État a déduit de ces principes généraux que les membres de la juridiction administrative, qui ne peuvent recevoir, accepter ou présupposer quelque instruction de la part de quelque autorité que ce soit, doivent, sans préjudice de dispositions législatives particulières, s'abstenir de participer au jugement d'une affaire s'il existe une raison sérieuse de mettre en doute leur impartialité.

Le simple fait qu'un juge administratif ait exercé, exerce ou prévoie d'exercer des fonctions administratives ne peut constituer par lui-même un motif de mise en doute suffisant. En revanche, d'une part, il ne saurait participer au jugement des affaires mettant en cause les décisions administratives dont il est l'auteur, qui ont été prises sous son autorité, à l'élaboration ou à la défense en justice desquelles il a pris part – confirmant et complétant

ainsi une solution ancienne (CE, Sect., 2 mars 1973, *Mme A...*, [n° 84740](#), Rec.). D'autre part, il doit s'abstenir de participer au jugement des autres affaires pour lesquelles, eu égard à l'ensemble des données particulières propres à chaque cas, notamment la nature des fonctions administratives exercées, l'autorité administrative en cause, le délai écoulé depuis qu'elles ont, le cas échéant, pris fin, ainsi que l'objet du litige, il existe une raison sérieuse de mettre en doute son impartialité.

Enfin, le Conseil d'État a rappelé qu'un juge administratif qui supposerait en sa personne une telle cause de récusation a bien sûr la possibilité, pour l'apprécier, d'interroger le président de la formation de jugement qui peut l'inviter à ne pas siéger, mais qu'il lui appartient, dans tous les cas, de s'abstenir de participer au jugement de l'affaire s'il estime en conscience devoir se déporter, sans avoir alors à s'en justifier.

Appliquant ces principes à l'affaire dont il était saisi, le Conseil d'État n'a pas estimé qu'ils avaient été méconnus en l'espèce et qu'ainsi la composition de la formation de jugement serait viciée. En effet, en tenant compte de ce que les fonctions précédemment exercées par la magistrate au sein du département ne tombaient sous le coup d'aucune des incompatibilités prévues par un texte, il s'est assuré que celle-ci n'avait pas pris part à la défense de l'administration dans ce litige. De plus, il n'existait aucune raison sérieuse de mettre en doute son impartialité, eu égard à la nature des fonctions qu'elle avait occupées, au délai écoulé depuis qu'elle les avait quittées et à l'objet du litige, qui avait un caractère individuel.

M. S... ([n° 490952](#)) et M. O... ([n° 490157](#))

Une personne susceptible de faire l'objet d'une décision ayant le caractère d'une sanction bénéfique, au cours de la procédure préalable à l'édition de cette sanction, du droit de se taire afin de ne pas s'auto-incriminer et, pour garantir l'effectivité de ce droit, il incombe aux autorités ou juridictions disciplinaires de l'en informer en temps utile.

CE, Sect., 19 décembre 2024, M. S..., [n° 490952](#), Rec.

CE, Sect., 19 décembre 2024, M. O..., [n° 490157](#), Rec.

Par une décision du 8 décembre 2023 ([n° 2023-1074 QPC](#)), le Conseil constitutionnel a étendu le champ d'application du « droit de se taire » à « toute sanction ayant le caractère d'une punition ». Ce droit, qui est rattaché à l'[article 9](#) de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et au principe selon lequel « nul n'est tenu de s'accuser » (CC, 2 mars 2004, [n° 2004-492 DC](#), *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*), n'avait jusqu'alors été appliqué qu'aux sanctions prises en matière pénale (30 juillet 2010, [n° 2010-14/22 QPC](#) ; 4 novembre 2016, [n° 2016-594 QPC](#)). À la suite de cette décision du 8 décembre 2023, intervenue à propos du pouvoir disciplinaire dont sont investies les professions réglementées à l'égard de leurs membres, le Conseil constitutionnel a étendu le droit de se taire aux sanctions disciplinaires prises à l'encontre des fonctionnaires (4 octobre 2024, [n° 2024-1105](#)), des magistrats judiciaires exerçant leurs fonctions comme magistrats du siège (26 juin 2024, [n° 2024-1097 QPC](#)), des magistrats financiers et, par analogie, des magistrats administratifs (18 octobre 2024, [n° 2024-1108 QPC](#)) et, plus récemment, des militaires (30 avril 2025, [n° 2025-1137 QPC](#)).

Par deux décisions du même jour, le Conseil d'État a tiré les conséquences de cette jurisprudence constitutionnelle dans le champ des sanctions disciplinaires. La première affaire ([n° 490952](#)) concernait une sanction prononcée par une juridiction disciplinaire ordinale (qui est une juridiction administrative spécialisée) – en l'espèce, la chambre nationale de discipline de l'ordre des vétérinaires avait infligé à un vétérinaire une sanction de suspension du droit d'exercer la profession pendant deux ans –, la seconde ([n° 490157](#)) portait sur une sanction prise par une autorité administrative – le garde des Sceaux, ministre de la justice avait prononcé la sanction de déplacement d'office à l'encontre d'un magistrat du parquet. Sont ainsi représentées les deux formes que peut prendre la répression disciplinaire, c'est-à-dire par voie de décision de justice ou par voie de décision administrative.

Dans l'une comme dans l'autre affaire, le Conseil d'État, en cohérence avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, déduit le droit de se taire de l'[article 9](#) de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ainsi que du principe selon lequel nul n'est tenu de s'incriminer. Ce droit s'applique non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi, plus largement, à toute sanction ayant le caractère d'une punition.

Il en a ensuite tiré les conséquences au point de vue procédural : une personne relevant d'une juridiction ordinale (décision [n° 490952](#)) ou un agent public (décision [n° 490157](#)) faisant l'objet d'une procédure disciplinaire ne peut être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire et de ne pas s'auto-incriminer. Le droit de se taire et l'obligation d'information en résultant pour l'autorité compétente s'appliquent même sans texte, c'est-à-dire qu'un requérant peut invoquer directement devant le juge la méconnaissance de cette obligation sans soulever d'exception d'inconstitutionnalité des dispositions régissant la procédure disciplinaire en tant qu'elles ne prévoient pas une telle information.

Le Conseil d'État a enfin précisé, pour chacune des deux configurations, l'étendue de cette obligation d'information et les modalités de délivrance de cette information auprès de la personne poursuivie, avant de définir les effets de la méconnaissance de ces exigences sur une sanction disciplinaire.

En premier lieu, par la décision *M. S...* ([n° 490952](#)), il a jugé que la personne faisant l'objet d'une procédure disciplinaire devant une juridiction disciplinaire doit être avisée qu'elle dispose de ce droit tout à la fois lors de son audition au cours de l'instruction et lors de sa comparution devant cette juridiction. En cas d'appel, la personne doit à nouveau recevoir cette information.

Les conséquences à tirer de l'absence d'information préalable ne sont pas les mêmes selon que cette omission est intervenue lors de l'instruction ou lors de l'audience. Dans la première hypothèse, c'est-à-dire lorsque la personne poursuivie n'a pas été préalablement informée du droit de se taire lors de son audition au cours de l'instruction, une telle omission n'empêche pas, en soi, l'annulation du jugement prononçant la sanction, mais le juge disciplinaire ne doit pas, sauf à entacher le bien-fondé de cette sanction, se déterminer en se fondant sur les propos tenus par la personne poursuivie lors de son audition pendant l'instruction. Dans la seconde hypothèse, cette omission, en constituant un vice qui entache la phase de comparution devant la juridiction disciplinaire, affecte la régularité du jugement et justifie l'annulation de la sanction, quels qu'en soient les motifs.

Appliquant le cadre juridique ainsi tracé à la procédure disciplinaire vétérinaire, le Conseil d'État a jugé que le vétérinaire doit être informé du droit qu'il a de se taire dans les conditions énoncées ci-dessus. Il a précisé, en revanche, qu'une telle information n'a pas à lui être dispensée à l'occasion de la conciliation prévue par le II de l'[article R. 242-95](#) du code rural et de la pêche maritime, eu égard à l'objet d'une telle conciliation. En vertu du principe de confidentialité qui s'y attache, les propos qui y sont tenus ne sauraient être ultérieurement utilisés dans la procédure disciplinaire. Cette conciliation, en principe obligatoire, qui a lieu après l'engagement de la procédure disciplinaire et avant l'instruction proprement dite, qui débute en cas d'échec de la conciliation, est donc exclue du champ d'application de l'obligation d'information sur le droit de se taire.

Enfin, au cas d'espèce, le Conseil d'État a jugé que, pour retenir que le vétérinaire poursuivi avait commis les manquements qui lui étaient reprochés, la chambre nationale de discipline s'était fondée sur la circonstance que ce vétérinaire avait reconnu les faits en cause lors de son audition par le rapporteur désigné pour conduire l'instruction par la juridiction de première instance, alors même qu'il n'avait pas été informé du droit qu'il avait de se taire au cours de l'instruction, et qu'en procédant ainsi, elle avait commis une erreur de droit. Il a donc annulé la décision de sanction infligée par la juridiction disciplinaire d'appel, et, réglant l'affaire au fond dans le cadre d'une seconde cassation, a prononcé à l'encontre du vétérinaire poursuivi la sanction de la suspension du droit d'exercer la profession de vétérinaire pendant dix-huit mois.

En second lieu, par la décision *M. O...* ([n° 490157](#)), le Conseil d'État a jugé que l'agent public faisant l'objet d'une procédure disciplinaire doit être avisé, avant d'être entendu pour la première fois, qu'il dispose du droit de se taire pour l'ensemble de la procédure disciplinaire. Dans le cas où l'autorité disciplinaire a déjà engagé une procédure disciplinaire à l'encontre d'un agent et que ce dernier est ensuite entendu dans le cadre d'une enquête administrative diligentée à son endroit, il incombe aux enquêteurs de l'informer de ce droit. En revanche, ce droit ne s'applique ni aux échanges ordinaires avec les agents dans le cadre de l'exercice du pouvoir hiérarchique, ni aux enquêtes et inspections diligentées par l'autorité hiérarchique et par les services d'inspection ou de contrôle, quand bien même ceux-ci sont susceptibles de révéler des manquements commis par un agent, exception faite d'une situation de détournement de procédure volontaire.

Si cette exigence d'information n'est pas respectée et que l'agent fait l'objet d'une sanction, cette irrégularité procédurale n'est susceptible d'entraîner, sur le terrain de la légalité externe, l'annulation de celle-ci que lorsque, eu égard à la teneur des déclarations de l'agent public et aux autres éléments fondant la sanction, il ressort des pièces du dossier que la sanction infligée repose de manière déterminante sur des propos tenus alors que l'intéressé n'avait pas été informé de ce droit.

Marchés et contrats administratifs

Marché de bon de commande pour l'achat de vaccins contre la covid-19

Association Bon sens ([n° 471048](#))

Le recours d'un tiers contestant la validité du « bon de commande » passé par Santé publique France, pour le compte de l'État, pour l'achat de doses de vaccin contre la covid-19 ne relève pas de la compétence du juge administratif français, mais de celle des tribunaux situés à Bruxelles.

CE, Sect., 22 mars 2024, Association Bon sens, [n° 471048](#), Rec.

Pour faire face à la pandémie de covid-19, les États membres de l'Union européenne ont, par un accord conclu le 18 juin 2020, donné mandat à la Commission européenne pour conclure, en leur nom et pour leur compte, des contrats-cadres d'achat par anticipation de doses de vaccin avec des fabricants. Un tel contrat-cadre a été conclu le 20 novembre 2020 par la Commission européenne avec les sociétés Pfizer et BioNTech Manufacturing GmbH. Sur le fondement de ce contrat-cadre, Santé publique France a, le 8 décembre 2020, passé pour le compte de l'État avec ces deux sociétés un « bon de commande » de doses du vaccin qu'elles fabriquent.

Le recours formé par l'association Bon sens contre ce « bon de commande » a amené le Conseil d'État à juger que cet ensemble contractuel était entièrement soumis au droit belge et à la compétence exclusive des tribunaux situés à Bruxelles. Pour aboutir à cette solution, il ne s'est pas fondé sur les dispositions du [règlement \(UE\) n° 1215/2012 du 12 décembre 2012](#) (dit « Bruxelles I bis »), qui fixe les règles de droit commun en matière de conflits de juridiction dans l'ordre juridique européen, mais sur les règles particulières gouvernant l'ensemble contractuel dont il était saisi.

En effet, l'accord signé le 18 juin 2020 entre les États membres et la Commission européenne, et l'ensemble contractuel qui en est résulté ont été conclus en application des dispositions du [règlement \(UE\) n° 2016/369 du 15 mars 2016](#) relatif à la fourniture d'une aide d'urgence au sein de l'Union, tel que modifié par le [règlement \(UE\) n° 2020/521 du 14 avril 2020](#) adopté en réponse à la crise sanitaire. Ces dispositions prévoyaient notamment l'application à l'ensemble contractuel à venir des règles prévues par le [règlement \(UE, Euratom\) n° 2018/1046 du 18 juillet 2018](#) pour les marchés passés par la Commission européenne. L'annexe I de ce dernier règlement dispose, à son article 16.4, que les marchés concernés précisent la loi applicable au contrat ainsi que la juridiction compétente en cas de contentieux. En conséquence, l'accord du 18 juin 2020 entre les États membres et la Commission européenne prévoyait que le droit applicable à chaque contrat-cadre négocié par la Commission avec un fabricant de vaccin serait le même pour tous les États membres participants et que les juridictions de ce droit applicable seraient seules compétentes pour connaître des litiges y afférents. Conformément aux règles ainsi fixées, le contrat-cadre conclu le 20 novembre 2020 par la Commission européenne et les fabricants de vaccin stipulait qu'il était régi par les lois de la Belgique et que tout litige relatif au contrat-cadre lui-même ou à tout « bon de commande » en découlant relevait de la compétence exclusive des tribunaux bruxellois.

Le Conseil d'État en a conclu que le juge administratif français n'était pas compétent pour connaître du recours dont il était saisi.

Indemnisation du candidat irrégulièrement évincé de la procédure d'attribution

Commune de La Chapelle-d'Abondance ([n° 472038](#))

Le candidat irrégulièrement évincé qui avait des chances sérieuses d'obtenir l'attribution du marché est en droit d'obtenir réparation de son manque à gagner et, pour l'évaluation de ce préjudice, il doit en établir le caractère certain, ce qui exige de tenir compte de l'aléa d'exploitation auquel il aurait été exposé s'il avait exécuté ce marché. Dans l'hypothèse où ce marché a été résilié avec l'attributaire, le juge doit tenir compte des motifs de cette résiliation pour déterminer si celle-ci serait intervenue avec le candidat évincé.

CE, 24 avril 2024, Commune de La Chapelle-d'Abondance, [n° 472038](#), Rec.

Le Conseil d'État reconnaît depuis longtemps au candidat irrégulièrement évincé d'une procédure d'attribution d'un contrat administratif le droit à une indemnisation évaluée selon un raisonnement en deux temps. Il appartient au juge de vérifier d'abord si l'entreprise était ou non dépourvue de toute chance de remporter le contrat. Dans l'affirmative, l'entreprise n'a droit à aucune indemnité, tandis que, dans la négative, elle a droit au remboursement des frais engagés pour présenter son offre. Dans cette dernière hypothèse, il convient en outre de rechercher si l'entreprise avait des chances sérieuses d'emporter le contrat, auquel cas elle a droit, outre le remboursement des frais de candidature, à être indemnisée de son manque à gagner (CE, Sect., 13 mai 1970, *M... c/ Commune de Ranspach*, [n° 74601](#), Rec. ; CE, 18 juin 2003, *Groupement d'entreprises solidaires ETPO Guadeloupe, Société Biwater et Société Aqua TP*, [n° 249630](#), T.).

C'est ce second temps du raisonnement, c'est-à-dire l'indemnisation de l'entreprise qui avait des chances sérieuses d'emporter le contrat, que la décision commentée est venue préciser, par un raisonnement mobilisant les critères traditionnels du droit de la responsabilité administrative.

D'une part, le Conseil d'État a jugé que, lorsque les conditions de cette indemnisation sont remplies, il appartient au juge d'apprécier dans quelle mesure le préjudice que l'entreprise estime avoir subi présente un caractère certain. À cet égard, il doit notamment tenir compte, s'agissant des contrats pour lesquels le titulaire supporte les risques de l'exploitation, de l'aléa qui affecte les résultats de cette exploitation et de la durée de celle-ci. En effet, plus le terme du contrat est éloigné dans le temps, plus l'évaluation du manque à gagner de l'entreprise, sur les dernières années du contrat, présente un caractère hypothétique.

D'autre part, dans le cas où le contrat en cause a finalement été résilié par la personne publique, il y a lieu, pour apprécier l'existence même d'un préjudice directement causé par l'irrégularité en cause comme pour en évaluer le montant, de tenir compte des motifs et des effets de cette résiliation, afin de déterminer quels auraient été les droits à indemnisation du concurrent évincé si le contrat avait été conclu avec lui et si sa résiliation avait été prononcée pour les mêmes motifs que celle du contrat irrégulièrement conclu. Ainsi, par exemple, une résiliation prononcée pour des motifs propres à l'attributaire, en particulier une résiliation pour faute, ne saurait en principe affecter l'indemnisation du concurrent évincé, puisqu'on ne peut postuler que le concurrent évincé aurait eu le même comportement que l'attributaire. En sens inverse, une résiliation justifiée par des motifs propres au contrat lui-même devrait normalement conduire le juge à limiter, voire réduire à néant, cette indemnisation, puisque ces mêmes motifs auraient été opposables au titulaire du contrat, quel qu'il soit.

En outre, l'existence même d'un préjudice peut être questionnée s'agissant des contrats comportant pour le cocontractant un réel risque d'exploitation rendant non certain un bénéfice au terme de ce contrat.

Requalification d'un contrat immobilier en marché de travaux

Société Victor Hugo 21 ([n° 472476](#))

Lorsqu'un contrat de bail ou d'achat d'un bien immobilier est requalifié en marché de travaux, le « surloyer » versé au titre des travaux d'aménagement constitue une clause de paiement différé qui entache d'illicéité ce contrat et en justifie l'annulation.

CE, 3 avril 2024, Société Victor Hugo 21, [n° 472476](#), Rec.

Comme le prévoit l'article 14 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 (devenu l'[article L. 2512-5](#) du code de la commande publique), les contrats immobiliers, qu'ils consistent en la vente ou la location d'immeubles, ne sont en principe pas des marchés publics et ne sont pas soumis aux règles de publicité et de mise en concurrence, eu égard au caractère unique et non substituable de l'immeuble – situé en un lieu donné – que la personne publique entend acquérir. Par exception à ce principe, lorsqu'un contrat immobilier s'accompagne de la réalisation de travaux répondant aux besoins de la personne publique et qui peuvent être regardés comme l'objet principal du marché, le contrat est qualifié de marché public de travaux (CE, Sect., 8 février 1991, *Région Midi-Pyrénées*, [n° 57679](#), Rec.).

La décision commentée a d'abord été l'occasion de préciser les critères au regard desquels un contrat immobilier impliquant la réalisation de travaux par le cocontractant doit être qualifié ou non de marché public de travaux. Reprenant la grille d'analyse dégagée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 22 avril 2021, *Commission c/ Autriche*, [aff. C-537/19](#)), le Conseil d'État juge qu'une telle qualification doit être retenue lorsqu'il résulte des stipulations du contrat que le pouvoir adjudicateur exerce une influence déterminante sur la conception des ouvrages. Tel est le cas lorsqu'il est établi que cette influence est exercée sur la structure architecturale de ce bâtiment, telle que sa dimension, ses murs extérieurs et ses murs porteurs. Les demandes de l'acheteur concernant les aménagements intérieurs ne peuvent, en revanche, être considérées comme démontrant une influence déterminante que si elles se distinguent, du fait de leur spécificité ou de leur ampleur, de ce qu'un locataire de ce type d'immeuble exige habituellement. À l'aune de ces précisions, le Conseil d'État a admis que, en l'espèce, le contrat immobilier en cause devait être requalifié en marché de travaux publics.

Tirant les conséquences de cette requalification, le Conseil d'État a relevé que ce contrat comprenait une clause que la législation proscriit pour les marchés de travaux publics et qui ainsi entachait son contenu d'une illicéité de nature à justifier son annulation par le juge du contrat (CE, Ass., 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, [n° 304802](#), Rec.). Le contrat en litige comportait en effet une clause prévoyant le versement de « surloyers » en contrepartie de travaux d'aménagement et de constructions de bâtiments. Ces « surloyers » s'apparentaient à un paiement différé qui, en matière de marchés publics, est prohibé par l'article 60 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 (devenu l'[article L. 2191-5](#) du code de la commande publique). Le Conseil d'État juge, d'une part, qu'une telle clause est indivisible du reste du contrat et, d'autre part, que, eu égard à la nature de cette clause, le contenu du contrat présente un caractère illicite, ce qui justifiait son annulation.

Office du juge saisi d'un recours contre une sentence arbitrale interne

Collectivité territoriale de Martinique ([n° 485583](#))

Ayant défini son office lorsqu'il est saisi d'un recours contre une sentence arbitrale interne, le Conseil d'État a jugé que la communication aux parties d'un rapport rédigé par l'un des arbitres prenant position sur les prétentions des parties ne méconnaissait pas le principe d'impartialité.

CE, 30 juillet 2024, Collectivité territoriale de Martinique, [n° 485583](#), Rec.

À l'occasion d'un recours formé par la collectivité territoriale de Martinique contre une sentence arbitrale qui lui était défavorable, le Conseil d'État a, en premier lieu, transposé aux sentences arbitrales internes le cadre de contrôle qu'il avait dégagé pour les sentences arbitrales internationales (CE, Ass., 9 novembre 2016, *Société Fosmax LNG*, [n° 388806](#), Rec.).

Ainsi, la juridiction administrative – et plus précisément, en son sein, le Conseil d'État – est compétente pour connaître des recours dirigés contre une sentence arbitrale rendue en France dans un litige né de l'exécution ou de la rupture d'un contrat administratif. Le contrôle exercé par le juge se limite, d'une part, à la régularité de la procédure arbitrale, notamment au regard des principes d'indépendance et d'impartialité, et, d'autre part, à la conformité de la sentence aux règles d'ordre public, au premier rang desquelles figure le principe de l'interdiction pour les personnes publiques de recourir à l'arbitrage, sauf dérogation expressément prévue par la loi ou le droit international. Lorsqu'il constate l'illégalité du recours à l'arbitrage, le Conseil d'État, après avoir prononcé l'annulation de la sentence arbitrale, décide soit de renvoyer le litige devant le tribunal administratif compétent pour en connaître, soit de statuer lui-même sur les réclamations des parties. S'il constate que le litige était arbitral, il ne peut, après éventuelle annulation de la sentence arbitrale, régler lui-même l'affaire au fond que si la convention d'arbitrage l'a prévu ou s'il est invité à le faire par les parties, auxquelles il appartient, dans le cas contraire, de décider de la suite à donner à leur litige.

Par ailleurs, le Conseil d'État précise la portée du principe d'impartialité auquel sont tenus les membres du tribunal arbitral. La question se posait à propos d'un rapport rédigé par l'un des arbitres, qui contenait des prises de position de son auteur sur les prétentions des parties et qui avait été communiqué à ces dernières avant que le tribunal arbitral ne rende sa sentence. Selon la collectivité territoriale de Martinique, l'arbitre-rapporteur, dès lors que son opinion était connue des parties, aurait dû se déporter. Le Conseil d'État n'a pas accueilli cette argumentation, en considérant que cette circonstance ne traduit nullement une méconnaissance du principe d'impartialité. Il s'agit d'un document d'étape établi par l'un des arbitres dans le cours de l'instance arbitrale et, par ailleurs, les parties ont pu faire valoir, avant que le tribunal arbitral ne se prononce, leurs observations tant sur la teneur des propositions faites que sur la méthodologie retenue.

Police

Cérémonie d'ouverture des jeux Olympiques de Paris 2024

M. P... ([n° 495037](#))

Compte tenu des particularités liées à l'organisation de la cérémonie d'ouverture des jeux Olympiques, le pouvoir réglementaire pouvait légalement soumettre à autorisation l'accès aux quais de Seine, aux ponts et aux immeubles y accédant, à condition de la délivrer de droit aux personnes résidant et travaillant habituellement dans le périmètre ainsi défini.

CE, 1^{er} juillet 2024, M. P..., [n° 495037](#), Rec.

La cérémonie d'ouverture des jeux Olympiques de 2024 était aussi un « grand événement » d'un point de vue juridique. Le [décret n° 2024-431 du 14 mai 2024](#), objet du recours en excès de pouvoir, fait application de l'[article L. 211-11-1](#) du code de la sécurité intérieure (CSI) qui impose au pouvoir réglementaire de désigner les « établissements et installations » accueillant un grand événement et dont l'accès est, en raison de leur exposition à un risque d'actes terroristes, soumis à autorisation. Le décret en cause prévoyait, entre le 18 juillet et 27 juillet 2024 (période couvrant la préparation et le déroulement de la cérémonie), un périmètre à l'intérieur duquel l'accès aux personnes physiques autres que les spectateurs n'était possible que sur autorisation de l'organisateur et sur avis conforme de l'autorité administrative responsable, désignée comme étant le préfet de police.

En principe, la loi exclut que soit soumis à un tel régime tout autre local que ceux accueillant ces établissements et installations, non plus que les voies publiques permettant d'y accéder. Néanmoins, le Conseil d'État a relevé le caractère exceptionnel de l'événement concerné, matérialisé par son organisation sur plusieurs heures, en différents tableaux comprenant un défilé nautique d'une centaine de bateaux, des spectacles et autres animations festives, ainsi qu'une séquence finale. Par ailleurs, la préparation, à partir du début de la période concernée, s'effectuait en amont du parcours, tandis que le débarquement des délégations devait se dérouler en aval. Le nombre d'athlètes, spectateurs, journalistes et bénévoles, de hautes personnalités, parmi lesquelles un contingent important de chefs d'État et de gouvernement, ainsi que la forte sensibilité de la cérémonie du fait de sa retransmission mondiale conféraient une dimension exceptionnelle à l'événement.

Dans la décision commentée, le Conseil d'État indique que, dans ces conditions très particulières, la Seine elle-même, les voies publiques et, en particulier, les quais bas, les quais hauts et les ponts, doivent être regardés comme les établissements et installations accueillant ce grand événement au sens et pour l'application de l'[article L. 211-11-1](#) du CSI. Ainsi, la prévention des actes de terrorisme justifiait, en l'espèce, la définition d'un périmètre incluant les immeubles qui, soit ne sont accessibles qu'en passant par les établissements et installations ainsi définis, soit disposent d'ouvertures y donnant un accès visuel, ainsi le cas échéant que les voies et accès les desservant. Néanmoins, si le dispositif ainsi mis en place permettait de soumettre à une autorisation et à une enquête administrative préalable les personnes souhaitant accéder, à un titre autre que celui de spectateur, au périmètre défini par le décret attaqué, le Conseil d'État a précisé que la délivrance d'une telle autorisation était de droit pour les personnes qui résident ou travaillent habituellement dans ce périmètre et qui en faisaient la demande. En cas de risque pour la sécurité des personnes, la sécurité publique ou la sûreté de l'État, d'autres mesures de police administrative, ainsi que l'engagement de procédures judiciaires, sont à la disposition des autorités compétentes. Sous ces conditions, le décret, qui ne prévoit aucune mesure privative de liberté au sens de l'[article 66](#) de la Constitution, ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir, au droit au respect de la vie privée et au droit de propriété des personnes soumises à la procédure d'autorisation d'accès.

Mme H... ([n^{os} 472912 et 472918](#))

Le Conseil d'État définit les règles relatives au forfait de post-stationnement établi au moyen des techniques de géolocalisation par satellite. Il met l'accent sur le rôle que doit jouer l'agent assermenté dans la vérification de l'exactitude des données collectées ainsi que sur les garanties que doivent respecter les autorités publiques.

CE, 18 novembre 2024, Mme H..., [n^{os} 472912 et 472918](#), Rec.

Les avis de paiement du forfait de post-stationnement (FPS) peuvent désormais être fondés sur l'exploitation de données émanant de dispositifs de géolocalisation. Ces techniques, permettant notamment de repérer les véhicules en infraction au moyen de photographies, n'imposent plus à l'agent assermenté d'être présent sur la voie publique. Ce dernier peut intervenir à distance sur la base d'informations recueillies par un véhicule en déplacement continu qui lui transmet électroniquement les données recueillies.

Dans un contexte d'accroissement de la gestion dématérialisée du stationnement payant par les collectivités, le Conseil d'État encadre, dans la décision commentée, les règles de la charge de la preuve lorsqu'est contesté le constat d'une infraction au paiement du FPS relevé par les dispositifs de géolocalisation.

Il précise, tout d'abord, que l'agent assermenté est tenu de vérifier avant l'émission de l'avis de paiement « *l'exactitude des données relevées par le système de géolocalisation par satellite du véhicule contrôlé ainsi que, lorsqu'il intervient à distance, les photographies prises lors du constat* ».

Ensuite, le Conseil d'État rappelle la présomption légale qui résulte des dispositions du II de l'[article L. 2333-87](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT) aux termes desquelles « *les mentions portées sur l'avis de paiement du forfait de post-stationnement par l'agent assermenté font foi jusqu'à preuve contraire* », mais constate le risque d'erreur que comportent les dispositifs de contrôle par géolocalisation. Il en déduit que, en cas de contestation par l'automobiliste du lieu précis du stationnement dans le cadre du recours administratif préalable obligatoire (RAPO), les communes compétentes sont tenues d'annuler l'avis de paiement lorsque le recours contient une argumentation suffisamment étayée, en particulier en cas de stationnement du véhicule en limite de zone tarifaire. De la sorte, le Conseil d'État entend donner sa pleine effectivité au dispositif de RAPO ouvert contre l'avis de paiement du forfait de stationnement, ainsi que le prévoit le 2^e alinéa du VI de l'[article L. 2333-87](#) du CGCT.

Enfin, si après rejet du RAPO, la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) est saisie, le Conseil d'État juge que celle-ci doit se prononcer à partir de l'ensemble des documents produits dans le cadre du recours préalable et de ceux nouvellement produits devant elle, en suivant les règles habituelles en matière de charge de la preuve devant le juge administratif, lesquelles « *interdisent de réclamer à une partie des éléments de preuve que l'autre partie est seule à détenir* ». L'absence de production en défense peut conduire la CCSP à constater un acquiescement aux faits.

Pouvoirs publics et autorités indépendantes

Conséquences de la dissolution de l'Assemblée nationale

Association de défense écologiste de la démocratie et des libertés et autres ([n° 496362](#)) et Mme Le P... ([n° 496622](#))

L'article 23 de la Constitution interdit de cumuler les fonctions de membre du Gouvernement et l'exercice d'un mandat parlementaire. Cette règle n'a pas pour conséquence que seraient entachées d'incompétence les décisions prises par un membre d'un Gouvernement démissionnaire du seul fait de sa participation à un scrutin à l'Assemblée nationale.

CE, 18 octobre 2024, Association de défense écologiste de la démocratie et des libertés et autres, [n° 496362](#), Rec.

Le juge administratif n'est pas compétent pour connaître de la validité de l'élection des membres du bureau de l'Assemblée nationale.

CE, 18 octobre 2024, Mme Le P..., [n° 496622](#), T.

Les conséquences de la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin 2024 sur la vie politique et parlementaire ont donné au Conseil d'État l'occasion de se prononcer sur des questions d'articulation entre les pouvoirs publics et de réitérer les limites de l'office du juge administratif dans la connaissance des affaires parlementaires.

Après les élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024, le premier ministre a présenté sa démission au président de la République le 16 juillet, qui l'a acceptée. Le premier ministre démissionnaire, par ailleurs réélu député, a siégé à l'Assemblée nationale. Il a pris part au vote lors de l'élection à la présidence de cette assemblée le 18 juillet. Un nouveau premier ministre a été nommé le 5 septembre.

Dans la décision *Association de défense écologiste de la démocratie et des libertés*, le Conseil d'État était saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre un décret pris par le premier ministre démissionnaire. Il était soutenu que ce décret était illégal du fait de la participation de son auteur à un scrutin à l'Assemblée nationale. Aux termes de l'[article 23](#) de la Constitution, les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire.

Le Conseil d'État a jugé que cette incompatibilité n'est pas susceptible d'affecter, par elle-même, l'exercice par un membre du Gouvernement de ses fonctions au sein de l'exécutif. Son éventuelle méconnaissance ne saurait ainsi avoir pour conséquence d'entacher d'incompétence les actes pris dans cet exercice. Il existait bien, en dépit de sa démission et de son élection à la députation, un premier ministre titulaire du pouvoir réglementaire à la date du décret attaqué.

L'élection à la présidence de l'Assemblée nationale, puis celle du bureau cette assemblée qui s'est tenue le lendemain, font l'objet de la seconde décision commentée. Le [règlement de l'Assemblée nationale](#) prévoit, à son article 10, que l'élection des vice-présidents, questeurs et secrétaires a lieu en s'efforçant de reproduire, au sein du Bureau (dans lequel est compris le président déjà élu), la configuration politique de la chambre, et de

respecter la parité entre les femmes et les hommes. Pour ce faire, le règlement prévoit une pondération de chaque poste suivant un nombre de points, qui sont ensuite répartis au prorata des groupes politiques. Lorsque les présidents de groupe parviennent à un accord, dans le cadre duquel un poste de questeur est réservé à l'opposition, les personnes ainsi désignées sont nommées. En l'absence d'accord, il est procédé, pour chacune des fonctions au Bureau, à une élection au scrutin plurinominal majoritaire.

La requérante, présidente d'un groupe politique, demandait l'annulation, d'une part, de la décision par laquelle la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale a décidé de soumettre la nomination des membres du Bureau au scrutin, et d'autre part, de la décision par laquelle le Bureau a validé les deux élections successives des 18 et 19 juillet.

Le Conseil d'État a jugé que ces élections se rattachent à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement. En vertu de la tradition constitutionnelle française de séparation des pouvoirs, il n'appartient pas au juge administratif de connaître des litiges relatifs à l'organisation et au fonctionnement des assemblées parlementaires, dont relèvent ces désignations au Bureau.

La circonstance qu'aucune juridiction, et notamment pas le Conseil constitutionnel, ne puisse être saisie de tels litiges ne saurait avoir pour conséquence d'autoriser le juge administratif à se déclarer compétent. Par suite, la requérante ne pouvait utilement se prévaloir, pour soutenir que le Conseil d'État serait compétent pour connaître de sa demande, des stipulations de l'article 6 de la [convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#) relatives au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction.

Justiciabilité des actes édictés par la HATVP – Qualification des groupes de réflexion de représentants d'intérêts

Institut Montaigne ([n^{os} 472123, 475251, 487972](#))

La seule circonstance qu'un organisme se consacre à des activités de réflexion ne suffit pas à le regarder comme un représentant d'intérêt et, en cette qualité, à lui imposer des obligations déclaratives auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Cette autorité doit apprécier au cas par cas, selon les critères définis par le Conseil d'État, si l'organisme est susceptible de recevoir cette qualification.

CE, Sect., 14 octobre 2024, Institut Montaigne, [n^{os} 472123, 475251, 487972](#), Rec.

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a créé un répertoire numérique tenu par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), visant à assurer l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics. L'[article 18-2](#) de cette loi définit ce qu'elles désignent par représentants d'intérêts, tandis que l'[article 18-3](#) énonce la liste des obligations auxquelles sont soumises les personnes qui présentent cette qualité.

Le Conseil d'État était saisi par l'institut Montaigne, qui contestait, d'une part, les courriers par lesquels la HATVP lui avait demandé de s'inscrire sur le répertoire des représentants d'intérêts et, d'autre part, les lignes directrices élaborées par la HATVP, qui prévoyaient que les groupes de réflexion devaient être systématiquement qualifiés de représentants d'intérêts.

Contrairement aux lignes directrices édictées par la HATVP, le Conseil d'État juge que l'obligation de s'inscrire sur le répertoire des représentants d'intérêts ne s'impose pas à un organisme du seul fait que celui-ci se consacre à des activités de réflexion, de recherche et d'expertise. En effet, cela ne le conduit pas nécessairement à représenter un intérêt, même s'il entre régulièrement en contact avec les décideurs publics pour réaliser ses études ou travaux, faire part de ses conclusions ou promouvoir des propositions de réforme des politiques publiques qui pourraient en découler. Pour apprécier si un organisme de réflexion présente ou non la qualité de représentant d'intérêts, la HATVP doit, au cas par cas, déterminer si cet organisme défend un intérêt catégoriel et, pour ce faire, elle doit se décider en prenant en considération les conditions dans lesquelles il est financé, les modalités de sa gouvernance et les conditions dans lesquelles ses études et travaux sont menés. S'ajoute en outre la condition (fixée au premier alinéa de l'[article 18-2](#) de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013) tenant à ce que l'organisme en cause ait pour activité principale ou régulière celle d'influer sur la décision publique.

Par ailleurs, le Conseil d'État a jugé que si la HATVP constate l'existence d'un manquement aux obligations déclaratives qui s'imposent aux représentants d'intérêts, la notification de manquements, qui ne constitue que la première phase d'une procédure qui permet l'ouverture d'un débat contradictoire, n'est pas susceptible de recours. Il en va de même des éventuels courriers qui la précèdent. En revanche, postérieurement à cette première étape, la HATVP peut adresser une mise en demeure de se mettre en conformité et cette décision, qui fait grief, est susceptible de recours.

Procédure

Délai de recours contentieux – Recours adressé par voie postale

Mme C...-T... ([n° 466541](#))

La recevabilité d'une requête expédiée par voie postale est, en principe, appréciée au regard de la date d'expédition, le cachet de la poste faisant foi.

CE, Sect., 13 mai 2024, Mme C...-T..., [n° 466541](#), Rec.

Cette affaire a amené le Conseil d'État à se prononcer sur la question de la date à prendre en compte pour apprécier le respect des délais de recours par l'auteur d'une requête. S'agissant des requêtes adressées par voie postale, la jurisprudence retenait jusqu'ici que le respect des délais était apprécié à la date d'enregistrement de la requête au greffe de la juridiction (CE, 27 février 1885, *Élections de Prétin*, n° 64603, [Rec. p. 252](#)), avec ce tempérament qui admettait la recevabilité d'une requête qui, quoiqu'enregistrée postérieurement à l'échéance du délai de recours contentieux, avait été remise par le requérant aux services postaux en temps utile et dont la tardiveté s'expliquait uniquement par le caractère anormal du délai d'acheminement jusqu'au destinataire (CE, 14 janvier 1910, *Levallois*, n° 32699, [Rec. p. 24](#); CE, 20 février 1970, *Ministre de l'agriculture c/ D...*, n° 77021, Rec.). En pratique, il était ainsi généralement admis qu'un envoi l'avant-veille du dernier jour du délai était recevable (CE, 3 juin 1991, *Société Dormeuil*, n° 61896, T. ; CE, 30 décembre 1998, *B...*, n° 181762, T.), notamment lors des fêtes de fin d'année pour lesquelles le juge tenait compte du fait qu'elles étaient supposées ralentir le service postal (CE, 29 décembre 1993, *SA Bigand*, n° 119626, Rec. ; CE, 17 décembre 2003, *SARL F-B*, n° 248093, T.), même si tel n'était pas toujours le cas (CE, 23 mars 2009, *CPAM de Montpellier-Lodève*, n° 299534, T. sur un autre point).

Cette jurisprudence a été abandonnée par le Conseil d'État qui, dans la décision commentée, pose le principe selon lequel la date à prendre en considération pour apprécier le respect des délais est désormais la date d'envoi du recours, le cachet de la poste faisant foi (la poste désignant ici tout opérateur postal). Cette décision ne s'applique qu'aux requêtes adressées par voie postale : elle n'a donc pas aucune incidence sur celles qui le sont par voie électronique au moyen de l'application « Télécours » et pour lesquelles la question du délai d'acheminement ne se pose pas. Ce revirement de jurisprudence permet ainsi de placer tous les justiciables dans une situation identique, indépendamment du mode de saisine du juge administratif (que ce soit par voie postale ou électronique), de même qu'il conduit à uniformiser les règles applicables aux recours contentieux et administratifs.

La décision réserve des exceptions à la règle qu'elle fixe : celle-ci ne s'applique pas lorsque le législateur ou le pouvoir réglementaire a pris des dispositions spéciales qui ont pour effet d'y déroger. Il en va ainsi, par exemple, lorsque le délai de recours est exprimé en heures (vingt-quatre heures pour la contestation des déclarations de candidature dans les élections politiques ou quarante-huit heures pour la contestation de certaines mesures d'éloignement), lorsqu'il est prévu que le recours doit être introduit avant une heure déterminée (souvent dix-huit heures en matière électorale) ou lorsqu'il est expressément prévu que la requête doit être déposée à la juridiction avant le terme d'un délai. Dans ces cas, le respect des délais de recours continue d'être apprécié à la date à laquelle la requête est enregistrée au greffe de la juridiction.

Intérêt des tiers pour agir contre une décision de l'Autorité de la concurrence

Société Kosc (n° 435944)

Les tiers intervenant sur un marché affecté par une opération de concentration peuvent former un recours en excès de pouvoir contre celles des décisions de l'Autorité de la concurrence par lesquelles, en cas d'inexécution d'un engagement figurant dans une décision d'autorisation de concentration et après s'être saisie d'office ou après avoir été saisie d'un manquement par ce tiers, cette autorité refuse de faire usage des pouvoirs de sanction qu'elle tient du IV de l'article L. 430-8 du code de commerce ou se borne à prononcer une mesure corrective.

CE, Sect., 20 novembre 2024, Société Kosc, n° 435944, Rec.

Il résulte des articles [L. 430-5](#) et [L. 430-7](#) du code de commerce que, lorsque l'Autorité de la concurrence (ADLC), autorité administrative indépendante, est saisie d'une opération de concentration, elle peut subordonner son autorisation de l'opération à la réalisation effective par les parties d'engagements qu'ils ont pris ou qu'elle leur a enjoint de respecter. Si elle estime que les parties n'ont pas exécuté dans les délais fixés une injonction, une prescription ou un engagement figurant dans sa décision, l'ADLC peut prononcer l'une des mesures de sanction mentionnées au IV de l'[article L. 430-8](#) du même code.

Alors que les parties à une opération de concentration autorisée par l'ADLC et les tiers intervenant sur un marché affecté par cette opération peuvent tous deux former un recours contre la décision d'autorisation initiale, seules les parties à une telle opération étaient, jusqu'alors, recevables à saisir le Conseil d'État d'un recours contre les décisions de sanction ou de refus de sanction. Quant aux tiers, ils pouvaient uniquement contester le refus qui leur était opposé par une autorité de régulation de faire usage de ses pouvoirs disciplinaires (CE, Sect., 30 novembre 2007, *M. T... et autres*, n° 293952, Rec.). Par la décision commentée, le Conseil d'État a décidé d'ouvrir également aux tiers intéressés la possibilité de contester les décisions de sanction ou de refus de sanction prises par l'ADLC en application du IV de l'[article L. 430-8](#) du code du commerce.

La décision énonce ainsi que, lorsqu'ils ont fait valoir auprès de l'ADLC l'existence d'un manquement, ces tiers justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour contester une décision faisant obstacle à ce que cette autorité exerce, à raison de ce manquement, ses pouvoirs de sanction (qu'il s'agisse de la décision par laquelle le rapporteur général de l'ADLC, avisé par les intéressés d'un tel manquement, refuse de proposer à l'ADLC de se saisir du manquement ainsi invoqué ou de la décision par laquelle cette autorité refuse de se saisir du manquement ainsi invoqué en dépit d'une proposition en ce sens de son rapporteur général). Ces mêmes tiers peuvent également contester une décision par laquelle l'ADLC, après s'être saisie d'office, soit prononce une mesure corrective sur le fondement du 3° du IV de l'[article L. 430-8](#) du code de commerce, laquelle modifie les termes et conditions de l'autorisation initiale de concentration, soit, après avoir constaté l'existence d'un manquement, décide qu'il n'y a pas lieu de prononcer l'une des mesures de sanction, soit met fin à la procédure engagée au motif que la situation soumise à son appréciation n'est pas de nature à établir un ou plusieurs manquements des parties à leurs obligations.

Contrairement au recours des parties à l'opération de concentration, qui a le caractère de recours de plein contentieux (CE, Ass., 21 décembre 2012, *Société Groupe Canal Plus et société Vivendi Universal*, n° 353856, Rec.), la décision commentée précise que la contestation par les tiers constitue un recours pour excès de pouvoir. Dans tous les cas, le juge exerce un contrôle entier sur l'existence de manquements.

Radio et télévision

Arcom – Égalité de traitement des candidats à une élection nationale

Mme G... ([n° 495365](#))

Les services de télévision sont soumis à une obligation d'équité et non d'égalité de traitement entre les formations politiques. Toutefois, ils ne sont pas tenus d'inviter les représentants de l'ensemble des partis et groupements politiques à un débat télévisé organisé en période de campagne électorale.

JRCE, 25 juin 2024, Mme G..., [n° 495365](#), Rec.

Lors de la campagne électorale pour les élections législatives de juin 2024, ouverte à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale, la chaîne TF1 a décidé de convier les représentants de trois partis politiques à un débat télévisé : MM. Bompard, Attal et Bardella. Non représenté à ce débat, le parti « Les Républicains » a demandé à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) de mettre en demeure la société TF1 d'inviter un représentant de leur sensibilité politique. L'Arcom ayant décidé de ne pas donner suite à cette demande, la secrétaire générale du parti « Les Républicains » a saisi le Conseil d'État d'un référé-liberté. Ainsi que le permet la procédure de référé-liberté ([art. L. 521-2](#) du code de justice administrative), elle a demandé au juge des référés de suspendre en urgence l'exécution de la décision de refus de l'Arcom et d'ordonner qu'un représentant de son parti soit invité au débat télévisé

Le juge des référés du Conseil d'État a, dans un premier temps, rappelé et précisé le cadre juridique applicable. La [loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986](#) garantit aux éditeurs de service de télévision une liberté de communication et, en particulier, une liberté éditoriale. Cette liberté est assortie de limitations prenant la forme d'obligations incombant à ces éditeurs en période de campagne électorale. Ainsi, les chaînes de télévision doivent respecter une équité de traitement entre les différents candidats et partis politiques, c'est-à-dire qu'elles doivent organiser les émissions qui contribuent au débat démocratique en s'assurant du traitement équitable de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion. En revanche, le juge des référés du Conseil d'État juge que ce texte n'a pas pour conséquence d'imposer aux services de télévision d'assurer une égalité de traitement entre les formations politiques. Dès lors, les éditeurs ne sont pas tenus d'inviter à un débat télévisuel des représentants de l'ensemble des partis et groupements politiques.

Le juge des référés du Conseil d'État a, dans un second temps, appliqué ce cadre au cas d'espèce qui lui était soumis. Il rejette la requête en estimant que l'Arcom n'a pas porté une atteinte grave et manifestement illégale au caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion. En effet, l'Arcom a légalement pu apprécier l'équité des temps de parole en se basant sur les résultats obtenus lors des dernières élections, les sondages d'opinion, ainsi que sur la contribution à l'animation du débat électoral, ce dont il résulte que son refus de mettre en demeure la chaîne TF1 sur la base de ces critères n'était pas manifestement illégal.

Association Reporters sans frontières ([n° 463162](#))

Pour apprécier le respect par une chaîne de télévision du pluralisme de l'information, l'Arcom doit prendre en compte la diversité des courants de pensée et d'opinions représentés par l'ensemble des participants aux programmes diffusés.

CE, 13 février 2024, Association Reporters sans frontières, [n° 463162](#), Rec.

Après avoir rappelé le cadre juridique posé par la [loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986](#) et considéré qu'il n'était pas incompatible avec les stipulations de l'article 10 de la [convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#), le Conseil d'État juge que le contrôle par le régulateur audiovisuel du respect du pluralisme de l'information ne saurait se limiter à la seule prise en compte du temps d'antenne accordé aux personnalités politiques.

En l'espèce, le litige portait sur une décision par laquelle l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) avait opposé à l'association Reporters sans frontières un refus de mettre en demeure la chaîne de télévision CNews de respecter ses obligations en matière de pluralisme de l'information. D'une part, elle s'était refusée à examiner l'existence de manquements structurels à l'indépendance de l'information, invoquée par l'association requérante. D'autre part, elle avait décliné sa compétence pour vérifier le respect du pluralisme au-delà des interventions des seules personnalités politiques. Pour la première fois, le Conseil d'État admet que le régulateur doit vérifier non seulement l'existence de manquements ponctuels, mais aussi de manquements structurels, fondés sur le « *non-respect par l'opérateur dans la durée et au regard d'une appréciation globale de ses conditions de fonctionnement et des caractéristiques de sa programmation* ».

Sans trancher la question de savoir si CNews avait manqué ou non aux exigences de pluralisme et d'indépendance de l'information, le Conseil d'État censure le raisonnement de l'Arcom et lui enjoint de réexaminer l'existence de manquements à ces deux principes. À rebours d'une interprétation de la [loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986](#) qui limiterait le pluralisme de l'information à la seule expression de personnalités politiques et dans le sillage d'une jurisprudence soucieuse de la préservation de ce pluralisme (CE, 13 janvier 2023, *Société d'exploitation d'un service d'information*, [n° 462663](#), T. ; CE, Ass., 8 avril 2009, *H..., M...*, [n° 311136](#), Rec.), le Conseil d'État, sur le fondement des articles 1^{er}, 3-1 et 13 de la [loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986](#), juge qu'il appartient à l'Arcom d'apprécier le respect du pluralisme de l'information en tenant compte de « *la diversité des courants de pensée et d'opinion exprimés par l'ensemble des participants aux programmes diffusés* ».

Responsabilité de la puissance publique

Acte de gouvernement – Actes non détachables de la conduite des relations internationales

Mutuelle centrale de réassurance ([n° 465144](#))

Les actes non détachables de la conduite des relations internationales constituent des actes de gouvernement dont, à ce titre, la légalité est insusceptible d'être critiquée devant le juge administratif. Néanmoins, il est possible, sous des conditions strictes, d'obtenir réparation de leurs conséquences dommageables en recherchant la responsabilité sans faute de l'État.

CE, Ass., 24 octobre 2024, Mutuelle centrale de réassurance, [n° 465144](#), Rec.

Dans cette affaire, le requérant s'était vu opposer un refus du ministre des affaires étrangères de lui accorder la protection diplomatique afin que le gouvernement français saisisse, pour son compte, la Cour internationale de justice d'une demande indemnitaire en réparation de la nationalisation dont ses biens avait fait l'objet entre 1963 et 1964 par l'État algérien. Il ne pouvait obtenir l'annulation de cette décision qui, en revêtant les caractères d'un acte de gouvernement, ne peut faire l'objet d'aucun recours devant le juge administratif. C'est pourquoi, il a formé un recours indemnitaire pour obtenir réparation du préjudice résultant de ce refus et qui correspondait en réalité aux pertes subies du fait de la nationalisation. Ce recours étant lié à un acte de gouvernement dont la légalité ne peut être critiquée, les juges du fond ont été partagés sur leur compétence pour en connaître : le tribunal administratif de Paris l'a admise, contrairement à la cour administrative d'appel de Paris dont l'arrêt a été déféré devant le Conseil d'État.

Pour la première fois, le Conseil d'État reconnaît que, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, il est possible de rechercher la responsabilité sans faute de l'État du fait des actes non détachables de la conduite des relations internationales.

Il soumet néanmoins l'ouverture de ce recours à de strictes conditions. Il ne peut être formé que par des personnes relevant de la juridiction de l'État et il ne saurait interférer, même indirectement, avec les objectifs ou la mise en œuvre de la politique extérieure de la France. En outre, une action indemnitaire engagée sur ce terrain ne peut être accueillie que si elle est formulée par une personne supportant une charge spéciale et d'une particulière gravité, ce qui est une condition classique en matière de responsabilité fondée sur la rupture d'égalité devant les charges publiques. De plus, la responsabilité de l'État ne saurait, en principe, être engagée au bénéfice des personnes dont la décision en cause a pour objet même de régir ou d'affecter la situation, soit à titre individuel, soit de manière collective. C'est sur le fondement de cette condition que, en l'espèce, la demande du requérant a été rejetée. Enfin, la décision précise que la responsabilité sans faute de l'État du fait des actes non détachables de la conduite des relations internationales ne saurait être engagée lorsque le préjudice dont il est demandé réparation trouve son origine directe dans le fait d'un État étranger ou dans des faits de guerre. Elle ne saurait l'être davantage s'il existe un régime spécial d'indemnisation.

Recours subrogatoire – Absence d’indemnisation du seul fait de la conclusion préalable d’une transaction

Caisse primaire d’assurance maladie du Puy-de-Dôme ([n° 455107](#))

Le seul fait qu’une personne publique ait signé une transaction pour résoudre, à l’amiable, un différend avec la victime d’un dommage corporel n’est pas, devant le juge administratif, une circonstance de nature à engager automatiquement la responsabilité de cette personne publique.

CE, Sect., 22 mars 2024, Caisse primaire d’assurance maladie du Puy-de-Dôme, [n° 455107](#), Rec.

Dans cette affaire, une caisse de sécurité sociale avait exposé des dépenses pour prendre en charge les frais de santé d’une personne victime d’un accident impliquant une collectivité publique. Elle demandait au juge administratif de condamner cette personne publique à lui rembourser les sommes qu’elle avait avancées au profit de son assuré social. Elle soutenait que cette collectivité devait être regardée comme responsable du dommage du seul fait qu’elle avait signé une transaction avec la victime pour résoudre, à l’amiable, le différend.

Toutefois, le Conseil d’État juge que cette seule circonstance ne suffit pas à établir que la personne publique est responsable du dommage – et donc qu’elle supporte *in fine* la charge financière des frais de santé de la victime. Le juge administratif doit, même dans cette configuration, rechercher si la personne publique a commis une faute qui a directement causé le dommage. Il en déduit qu’une caisse de sécurité sociale ne tire aucun droit à être indemnisée du seul fait que la victime d’un dommage et la personne publique responsable ont signé une transaction.

Cette solution repose sur une interprétation stricte de l’[article 2051](#) du code civil qui consacre l’effet relatif des contrats : les transactions ne lient que ceux qui y sont parties et ne sont donc pas opposables aux tiers – pas même aux tiers très particuliers que constituent les caisses de sécurité sociale qui agissent parfois au nom de la victime d’un dommage (mécanisme dit de « subrogation »).

Cette solution s’inscrit dans la continuité de jurisprudence antérieure du Conseil d’État. Celui-ci avait en effet jugé qu’une transaction entre la victime et l’auteur supposé du dommage n’est pas opposable à la caisse subrogée dans les droits de la victime (CE, 24 avril 2012, *Centre hospitalier intercommunal de Sèvres*, [n° 329737](#), T.). En outre, le Conseil d’État avait déjà jugé, s’agissant d’un recours de l’Office national d’indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) subrogé dans les droits de la victime par application de l’article [L. 1142-15](#) du code de la santé publique, que le juge n’est pas lié par la transaction conclue par cet office et la victime ni sur la question de la responsabilité du dommage, ni sur les montants de l’indemnité due (CE, 25 juillet 2013, *Office national d’indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales*, [n° 357703](#), T.).

La décision présentée diverge sur ce point de la jurisprudence de la Cour de cassation qui juge, à l’inverse, que la signature d’une transaction entre la victime et le responsable supposé d’un dommage constitue un fait juridique dont la caisse de sécurité sociale peut se prévaloir pour obtenir de celui-ci le remboursement des dépenses exposées au profit de son assuré social (Civ. 1^{re}, 21 avril 2022, [n° 20-17.185](#), Bull.). Pour retenir une interprétation du code de la sécurité sociale qui diverge de celle faite par le juge judiciaire, le Conseil d’État renvoie notamment à la jurisprudence *Mergui* qui vise à protéger les deniers publics et selon laquelle le juge administratif est tenu de vérifier que la collectivité publique n’est pas conduite à payer une somme qu’elle ne doit pas (CE, Sect., 19 mars 1971, *M...*, [n° 79962](#), Rec.).

Responsabilité de l'État du fait de l'usage d'armes pendant une manifestation

M. A... ([n° 468316](#))

Le Conseil d'État précise les différents régimes permettant de rechercher la responsabilité de l'État du fait des activités des forces de l'ordre pour sécuriser une manifestation.

CE, 31 mai 2024, M. A..., [n° 468316](#), Rec.

Dans cette affaire, le requérant recherchait la responsabilité de l'État en réparation de préjudices qu'il imputait à un tir de grenade lacrymogène de type MP7 par un agent des forces de l'ordre lors d'une manifestation publique à laquelle il soutenait avoir assisté en qualité de photographe amateur. Blessé à l'abdomen, l'auteur du recours entendait obtenir la condamnation de l'État à l'indemniser en raison des fautes commises dans le déroulement des opérations de maintien de l'ordre. À cette fin, il invoquait différents régimes de responsabilité, qui ont été successivement écartés par le Conseil d'État.

En premier lieu, le requérant cherchait à engager la responsabilité de l'État du fait de l'utilisation d'une arme présentant un danger exceptionnel. Il s'agit d'un régime pour faute simple à l'égard des personnes visées par une opération de maintien de l'ordre (CE, Sect., 27 juillet 1951, *Dame Aubergé et Sieur Dumont*, n° 98323, [Rec. p. 447](#), Rec.) et d'un régime de responsabilité sans faute à l'égard des personnes tierces à cette opération (CE, Ass., 24 juin 1949, *Consorts Lecomte*, n° 87335, Rec.). Pour écarter l'application de ces régimes, le Conseil d'État relève que le type de grenade lacrymogène en cause, qui constitue une munition de rétablissement de l'ordre dite « de force intermédiaire » destinée à émettre un nuage lacrymogène important, persistant et dense, même tirée à l'aide d'un lanceur, ne présentait pas un danger exceptionnel. Suivant ce qu'avait jugé précédemment le Conseil d'État (CE, 16 mars 1956, *Époux Domenech*, n° 25468, Rec. p. 124), le caractère de dangerosité est uniquement apprécié au regard de l'usage normal auquel se prête l'arme en cause. C'est ce qu'indique la décision commentée lorsqu'il y est indiqué que les juges du fond n'ont commis aucune erreur de qualification en concluant que l'usage normal de la grenade lacrymogène de type MP7 ne présente pas un danger exceptionnel.

En deuxième lieu, le requérant se prévalait du régime de responsabilité pour faute lourde dans la conduite des activités matérielles de police, issu de la jurisprudence *Tomaso Greco* (CE, 10 février 1905, [n° 10365](#), Rec.). Toutefois, le Conseil d'État n'identifie aucun acte ou manquement des forces de l'ordre de nature à caractériser une faute lourde. Il note en particulier que les forces de l'ordre avaient fait face à des tirs de projectiles incessants et qu'elles avaient procédé aux sommations règlementaires avant d'utiliser à plusieurs reprises le lanceur d'eau et les gaz lacrymogènes pour tenter de rétablir l'ordre et dissiper l'attroupement. Par ailleurs, le requérant n'apportait aucun élément de nature à démontrer qu'il aurait fait l'objet d'un tir non conforme aux conditions d'emploi de l'arme en maintien de l'ordre.

En dernier lieu, le requérant invoquait le régime de responsabilité légal sans faute du fait des dommages causés par les attroupements et rassemblements, institué par les dispositions de l'article [L. 211-10](#) du code de la sécurité intérieure. Le Conseil d'État écarte ce régime en retenant l'imprudance de la victime comme cause exonératoire, après avoir rappelé que l'intéressé s'était volontairement maintenu à proximité immédiate d'affrontements violents, malgré des consignes réitérées de dispersion et qu'il ne pouvait ignorer le caractère dangereux de la situation, qui se reproduisait tous les samedis depuis plusieurs semaines.

Indemnisation des dommages imputables aux vaccinations obligatoires

M. D... et autres ([n° 472707](#))

Saisi d'une demande indemnitaire au titre de la responsabilité sans faute de l'État en matière de vaccination obligatoire, le Conseil d'État a précisé les critères d'imputabilité d'une pathologie à un vaccin.

CE, 7 novembre 2024, M. D... et autres, [n° 472707](#), Rec.

Dans cette affaire, un requérant recherchait la responsabilité sans faute de l'État en raison d'une vaccination obligatoire : il était atteint d'une pathologie qu'il estimait imputable à cette vaccination. Le Conseil d'État a fait application de la grille d'analyse permettant d'apprécier si les conditions d'une indemnisation sont réunies (CE, 29 septembre 2021, *M. D...*, [n° 435323](#), Rec.).

Dans un premier temps de son raisonnement, le juge administratif doit rechercher, dans l'absolu, s'il n'existe aucune probabilité qu'un lien de causalité existe entre l'administration du vaccin et les différents symptômes attribués à l'affection dont souffre le requérant. En l'espèce, des éléments scientifiques – notamment une étude publiée dans une revue médicale reconnue – n'excluaient pas toute possibilité qu'il puisse y avoir un tel lien de causalité entre le vaccin contre l'hépatite B et les symptômes dont le requérant faisait état. La probabilité de l'existence d'un lien de causalité ne pouvant être regardée comme exclue, le Conseil d'État a est passé au second temps de son raisonnement.

Dans un second temps, le juge administratif doit rechercher si, dans le cas concret dont il est saisi, un lien de causalité entre le vaccin et les symptômes peut être regardé comme établi au regard des circonstances de l'espèce. À cette fin, il vérifie, d'une part, si les symptômes sont apparus postérieurement à la vaccination et dans un délai normal pour ce type d'affection ou s'ils se sont aggravés à un rythme et une ampleur qui n'étaient pas prévisibles au vu de l'état de santé antérieur de la victime ou de ses antécédents. D'autre part, il apprécie si ces symptômes peuvent être regardés comme résultant d'une autre cause que la vaccination. Dans le cas d'espèce, le Conseil d'État a estimé que, pour une affection liée à la « myofasciite à macrophages », un délai d'apparition des symptômes inférieur à un an pouvait être considéré comme normal (contrairement à un délai de plus de cinq ans, ainsi qu'il l'a jugé dans une décision du même jour (CE, 7 novembre 2024, *Mme L...*, [n° 472625](#), T.).

Par suite, il a jugé que, dans les circonstances de l'espèce, le lien de causalité entre la vaccination contre l'hépatite B et les symptômes du requérant devait être regardé comme établi et que, dès lors, la responsabilité de l'État était engagée.

Santé publique

Assistance médicale à la procréation

Mme N... (n^{os} [497323](#) et [498345](#))

Les dispositions de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 encadrant l'assistance médicale à la procréation, notamment celles relatives à la prohibition de l'insémination *post mortem*, l'exportation des gamètes à cette fin, l'interdiction de la pratique de la réception d'ovocytes de la partenaire et la fixation d'une limite d'âge pour le recours à l'assistance médicale à la procréation, ne sont pas incompatibles avec les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

CE, 28 novembre 2024, Mme N..., n^{os} [497323](#) et [498345](#), Rec.

Le Conseil d'État a précisé, par plusieurs décisions rendues en 2024, la portée de la [loi n° 2021-1017 du 2 août 2021](#) qui a notamment réformé l'assistance médicale à la procréation (AMP). Elle en a ouvert l'accès, d'une part, à tous les couples formés d'un homme et d'une femme sans que soit maintenue la condition liée à l'infertilité ou à un risque de transmission d'une maladie d'une particulière gravité et, d'autre part, aux couples formés de deux femmes et aux femmes non mariées.

Il a d'abord jugé que, au regard des travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de cette loi et eu égard au principe d'anonymat du don d'ovocyte, la pratique de la « réception d'ovocytes de la partenaire » (ROPA), n'était pas autorisée, même si la loi ne l'interdit pas expressément (CE, 19 juin 2024, *Groupe d'information et d'action sur les questions procréatives et sexuelles*, n° [472649](#), T.). Il a également considéré que le législateur pouvait subordonner, pour des motifs d'intérêt général, le recours à l'AMP à une condition d'âge pouvant revêtir une dimension non seulement biologique, tenant à l'efficacité des techniques mises en œuvre, mais également sociale, liée notamment à l'intérêt de l'enfant. Il en a déduit que cet âge pouvait être fixé à soixante ans chez le membre du couple n'ayant pas vocation à porter l'enfant (CE, 15 juillet 2024, *M. B...*, n° [493840](#), T.).

Dans la décision commentée, la requérante contestait la décision par laquelle le directeur d'un centre hospitalier lui avait refusé de poursuivre son parcours de PMA à la suite du décès de son époux. À cette occasion, il a été amené à se prononcer sur la conformité de l'interdiction de la procréation *post mortem* à la [convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#) (conv. EDH).

Le Conseil d'État avait en effet déjà eu l'occasion de juger, sous l'empire de la précédente législation, que les dispositions du code de la santé publique prévoyant cette interdiction ne méconnaissaient pas le droit au respect de la vie privée et familiale, tel que garanti par les stipulations de l'[article 8 de la conv. EDH](#), dans la mesure où elles relevaient de la marge d'appréciation dont chaque État dispose pour l'application de cette convention (CE, Ass., 31 mai 2016, *Mme G...*, n° [396848](#), Rec.).

Invitée à se prononcer sur le sujet, la Cour européenne des droits de l'homme avait confirmé cette position (CEDH, 14 septembre 2023, *B... et C... c/ France*, n^{os} [22296/20](#) et [37138/20](#)) rappelant que les États bénéficient dans le domaine de la bioéthique d'une importante marge d'appréciation. Néanmoins, elle avait appelé l'attention sur le fait que la législation doit être cohérente et suggéré que l'ouverture de l'AMP aux couples de femmes et aux femmes non mariées était susceptible de renouveler les termes du débat sur ce terrain de la cohérence de la législation.

Par la décision commentée, le Conseil d'État a toutefois jugé que le maintien de l'interdiction de la procréation *post mortem* n'excédait pas la marge d'appréciation dont bénéficiait le législateur en cette matière. Rappelant le nécessaire consentement des deux membres du couple préalablement à l'insémination artificielle ou au transfert des embryons, il a fondé sa décision sur le fait que le législateur a conçu le dispositif de la PMA comme répondant à un projet parental, et non plus comme une réponse à l'infertilité ; or ce projet ne peut survivre au décès de l'un des membres du couple. Il en a déduit, pour justifier la cohérence de la législation française, que la situation d'une femme, membre d'un couple ayant conçu en commun un projet parental interrompu par le décès du conjoint qui était destiné à devenir parent de l'enfant, était différente de celle d'une femme non mariée qui a conçu seule, dès l'origine, un projet parental à l'issue duquel l'enfant n'aura qu'une filiation maternelle.

Soulignant la sensibilité des questions soulevées par la procréation *post mortem*, s'agissant en particulier du maintien du projet parental, de la condition de consentement et de l'établissement de la filiation à l'égard du membre du couple décédé, le Conseil d'État a jugé que, si l'interdiction pour la femme d'un couple dont le conjoint est décédé de poursuivre seule leur projet parental constituait une ingérence dans l'exercice du droit au respect de sa vie privée, protégé par l'[article 8 de la conv. EDH](#), elle relevait bien de la marge d'appréciation dont dispose chaque État. Le législateur, qui avait, à l'issue de débats parlementaires approfondis et éclairés par de nombreuses consultations, maintenu expressément l'interdiction de la procréation *post mortem* et de l'exportation de gamètes à cette fin, alors même qu'il ouvrait l'accès à l'AMP aux femmes non mariées, avait en effet ménagé un juste équilibre entre les différents intérêts en présence et ne pouvait être regardé comme ayant excédé cette marge en adoptant une législation incohérente.

Travail et emploi

Accords collectifs portant plan de sauvegarde de l'emploi

Fédération générale des mines et de la métallurgie ([n° 458434](#))

Le Conseil d'État a précisé les conditions et l'étendue du contrôle exercé par l'administration lorsqu'elle se prononce sur la validité d'un accord collectif portant plan de sauvegarde de l'emploi, notamment en ce qui concerne la santé et la sécurité des travailleurs.

CE, 19 décembre 2023, Fédération générale des mines et de la métallurgie, [n° 458434](#), Rec.

Aux termes des [articles L. 1233-61 et suivants](#) du code du travail, les entreprises d'au moins cinquante salariés projetant de licencier au moins dix salariés pour un motif économique établissent un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE). Le contenu de ce plan peut être déterminé par un accord collectif ou, à défaut, par un document unilatéral de l'employeur. L'administration, saisie par l'employeur, contrôle la régularité de la procédure de licenciement en validant l'accord collectif ou en homologuant le document unilatéral.

Le Tribunal des conflits a jugé que, dans le cadre d'une réorganisation donnant lieu à un PSE, il appartient à l'autorité administrative, saisie d'une demande tendant à la validation d'un accord collectif ou à l'homologation d'un document unilatéral portant PSE, de vérifier le respect par l'employeur de ses obligations en matière de prévention des risques pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs et qu'il n'appartient qu'à la juridiction administrative de connaître de la contestation de la décision prise par l'administration (TC, 8 juin 2020, *Syndicat CGT Alstom Grid Villeurbanne c/ société SAS Grid Solution*, [n° 4189](#), T.). Il a ainsi intégré dans le champ de contrôle de l'administration et du juge administratif le respect par l'employeur de ses obligations en matière de santé et sécurité des travailleurs dans le cadre d'une réorganisation donnant lieu à un PSE.

Peu après, le Conseil d'État a précisé pour la première fois l'étendue du contrôle de l'administration ainsi que le contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur le respect par l'employeur de ses obligations en matière de prévention des risques pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs, c'est-à-dire des risques psycho-sociaux, dans le cadre d'une réorganisation donnant lieu à un PSE procédant d'un document unilatéral (CE, 21 mars 2023, *Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion*, [n° 450012](#), Rec.).

Par la décision commentée, le Conseil d'État, se prononçant dans le cadre d'un PSE procédant d'un accord collectif, a tout d'abord jugé que si c'est à l'employeur qu'il incombe de prendre des mesures pour prévenir les conséquences de la réorganisation de l'entreprise sur la santé ou la sécurité des travailleurs et de les mettre en œuvre, il est loisible aux signataires d'un accord collectif majoritaire portant PSE de cette entreprise d'adopter des mesures pour prévenir les conséquences de la réorganisation de l'entreprise sur la santé ou la sécurité des travailleurs, et que ces mesures peuvent figurer en tout ou partie dans l'accord collectif. Il n'est donc pas exigé que les mesures figurent dans l'accord, elles peuvent le cas échéant figurer dans d'autres documents.

Le Conseil d'État a ensuite précisé les conditions dans lesquelles s'exerce le contrôle du respect par l'employeur de ses obligations en matière de santé et sécurité des travailleurs lorsque l'administration est saisie d'une demande de validation d'un accord majoritaire portant PSE.

D'une part, il a jugé qu'il lui appartient, dans le cadre de son contrôle global de la régularité de la procédure d'information et de consultation, de vérifier que l'employeur a adressé au comité social et économique les éléments lui permettant de rendre son avis en toute connaissance de cause relatifs à l'identification et à l'évaluation des conséquences de la réorganisation de l'entreprise sur la santé ou la sécurité des travailleurs,

ainsi que, en présence de telles conséquences, les actions projetées pour les prévenir et en protéger les travailleurs, de façon à assurer leur sécurité et protéger leur santé physique et mentale. Ces exigences sont identiques à celles qu'avait dégagées le Conseil d'État s'agissant du contrôle de l'administration saisie d'une demande d'homologation d'un document unilatéral portant PSE (CE, 21 mars 2023, *Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion*, [n° 450012](#), Rec.). Il a précisé que lorsque l'accord collectif majoritaire porte notamment sur les conséquences de la réorganisation de l'entreprise sur la santé ou la sécurité des travailleurs, l'administration doit seulement vérifier la régularité de l'information du CSE sur ces éléments.

D'autre part, il a estimé qu'il lui incombe de vérifier, dès lors que la réorganisation présente des risques pour la santé ou la sécurité des travailleurs, si l'employeur a arrêté des actions pour y remédier et si celles-ci correspondent à des mesures précises et concrètes qui, prises dans leur ensemble, sont, au regard de ces risques, propres à les prévenir et à en protéger les travailleurs. Pareillement identiques aux exigences qui prévalent à l'égard d'un document unilatéral portant PSE (CE, 21 mars 2023, *Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion*, [n° 450012](#), Rec.), Le Conseil d'État a toutefois ajouté que dans le cas d'un accord collectif, l'administration, afin de s'assurer que ces exigences sont satisfaites, doit accorder une importance particulière à la circonstance que l'accord collectif majoritaire portant plan de sauvegarde de l'emploi comporte, le cas échéant, de telles mesures.

Urbanisme et aménagement du territoire

Régularisation d'un vice entachant une autorisation d'urbanisme

Commune de Nouméa ([n° 463413](#))

Pour la mise en œuvre des articles [L. 600-5](#) et [L. 600-5-1](#) du code l'urbanisme, le caractère régularisable du vice qui entache l'autorisation d'urbanisme s'apprécie en tenant compte de la possibilité, pour le pétitionnaire, de faire évoluer le projet et d'en revoir, le cas échéant, l'économie générale sans en changer la nature.

CE, 11 mars 2024, Commune de Nouméa, [n° 463413](#), T.

Dans cette affaire, la commune de Nouméa avait délivré un permis de construire pour un projet comportant, d'une part, la rénovation d'une maison d'habitation, et d'autre part, la création à proximité d'une piscine, ayant vocation à accueillir du public pour des cours de natation, ainsi que d'un vestiaire et d'un débarras. Un syndicat de copropriétaires voisin avait attaqué ce permis. La cour administrative d'appel de Paris avait jugé que, au vu de l'activité projetée et compte tenu de la finalité des règles d'urbanisme applicables, le projet nécessitait un nombre plus important de places de stationnement que celui qui était prévu. Elle avait estimé qu'un tel vice n'était pas susceptible d'être régularisé dans le cadre du dispositif prévu par les articles [L. 600-5](#) ou [L. 600-5-1](#) du code de l'urbanisme. Ces dispositifs de régularisation permettent d'éviter l'annulation totale de l'autorisation d'urbanisme car elles obligent le juge, lorsqu'il constate un vice, soit à limiter l'annulation à la partie viciée de l'autorisation, soit à surseoir à statuer afin de permettre au pétitionnaire et à l'administration de se mettre d'accord sur une manière de résoudre le vice.

Dans la décision commentée, le Conseil d'État juge qu'un vice doit être considéré comme régularisable, même si sa régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause. Par exemple, en l'espèce, le pétitionnaire pouvait faire évoluer son projet pour renoncer à dispenser les cours de natation qui rendaient nécessaires de nombreuses places de stationnement : ainsi revu, le projet aurait pu n'être entaché d'aucun vice ou bien une solution aurait pu être facilement trouvée pour prévoir quelques places de stationnement supplémentaires. En revanche, n'est pas admise la mesure de régularisation impliquant d'apporter au projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même.

Régularisations successives d'un même vice entachant une autorisation d'urbanisme

Société Saint-Saturnin Roussillon Ferme (n° 471936)

Le juge administratif, s'il constate qu'une autorisation d'urbanisme est entachée d'un vice, est tenu de permettre au pétitionnaire de régulariser son projet plutôt que d'annuler le permis de construire (article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme). Toutefois, il ne peut pas mettre en œuvre le dispositif de régularisation plusieurs fois de suite pour un même vice : le pétitionnaire n'a qu'une seule chance de régulariser son projet, pas deux.

CE, Sect., 14 octobre 2024, Société Saint-Saturnin Roussillon Ferme, n° 471936, Rec.

Tirant les conséquences de l'évolution résultant de la [loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018](#), qui a élevé en obligation la mise en œuvre du pouvoir de régularisation prévu à l'article [L. 600-5-1](#) du code de l'urbanisme, le Conseil d'État a estimé en 2020 que, lorsque le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme dont l'annulation est demandée sont susceptibles d'être régularisés, le juge doit surseoir à statuer sur les conclusions dont il est saisi contre cette autorisation. En dehors des cas où le vice n'est pas régularisable, cette obligation ne cède que si sont réunies les conditions de l'article [L. 600-5](#) du code de l'urbanisme, qui permettent au juge de limiter la portée de son annulation à la partie viciée de l'autorisation et que le juge fait le choix de recourir à cet instrument, ou si le bénéficiaire de l'autorisation a indiqué qu'il ne souhaitait pas bénéficier d'une mesure de régularisation (CE, Sect., avis, 2 octobre 2020, *M. B...*, [n° 438318](#), Rec.).

Le Conseil d'État avait également indiqué que le juge peut faire application des articles [L. 600-5](#) et [L. 600-5-1](#) du code de l'urbanisme lorsque l'autorisation d'urbanisme contestée devant lui est une mesure de régularisation qui lui a été notifiée pendant le délai qu'il avait fixé en mettant antérieurement en œuvre l'article [L. 600-5-1](#) de ce code. Il avait alors retenu que le juge peut, dans son second jugement, faire usage de l'article [L. 600-5](#) du code de l'urbanisme après avoir fait application, par un premier jugement, de l'article [L. 600-5-1](#) du même code, en laissant ainsi au pétitionnaire un délai après le second jugement pour demander la régularisation d'un vice affectant le permis de régularisation qu'il avait obtenu (CE, 17 mars 2021, *Mme C...*, [n° 436073](#), T.). Le permis de régularisation était alors entaché d'un vice qui lui était propre.

Dans la décision commentée, le Conseil d'État a jugé qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne permet d'appliquer plusieurs fois de manière successive l'article [L. 600-5-1](#) du code de l'urbanisme pour régulariser un même vice affectant un permis de construire. Ainsi, lorsque le juge constate qu'une mesure de régularisation n'est pas de nature à corriger le vice qui affectait l'autorisation d'urbanisme initiale, il ne peut surseoir à statuer une nouvelle fois pour inviter le pétitionnaire à lui notifier une seconde mesure tendant à régulariser le même vice. Par conséquent, le juge doit prononcer l'annulation de l'autorisation d'urbanisme attaquée.

Agrandissement d'une construction existante dans les communes littorales

Mme D... ([n° 490405](#))

Le Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles le simple agrandissement d'une construction existante peut être autorisé dans les zones littorales soumises au principe d'urbanisation en continuité, en indiquant les critères et références à prendre en compte pour apprécier le caractère limité de l'agrandissement.

CE, avis, 30 avril 2024, Mme D..., [n° 490405](#), Rec.

Dans les communes littorales, le législateur a limité la possibilité de construire et d'étendre l'urbanisation, qui doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions (CE, 9 novembre 2015, *Commune de Porto-Vecchio*, [n° 372531](#), Rec.), soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Le Conseil d'État avait déjà relevé qu'en adoptant ces dispositions, le législateur avait entendu interdire en principe toute opération de construction isolée dans les communes du littoral. Sont ainsi regardées comme une extension de l'urbanisation au sens de ces dispositions des projets de bâtiments d'élevage industriel de volailles (CE, 15 octobre 1999, *Commune de Logonna Daoulas*, [nos 198578, 198579](#), T.), de construction d'éoliennes (CE, 14 novembre 2012, *Société Néo Plouvien*, [n° 347778](#), T.) ou d'installation d'infrastructures de téléphonie mobile (CE, avis, 11 juin 2021, *Mme B... et M. C.*, [n° 449840](#), T.). De même, le Conseil d'État juge que si les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les secteurs déjà urbanisés caractérisés par un nombre et une densité significatifs de constructions, aucune construction ne peut en revanche être autorisée, même en continuité avec d'autres constructions, dans les espaces d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages (CE, 12 juin 2023, *Société Bouygues Immobilier*, [n° 459918](#), T.).

Le Conseil d'État a par ailleurs ménagé des tempéraments à ces principes. Il a d'abord considéré que ne constitue pas une extension de l'urbanisation la restauration d'une construction existante, lorsqu'elle répond aux conditions fixées au second alinéa de l'article [L. 111-3](#) du code de l'urbanisme (CE, 4 août 2021, *M. B...*, [n° 433761](#), T. sur un autre point). Le Conseil d'État a par ailleurs jugé que le simple agrandissement d'une construction existante ne pouvait être regardé comme une extension de l'urbanisation au sens de ces dispositions (CE, 3 avril 2020, *M. F...*, [nos 419139, 419142, 419144](#), T.).

Par l'avis commenté, le Conseil d'État a précisé la portée de cette dernière décision en indiquant les éléments à prendre en considération pour déterminer si un projet peut être regardé comme un simple agrandissement d'une construction existante, au sens des dispositions de l'article [L. 121-8](#) du code de l'urbanisme. Pour pouvoir être ainsi qualifiées, les extensions doivent non seulement présenter un caractère limité en proportion, mais aussi au regard de leur taille propre. Le Conseil d'État indique par ailleurs prendre en considération la nature de la modification apportée.

Le Conseil d'État précise également le point de repère temporel à prendre en compte : le caractère limité de l'agrandissement envisagé s'apprécie par comparaison avec l'état de la construction initiale, sans qu'il y ait lieu de tenir compte des éventuels agrandissements intervenus ultérieurement. Pour les constructions antérieures à la [loi n° 86-2 du 3 janvier 1986](#) relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, le caractère limité de l'agrandissement envisagé s'apprécie par comparaison avec l'état de la construction à la date d'entrée en vigueur de cette loi.

Table des matières

<i>Avertissement</i>	3
<i>Sommaire</i>	4
<i>Index des principales abréviations</i>	5
<i>Introduction</i>	6
<i>Index des décisions analysées (par ordre alphabétique)</i>	10
COLLECTIVITES TERRITORIALES	
SUBVENTION VERSEE AU TITRE D'UNE ACTION EXTERIEURE.....	12
<i>CE, Sect., 13 mai 2024, Association SOS Méditerranée France et Ville de Paris, n° 472155, Rec.</i>	
<i>CE, Sect., 13 mai 2024, M. S..., n° 474652, Rec.</i>	
<i>CE, Sect., 13 mai 2024, M. M..., n° 474507, Rec.</i>	
CONTRIBUTIONS ET TAXES	
ERREUR COMPTABLE DELIBEREE	14
<i>CE, Plén. fisc., 22 mars 2024, Société Jet Foncière, n° 471089, Rec.</i>	
POUVOIRS DU JUGE FISCAL – AUTORITE DE LA CHOSE JUGEE.....	15
<i>CE, 5 février 2024, M. C..., n° 472284, Rec.</i>	
REGIME MERE-FILLE – NOTION DE BENEFICIAIRE EFFECTIF	16
<i>CE, 8 novembre 2024, Société Foncière Vélizy Rose, n° 471147, T.</i>	
RESPONSABILITE DES SERVICES FISCAUX	18
<i>CE, 19 juillet 2024, Commune de Saint-Aubin, n° 488161, T.</i>	
CULTES	
LAÏCITE – INTERDICTION DES LIBERALITES FAITES AU PROFIT D'UNE ACTIVITE CULTUELLE.....	19
<i>CE, 18 mars 2024, Commune de Nice, n° 471061, Rec.</i>	
LIBERTE DE CULTES – PORT DE L'ABAYA DANS LES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES PUBLICS	20
<i>CE, 27 septembre 2024, Association La voix lycéenne association et autres, n^{os} 487944, 487974, 489177, Rec.</i>	
DOMAINE	
PROPRIETE DES INFRASTRUCTURES DE TELECOMMUNICATIONS	21
<i>CE, 18 mars 2024, Société Orange, n° 470162, Rec.</i>	
DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS	
ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS	23
<i>CE, 20 décembre 2023, Ministre de l'intérieur et des outre-mer c/ Association Ouvre-boîte, n° 467161, Rec.</i>	
ÉNERGIE	
OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DES ENERGIES RENOUVELABLES.....	24
<i>CE, 6 novembre 2024, Société Eolise et Association Énergies renouvelables pour tous, n^{os} 471039, 475298, Rec.</i>	
ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE	
DROIT A LA POURSUITE DES ETUDES SUPERIEURES	26
<i>CE, 15 octobre 2024, Université Paris 8 Vincennes – Saint-Denis, n° 475112, Rec.</i>	
ÉTRANGERS	
SILENCE GARDE SUR UNE DEMANDE DE TITRE DE SEJOUR – MECONNAISSANCE DE LA REGLE DITE « DU GUICHET »	27
<i>CE, avis, 10 octobre 2024, Mme N..., n° 493514, Rec.</i>	
RETABLISSEMENT TEMPORAIRE DU CONTROLE AUX FRONTIERES.....	28
<i>CE, 2 février 2024, Association ADDE et autres, n° 450285, Rec</i>	
RISQUES POUR UN ETRANGER DE SUBIR DANS LE PAYS DE RENVOI DES TRAITEMENTS PROHIBES PAR L'ARTICLE 3 DE LA CONVENTION	

EDH.....	29
<i>CE, avis, 28 octobre 2024, M. J..., n° 495898, T.</i>	
FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS	
PROCEDURE DISCIPLINAIRE – DROIT A LA COMMUNICATION DU DOSSIER	31
<i>CE, Sect., 22 décembre 2023, M. V..., n° 462455, Rec.</i>	
REGLEMENTATION DU TEMPS DE TRAVAIL – CONDITION DE REPARATION EN CAS DE MECONNAISSANCE	32
<i>CE, 18 juin 2024, M. H..., n° 463484, Rec.</i>	
JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES	
INDEPENDANCE ET IMPARTIALITE DU JUGE ADMINISTRATIF.....	33
SANCTION DISCIPLINAIRE – DROIT DE SE TAIRE	35
<i>CE, Sect., 19 décembre 2024, M. S..., n° 490952, Rec.</i>	
<i>CE, Sect., 19 décembre 2024, M. O..., n° 490157, Rec.</i>	
MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS	
MARCHE DE BON DE COMMANDE POUR L’ACHAT DE VACCINS CONTRE LA COVID-19	37
<i>CE, Sect., 22 mars 2024, Association Bon sens, n° 471048, Rec.</i>	
INDEMNISATION DU CANDIDAT IRREGULIEREMENT EVINCE DE LA PROCEDURE D’ATTRIBUTION.....	38
<i>CE, 24 avril 2024, Commune de La Chapelle-d’Abondance, n° 472038, Rec.</i>	
REQUALIFICATION D’UN CONTRAT IMMOBILIER EN MARCHE DE TRAVAUX	39
<i>CE, 3 avril 2024, Société Victor Hugo 21, n° 472476, Rec.</i>	
OFFICE DU JUGE SAISI D’UN RECOURS CONTRE UNE SENTENCE ARBITRALE INTERNE	40
<i>CE, 30 juillet 2024, Collectivité territoriale de Martinique, n° 485583, Rec.</i>	
POLICE	
CEREMONIE D’OUVERTURE DES JEUX OLYMPIQUES DE PARIS 2024.....	41
<i>CE, 1^{er} juillet 2024, M. P..., n° 495037, Rec.</i>	
FORFAIT DE POST-STATIONNEMENT	42
<i>CE, 18 novembre 2024, Mme H..., n^{os} 472912 et 472918, Rec.</i>	
POUVOIRS PUBLICS ET AUTORITES INDEPENDANTES	
CONSEQUENCES DE LA DISSOLUTION DE L’ASSEMBLEE NATIONALE.....	43
<i>CE, 18 octobre 2024, Association de défense écologiste de la démocratie et des libertés et autres, n° 496362, Rec.</i>	
<i>CE, 18 octobre 2024, Mme Le P..., n° 496622, T.</i>	
JUSTICIABILITE DES ACTES EDICTES PAR LA HATVP – QUALIFICATION DES GROUPES DE REFLEXION DE REPRESENTANTS D’INTERETS.....	45
<i>CE, Sect., 14 octobre 2024, Institut Montaigne, n^{os} 472123, 475251, 487972, Rec.</i>	
PROCEDURE	
DELAI DE RECOURS CONTENTIEUX – RECOURS ADRESSE PAR VOIE POSTALE.....	46
<i>CE, Sect., 13 mai 2024, Mme C...-T..., n° 466541, Rec.</i>	
INTERET DES TIERS POUR AGIR CONTRE UNE DECISION DE L’AUTORITE DE LA CONCURRENCE	47
<i>CE, Sect., 20 novembre 2024, Société Kosc, n° 435944, Rec.</i>	
RADIO ET TELEVISION	
ARCOM – ÉGALITE DE TRAITEMENT DES CANDIDATS A UNE ELECTION NATIONALE	48
<i>JRCE, 25 juin 2024, Mme G..., n° 495365, Rec.</i>	
ARCOM – PLURALISME ET INDEPENDANCE DE L’INFORMATION	49
<i>CE, 13 février 2024, Association Reporters sans frontières, n° 463162, Rec.</i>	
RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE	
ACTE DE GOUVERNEMENT – ACTES NON DETACHABLES DE LA CONDUITE DES RELATIONS INTERNATIONALES	50
<i>CE, Ass., 24 octobre 2024, Mutuelle centrale de réassurance, n° 465144, Rec.</i>	
RECOURS SUBROGATOIRE – ABSENCE D’INDEMNISATION DU SEUL FAIT DE LA CONCLUSION PREALABLE D’UNE TRANSACTION	51
<i>CE, Sect., 22 mars 2024, Caisse primaire d’assurance maladie du Puy-de-Dôme, n° 455107, Rec.</i>	
RESPONSABILITE DE L’ÉTAT DU FAIT DE L’USAGE D’ARMES PENDANT UNE MANIFESTATION	52

<i>CE, 31 mai 2024, M. A..., n° 468316, Rec.</i>	
INDEMNISATION DES DOMMAGES IMPUTABLES AUX VACCINATIONS OBLIGATOIRES	53
<i>CE, 7 novembre 2024, M. D... et autres, n° 472707, Rec.</i>	
SANTE PUBLIQUE	
ASSISTANCE MEDICALE A LA PROCREATION	54
<i>CE, 28 novembre 2024, Mme N..., n°s 497323 et 498345, Rec.</i>	
TRAVAIL ET EMPLOI	
ACCORDS COLLECTIFS PORTANT PLAN DE SAUVEGARDE DE L'EMPLOI	56
<i>CE, 19 décembre 2023, Fédération générale des mines et de la métallurgie, n° 458434, Rec.</i>	
URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	
REGULARISATION D'UN VICE ENTACHANT UNE AUTORISATION D'URBANISME.....	58
<i>CE, 11 mars 2024, Commune de Nouméa, n° 463413, T.</i>	
REGULARISATIONS SUCCESSIVES D'UN MEME VICE ENTACHANT UNE AUTORISATION D'URBANISME	59
<i>CE, Sect., 14 octobre 2024, Société Saint-Saturnin Roussillon Ferme, n° 471936, Rec.</i>	
AGRANDISSEMENT D'UNE CONSTRUCTION EXISTANTE DANS LES COMMUNES LITTORALES.....	60
<i>CE, avis, 30 avril 2024, Mme D..., n° 490405, Rec.</i>	