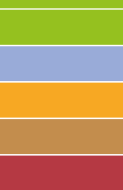




CONSEIL D'ÉTAT

Rapport public 2025

**Activité juridictionnelle
et consultative des
juridictions administratives
en 2024**



**La Documentation
française**

CONSEIL D'ÉTAT

RAPPORT PUBLIC 2025

**Activité juridictionnelle
et consultative des juridictions
administratives en 2024**

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

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2025.
ISBN : 978-2-11-174195-9

Les rapports du Conseil d'État

Fondateur

René CASSIN

Comité de direction

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

Martine DE BOISDEFFRE, Christophe CHANTEPY, Edmond HONORAT, Thierry TUOT,
Francis LAMY, Philippe JOSSE, Christine MAUGÜÉ, présidents de section,

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

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

Directrice de la publication : Martine DE BOISDEFFRE, présidente de la section des
études, de la prospective et de la coopération.

Secrétaire de rédaction : Laurène FRANÇOIS, secrétaire de la section des études, de
la prospective et de la coopération.

Ce rapport a été délibéré en assemblée générale le 27 mars 2025.



Publications du Conseil d'État

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

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

Collection « Les études du Conseil d'État »

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

Collection « Droits et débats »

- L'accord : mode de régulation du social, n° 20, 2016
- Entretiens sur l'Europe – tome 1, n° 21, 2017
- Droit comparé et territorialité du droit – tome 1, n° 22, 2017
- Droit comparé et territorialité du droit – tome 2, n° 23, 2017
- Les entreprises publiques, n° 24, 2017
- Le droit social et la norme internationale, n° 25, 2018
- Entretiens sur l'Europe – tome 2, n° 26, 2018
- L'ordre public, Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 27, 2018
- Les grands investissements publics, n° 28, 2019
- Santé et protection des données, n° 29, 2019



- La fiscalité internationale à réinventer ?, n° 30, 2020
- La régulation économique de la santé, n° 31, 2020
- Vers un nouveau droit du travail ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 32, 2021
- Concessions et privatisations : quelle articulation ?, n° 33, 2021
- Les professions de santé de demain, n° 34, 2021
- Gouvernance et financement de la protection sociale, n° 35, 2022
- L'environnement : les citoyens, le droit, les juges Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 36, 2022
- Quel financement pour une économie durable ?, n° 37, 2022
- Le vieillissement, un défi social, n° 38, 2023
- La simplification normative, n° 39, 2023
- La transition énergétique, n° 40, 2024
- Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et sociale, n° 41, 2024
- De la régulation à la *compliance* : quel rôle pour le juge ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 42, 2024
- 60 ans d'exécution des décisions du juge administratif, n° 43, 2024
- La norme frein ou moteur pour le logement ?, n° 44, 2024

Collection « Histoire et mémoire »

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

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

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



- **Éditorial du vice-président** 11
- **Index des principales abréviations** 17
- **Indicateurs de l'activité de la juridiction administrative en 2024**..... 21
 - 1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2024..... 23
 - 1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2024 27
 - 1.3. Les dates clés de la juridiction administrative en 2024 30
 - 1.4. L'activité de gestion de la juridiction administrative en 2024..... 36
- **PREMIÈRE PARTIE**
- Activité juridictionnelle**..... 37
- 1. **Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative** 39
 - 1.1. Bilan d'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État 39
 - 1.2. Activité des tribunaux administratifs 46
 - 1.3. Activité des cours administratives d'appel 51
 - 1.4. Activité de la section du contentieux du Conseil d'État 54
 - 1.5. Activité des juridictions administratives spécialisées 67
- 2. **Analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements** 81
 - 2.1. L'année contentieuse 2024 du Conseil d'État 81
 - 2.2. Analyse d'une sélection d'arrêts et de jugements marquants des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs 86
 - 2.3. Éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile 134
- 3. **Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle : aide juridictionnelle, exécution des décisions de justice, inspection des juridictions administratives**..... 145
 - 3.1. Bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle du Conseil d'État 145
 - 3.2. Bilan d'activité de l'exécution des décisions de la juridiction administrative 149
 - 3.3. Bilan d'activité de la mission d'inspection des juridictions administratives 161
- **DEUXIÈME PARTIE**
- Activité consultative** 167
- Présentation générale** 169
- 1. **Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État**..... 171
 - 1.1. L'activité consultative en 2024 171
 - 1.2. Évolution de l'activité consultative de 2018 à 2024 175



2. Observations d'ordre général	179
2.1. Présentation générale	179
2.2. Publication par le Gouvernement des avis sur projets de loi	183
2.3. Conseil du Parlement	185
2.4. Questions communes relatives à l'examen des projets de texte	201
3. Sélection d'avis rendus en 2024	235
3.1. Actes législatifs et administratifs	235
3.2. Agriculture et forêts	254
3.3. Associations et fondations	257
3.4. Commerce, industrie, interventions	260
3.5. Comptabilité publique et budget	263
3.6. Droits civils et individuels	268
3.7. Eaux	276
3.8. Énergie	278
3.9. Enseignement et recherche	282
3.10. Établissements publics et groupements d'intérêt public	285
3.11. Fonction publique	287
3.12. Juridictions administratives et judiciaires	296
3.13. Logement	298
3.14. Marchés et contrats administratifs	300
3.15. Monuments et sites	307
3.16. Nature et environnement	309
3.17. Outre-mer	317
3.18. Police	325
3.19. Pouvoirs publics et autorités indépendantes	327
3.20. Protection des données à caractère personnel	329
3.21. Répression	338
3.22. Santé publique et sécurité sociale	340
3.23. Sports et jeux	345
3.24. Travail et emploi	346
3.25. Union européenne	349
3.26. Urbanisme et aménagement du territoire	353
4. Avis du Conseil d'État sur questions	355
4.1. Avis sur questions posées par le Gouvernement	355
4.2. Avis sur questions posées par les autorités d'outre-mer	356
 • TROISIÈME PARTIE	
Études, événements, partenariats,	
coopération européenne et internationale	357
 1. L'activité d'étude, de prospective et de publication	359
1.1. Les études de 2024	360
1.2. Les suites données aux études	370
1.3. La contribution du Conseil d'État à la simplification du droit	413
1.4. L'activité de publication	429



2. Les événements et partenariats	437
2.1. Les événements organisés par le Conseil d'État	438
2.2. Les cycles de conférences du Conseil d'État	451
2.3. La « Nuit du droit » 2024.....	456
2.4. Les événements organisés par les autres juridictions administratives	459
3. Les relations européennes et internationales	469
3.1. La mission d'expertise et de veille juridiques en droit européen	470
3.2. L'activité internationale des juridictions administratives.....	473
 • QUATRIÈME PARTIE	
Activité de gestion de la juridiction administrative.....	485
Introduction	487
1. Répondre aux besoins des personnels et des justiciables	489
1.1. Des locaux plus adaptés et mieux accessibles	489
1.2. Des mesures pour favoriser l'accessibilité de la justice.....	491
1.3. Un service rendu évalué par les justiciables	492
1.4. Des actions pour renforcer le lien avec les professionnels et le grand public	493
2. Construire une communauté de travail performante au service de la justice	495
2.1. Les actions pour des recrutements de qualité	495
2.2. Le dialogue social au service de la communauté de travail	496
2.3. Les formations	496
2.4. Des outils plus performants pour rendre la justice	497
3. S'engager pour un service public exemplaire.....	499
3.1. Une mobilisation pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes	499
3.2. La lutte contre toutes les formes de discrimination	500
3.3. La transition écologique	501
3.4. La laïcité	502
 • Table des matières	503



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

Chaque année, par son rapport d'activité prévu à l'article R. 123-5 du code de justice administrative, le Conseil d'État rend compte aux pouvoirs publics, comme à la communauté juridique et à l'ensemble des citoyens de son activité consultative et contentieuse et de celle des autres juridictions administratives au cours de l'année écoulée. Il dessine également le panorama des études et des travaux qu'il a réalisés pour éclairer la puissance publique et dresse un bilan des manifestations qu'il a organisées et qui témoignent de sa contribution aux débats qui traversent notre société.

*

* *

L'année 2024 a été marquée par des bouleversements majeurs de toutes natures. Bien sûr les conflits dans le monde et en particulier la guerre en Ukraine, avec leurs cortèges de tragédies humaines, la poursuite du dérèglement climatique et des catastrophes qui en résultent, l'impact du développement de l'intelligence artificielle sur les économies et les sociétés sans oublier les changements politiques intervenus dans différents pays, notamment lors des élections aux États-Unis. Au plan national, des évolutions politiques marquantes sont entrées en résonance avec une société en mutation et les transformations du contexte mondial.

S'agissant de la juridiction administrative, elle a été confrontée, durant l'année 2024, aux événements dramatiques qui ont marqué certains territoires, en particulier dans le département de Mayotte, dévasté par le cyclone Chido, mais aussi en Nouvelle-Calédonie, qui a connu des situations d'une rare violence.

Malgré ces difficultés, la juridiction administrative a continué à accomplir, chaque jour, les missions qui lui sont dévolues.

S'agissant de la fonction contentieuse, la juridiction a répondu à la forte demande de justice qui s'exprime dans tous les champs de notre société. Le nombre d'affaires enregistrées par les tribunaux administratifs a crû de plus de 8 %, avec près de 280 000 requêtes enregistrées. Pour les autres juridictions, le nombre des affaires portées devant elles est resté sensiblement le même que l'année précédente, 56 500 pour la Cour nationale du droit d'asile, 31 500 pour les cours administratives d'appel, et plus de 9 500 pour le Conseil d'État. Enfin, le Tribunal du stationnement payant, nouvelle appellation de la Commission du contentieux du stationnement payant depuis le 1^{er} janvier 2025¹, a fait face à un accroissement important du nombre de

1. Modification du nom décidée par le [décret n° 2024-733](#) du 5 juillet 2024 relatif au tribunal et au contentieux du stationnement payant.



requêtes qui lui ont été adressées, de l'ordre de 200 000, soit une augmentation de plus de 15 % en un an.

Au total, les juridictions relevant pour leur gestion du Conseil d'État ont été saisies de près de 600 000 recours.

Ces chiffres s'inscrivent dans une hausse tendancielle des recours sur plusieurs années qui témoigne de la grande confiance inspirée par la juridiction, mais qui impose d'améliorer continûment la délivrance du service public de la justice administrative à laquelle se consacrent chaque jour les personnels de ces juridictions. Ce niveau croissant d'activité invite à poursuivre la réflexion et le travail sur l'organisation du service public de la justice administrative, mais également sur les dysfonctionnements administratifs et les textes qui peuvent être source de contentieux évitables comme sur les moyens alloués aux juridictions.

Il est plus que jamais impératif de garantir la capacité de la justice administrative à statuer dans un délai raisonnable et à continuer de donner une solution exécutoire, efficace et réaliste aux litiges qui lui sont soumis.

En 2024, la juridiction a encore rendu d'importantes décisions.

Le Conseil d'État a ainsi jugé que la responsabilité sans faute de l'État peut, dans certaines conditions particulières, être engagée sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, du fait de décisions non détachables de la conduite des relations internationales de la France².

Il s'est également prononcé en juillet 2024 sur des textes relatifs aux Jeux olympiques et paralympiques, notamment sur un décret incluant dans le périmètre soumis à autorisation non seulement les installations accueillant la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques, mais aussi des voies publiques et des immeubles³. De même les tribunaux administratifs se sont mobilisés pour faire face à d'éventuels contentieux liés à la préparation et au déroulement des Jeux olympiques et paralympiques.

Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ont également connu de nombreuses affaires relatives à notre organisation collective, comme par exemple la question de l'application du principe de parité à une élection partielle d'adjoints au maire⁴, ou celles de l'accès à l'hébergement d'urgence⁵ ou de l'impact visuel d'un projet éolien dans un paysage comportant un monument historique⁶.

Ces décisions, les juridictions les ont rendues avec solennité, dans le respect des valeurs exprimées par notre serment.

Et c'est avec les mêmes valeurs, notamment d'indépendance, que le Conseil d'État a rempli ses missions de conseil au Parlement et au Gouvernement.

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

3. CE, 1^{er} juillet 2024, *M. A.*, n° [495037](#), rec.

4. TA Melun, 6 juin 2024, *Préfète du Val-de-Marne*, n° [2404409](#).

5. TA Toulouse, 28 février 2024, *Mme B.*, n° [2303092](#).

6. CAA de Nancy, 11 avril 2024, *Société Énergies du Dôme Haut-Saônois*, n° [21NC00030](#), [21NC00037](#).



S'agissant ainsi de la fonction consultative du Conseil d'État, l'activité est restée très chargée. Le Conseil d'État a examiné plus de 975 projets de texte, dont 46 projets de loi, une proposition de loi et 9 projets d'ordonnance. En dépit de la complexité des projets de texte dont il a été saisi, près de 99 % d'entre eux ont été examinés en moins de deux mois par les sections administratives et presque la moitié des projets de loi l'ont été en moins de quinze jours. S'ajoutent à ces travaux les avis rendus au Gouvernement sur des questions que celui-ci a adressées au Conseil d'État, ainsi que quatre études de simplification réalisées à la demande du Premier ministre.

Les sections consultatives, la commission permanente et l'assemblée générale ont répondu aux questions posées dans les délais très courts qui leur étaient impartis, pour éclairer le Parlement et le Gouvernement par des avis rigoureux et approfondis en s'adaptant aux contraintes de leur activité. Il s'agissait de veiller à la sécurité juridique des projets de texte et de renforcer leur clarté, leur cohérence et leur effectivité au regard des objectifs poursuivis par leurs auteurs.

On peut à cet égard rappeler l'avis rendu, dans les tout derniers jours de l'année 2024, sur un projet de loi visant à répondre à la situation de Mayotte et à faciliter sa reconstruction après le passage du cyclone dévastateur⁷.

On peut également mentionner l'avis de début décembre, portant sur l'interprétation des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances et sur la loi spéciale permettant, dans une situation sans précédent, de continuer à percevoir les impôts et à emprunter, afin d'assurer la continuité de la vie nationale⁸.

S'agissant de la fonction d'étude et de proposition, l'année a d'abord été marquée par une évolution des textes régissant le Conseil d'État, puisqu'a été créée la section des études, de la prospective et de la coopération, en lieu et place de la section du rapport et des études⁹. Cette création vise à encore renforcer la mission de prospective du Conseil d'État, en bénéficiant des expériences des membres de la juridiction administrative et en approfondissant les liens avec les universités et les organismes de recherche. La section des études, de la prospective et de la coopération continue à remplir, outre cette fonction de prospective, ses missions pour lever les difficultés auxquelles peut donner lieu l'exécution des décisions contentieuses de la juridiction, et celles relatives à l'organisation et à la coordination des actions de coopération européenne et internationale menées par le Conseil d'État et les autres juridictions administratives.

7. Avis sur un projet de loi d'urgence pour Mayotte, délibéré et adopté par la commission permanente du Conseil d'État dans sa séance du 22 décembre 2024 (n° [409122](#)).

8. Avis relatif à l'interprétation de l'article 45 de la LOLF, pris pour l'application du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, délibéré et adopté en commission permanente le lundi 9 décembre 2024 (n° [409081](#)).

9. [Décret n° 2024-167](#) du 1^{er} mars 2024 créant la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État et modifiant le code de justice administrative.



Le Conseil d'État a publié, en septembre, son étude annuelle, consacrée en 2024 à la souveraineté. Cette étude s'inscrit dans le triptyque qui vise à embrasser les dimensions majeures de l'action publique, en se penchant sur la question essentielle de la souveraineté, après l'étude de 2023 dédiée au dernier kilomètre des politiques publiques et avant celle de 2025 centrée sur le temps long de l'action publique.

L'étude sur la souveraineté a été présentée lors de la troisième rentrée du Conseil d'État, le 11 septembre 2024, devant le Président de la République, des membres du Gouvernement et de nombreux hauts responsables de nos institutions politiques et administratives.

Au-delà de ces travaux, la place de la juridiction administrative dans le débat public a également été assurée par des rencontres intervenues tout au long de l'année. Le Conseil d'État a ainsi organisé des colloques sur des sujets aussi divers et cruciaux que la politique publique de l'eau, l'organisation et la régulation du monde du travail par les partenaires sociaux, l'ingénierie normative ou encore les enjeux actuels du contentieux fiscal.

S'agissant enfin de la gestion de la juridiction administrative, qui relève du Conseil d'État depuis la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, de nombreuses actions ont permis de rendre la justice administrative plus accessible et mieux comprise, à l'instar de l'édition de brochures en « français facile à lire et à comprendre » (FALC), de la simplification des courriers adressés aux requérants ou de l'adaptation des locaux de certaines juridictions pour mieux répondre à l'augmentation des recours. Il faut également mentionner l'importante mobilisation des équipes qui ont permis de rendre effective la territorialisation de la Cour nationale du droit d'asile décidée par la loi du 26 janvier 2024. Ainsi, cinq chambres territoriales ont été installées auprès de quatre cours administrative d'appel, à Bordeaux, Lyon, Nancy et Toulouse. Deux nouvelles chambres territoriales devraient être installées à Marseille et à Nantes, au 1^{er} septembre 2025.

*

* *

Malgré les attaques et les menaces dont la juridiction et certains de ses membres ont été la cible, notamment sur les réseaux sociaux, qui doivent une nouvelle fois être dénoncées et condamnées, la communauté de la juridiction administrative continue sans relâche, avec fermeté et détermination, à assumer les responsabilités que la Constitution et les lois lui ont confiées.

En résolvant par le droit les conflits et les tensions, le juge administratif garantit au quotidien l'application des règles qui régissent notre société. Il est ainsi le protecteur des libertés et des droits fondamentaux et le garant de l'efficacité de l'action publique. Par son intervention il permet d'éviter la confrontation violente des intérêts divergents, par la solennité et la clarté de ses décisions il vise à apaiser les conflits et à maintenir la paix publique.



Cette mission, d'autant plus essentielle dans un contexte de menaces persistantes et de défis inédits pour notre État de droit, pour notre fonctionnement démocratique, pour notre pays, s'appuie sur un socle de valeurs qui nous est cher : indépendance, impartialité, proximité, qualité, intégrité, rigueur et unité.

C'est en portant haut ces principes communs à tous les membres de la juridiction administrative, en les incarnant au quotidien dans notre fonctionnement, que nous avons mené à bien les actions présentées dans ce rapport d'activité.

En 2025, notre juridiction poursuivra avec la même exigence son engagement : accompagner l'adaptation des politiques publiques et garantir le respect du droit par les autorités publiques, quelles que soient les turbulences et les épreuves.



Index des principales abréviations

ACA-Europe	Association européenne des cours administratives suprêmes
ADM	Section de l'administration du Conseil d'État
Aff.	Affaire
AIHJA	Association internationale des hautes juridictions administratives
AJDA	Actualité juridique, droit administratif
AN	Assemblée nationale
AG	Assemblée générale du Conseil d'État
ARCOM	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
Ass.	Assemblée du contentieux
Ass. plén.	Assemblée plénière de la Cour de cassation
BAJ	Bureau d'aide juridictionnelle du Conseil d'État
BO	Bulletin officiel
CAA	Cour administrative d'appel
Cass.	Cour de cassation
C. comptes	Cour des comptes
CCH	Code de la construction et de l'habitat
CCSP	Commission du contentieux du stationnement payant
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CESRESS	Comité éthique et scientifique pour les recherches, les études et les évaluations dans le domaine de la santé
CGI	Code général des impôts
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGFP	Code général de la fonction publique
CJA	Code de justice administrative
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNCPI	Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle
CNEN	Conseil national d'évaluation des normes
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNTSS	Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CNESER	Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche
CC	Conseil constitutionnel
Convention EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales



CP	Commission permanente du Conseil d'État
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
CSTA	Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DITP	Direction interministérielle de la transformation publique
DMA	<i>Digital Markets Act</i> (règlement européen sur les marchés numériques)
DPM	Délai prévisible moyen de jugement
DMC	Délai moyen constaté de jugement
DSA	<i>Digital Services Act</i> (règlement européen sur les services numériques)
EUFJE	<i>European Union Forum of Judges for the Environment</i>
Gde Ch.	Grande chambre de la Cour de justice de l'Union européenne
FIN	Section des finances du Conseil d'État
FBICC	<i>Franco-British-Irish Judicial Cooperation Committee</i>
GF	Grande formation de la Cour nationale du droit d'asile
Gr. Ch.	Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'Homme
H2A	Haute autorité de l'audit
IA	Intelligence artificielle
IATJ	<i>International Association of Tax Judges</i>
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
inéd.	Inédit au recueil Lebon
INT	Section de l'intérieur du Conseil d'État
JAS	Juridiction administrative spécialisée
JORF	Journal officiel de la République française
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
JRTA, JRCAA, JRCE	Juge des référés
LJA	Lettre de la justice administrative
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LPF	Livre des procédures fiscales
MEAE	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
MEN	Ministère de l'éducation nationale
MiCA	<i>Regulation on Markets in Crypto-Assets</i> (règlement européen sur les marchés de crypto-actifs)
MSJVA	Ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative
MIJA	Mission d'inspection des juridictions administratives
MINEFIN	Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
MTSS	Ministère du travail, de la santé et des solidarités
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OQTF	Obligation de quitter le territoire français



PLF	Projet de loi de finances
PLFR	Projet de loi de finances rectificative
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RAPO	Recours administratif préalable obligatoire
rec.	Publié au recueil Lebon
REFJ	Réseau européen de formation judiciaire
RJE	Revue juridique de l'environnement
Req.	Requête
RFDA	Revue française de droit administratif
Sect.	Section du contentieux
SEPCO	Section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État (anc. SRE)
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
SOC	Section sociale du Conseil d'État
T.	Publié aux tables du recueil Lebon
TA	Tribunal administratif
TAE	Tribunal des activités économiques
TC	Tribunal des conflits
TITSS	Tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale
TP	Section des travaux publics du Conseil d'État
TPE-PME	Très petites entreprises – Petites et moyennes entreprises
TSP	Tribunal du stationnement payant (anc. CCSP)
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne



Indicateurs de l'activité de la juridiction administrative en 2024

1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2024

1.1.1. L'activité juridictionnelle

Les chiffres indiqués sont en données nettes

Les tribunaux administratifs

Affaires enregistrées	278 964
Affaires jugées	254 644
Affaires en stock	238 655
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	11 mois 7 jours

Les cours administratives d'appel

Affaires enregistrées	31 522
Affaires jugées	31 025
Affaires en stock	28 820
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	11 mois 4 jours

Le Conseil d'État

Affaires enregistrées	9 528
Affaires réglées	9 763
Affaires en stock	5 003
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	6 mois 5 jours

Décisions du juge des référés du Conseil d'État

484 décisions rendues par le juge des référés	

La Cour nationale du droit d'asile

Affaires enregistrées	56 497
Affaires jugées	61 593
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	4 mois et 9 jours

Dématérialisation des procédures juridictionnelles

261 596 recours déposés sur Télérecours dont 38 402 sur Télérecours citoyens	

Médiations

1 978 médiations dont 52 % ont abouti à un accord	



1.1.2. L'activité consultative du Conseil d'État

Sections administratives : 981 textes et rapports examinés en 473 séances

1 proposition de loi ; 46 projets de loi ; 16 projets de loi de pays

9 projets d'ordonnance

887 projets de décret dont 562 décrets réglementaires

16 avis sur question du Gouvernement ou des autorités d'Outre-mer

6 projets de rapport et d'études

Assemblée générale : 22 textes examinés en 24 séances (hors rapports et études)

94 % des textes examinés en moins de 2 mois

1.1.3. L'activité d'études

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

La souveraineté

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

Droit des entreprises en difficulté

Régime des nullités en droit des sociétés

Pérennisation des mesures Covid

Associations et fondations reconnues d'utilité publique

1.1.4. L'activité internationale

Échanges internationaux

Agenda du vice-président : 10 rencontres bilatérales et 3 multilatérales

44 autres rencontres bilatérales et 23 multilatérales avec la participation de membres du Conseil d'État

14 accueils de magistrats étrangers en stage long

13 accueils de groupes d'étudiants étrangers

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

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

Publication sur le site internet du Conseil d'État de nouvelles décisions en langue étrangère :

30 en anglais, 12 en espagnol

1.1.5. L'activité de colloques et de conférences

L'activité événementielle du Conseil d'État en 2024 : 5 colloques, 2 rencontres-débats et 9 conférences organisés

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

- « social » : *État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail* (5 avril 2024)
- « intérieur » : *Quelle ingénierie normative au service de l'État de droit ?* (8 octobre 2024)
- « économie » : *La politique publique de l'eau : son financement et sa gouvernance sont-ils adaptés aux enjeux actuels ?* (13 novembre 2024)
- « contentieux » : *Les principaux enjeux actuels du contentieux fiscal* (3 décembre 2024)

1 colloque organisé en partenariat avec l'Association française de droit du travail et de la sécurité sociale (AFDT) (23 avril 2024)

2 rencontres-débats à l'occasion de la sortie du rapport d'activité de la juridiction administrative pour l'année 2023 :

- édition « tout public » (21 mai 2024)
- édition « administrations » (22 mai 2024)

4 conférences du cycle sur l'étude annuelle 2024 « La souveraineté » :

- *Les nouvelles dimensions de la souveraineté* (24 janvier 2024)
- *Souveraineté et démocratie* (6 mars 2024)
- *La souveraineté face aux défis de la globalisation* (24 avril 2024)
- *La souveraineté, vue d'ailleurs : regards croisés* (22 mai 2024)

1 conférence du cycle sur l'étude annuelle 2025 « L'État stratège : penser le temps long dans les politiques publiques » :

- *Conférence inaugurale : temps long et État stratège* (20 novembre 2024)

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

- *Georges Cahen-Salvador (1875-1963)* (6 mai 2024)
- *Les 70 ans de l'arrêt Barel* (24 juin 2024)
- *Une physiologie de l'impôt en Poitou (XVII^e -XVIII^e siècle). Contribution à l'identification d'un droit administratif sous l'Ancien Régime* (16 septembre 2024)
- *Le Conseil d'État et la rédaction du Code civil : le cas de Berlier* (18 novembre 2024)



1.1.6. L'activité de publication

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

- Le [rapport d'activité](#) de la juridiction administrative et le [bilan d'activité](#) pour l'année 2023
- L'[étude annuelle 2024](#) sur *La souveraineté*
- Le recueil de jurisprudence pour l'année 2023 (le « [Petit Combarbous](#) »)

Collection « Droits et débats », à la Documentation française :

- *La transition énergétique ?*, n° 40, 2024
- *Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social*, n° 41, 2024
- *De la régulation à la compliance : quel rôle pour le juge ?*, n° 42, 2024
- *60 ans d'exécution des décisions du juge administratif*, n° 43, 2024
- *La norme, frein ou moteur pour le logement ?*, n° 44, 2024

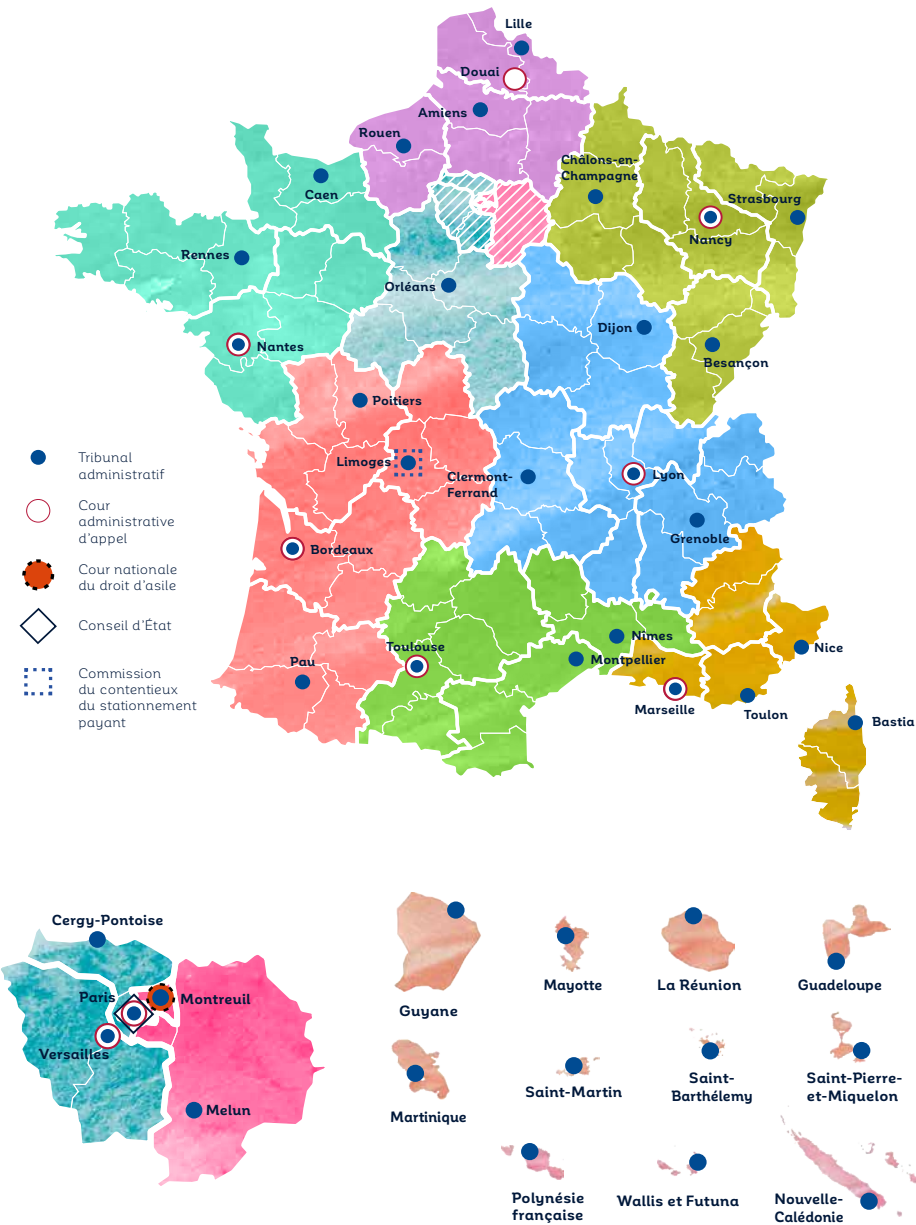
Collection « Histoire et mémoire », à la Documentation française :

- *Conférences « Vincent Wright » et colloque « Léon Blum, homme d'État et de lettres, juriste et socialiste réformateur »*, n° 10, 2024



1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2024

1.2.1. La carte des juridictions administratives en 2024



1.2.2. L'organigramme du Conseil d'État au 27 mars 2025

Secrétariat général Secrétaire général Thierry-Xavier Girardot Secrétaires générales adjointes Cécile Vaullerin (chargée du Conseil d'État) Cécile Nissen (chargée des juridictions administratives) Cabinet Nathalie Laurent-Atthalin Direction des ressources humaines Cécile Lombard Direction de la prospective et des finances Jean-Noël Bruschini Direction des systèmes d'information David Boucheny Direction de l'équipement Olivier Menacer Direction de l'information et de la communication Valérie Renaud Direction de la bibliothèque et des archives Claire Sibille-de Grimoüard Centre de formation de la juridiction administrative Chloé Crowther-Alwyn	Vice-président Didier-Roland Tabuteau			Mission d'inspection des juridictions administratives Brigitte Phémolant Secrétariat général des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appels Stéphanie Ghaleh-Marzban Centre de recherches et de diffusion juridiques Charles-Emmanuel Airy Louise Cadin Alexis Goin
	Section du contentieux Président Christophe Chantepy Présidents adjoints Rémy Schwartz Jacques-Henri Stahl Pierre Collin Présidente 1 ^{re} chambre Gaëlle Dumortier Président 2 ^e chambre Nicolas Boulouis Président 3 ^e chambre Stéphane Verclytte Présidente 4 ^e chambre Maud Vialettes Président 5 ^e chambre Jean-Philippe Mochon Présidente 6 ^e chambre Isabelle de Silva Président 7 ^e chambre Olivier Japiot Président 8 ^e chambre Thomas Andrieu Présidente 9 ^e chambre Anne Egerszegi Président 10 ^e chambre Bertrand Dacosta Secrétaire de section Valérie Vella	Section de l'intérieur Président Thierry Tuot Présidents adjoints Tanneguy Larzul Guillaume Goulard Secrétaire de section Chrystel Martens Section des travaux publics Président Edmond Honorat Présidentes adjointes Rémi Bouchez Pâquita Morellet-Steiner Cyril Roger-Lacan Secrétaire de section Stéphane Longuet	Section des finances Président Philippe Josse Présidents adjoints Benoît Bohnert Nathalie Escaut Secrétaire de section Nabila Ammar-Khodja Section sociale Président Francis Lamy Présidents adjoints Denis Piveteau Suzanne von Coester Secrétaire de section Hélène Cruz-Leblanc Section de l'administration Présidente Christine Maugué Présidents adjoints Patrick Gérard Fabienne Lambolez Secrétaire de section Solenne Margage	Section des études, de la prospective et de la coopération Présidente Martine de Boisdeffre Président adjoint, Rapporteur général Fabien Raynaud Rapporteur général adjointe Sylvain Monteillet Secrétaire de section Laurène François Délégation aux relations internationales Yves Gounin Délégation au droit européen Jean-Luc Sauron Délégation à l'exécution des décisions de justice Jérôme Michel



1.2.3. Le Conseil d'État et le numérique

• **site internet**

4 millions de visites pour 8 millions de pages vues en 2024

[Cinq rubriques](#) proposées aux visiteurs :

- Qui sommes-nous ?
- Décisions de justice
- Avis consultatifs
- Publications & colloques
- Vos démarches

• **réseaux sociaux**

YouTube

- 7 800 abonnés
- 100 vidéos publiées en 2024
- 220 000 vues (+ 80 % en un an)

X (anc. Twitter)

- 222 000 abonnés
- 140 tweets publiés

LinkedIn

- 170 000 abonnés
- 260 publications vues 6 millions de fois

Instagram

- 10 000 abonnés
- 96 publications

Nouvelle infolettre LJA (mensuelle)

- 68 000 abonnés



1.3. Les dates clés de la juridiction administrative en 2024

• janvier 2024

1^{er} janvier – [JURIDICTION](#) – La Commission des sanctions de la Haute autorité de l'audit (H2A) succède à la formation restreinte du Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C), en tant que juridiction disciplinaire des commissaires aux comptes, ainsi que des organismes tiers indépendants et des auditeurs des informations en matière de durabilité.

19 janvier – [INTERNATIONAL](#) – Séminaire bilatéral de travail franco-luxembourgeois au Conseil d'État avec les juridictions administratives luxembourgeoises.

24 janvier – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Cycle de conférences sur l'étude annuelle pour 2024 : *Les nouvelles dimensions de la souveraineté*.

25 janvier – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

25 janvier – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi organique portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie.

26 janvier – [ÉVÈNEMENT](#) – L'Abécédaire de la justice administrative, une exposition à découvrir en ligne ou devant le Conseil d'État.

31 janvier – [PUBLICATIONS](#) – L'année 2023 en quelques chiffres clés.

• février 2024

1^{er} février – [ÉVÈNEMENT](#) – Visite de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale au Conseil d'État.

13 février – [CONTENTIEUX](#) – Pluralisme et indépendance de l'information : l'ARCOM devra se prononcer à nouveau sur le respect par CNews de ses obligations en matière de pluralisme et d'indépendance de l'information (décision n° [463162](#)).

• mars 2024

1^{er} mars – [CONSEIL D'ÉTAT](#) – Décret n° 2024-167 du 1^{er} mars 2024 créant la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État (SEPCO) à la place de la section du rapport et des études et modifiant le code de justice administrative.

5 mars – [CONTENTIEUX](#) – Utilisation du réseau ferré par les régions : la procédure de fixation des tarifs a été prise suivant une procédure irrégulière (décision n°s [472859](#) [et autres](#)).



6 mars – [CONTENTIEUX](#) – Accès en ligne à des contenus pornographiques : le Conseil d’État saisit la Cour de justice de l’Union européenne de l’enjeu de la protection des mineurs (décision n° [461193](#), [461195](#)).

6 mars – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Cycle de conférences sur l’étude annuelle pour 2024 : *Souveraineté et démocratie*.

6 mars – [ÉVÈNEMENT](#) – Le Comité d’histoire du Conseil d’État et de la juridiction administrative remet son prix de thèse 2024.

11 mars – [CONSULTATIF](#) – Avis portant sur la mise en conformité des dispositions du code du travail en matière d’acquisition de droits à congés pendant les périodes d’arrêt maladie.

21 mars – [CONTENTIEUX](#) – À l’occasion de la Journée internationale pour l’élimination de la discrimination raciale, retour sur 7 décisions du Conseil d’État qui illustrent le rôle du juge administratif dans la lutte contre le racisme et l’antisémitisme.

21 mars – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi d’orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture.

22 mars – [INTERNATIONAL](#) – Séminaire juridique avec la Cour européenne des droits de l’Homme au Conseil d’État.

22 mars – [PUBLICATIONS](#) – Parution du rapport annuel d’activité du collège de déontologie de la juridiction administrative.

• avril 2024

4 avril – [CONSULTATIF](#) – Avis sur le projet de loi relatif à l’accompagnement des malades et de la fin de vie.

5 avril – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Les Entretiens du Conseil d’État « social » : *État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail*.

10 avril – [CONTENTIEUX](#) – Steaks, escalopes, jambons « végétaux » : le juge des référés du Conseil d’État suspend à nouveau l’interdiction d’utiliser ces dénominations, dans l’attente de la réponse de la CJUE sur la question que lui avait posée le Conseil d’État (ordonnance n° [492844](#)).

15 avril – [CONTENTIEUX](#) – Le Conseil d’État rappelle les règles garantissant l’indépendance et l’impartialité de la justice administrative (décision n° [469719](#)).

22 avril – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi de simplification.

24 avril – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Cycle de conférences sur l’étude annuelle pour 2024 : *La souveraineté face aux défis de la globalisation*.

25 avril – [PUBLICATIONS](#) – L’étude annuelle pour 2023 sur le dernier kilomètre de l’action publique présentée sous forme de dessins.

25 et 26 avril – [INTERNATIONAL](#) – Séminaire bilatéral de travail franco-hellénique au Conseil d’État grec, à Athènes.



• mai 2024

2 mai – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables.

6 mai – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Conférence du comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative sur : *Georges Cahen-Salvador*.

13 mai – [CONTENTIEUX](#) – SOS Méditerranée : les collectivités territoriales peuvent accorder, sous conditions, une subvention à une action humanitaire internationale (décisions n^{os} [472155](#), [473817](#), [474507](#) et [474652](#)).

13 mai – [CONTENTIEUX](#) – Accès au juge administratif : le Conseil d'État confirme la règle du « cachet de la poste faisant foi » (décision n° [466541](#)).

21 mai – [PUBLICATIONS](#) – Diffusion du rapport d'activité de la juridiction administrative sur l'année 2023.

22 mai – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Clôture du cycle de conférences sur l'étude annuelle pour 2024 : *La souveraineté, vue d'ailleurs : regards croisés*.

23 mai – [CONTENTIEUX](#) – Blocage de TikTok en Nouvelle-Calédonie : la décision de blocage du réseau social n'est pas suspendue (ordonnance n^{os} [494320](#) et autres).

24-28 mai – [INTERNATIONAL](#) – Assemblée générale et séminaire annuel de travail de l'ACA-Europe, à Inari (Finlande).

• juin 2024

6 juin – [CONSULTATIF](#) – Avis sur un projet de loi relatif à la résilience des activités d'importance vitale, à la protection des infrastructures critiques, à la cybersécurité et à la résilience opérationnelle numérique du secteur financier.

11 juin – [PUBLICATIONS](#) – « Juger au Conseil d'État » : documentaire sur le suivi pendant plusieurs mois du jugement de l'affaire « Amis de la terre » qui oppose une association à l'État au sujet du respect des seuils de pollution de l'air.

14-15 juin – [INTERNATIONAL](#) – Premières Journées administratives franco-roumaines, à Bucarest.

20 juin – [PUBLICATIONS](#) – Le Conseil d'État publie son bilan annuel pour 2023.

24 juin – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Conférence du comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative : *les 70 ans de l'arrêt Barel*.

• juillet 2024

5 juillet – [ÉVÈNEMENT](#) – « Justice administrative et sport » : une exposition à retrouver tout l'été devant le Conseil d'État.

5 juillet – [JURIDICTION](#) – Décret n° 2024-733 du 5 juillet 2024 relatif au tribunal et au contentieux du stationnement payant.



5 et 10 juillet – [JURIDICTION](#) – Le Conseil d’État et les 53 autres juridictions administratives obtiennent le renouvellement des labels diversité et égalité.

8 juillet – [JURIDICTION](#) – Décret n° 2024-800 du 8 juillet 2024 relatif à l’organisation et à la procédure devant la CNDA et portant création de chambres territoriales de la Cour.

12 juillet – [INTERNATIONAL](#) – Séminaire bilatéral de travail franco-espagnol avec le Tribunal suprême espagnol au Conseil d’État.

18 juillet – [PUBLICATIONS](#) – Parution du guide de jurisprudence 2023 du Conseil d’État.

• septembre 2024

1^{er} septembre – [JURIDICTION](#) – Installation des 5 chambres territoriales de la CNDA dans les locaux des cours administratives d’appel de Bordeaux, Lyon, et Toulouse ou à proximité pour ceux de la cour administrative d’appel de Nancy.

11 septembre – [CONSEIL D’ÉTAT](#) – Rentrée du Conseil d’État et publication de l’étude annuelle pour 2024 sur la souveraineté.

13-14 septembre – [INTERNATIONAL](#) – 14^e congrès de l’Association internationale des juges fiscaux au Conseil d’État.

16 septembre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Conférence du comité d’histoire du Conseil d’État et de la juridiction administrative : *Une physiologie de l’impôt en Poitou (XVII^e – XVIII^e siècle) – contribution à l’identification d’un droit administratif sous l’Ancien Régime.*

19-20 septembre – [INTERNATIONAL](#) – 18^{es} Journées juridiques et administratives franco-croates.

21-22 septembre – [JOURNÉES EUROPÉENNES DU PATRIMOINE](#) – Le Conseil d’État a accueilli plus de 3 600 visiteurs à l’occasion des Journées européennes du patrimoine.

27 septembre – [CONTENTIEUX](#) – Laïcité : l’interdiction du port de tenues de type abaya à l’école n’est pas contraire à la loi (décision n° [487944 et autres](#)).

27-28 septembre – [INTERNATIONAL](#) – Colloque franco-italien : *Le juge administratif face à la transformation numérique.*

• octobre 2024

3 octobre – [JURIDICTION](#) – La Nuit du droit : de nombreux événements ont été organisés à travers la France par les juridictions administratives.

8 octobre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Les Entretiens du Conseil d’État « intérieur » : *Quelle ingénierie normative au service de l’État de droit ?*

10 octobre – [CONSULTATIF](#) – Avis sur une proposition de loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.



14 octobre – [CONTENTIEUX](#) – Les organismes de réflexion dits « think tanks » ne peuvent pas être considérés, par principe et en l’absence d’intérêt identifié, comme des représentants d’intérêts (décision n^{os} [472123](#), [475251](#) et [487972](#)).

17-18 octobre – [INTERNATIONAL](#) – Séminaire de travail bilatéral franco-belge avec le Conseil d’État de Belgique au Conseil d’État.

18 octobre – [CONTENTIEUX](#) – La contestation de l’élection du président de l’Assemblée nationale et des membres du bureau ne relève pas de la compétence du juge administratif (décision n^{os} [496622](#), [496623](#)).

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

● novembre 2024

3-4 novembre – [INTERNATIONAL](#) – Séminaire de travail bilatéral franco-italien à Rome.

8 novembre – [CONTENTIEUX](#) – Interdiction des emballages plastiques pour les fruits et légumes : le Conseil d’État annule le décret d’application de la loi pour méconnaissance du délai d’adoption des règles techniques résultant du droit de l’Union (décisions n^o [475669](#)).

13 novembre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Les Entretiens du Conseil d’État « économie » : *La politique publique de l’eau : son financement et sa gouvernance sont-ils adaptés aux enjeux actuels ?*

18 novembre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Conférence du comité d’histoire du Conseil d’État et de la juridiction administrative sur : *Le Conseil d’État et la rédaction du code civil : le cas de Berlier*.

18 novembre – [CONTENTIEUX](#) – Stationnement payant : le Conseil d’État précise le cadre juridique du recours à la géolocalisation des véhicules (décision n^o [472912](#)).

20 novembre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Conférence inaugurale du cycle sur *l’État stratège : penser le temps long dans les politiques publiques*, sujet de l’étude annuelle pour 2025.

21 novembre – [ÉVÈNEMENT](#) – « Duoday » : une journée pour découvrir les métiers de la juridiction administrative.

24-25 novembre – [INTERNATIONAL](#) – Séminaire bilatéral de travail franco-suisse au Tribunal fédéral suisse.

26 novembre – [ÉVÈNEMENT](#) – Remise du prix national Ethic’Action récompensant des jeunes mobilisés pour l’égalité et la lutte contre les discriminations, au Conseil d’État.

28 novembre – [CONTENTIEUX](#) – PMA post-mortem : l’interdiction posée par la loi française n’est pas incompatible avec la convention européenne des droits de l’Homme (décision n^{os} [497323](#), [498345](#)).

29 novembre – [INTERNATIONAL](#) – Colloque de travail de l’ACA-Europe à la cour administrative d’appel de Versailles.



• décembre 2024

3 décembre – [COLLOQUES/CONFÉRENCES](#) – Les Entretiens du Conseil d’État « contentieux » : *Les principaux enjeux actuels du contentieux fiscal*.

4 décembre – [ÉVÈNEMENT](#) – Clôture du programme d’éloquence soutenu par les associations Éloquence de la différence et Arpejeh.

6 décembre – [JURIDICTION](#) – Décret n° 2024-1168 du 6 décembre 2024 portant transfert de compétence entre juridictions de l’ordre administratif pour le contentieux de la tarification sanitaire et sociale.

9 décembre – [ÉVÈNEMENT](#) – Journée de la laïcité : le juge administratif et l’application du principe de laïcité.

9 décembre – [CONSULTATIF](#) – Avis relatif à l’interprétation de l’article 45 de la LOLF, pris pour l’application du quatrième alinéa de l’article 47 de la Constitution (projet de loi spéciale).

10 décembre – [DISCOURS](#) – Intervention de Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d’État, devant l’Académie des sciences morales et politiques.

10 décembre – [ÉVÈNEMENT](#) – Clôture des 70 ans de l’Association pour l’insertion et la réinsertion professionnelle et humaine des handicapés (ANRH) au Conseil d’État.

20 décembre – [CONTENTIEUX](#) – La circulaire du ministre de l’éducation nationale qui interdit de recourir à certains éléments de l’écriture inclusive (notamment le point médian) pour l’enseignement est légale (décision n°s [474812](#), [487671](#)).

23 décembre – [PUBLICATIONS](#) – Découvrez les « éclairages », des analyses sur les enjeux et la portée de textes examinés par le Conseil d’État.

30 décembre – [CONTENTIEUX](#) – Protection des dauphins et des marsouins : le Conseil d’État confirme la nécessité d’une fermeture de la pêche dans le Golfe de Gascogne, durant quatre semaines, au cours de l’hiver (décision n° [489906](#)).

31 décembre – [PUBLICATIONS](#) – Sept projets portés par des universités ont été retenus par le Conseil d’État dans le cadre de son appel à manifestation d’intérêt.



1.4. L'activité de gestion de la juridiction administrative en 2024

Le budget de la juridiction administrative

560,95 millions d'euros exécutés en 2024, répartis ainsi :

- Rémunération : 424,3 millions d'euros
- Fonctionnement : 81,37 millions d'euros
- Investissement : 55,28 millions d'euros

Les effectifs de la juridiction administrative

238 membres en activité au Conseil d'État

1 295 magistrats des TA, CAA et CNDA

441 agents du Conseil d'État

1 494 agents des TA et CAA

637 agents de la CNDA

Les recrutements dans la juridiction administrative

30 membres au Conseil d'État

101 magistrats dans les TA, CAA et à la CNDA

73 agents au Conseil d'État

197 agents dans les TA et CAA

96 agents à la CNDA

La formation

16 878 jours de formation continue dispensés (hors formation initiale des magistrats)

3 991 personnes ayant suivi au moins une action de formation continue

1 174 actions de formation continue proposées

2,09 jours de formation continue par personne et par an en moyenne



Activité juridictionnelle

La première partie du rapport public rend compte du bilan de l'activité juridictionnelle de la juridiction administrative dans son ensemble, en proposant notamment un **bilan statistique** et une sélection de **résumés de décisions** rendues en 2024.

Cette partie du rapport public comporte 3 parties :

- **Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative (TA, CAA, CE, JAS) ;**
- **Analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements, au travers :**
 - de l'année contentieuse 2024 du Conseil d'État ;
 - d'une sélection de décisions marquantes des CAA et TA ;
 - d'éléments de jurisprudence de la CNDA.
- **Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle en 2024 :**
 - bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle du Conseil d'État ;
 - bilan d'activité de l'exécution des décisions de justice ;
 - bilan d'activité de la mission d'inspection des juridictions administratives.

1. Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative

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

1.1.1. Statistiques agrégées en données nettes

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

■ Évolution des entrées, des sorties et des stocks

TA	2020	2021	2022	2023	2024
Affaires enregistrées	210 514	241 384	241 187	257 329	278 964
	- 8,9 %	+ 14,7 %	- 0,1 %	+ 6,7 %	+ 8,4 %
Affaires réglées	200 411	233 254	232 332	243 089	254 644
	- 10,2 %	+ 16,4 %	- 0,4 %	+ 4,6 %	+ 4,8 %
Affaires en stock	182 713	191 053	200 093	214 292	238 655
	+ 5,1 %	+ 4,6 %	+ 4,7 %	+ 7,1 %	+ 11,4 %

CAA	2020	2021	2022	2023	2024
Affaires enregistrées	30 229	34 012	30 446	31 586	31 522
	- 15,3 %	+ 12,5 %	- 10,5 %	+ 3,7 %	- 0,2 %
Affaires réglées	30 706	34 006	31 981	32 144	31 025
	- 10,4 %	+ 10,7 %	- 6 %	+ 0,5 %	- 3,5 %
Affaires en stock	30 455	30 514	28 845	28 303	28 820
	- 1,4 %	+ 0,2 %	- 5,5 %	- 1,9 %	+ 1,8 %

CE	2020	2021	2022	2023	2024
Affaires enregistrées	10 034	11 313	9 772	9 574	9 528
	- 1,8 %	+ 12,7 %	- 13,6 %	- 2 %	- 0,5 %
Affaires réglées	9 671	11 633	9 833	9 746	9 763
	- 6,3 %	+ 20,3 %	- 15,5 %	- 0,9 %	+ 0,2 %
Affaires en stock	5 861	5 562	5 387	5 387	5 003
	+ 10,1 %	- 5,1 %	- 3,1 %	- 3,4 %	- 3,9 %



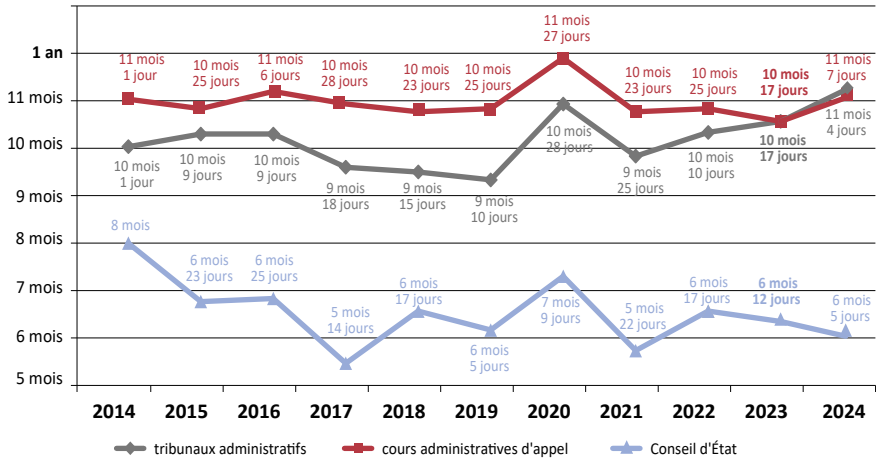
■ Évolution des délais de jugement

1 – Délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock

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

	2020	2021	2022	2023	2024
TA	10 mois 28 jours	9 mois 25 jours	10 mois 10 jours	10 mois 17 jours	11 mois 7 jours
CAA	11 mois 27 jours	10 mois 23 jours	10 mois 25 jours	10 mois 17 jours	11 mois 4 jours
CE	7 mois 9 jours	5 mois 22 jours	6 mois 17 jours	6 mois 12 jours	6 mois 5 jours

2 – Évolution du délai prévisible moyen de jugement 2014-2024 (données nettes)



3 – Délai constaté de jugement des affaires ordinaires

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

	2020	2021	2022	2023	2024
TA	1 an 4 mois 17 jours	1 an 4 mois 13 jours	1 an 4 mois 8 jours	1 an 4 mois 25 jours	1 an 4 mois 24 jours
CAA	1 an 14 jours	11 mois 27 jours	11 mois 28 jours	11 mois 26 jours	11 mois 23 jours
CE	1 an 23 jours	1 an 11 jours	11 mois 17 jours	11 mois 12 jours	10 mois 27 jours



■ Principaux domaines contentieux

Les données présentées entre parenthèses indiquent le nombre total d'affaires enregistrées et de décisions rendues ou d'affaires réglées en 2024 en données nettes.

Affaires enregistrées dans les principaux domaines de contentieux

	TA (278 964)	CAA (31 522)	CE (9 528) *
Étrangers	121 073	17 318	1 569
en % du total	43,4 %	54,9 %	16,5 %
Fonctionnaires et agents publics	23 040	2 779	999
en % du total	8,3 %	8,8 %	10,5 %
Logement	23 702	119	282
en % du total	8,5 %	0,4 %	3 %
Aide sociale	16 805	253	502
en % du total	6 %	0,8 %	5,3 %
Police	16 545	451	379
en % du total	5,9 %	1,4 %	4 %
Urbanisme et aménagement	12 810	2 031	935
en % du total	4,6 %	6,4 %	9,8 %
Fiscal	11 482	2 436	891
en % du total	4,1 %	7,7 %	9,4 %
Droits des personnes et libertés publiques	10 584	499	820
en % du total	3,8 %	1,6 %	8,6 %
Éducation et recherche	6 713	264	171
en % du total	2,4 %	0,8 %	1,8 %
Marchés et contrats	4 737	738	215
en % du total	1,7 %	2,3 %	2,3 %

* Affaires réglées pour le Conseil d'État = terminées.

■ Décisions rendues dans les principaux domaines de contentieux

	TA (254 644)	CAA (31 025)	CE (9 763) *
Étrangers	110 335	17 201	1 615
en % du total	43,3 %	55,4 %	16,5 %
Fonctionnaires et agents publics	20 898	2 966	1 048
en % du total	8,2 %	9,6 %	10,7 %
Logement	20 555	106	288
en % du total	8,1 %	0,3 %	2,9 %
Police	15 113	342	423
en % du total	5,9 %	1,1 %	4,3 %
Urbanisme et aménagement	12 941	1 959	878
en % du total	5,1 %	6,3 %	9 %
Aide sociale	14 521	148	503
en % du total	5,7 %	0,5 %	5,2 %
Fiscal	11 751	2 408	946
en % du total	4,6 %	7,8 %	9,7 %



	TA (254 644)	CAA (31 025)	CE (9 763) *
Droits des personnes et libertés publiques	8 622	548	734
<i>en % du total</i>	3,4 %	1,8 %	7,5 %
Éducation et recherche	5 796	213	196
<i>en % du total</i>	2,3 %	0,7 %	2 %
Marchés et contrats	4 381	752	260
<i>en % du total</i>	1,7 %	2,4 %	2,7 %

* Affaires réglées pour le Conseil d'État = terminées.

■ Évolution de l'activité du juge des référés, par mode de saisine

Conseil d'État	2020	2021	2022	2023	2024
Affaires enregistrées					
Premier ressort, dont :	1 005	644	332	200	260
<i>Référé-suspension (art. L. 521-1 CJA)</i>	280	305	190	110	149
<i>Référé-liberté (art. L. 521-2 CJA)</i>	708	313	127	67	78
<i>Autres référés</i>	17	26	15	23	33
Appel (art. L. 521-2 et autres CJA)	238	261	200	299	211
Total	1 243	905	532	499	471

Conseil d'État	2020	2021	2022	2023	2024
Décisions rendues					
Premier ressort, dont :	972	672	334	201	262
<i>Référé-suspension (art. L. 521-1 CJA)</i>	272	313	186	114	148
<i>Référé-liberté (art. L. 521-2 CJA)</i>	684	336	130	66	79
<i>Autres référés</i>	16	23	18	21	35
Appel (art. L. 521-2 et autres CJA)	236	264	193	295	222
Total	1 208	936	527	496	484

Cours administratives d'appel	2020	2021	2022	2023	2024
Affaires enregistrées					
Référé-suspension (art. L. 521-1 CJA)	281	263	237	233	279
Autres référés	380	462	383	520	428
Total	661	725	620	753	707
Décisions rendues					
Référé-suspension (art. L. 521-1 CJA)	295	265	247	242	248
Autres référés	408	450	405	430	465
Total	703	715	652	672	713



Pour mémoire, autre procédure d’urgence devant les cours administratives d’appel :
le sursis à exécution

	2020	2021	2022	2023	2024
Affaires enregistrées					
Sursis à exécution (art. R. 811-14 à 17 CJA)	892	929	858	1 035	1 016
Décisions rendues					
Sursis à exécution (art. R. 811-14 à 17 CJA)	843	991	834	989	1 019

Tribunaux administratifs	2020	2021	2022	2023	2024
Affaires enregistrées					
Référé-suspension (art. L. 521-1 CJA)	12 552	16 842	16 809	18 919	23 726
Référé-liberté (art. L. 521-2 CJA)	5 568	8 928	9 880	9 078	9 358
Autres référés	13 414	21 032	20 754	21 719	23 363
Total	31 534	46 802	47 443	49 716	56 447
Décisions rendues					
Référé-suspension (art. L. 521-1 CJA)	12 455	16 802	16 851	18 562	23 684
Référé-liberté (art. L. 521-2 CJA)	5 556	8 890	9 882	9 077	9 321
Autres référés	12 953	20 328	21 203	20 751	23 171
Total	30 964	46 020	47 936	48 390	56 176

1.1.2. Questions prioritaires de constitutionnalité

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

Tribunaux administratifs	2020	2021	2022	2023	2024
QPC en instance au 1 ^{er} janvier	249	160	247	133	174
QPC enregistrées	516	547	315	266	542
QPC traitées	605	460	429	225	576
Transmission au Conseil d’État	23	23	16	17	22
Taux de transmission (en %)	4,5 %	5 %	3,7 %	7,6 %	4 %
QPC en stock au 31 décembre	160	247	133	174	140

Cours administratives d’appel	2020	2021	2022	2023	2024
QPC en instance au 1 ^{er} janvier	274	32	134	29	52
QPC enregistrées	645	215	112	115	135
QPC traitées	887	113	217	92	100
Transmission au Conseil d’État	5	9	5	4	10
Taux de transmission (en %)	0,8 %	8 %	2,3 %	4,3 %	10 %
QPC en stock au 31 décembre	32	134	29	52	87



■ QPC devant le Conseil d'État

	2020	2021	2022	2023	2024
1 – QPC enregistrées par mode de saisine	219	212	158	156	193
Saisine directe du Conseil d'État	183	178	135	134	160
QPC transmises par les TA et les CAA	28	32	21	21	32
QPC transmises par les juridictions administratives spécialisées	8	2	2	1	1

	2020	2021	2022	2023	2024
2 – QPC traitées par sens de décision	173	185	148	160	161
Renvoi au Conseil constitutionnel	25	39	33	19	27
<i>Taux de renvoi (en %) *</i>	27,5 %	27,3 %	28,9 %	14,7 %	23 %
Non renvoi	66	104	81	110	92
Autres (non-examen de la QPC en cas d'irrecevabilité, non-lieu, désistement...)	82	42	34	31	42

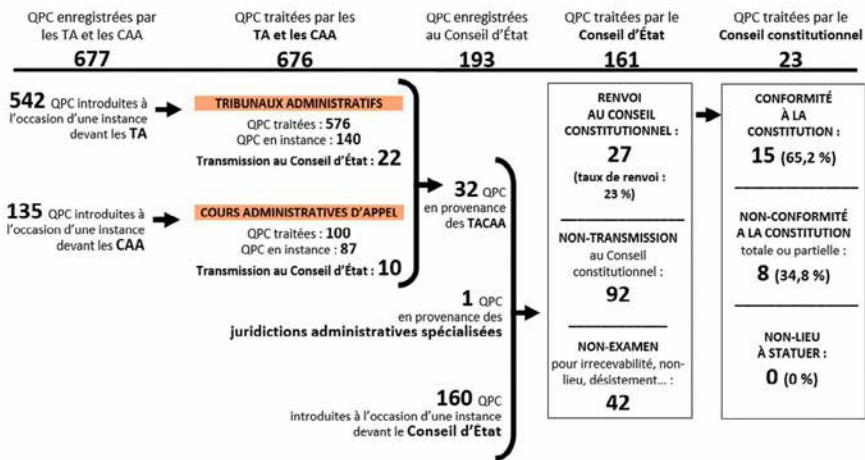
* Hors irrecevabilité, non-lieu, désistement.

	2020	2021	2022	2023	2024
3 – QPC en stock au 31 décembre	77	66	67	42	68

	2020	2021	2022	2023	2024
4 – Sens des décisions rendues par le Conseil constitutionnel	25	29	48	21	23
Conformité	16	19	37	16	15
<i>Part (en %)</i>	64 %	66 %	77,1 %	76,2 %	65,2 %
Non-conformité	8	9	10	5	8
<i>Part (en %)</i>	32 %	31 %	20,8 %	23,8 %	34,8 %
Non-lieu à statuer	1	1	1	0	0
<i>Part (en %)</i>	4 %	3 %	2,1 %	0 %	0 %



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



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

	2020	2021	2022	2023	2024
1 – QP transmises à la CJUE	5	10	9	4	7
Par le Conseil d’État	5	7	9	4	7
Par les TA	0	1	0	0	0
Par les CAA	0	2	0	0	0

	2020	2021	2022	2023	2024
2 – Décisions de la CJUE	9	10	6	10	6
Sur QP du Conseil d’État	9	8	4	10	6
Sur QP des TA	0	2	0	0	0
Sur QP des CAA	0	0	2	0	0

	2020	2021	2022	2023	2024
3 – Décisions au fond rendues sur décisions de la CJUE	8	15	3	9	7
Par le Conseil d’État	7	13	2	8	7
Par les TA	1	2	0	0	0
Par les CAA	0	0	1	1	0

1.2. Activité des tribunaux administratifs

1.2.1. Bilan d'activité de l'année 2024

■ Affaires enregistrées

En 2024, les tribunaux administratifs ont enregistré 278 964 affaires nouvelles en données nettes et 280 009 en données brutes. Les entrées progressent d'un peu plus de 8 % par rapport à 2023, de 21 % par rapport à 2019 et de 42 % par rapport à 2017.

Parmi les 7 principaux contentieux, qui représentent 84 % des entrées, 6 contentieux sont en hausse :

- Le contentieux des étrangers représente globalement 43 % des entrées. Il a augmenté de près de 9 % par rapport à 2023 et de 28 % par rapport à 2019. Ce volume, déjà très important, est susceptible de croître encore avec l'entrée en vigueur en 2026 du [Pacte sur la migration et l'asile](#), qui modifie en profondeur le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).
- Les contentieux sociaux qui regroupent l'ensemble des litiges relatifs à l'aide sociale, au RSA, au logement et aux droits des travailleurs sans emploi représentent environ 14 % des affaires enregistrées. Ils ont augmenté globalement de 10 % par rapport à 2023 et de 31 % par rapport à 2019. Au sein de ces contentieux, par rapport à 2023, le droit au logement opposable (42 %) augmente de 10 %, le RSA (14 %) de 7 %, les aides financières au logement (13 %) de 11 % et l'aide sociale aux personnes handicapées (13 %) de 15 %.
- Le contentieux de la fonction publique qui représente 8 % de l'ensemble des entrées est en augmentation de 9 % par rapport à 2023 et de 6 % par rapport à 2019. Au sein de ce contentieux, celui des fonctionnaires de l'État (33 %) augmente de 10 % par rapport à 2023, celui des fonctionnaires territoriaux (33 %) augmente de 8 % par rapport à 2023 et celui des fonctionnaires des établissements hospitaliers (16 %) diminue de 5 % par rapport à 2023. Le contentieux des enseignants augmente de 32 % pour représenter 10 % du total.
- Le contentieux du droit des personnes et des libertés publiques se rapproche désormais de 4 % du total, avec une augmentation de 37 % par rapport à 2023, opérant ainsi un doublement par rapport à 2019. Le contentieux de la nationalité a augmenté de 56 % par rapport à 2023 et celui de l'accès aux documents administratifs de 61 %.
- Le contentieux de la police qui représente près de 6 % du total des entrées augmente de 16 % par rapport à 2023 et de 21 % par rapport à 2019.
- Le contentieux fiscal qui avait continuellement diminué depuis 2016 connaît une augmentation de 3 % par rapport à 2023 mais reste en forte diminution par rapport à 2019 (– 31 %) ; il représente 4 % du contentieux total en 2024.

Un contentieux est en baisse : le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement représente 5 % des entrées. Il diminue de 7 % par rapport à 2023 mais augmente de 2 % par rapport à 2019, le contentieux des installations classées ayant diminué de



15 % et celui des autorisations d'occupation du sol qui représente 78 % des entrées du contentieux de l'urbanisme ayant diminué de 8 % par rapport à 2023.

Les entrées ont progressé dans la plupart des tribunaux administratifs : les plus fortes progressions concernent Grenoble (+ 24 %), Montreuil (+ 21 %), Lyon (+ 19 %), Dijon (+ 17 %) et Lille (+ 15 %).

■ Affaires réglées

Le nombre d'affaires jugées par les tribunaux administratifs en 2024 augmente de 5 % par rapport à 2023, en données nettes et de 3 % en données brutes avec 254 644 sorties nettes et 259 095 sorties brutes.

La progression est de 14 % par rapport à 2019 en données nettes et 15,2 % en données brutes.

Une majorité de tribunaux a des sorties qui progressent par rapport à 2023 : Bastia, Dijon, Montreuil, Saint-Barthélemy, Lyon et Clermont-Ferrand ont traité de 34 % à 15 % de dossiers supplémentaires par rapport à 2023.

■ Taux de couverture et stock d'affaires en instance

Le taux de couverture au niveau national a diminué de 3 points. Il passe de 94,5 % à 91,3 %.

8 tribunaux enregistrent un taux de couverture de plus de 100 % : Mayotte, Guyane, Polynésie française, Toulon, Limoges, Saint-Martin, Nice, Clermont-Ferrand.

18 ont un taux de couverture compris entre 90 % et 100 %.

14 ont un taux de couverture compris entre 73 % et 90 % : Nouvelle-Calédonie, Melun, Versailles, Bordeaux, Marseille, Pau, Lille, Nantes, Rennes, Paris, Orléans, Lyon, Châlons-en-Champagne, Strasbourg.

Le taux de couverture inférieur à 100 % a pour conséquence une augmentation du stock d'affaires en instance. Au 31 décembre 2024, ce stock atteint 238 655 dossiers en données nettes, soit une augmentation de 11,4 % par rapport à la situation observée au 31 décembre 2023.

Le nombre d'affaires de plus de 24 mois augmente de 5 %. Leur part s'établit à 11 %, soit 1 point de moins qu'en 2023.

Les TA dont les affaires de plus de 24 mois représentent plus de 10 % du stock global sont au nombre de 15 en 2024 : Bastia, Cergy-Pontoise, Clermont-Ferrand, Grenoble, Lille, Marseille, Melun, Nantes, Nice, Orléans, Pau, Rennes, Toulon, Toulouse et La Réunion-Mayotte.

■ Délais de jugement

Le délai prévisible moyen a augmenté par rapport à 2023 de 20 jours pour s'établir à 11 mois et 7 jours. Par rapport à 2019, cela représente une augmentation de 1 mois et 27 jours.

Par rapport à 2023, le délai moyen de jugement constaté pour les affaires ordinaires a diminué de 1 jour. Ce délai s'établit à 1 an 4 mois 24 jours.



Le délai moyen constaté (toutes affaires confondues) a augmenté de 9 jours pour s'établir à 9 mois et 29 jours. Par rapport à 2019, ce délai a augmenté de 24 jours.

■ **Questions prioritaires de constitutionnalité**

Les tribunaux ont été saisis en 2024 de 542 questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) soit 6 576 depuis 2010.

Le contentieux fiscal et le contentieux des marchés et contrats représentent respectivement 36 % et 17,5 % des QPC enregistrées.

Au 31 décembre 2024, les tribunaux avaient examiné 576 QPC et en avaient transmis 22 au Conseil d'État, soit un taux de transmission de 4 %.

1.2.2. Statistiques

■ **Affaires enregistrées, traitées et en instance au 31 décembre 2024**

	Données brutes			Données nettes		
	2023	2024	Évolution 2024/2023	2023	2024	Évolution 2024/2023
Affaires enregistrées						
TA de métropole	246 032	269 862	+ 9,7 %	244 868	268 824	+ 9,8 %
TA d'outre-mer	12 475	10 147	- 18,7 %	12 461	10 140	- 18,6 %
Total	258 507	280 009	+ 8,3 %	257 329	278 964	+ 8,4 %
Affaires traitées						
TA de métropole	239 668	248 024	+ 3,5 %	231 507	244 055	+ 5,4 %
TA d'outre-mer	11 612	11 071	- 4,7 %	11 582	10 589	- 8,6 %
Total	251 280	259 095	+ 3,1 %	243 089	254 644	+ 4,8 %
Affaires en instance						
TA de métropole	220 049	242 196	+ 10,1 %	206 282	231 102	+ 12 %
TA d'outre-mer	8 490	7 567	- 10,9 %	8 010	7 553	- 5,7 %
Total <i>(dont > 2 ans)</i>	228 539 37 418	249 763 36 529	+ 9,3 %	214 292 25 625	238 655 27 072	+ 11,4 %

■ **Délais moyens de jugement en 2024**

	Données brutes	Données nettes
Délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock	11 mois 17 jours	11 mois 7 jours
Délai moyen de jugement des affaires, de l'enregistrement à la notification ou « délai constaté global »	10 mois 29 jours	9 mois 29 jours
Délai moyen de jugement des affaires, de l'enregistrement à la notification (hors référés-procédures d'urgence et hors affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers) ou « délai constaté des affaires ordinaires »	1 an 6 mois 16 jours	1 an 4 mois 24 jours



■ Stock et flux par juridiction, pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2024 (données nettes, juridictions classées par ordre alphabétique)

	Affaires enregistrées		Affaires traitées		Affaires en instance	
	2024	Évolution 2024/2023	2024	Évolution 2024/2023	2024	Évolution 2024/2023
Amiens	4 993	+ 11,8 %	4 668	+ 13,9 %	3 728	+ 10 %
Bastia	1 645	+ 2,4 %	1 642	+ 34 %	2 152	+ 0,7 %
Besançon	2 486	+ 1,8 %	2 306	+ 6 %	1 894	+ 10,4 %
Bordeaux	7 840	+ 11,8 %	6 580	− 4,4 %	6 616	+ 23,4 %
Caen	3 482	+ 4,9 %	3 461	+ 8,5 %	2 784	+ 0,1 %
Cergy-Pontoise	17 538	+ 8,9 %	17 522	+ 8,5 %	12 565	+ 0,3 %
Châlons-en-Champagne	3 270	+ 9,7 %	2 906	+ 1,7 %	2 257	+ 19,3 %
Clermont-Ferrand	3 232	+ 9,7 %	3 238	+15,5 %	2 994	− 0,4 %
Dijon	4 280	+ 16,5 %	3 991	+ 21,3 %	2 576	+ 13 %
Grenoble	10 253	+ 23,9 %	9 388	+ 12,9 %	10 185	+ 9,6 %
Lille	13 210	+ 14,7 %	11 322	+ 11,8 %	12 569	+ 17,6 %
Limoges	2 359	+ 6,4 %	2 437	+ 8,3 %	1 974	− 4,1 %
Lyon	13 213	+ 18,6 %	11 652	+ 15,3 %	9 327	+ 19,8 %
Marseille	13 585	+ 11,4 %	11 536	+ 2,4 %	13 404	+ 18,3 %
Melun	15 822	+ 14,4 %	13 214	+ 0,8 %	15 549	+ 20,4 %
Montpellier	7 506	− 1,6 %	6 948	− 2,1 %	6 752	+ 8,8 %
Montreuil	17 827	+ 20,7 %	17 133	+ 9,2 %	24 389	+ 11,9 %
Nancy	3 764	+ 2,9 %	3 466	− 5,6 %	2 469	+ 14 %
Nantes	20 518	+ 6,6 %	17 849	+ 9,2 %	24 389	+ 11,9 %
Nice	7 121	+ 10,9 %	7 199	+ 6,8 %	6 272	− 1,1 %
Nîmes	5 003	+ 4 %	4 913	+ 9,5 %	4 142	+ 2,3 %
Orléans	5 598	+ 6,5 %	4 976	+ 6,7 %	5 537	+ 12,7 %
Paris	31 142	+ 7,1 %	27 490	− 0,1 %	21 174	+ 20,8 %
Pau	3 357	+ 2,2 %	2 867	− 11,1 %	3 905	+ 13,9 %
Poitiers	3 611	+ 2,8 %	3 311	+ 10,4 %	4 008	+ 8,6 %
Rennes	7 647	+ 13,9 %	6 658	− 0,1 %	6 916	+ 16,2 %



	Affaires enregistrées		Affaires traitées		Affaires en instance	
	2024	Évolution 2024/2023	2024	Évolution 2024/2023	2024	Évolution 2024/2023
Rouen	5 322	+ 4,6 %	5 210	– 3,8 %	3 575	+ 3,3 %
Strasbourg	9 763	+ 4,9 %	8 689	– 0,5 %	7 219	+ 17,6 %
Toulon	4 088	– 0,3 %	4 352	+ 12,3 %	4 829	– 5,4 %
Toulouse	8 098	+ 3,6 %	7 719	– 0,3 %	7 902	+ 5,1 %
Versailles	11 251	+ 7,4 %	9 412	– 7,6 %	8 768	+ 26,8 %
<i>Total métropole</i>	268 824	+ 9,8 %	244 055	+ 5,4 %	231 102	+ 12 %
Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin	2 009	+ 9,2 %	1 968	+ 9 %	1 370	+ 3,9 %
Guyane	1 806	– 19,1 %	1 984	– 16,8 %	1 450	– 11 %
La Réunion et Mayotte	4 316	– 32,4 %	4 805	– 13,3 %	3 566	– 12,4 %
Martinique et Saint-Pierre-et-Miquelon	823	+ 6,7 %	778	+ 0 %	449	+ 10,9 %
Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna	660	+ 4,6 %	482	– 9,4 %	465	+ 61,5 %
Polynésie française	526	– 12,5 %	572	+ 6,7 %	253	– 15,4 %
<i>Total outre-mer</i>	10 140	– 18,6 %	10 589	– 8,6 %	7 553	– 5,7 %
Total général	278 964	+ 8,4 %	254 644	+ 4,8 %	238 655	+ 11,4 %



1.3. Activité des cours administratives d'appel

1.3.1. Bilan d'activité de l'année 2024

■ Affaires enregistrées

Avec 31 522 affaires nouvelles en données nettes et 31 596 en données brutes, les entrées sont stables dans les cours administratives d'appel.

Par rapport à 2019, les entrées diminuent de 12 % en données brutes et nettes.

Parmi les cinq principaux contentieux en CAA, qui représentent 80 % des entrées, deux sont en hausse par rapport à 2023 :

- Le contentieux fiscal, qui représente 8 % des entrées, a augmenté de 11 % par rapport à 2023 mais reste en forte diminution de 41 % par rapport à 2019.
- Le contentieux des marchés, qui représente 2 % des entrées, augmente de près de 6 % par rapport à 2023 mais diminue de 27 % par rapport à 2019.

Trois contentieux sont en diminution :

- Le contentieux des étrangers, qui reste néanmoins, de très loin, le premier contentieux des cours avec 55 % des entrées, a diminué de 3 % par rapport à 2023 et de 4 % par rapport à 2019.
- Le contentieux de la fonction publique, qui représente 9 % des entrées, a diminué de 1 % par rapport à 2023 et a diminué de 13 % par rapport à 2019.
- Le contentieux de l'urbanisme et de l'environnement, qui représente 8 % des entrées, a diminué d'un peu moins de 6 % par rapport à 2023 et de 13 % par rapport à 2019.

Cinq cours ont des entrées en progression : Versailles (+ 19,1 %), Douai (+ 8 %), Toulouse (+ 5,5 %), Marseille (+ 4,6 %) et Paris (+ 4 %).

Quatre cours ont des entrées en diminution : Bordeaux (– 4,4 %), Nantes (– 5,3 %), Lyon (– 9 %) et Nancy (– 16,9 %).

■ Affaires réglées

Avec 31 025 décisions en données nettes, et 31 442 en données brutes, les sorties des cours ont diminué de 3,5 % en net et 3 % en brut.

Par rapport à 2019, les sorties sont en diminution de 9 %.

En 2024, les sorties ont progressé dans deux cours : Toulouse (+ 6,2 %) et Versailles (+ 9 %). Elles ont diminué dans les autres cours.



■ Taux de couverture et affaires en instance

Le taux de couverture s'établit au niveau national à 98 %. Il est en diminution d'un peu plus de 3 points par rapport à 2023.

Quatre cours ont un taux de couverture supérieur ou égal à 100 % : Nantes (108,3 %), Bordeaux (104,8 %), Lyon (101,1 %) et Nancy (100,5 %).

Cinq cours ont un taux de couverture inférieur à 100 % : Toulouse (91,3 %), Versailles (93,3 %), Douai (94,7 %), Paris (95,3 %) et Marseille (96,9 %).

Le nombre d'affaires en stock s'établit au 31 décembre 2024 à 28 820 dossiers en données nettes. Il augmente d'un peu moins de 2 % par rapport à 2023 mais diminue de 7 % par rapport à 2019.

Le nombre d'affaires de plus de 24 mois augmente de 3 % ; leur part représente presque 5 % du stock global. Seules les CAA de Nancy (15 %) et Versailles (5,5 %) ont des taux supérieurs à 5 %.

■ Délais

Le délai prévisible moyen a augmenté de 17 jours pour s'établir à 11 mois et 4 jours. Par rapport à 2019, cela représente une augmentation de 9 jours.

Par rapport à 2023, le délai moyen de jugement constaté pour les affaires ordinaires a diminué de 3 jours. Ce délai s'établit ainsi à 11 mois 23 jours. Par rapport à 2019, ce délai a augmenté de 17 jours.

Le délai moyen constaté (toutes affaires confondues) a diminué de 4 jours pour s'établir à 11 mois et 12 jours. Par rapport à 2019, ce délai a augmenté de 16 jours en CAA.

■ Questions prioritaires de constitutionnalité

Les cours ont été saisies en 2024 de 135 questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), soit 2 853 depuis 2010.

Le contentieux fiscal représente 46 % des entrées.

Au 31 décembre 2024, les cours avaient examiné 100 QPC et en avaient transmis 10 au Conseil d'État, soit un taux de transmission de 10 %.



1.3.2. Statistiques

■ Affaires enregistrées, traitées et en instance au 31 décembre 2024

	Données brutes			Données nettes		
	2023	2024	Évolution 2024/2023	2023	2024	Évolution 2024/2023
Affaires enregistrées	31 852	31 596	– 0,8 %	31 586	31 522	– 0,2 %
Affaires traitées	32 373	31 442	– 2,9 %	32 144	31 025	– 3,5 %
Affaires en stock	28 734	28 887	+ 0,5 %	28 303	28 820	+ 1,8 %
dont affaires de plus de 2 ans	1 431	1 375	– 3,9 %	1 310	1 356	+ 2,9 %

■ Délais moyens de jugement en 2024

	Données brutes	Données nettes
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock	11 mois 1 jour	11 mois 4 jours
Délai moyen de jugement des affaires, de l’enregistrement à la notification dit « délai constaté global »	11 mois 14 jours	11 mois 12 jours
Délai moyen de jugement des affaires, de l’enregistrement à la notification (hors référés – procédures d’urgence)	11 mois 26 jours	11 mois 23 jours

■ Stock et flux par juridiction, pour la période du 01/01 au 31/12/2024
(données nettes, juridictions classées par ordre alphabétique)

	Affaires enregistrées		Affaires traitées		Affaires en instance	
	2024	Évolution 2024/2023	2024	Évolution 2024/2023	2024	Évolution 2024/2023
Bordeaux	3 079	– 4,6 %	3 227	– 6,6 %	3 041	– 4,8 %
Douai	2 582	+ 7,9 %	2 445	– 2,7 %	1 961	+ 7,5 %
Lyon	3 616	– 8,9 %	3 656	– 9,1 %	4 030	– 0,8 %
Marseille	3 263	+ 5,8 %	3 161	– 15,3 %	2 536	+ 5,6 %
Nancy	3 144	– 16,9 %	3 161	– 2,7 %	3 445	– 0,6 %
Nantes	3 669	– 5,6 %	3 974	– 0,3 %	2 509	– 11,2 %
Paris	5 520	+ 4,0 %	5 261	– 4,1 %	4 378	+ 6,3 %
Toulouse	3 225	+ 5,4 %	2 945	+ 6,1 %	3 193	+ 9,7 %
Versailles	3 424	+ 19,1 %	3 195	+ 8,9 %	3 727	+ 6,5 %
Total général	31 522	– 0,2 %	31 025	– 3,5 %	28 820	+ 1,8 %



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

1.4.1. Bilan d'activité de l'année 2024

■ Affaires enregistrées

Avec 9 528 dossiers, la section du contentieux observe une légère baisse du nombre d'affaires enregistrées (- 0,5 % par rapport à 2023) en données nettes, c'est-à-dire hors contentieux sériels.

Le contentieux de premier ressort représente 15 % des affaires enregistrées, les saisines en appel 2,4 %, les pourvois en cassation 66,3 %. Les autres dossiers relatifs aux compétences propres du président de la section du contentieux, aux questions prioritaires de constitutionnalité transmises par les juridictions administratives de droit commun et spécialisées, aux demandes d'avis et divers représentent 16,3 % des enregistrements.

Avec 1 429 dossiers, le contentieux de premier ressort augmente de 6,6 % par rapport à 2023 et se rapproche du niveau de 2022 (1 441 dossiers). Hors référés, la variation est de + 2,5 % par rapport à 2023 représentant 29 dossiers.

Avec 233 dossiers enregistrés, les saisines en appel baissent de 24,6 % par rapport à 2023 (309 dossiers, soit + 2,7 %) mais sont contrastées selon le type de saisine : les appels en référé baissent de 29,4 % et hors référés, l'appel augmente avec 12 dossiers de plus qu'en 2023 principalement constitué de contentieux électoral.

Les pourvois en cassation augmentent de 1,7 % par rapport à 2023. La progression s'observe pour deux types de saisine : la cassation des décisions des tribunaux administratifs statuant en référé (+ 20,5 %) et la cassation des décisions des tribunaux administratifs statuant en premier et dernier ressort hors référés (+ 26,7 %). En revanche, la cassation des décisions des cours administratives d'appel baisse (- 6,3 %) tout comme celle des décisions des juridictions administratives spécialisées (- 24,1 %).

Six contentieux représentent 60 % des entrées : le contentieux des étrangers qui représente 16,5 % des entrées diminue en volume de 3,3 % par rapport à 2023 ; le contentieux de la fonction publique qui représente 10,5 % des entrées augmente de 8 % ; le contentieux fiscal qui représente 9,4 % des entrées diminue de 13,9 % ; le contentieux de l'urbanisme qui représente 9,8 % des entrées augmente de 13,7 % ; le contentieux des droits des personnes et libertés publiques qui représente 8,6 % des entrées baisse de 1,1 % ; le contentieux de l'aide sociale (hors logement) représente 5,3 % des entrées et diminue de 3,1 %.



■ Affaires jugées

Le nombre d'affaires réglées par la section du contentieux, y compris par le président de la section au titre de ses compétences propres, est passé de 9 746 en 2023 à 9 763 décisions en 2024 données nettes (+ 0,2 % en données nettes). Avec un taux de couverture de 102,5 % (+ 0,7 point par rapport à 2023), la section du contentieux maintient et garantit les grands équilibres en réglant dans l'année plus d'affaires qu'elle n'a enregistré de requêtes.

Sur l'ensemble des décisions, 49,4 % ont été rendues par des formations collégiales (+ 1,2 points par rapport à 2023), 36,9 % ont été rendues par ordonnances (- 0,1 point) et 13,6 % ont été rendues au titre des compétences propres du président de la section du contentieux.

Les décisions contentieuses (8 431) constituent 86,4 % des affaires réglées. En proportion, 57,3 % des décisions contentieuses ont été rendues par une formation collégiale (contre 56,6 % en 2023). La proportion des décisions juridictionnelles rendues par ordonnance est de 42,7 % (contre 43,4 % en 2023).

■ Délais

Le délai moyen constaté de l'instance pour les affaires dites « ordinaires » (hors référés ou procédures enserrées dans des délais particuliers) est passé de 11 mois et 12 jours en 2023 à 10 mois et 27 jours en 2024 (- 15 jours). Ce délai est de 1 an et 26 jours en premier ressort, de 4 mois et 26 jours en appel et de 8 mois et 19 jours en cassation (hors pourvois présentés contre les décisions rendues au titre des référés par les tribunaux administratifs).

Quant au délai prévisible moyen de traitement des affaires en stock, il est de 6 mois et 5 jours en 2024 (- 7 jours par rapport à 2023).

■ Stock

Le stock des affaires en instance constitué de 5 003 affaires représente un peu plus de la moitié du nombre d'affaires jugées en 2024. Il est constitué à 73 % de pourvois en cassation (contre 70,4 % en 2023).

Le stock baisse de 3,9 % par rapport à 2023 et est en volume au niveau le plus bas observé ces 5 dernières années.

Au 31 décembre 2024, 85,3 % des affaires en stock ont moins d'un an. Le nombre des dossiers de plus de 2 ans représente seulement 1,9 % de l'ensemble du stock.

■ Questions prioritaires de constitutionnalité

Le nombre de questions prioritaires de constitutionnalité enregistrées devant la section du contentieux (193) est en augmentation de 27,3 % par rapport à 2023.

Le principal pourvoyeur de questions prioritaires de constitutionnalité est cette année le contentieux de la fonction publique (20,2 %), suivi du contentieux fiscal (16,1 %).



27 questions ont fait l'objet d'un renvoi au Conseil constitutionnel soit 22,7 % des questions soulevées hors cas d'irrecevabilité, de non-lieu, de désistement et non-examen.

■ Référés

En 2024, la section du contentieux a enregistré 471 référés dont 55,2 % en premier ressort et 44,8 % en appel. La diminution des entrées en référé se confirme (– 5,6 % par rapport à 2023) mais est contrastée selon le type de saisine.

Les requêtes en premier ressort augmentent en 2024 de 30 % par rapport à 2023. Le contentieux des droits des personnes et libertés publiques (25,0 %) et le contentieux de la fonction publique (11,5 %) sont les deux principaux domaines de saisine en premier ressort.

Avec 211 affaires enregistrées en 2024, les saisines en appel diminuent de 29,4 % par rapport à 2023 avec notamment une diminution des principaux contentieux représentés (– 16,3 % pour la matière « étrangers », – 47,9 % pour « logement », – 43,8 % pour « aide sociale », – 11,4 % pour le contentieux « droits des personnes et libertés publiques »).

■ Les compétences propres du président de la section du contentieux

Le volume des dossiers enregistrés relevant des compétences propres du président de la section (règlement des questions de compétence au sein de la juridiction administrative et recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle) diminue légèrement, passant de 1 370 en 2023 à 1 237 en 2024 (– 9,7 %). Les recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle établi près le Conseil d'État, au nombre de 767, représentent 62 % de ces entrées. Le nombre de dossiers relatifs au règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative est de 470, représentant 38 % de ces entrées.

Le président de la section du contentieux a rendu au titre de ses compétences propres 1 332 décisions en 2024, constituant un taux de couverture de 107,7 %.



1.4.2. Statistiques

■ Indicateurs pluriannuels d'activité

Tableau 1 – Conseil d’État : affaires enregistrées, décisions rendues^(a), affaires réglées^(b) et affaires en stock de 2020 à 2024 (données brutes et nettes)

	2020	2021	2022	2023 ^(c)	2024
Données brutes					
Affaires enregistrées	11 007	11 732	10 081	20 459	9 631
Décisions rendues	10 127	12 616	10 535	20 771	10 157
Affaires réglées	10 017	12 486	10 433	20 682	10 066
Affaires en stock au 31/12	6 648	5 978	5 651	5 462	5 059
Données nettes					
Affaires enregistrées	10 034	11 313	9 772	9 574	9 528
Décisions rendues	9 780	11 757	9 934	9 835	9 854
Affaires réglées	9 671	11 633	9 833	9 746	9 763
Affaires en stock au 31/12	5 851	5 562	5 387	5 205	5 003
Données nettes après déduction des ordonnances du président de la section du contentieux ^(d)					
Affaires enregistrées	8 869	9 832	8 373	8 204	8 291
Décisions rendues	8 442	10 114	8 504	8 304	8 431

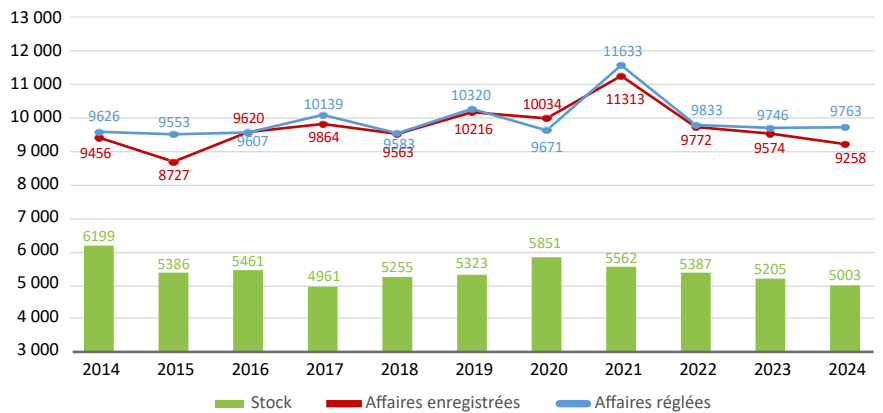
(a) Ensemble des décisions rendues y compris celles ne clôturant pas définitivement un dossier (avant-dire-droit...)

(b) Affaires définitivement terminées

(c) Intègre en données brutes en 2023 le nombre exceptionnel de requêtes identiques dirigées contre le même décret, enregistrées à l'été 2023 pour lesquelles une ordonnance de non-lieu à statuer a été rendue en décembre 2023 (10 506 dossiers)

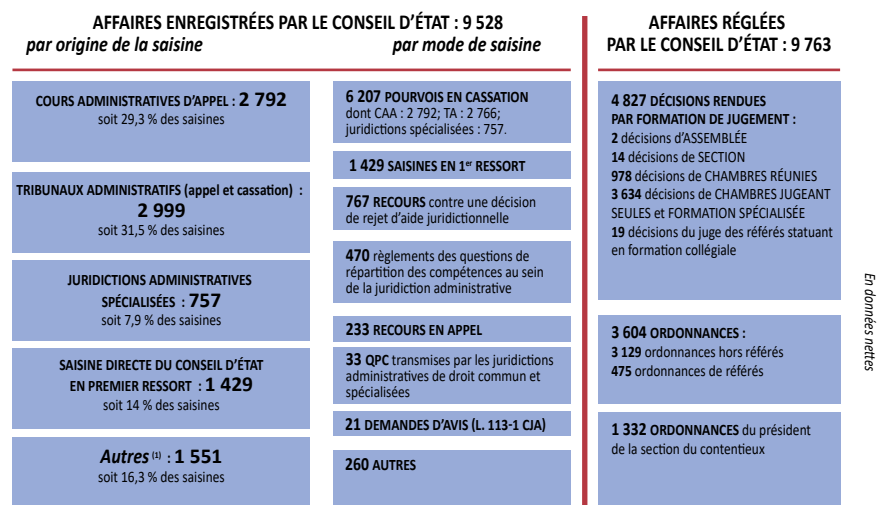
(d) Ordonnances du président de la section du contentieux prises au titre de ses compétences propres (règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative et des recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle)

Graphique 1 – Évolution des affaires enregistrées, des affaires réglées et des affaires en stock de 2014 à 2024 (données nettes, hors découpage cantonal pour l'année 2014)



■ Affaires enregistrées et affaires réglées par formation de jugement

Graphique 1 *bis* – Affaires enregistrées, par origine et nature de la saisine, et décisions rendues, par formation de jugement, par le Conseil d’État en 2024 (données nettes)



En données nettes

⁽¹⁾ Dont recours contre les décisions de rejet d’aide juridictionnelle (767), recours en révision, recours en rectification d’erreur matérielle, demandes de sursis à exécution, demandes d’avis art. L. 113-1 du CJA, QPC (transmissions des juridictions), questions préjudicielles...

■ Évolution des affaires enregistrées

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

	2020	2021	2022	2023	2024
Premier ressort	2 210	2 030	1 441	1 340	1 429
Appel	600	489	301	309	233
Cassation	5 920	7 156	6 285	6 207	6 315
1. Cassation des décisions des CAA	2 941	3 276	2 896	2 979	2 792
2. Cassation des décisions des TA statuant en référé	811	1 027	939	953	1 148
3. Cassation des décisions des TA statuant en premier et dernier ressort hors référés	1 274	1 400	1 305	1 277	1 618
4. Cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées	894	1 453	1 145	998	757
Autres	1 304	1 638	1 745	1 718	1 551
1. Compétences propres du président, dont : <i>Recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle</i> <i>Règlement des questions de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative</i>	1 105 740 365	1 322 844 478	1 399 1 058 341	1 370 973 397	1 237 767 470
2. QPC transmises par les juridictions administratives de droit commun et spécialisées	30	28	26	22	33
3. Demandes d'avis (art. L. 113-1 du CJA)	18	26	21	25	21
4. Divers ^(a)	214	262	299	301	260
Total	10 034	11 313	9 772	9 574	9 528

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

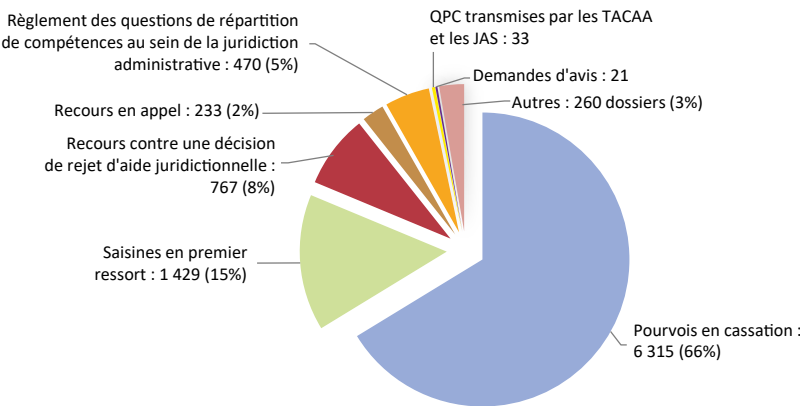


**Tableau 3 – Affaires enregistrées par domaine contentieux
(données nettes sur 5 ans)**

	2020	2021	2022	2023	2024
01 Agriculture	118	128	91	153	138
02 Aide sociale	474	508	433	518	502
03 Armées	17	24	19	17	26
04 Collectivités territoriales	100	129	120	120	164
05 Comptabilité publique	12	12	4	1	9
06 Contentieux fiscal	1 247	1 179	1 094	1 035	891
07 Culture	12	22	13	10	6
08 Décorations	7	1	0	2	0
09 Domaine et voirie	126	122	124	147	152
10 Droits des personnes et libertés publiques	860	1 182	902	829	820
11 Économie	153	123	136	113	104
12 Éducation et recherche	161	202	215	196	171
13 Élections	453	320	167	36	97
14 Environnement	257	363	316	306	354
15 Établissements publics	11	4	9	7	6
16 Étrangers	1 366	1 975	1 829	1 622	1 569
17 Expropriation	29	27	26	34	22
18 Fonctionnaires et agents publics	1 149	1 323	1 036	925	999
19 Juridictions	114	191	92	125	149
20 Logement	196	257	274	316	282
21 Marchés et contrats	205	280	197	228	215
22 Pensions	155	191	208	176	170
23 Police	413	486	442	479	379
24 Postes et télécommunications	46	10	24	12	18
25 Professions	243	416	395	487	424
26 Radiodiffusion et télévision	13	38	30	29	40
27 Rapatriés	8	5	10	10	10
28 Santé publique	340	249	227	178	165
29 Sécurité sociale et mutuelles	69	72	80	89	105
30 Sports	79	48	26	36	55
31 Transports	26	40	29	37	63
32 Travail	607	373	253	311	272
33 Travaux publics	69	125	95	72	89
34 Urbanisme et aménagement	866	812	810	822	935
35 Divers	33	76	46	96	96



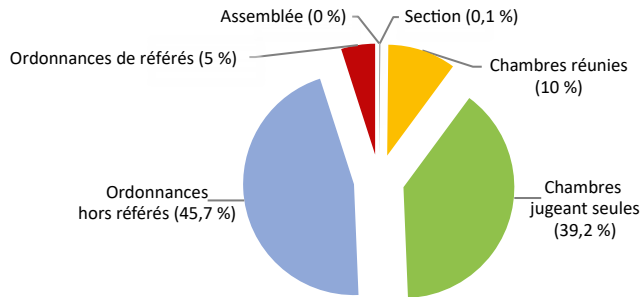
■ Évolution des affaires réglées par formation de jugement

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

	2020	2021	2022	2023	2024
Total des décisions rendues	9 671	11 633	9 833	9 746	9 763
Décisions juridictionnelles rendues en formation collégiale					
Assemblée du contentieux	8	7	0	4	2
Section du contentieux	6	4	14	11	14
Chambres de la section du contentieux (y compris la formation spécialisée)	4 602	5 545	4 985	4 670	4 802
1. en chambres réunies	1 207	1 210	1 159	1 036	972
Dont en premier ressort	369	444	492	384	392
Dont appel	5	73	17	5	5
Dont cassation	787	627	594	594	522
Autres	46	66	56	53	53
2. en chambres jugeant seules	3 395	4 335	3 826	3 634	3 830
Dont en premier ressort	310	457	485	384	451
Dont appel	40	368	60	22	4
Dont cassation	2 943	3 387	3 170	3 090	3 245
Autres	102	123	111	138	130
Juge des référés statuant en formation collégiale	32	12	18	11	9
Dont en premier ressort	26	8	9	8	3
Dont appel	6	4	9	3	6
Total	4 648	5 568	5 017	4 696	4 827
En % du total des décisions rendues	48,1 %	47,9 %	51 %	48,2 %	49,4 %
Décisions juridictionnelles rendues par ordonnance					
Ordonnances des présidents (hors référés)	2 618	3 623	2 978	3 123	3 129
1. Ordonnances des présidents de chambre et du président de la formation spécialisée	2 597	3 591	2 912	3 062	3 061
2. Ordonnances du président de la section du contentieux rendues en application des articles R. 122-12 et R. 822-5 CJA	21	32	66	61	68
Ordonnances du juge des référés	1 176	924	509	485	475
Total	3 794	4 547	3 487	3 608	3 604
En % du total des décisions rendues	39,2 %	39,1 %	35,5 %	37 %	36,9 %



Compétences propres du président de la section du contentieux					
Ordonnances prises au titre de l'article R. 351-1 CJA et suivants et recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle	1 229	1 518	1 329	1 442	1 332
Total	1 229	1 518	1 329	1 442	1 332
En % du total des décisions rendues	12,7 %	13 %	13,5 %	14,8 %	13,6 %



■ Évolution des délais de jugement

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

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

2020	2021	2022	2023	2024
7 mois 9 jours	5 mois 22 jours	6 mois 17 jours	6 mois 12 jours	6 mois 5 jours

Tableau 6 – Délai constaté de jugement des affaires ordinaires

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

2020	2021	2022	2023	2024
1 an 23 jours	1 an 11 jours	11 mois 17 jours	11 mois 12 jours	10 mois 27 jours

Tableau 7 – Durée moyenne de l'instance des 9 763 affaires réglées par les formations contentieuses du Conseil d'État en 2024 (données nettes)

Moins de 1 an	8 114
Entre 1 et 2 ans	1 392
Entre 2 et 3 ans	231
Plus de 3 ans	26



■ Évolution des affaires en stock

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

	2020	2021	2022	2023	2024
Premier ressort	1 250	1 255	1 114	1 208	1 070
Appels des jugements des tribunaux administratifs	283	20	40	16	16
Cassation, dont :	4 100	4 074	3 879	3 664	3 650
1. Cassation des décisions des cours administratives d'appel	2 340	2 246	2 166	2 132	1 985
2. Cassation des décisions des tribunaux administratifs statuant en référé	388	475	439	356	384
3. Cassation des décisions des tribunaux statuant en premier et dernier ressort hors référés	953	816	798	705	921
4. Cassation des décisions des juridictions administratives spécialisées	416	537	476	471	360
Autres	228	213	354	317	267
Total	5 861	5 562	5 837	5 205	5 003

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

Affaires enregistrées depuis		Moins de 1 an	Entre 1 et 2 ans	Entre 2 et 3 ans	Plus de 3 ans
2020	Ancienneté des 5 861 affaires en instance	81,6 %	16,2 %	1,8 %	0,4 %
2021	Ancienneté des 5 562 affaires en instance	83,2 %	15 %	1,6 %	0,2 %
2022	Ancienneté des 5 387 affaires en instance	84,9 %	12,8 %	1,8 %	0,5 %
2023	Ancienneté des 5 205 affaires en instance	86 %	12,2 %	1,5 %	0,3 %
2024	Ancienneté des 5 003 affaires en instance	85,3 %	12,8 %	1,5 %	0,4 %



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

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

	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre d'affaires réglées	872	1 264	1 217	1 013	1 533
Satisfaction totale ou partielle	138 15,8 %	250 19,8 %	176 19,8 %	122 14,5 %	159 10,4 %
Rejet	591 67,8 %	812 64,2 %	872 71,7 %	872 72,1 %	1 046 68,2 %
Renvoi au tribunal administratif	9 1 %	11 0,9 %	11 0,9 %	11 0,5 %	11 0,7 %
Autres (désistement, non-lieu)	134 15,4 %	191 15,1 %	158 13 %	156 15,4 %	317 20,7 %

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

2020	2021	2022	2023	2024
10 mois 27 jours	1 an 1 mois 7 jours	11 mois 19 jours	1 an 2 mois	1 an 26 jours

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

Tableau 12 – Nombre de dossiers enregistrés (données nettes sur 5 ans)

2020	2021	2022	2023	2024
43	93	499	89	11

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

2020	2021	2022	2023	2024
4 mois 2 jours	6 mois 20 jours	7 mois 1 jour	8 mois 12 jours	4 mois 26 jours



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

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

	2020	2021	2022	2023	2024
Pourvois en cassation enregistrés par type de décision attaquée					
Décisions des cours administratives d'appel	2 941	3 276	2 896	2 979	2 792
Décisions des TA statuant en référé	812	1 027	939	953	1 148
Décisions des TA statuant en premier et dernier ressort hors référés	1 273	1 400	1 305	1 277	1 618
Décisions des juridictions administratives spécialisées	894	1 453	1 145	998	757
Total	5 920	7 156	6 285	6 207	6 315
Affaires réglées sur pourvois en cassation par type de décision attaquée					
Décisions des cours administratives d'appel	3 238	3 360	2 869	3 006	2 951
Décisions des TA statuant en référé	715	940	974	1 036	1 121
Décisions des TA statuant en premier et dernier ressort hors référés	1 189	1 527	1 280	1 318	1 401
Décisions des juridictions administratives spécialisées	931	1 334	1 204	1 004	867
Total	6 073	7 161	6 327	6 364	6 340

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

Par type de décision attaquée	2020	2021	2022	2023	2024
Décisions des CAA	28,4 %	23,5 %	26,5 %	27,2 %	23,2 %
Décisions des TA statuant en référé	25,5 %	25,1 %	25,5 %	21,9 %	19,5 %
Décisions des TA statuant en premier et dernier ressort hors référés	26,7 %	24 %	23,6 %	27,3 %	23,5 %
Décisions des juridictions administratives spécialisées	11,8 %	11,8 %	9,3 %	12,1 %	13,9 %

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

	2020	2021	2022	2023	2024
Total de décisions rendues après admission	1 552	1 585	1 503	1 425	1 318
Total de décisions prononçant la cassation	931	940	876	904	766
Taux de cassation après admission	60 %	59,3 %	58,3 %	63,4 %	58,1 %
Taux de renvoi après cassation	42,9 %	39,8 %	39,3 %	36,3 %	34,5 %



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

2020	2021	2022	2023	2024
10 mois 14 jours	8 mois 12 jours	8 mois 23 jours	8 mois 10 jours	8 mois 19 jours

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

Ces tableaux sont en données brutes car il n’y a pas de « séries » à ce niveau de saisine.

	2020	2021	2022	2023	2024
Affaires enregistrées					
Référé-liberté	131	151	112	136	183
Référé-suspension	546	627	659	640	739
Référé « mesures utiles » et autres référés	65	185	118	135	188
Référé-provision	10	7	3	11	6
Référé en matière contractuelle	56	57	46	31	31
Référé fiscal	3	1	1	0	1
Total	811	1 028	939	935	1 148
Décisions rendues					
Référé-liberté	124	159	110	130	165
Référé-suspension	462	616	672	732	725
Référé « mesures utiles » et autres référés	56	111	130	135	181
Référé-provision	9	7	6	8	8
Référé en matière contractuelle	61	49	52	29	41
Référé fiscal	3	0	1	1	1
Total	715	942	971	1 035	1 121

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

2020	2021	2022	2023	2024
6 mois 9 jours	4 mois 25 jours	5 mois 20 jours	5 mois 10 jours	4 mois 16 jours



1.5. Activité des juridictions administratives spécialisées

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

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

L'existence des juridictions administratives spécialisées illustre la nécessité de recourir, dans certains domaines de l'activité juridictionnelle, à une technicité particulière. Elle permet également, dans ce cadre, de répondre au besoin de participation accrue des professionnels à l'organisation et à la gestion de leur champ d'activité. Le domaine de la discipline de certaines professions assujetties à des obligations déontologiques particulières constitue ainsi un terrain privilégié pour le développement de juridictions spécialisées. La reconnaissance du caractère juridictionnel des organismes en cause a pour conséquence l'octroi de garanties procédurales fortes aux justiciables concernés¹. Les juridictions spécialisées peuvent enfin être une réponse adaptée au développement d'un flux de contentieux très spécialisés, comme cela peut être observé dans le domaine du droit d'asile et, jusqu'à récemment, dans le domaine social², ou encore dans celui du contentieux du stationnement payant.

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

■ Caractéristiques communes attachées à leur institution et à leur fonctionnement

Le Conseil d'État apprécie la qualité de juridiction administrative spécialisée à l'aune des critères communs aux juridictions de l'ordre administratif. L'organisme en question doit disposer d'un pouvoir de décision³ et doit être collégial⁴. Par ailleurs, en vertu de sa décision d'Assemblée du 12 décembre 1953, *de Bayo*⁵, le Conseil d'État a posé la condition matérielle selon laquelle un organisme est une juridiction « *eu égard à la nature de la matière* » dans laquelle il intervient, « *quelles que soient les formes* » dans lesquelles il statue. L'exercice d'une mission de répression disciplinaire est décisif : il emporte en principe la qualification de juridiction de l'organisme considéré.

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

2. Comme développé *infra*, une réforme législative introduite en 2023 prévoit le transfert de la compétence de la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale vers les juridictions administratives de droit commun.

3. CE, 13 février 1980, *Nal*, n°s [09323 et 10591](#), rec., p. 82, concernant des commissions d'indemnisation des greffiers.

4. CE, Sec., 20 novembre 1970, *Bouez et UNEF*, n°s [77133 et 77297](#), rec., p. 690, *AJDA* 1971, p. 483.

5. CE, Ass., 12 décembre 1953, *de Bayo*, n° [9405](#), rec. p. 544.



Ainsi, par exemple, les conseils des ordres professionnels sont considérés comme ayant un caractère juridictionnel en tant seulement qu'ils statuent sur des poursuites disciplinaires et non en tant qu'ils exercent leurs autres attributions, telle l'inscription au tableau de l'ordre.

Ces juridictions bénéficient d'un ensemble d'attributions et de prérogatives attachées à l'exercice de leur mission juridictionnelle. Elles sont soustraites au pouvoir hiérarchique et elles jouissent de l'indépendance attachée à l'exercice de la justice administrative. Leurs jugements sont investis de l'autorité de la chose jugée et les dommages qu'elles causent éventuellement entraînent la mise en jeu de la responsabilité de l'État. Bien qu'elles puissent constituer des « *instances relevant d'autres personnes morales* » que l'État, les juridictions administratives spécialisées statuent en effet toutes au nom de ce dernier⁶.

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

➡ *V. infra « 3.3. Mission d'inspection des juridictions administratives ».*

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

■ La classification des juridictions administratives spécialisées

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

Le domaine du droit d'asile compte l'une des plus importantes, en termes de flux contentieux, des juridictions administratives spécialisées : la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), compétente pour statuer, notamment, sur les recours formés contre

6. CE, Sec., 27 février 2004, *Mme Popin*, n° [217257](#), rec., p. 86 ; AJDA 2004, p. 653.



les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) accordant ou refusant le statut de réfugié et la protection subsidiaire.

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

Le domaine social a longtemps été un secteur privilégié des juridictions administratives spécialisées. Mais après la suppression de la Commission centrale d'aide sociale fin 2018, les articles [56](#) et [60](#) de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 prévoient la suppression des tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale (TITSS) et, en appel, de la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale (CNTSS) au 31 décembre 2024, ainsi que le transfert de leurs contentieux aux juridictions administratives de droit commun. Le [décret n° 2024-1168](#) du 6 décembre 2024 fixe les modalités d'application de ce transfert et en particulier la désignation des tribunaux administratifs et de la cour administrative d'appel compétents⁷.

Née de la réforme du stationnement payant le 1^{er} janvier 2018, la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), située à Limoges, est compétente pour statuer, sur l'ensemble du territoire national, sur tous les litiges formés contre les forfaits post-stationnement qui remplacent les anciennes amendes en matière de stationnement. La création de cette nouvelle juridiction administrative s'inscrit dans la réforme de la politique du stationnement qui instaure, par ailleurs, un nouveau régime juridique du stationnement automobile avec la création notamment d'une redevance d'occupation du domaine due par le propriétaire du véhicule stationné ([article 63](#) de la loi n° 2014-58 du 2 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) et d'un forfait post-stationnement qui est dû en cas de non-paiement de cette redevance. Le [décret n° 2024-733](#) du 5 juillet 2024 renomme la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) en tribunal du stationnement payant (TSP) à compter du 1^{er} janvier 2025.

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

7. Les affaires sont transférées à 9 tribunaux spécialisés, dans le ressort de chaque cour administrative d'appel (Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Nancy, Paris, Toulouse et Versailles). Les litiges nés en Outre-mer sont confiés au tribunal administratif de Paris et les affaires relevant anciennement de la CNTSS sont attribuées à la CAA de Paris.



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

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

Face à ces enjeux structurels, la Cour a mis en œuvre rapidement cette réforme tout en maintenant un niveau d’activité élevé.

Avec 56 497 recours enregistrés en 2024, le nombre de recours baisse de 13 % par rapport à l’année 2023, pour atteindre un niveau équivalent à celui constaté dans les années 2017-2018.

Avec 61 593 décisions, le nombre de décisions rendues par la CNDA en 2024 a baissé de 8,4 % par rapport à 2023. Ce chiffre est lié à la diminution des recours mais reste bien supérieur aux entrées.

Le taux de couverture s’élève à 109 %, ce qui a permis de réduire à nouveau le nombre d’affaires en attente d’être jugées. Avec 22 194 affaires en instance fin 2024, le nombre d’affaires en instance représente moins de 5 mois d’activité.

Les délais de jugement ont continué à évoluer favorablement en 2024.

Le délai prévisible moyen (DPM) s’établit à 4 mois et 9 jours, soit une baisse de 13 jours par rapport à 2023.

Le délai moyen constaté (DMC), seul indicateur pertinent pour évaluer l’atteinte des objectifs tels que fixés par le législateur, s’établit à 5 mois et 9 jours contre 6 mois et 3 jours fin 2023. Le DMC par type de procédure s’élève à 5 mois et 23 jours pour les affaires à juger selon la procédure normale, contre 6 mois et 26 jours fin 2023 et à 4 mois et 11 jours pour les affaires à juger selon la procédure accélérée, contre 4 mois et 29 jours fin 2023.

S’agissant de la jurisprudence, l’année 2024 a suscité plusieurs avancées sur des notions cardinales du contentieux de l’asile, notamment, grâce à l’identification d’un nouveau motif de persécution susceptible d’aboutir à la reconnaissance de la qualité de réfugié : l’appartenance au groupe social des femmes afghanes.

1. Les recours

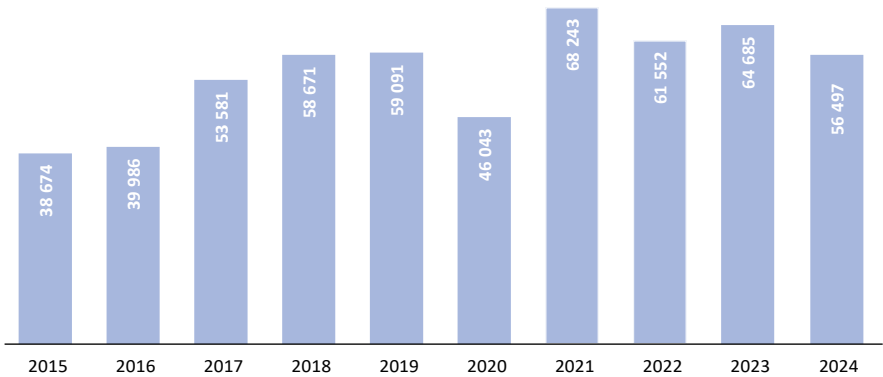
Avec 56 497 recours enregistrés en 2024, le nombre de recours a baissé de 13 %, soit un volume comparable à celui des années 2017-2018. L’augmentation des protections accordées par l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) en 2024, en particulier aux ressortissants ukrainiens et haïtiens que la jurisprudence de la CNDA protège largement, explique ce recul.



• Évolution du nombre de recours

	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre	46 043	68 243	61 552	64 685	56 497
Évolution	- 22 %	48 %	- 10 %	+ 5 %	- 13 %

Graphique – Évolution des recours 2015-2024



Taux de recours contre les décisions de l’OFPR

2020	2021	2022	2023	2024
84,1 %	81 %	81 %	88 %	84 %

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

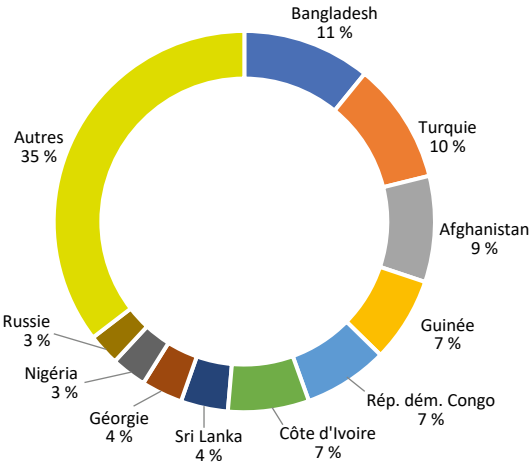
PAYS (par ordre décroissant 2024)	Entrées 2024	Part dans le total des entrées	Évolution 2024/2023
Bangladesh	6 143	11 %	- 24 %
Turquie	5 800	10 %	- 17 %
Afghanistan	5 081	9 %	- 8 %
Guinée	4 070	7 %	24 %
République démocratique du Congo	4 050	7 %	- 11 %
Côte d’Ivoire	3 855	7 %	16 %
Sri Lanka	2 265	4 %	54 %
Géorgie	1 979	4 %	- 54 %
Nigéria	1 697	3 %	- 23 %
Russie	1 526	3 %	12 %
Arménie	1 319	2 %	-14 %
Pakistan	1 146	2 %	- 25 %
Soudan	913	2 %	20 %
Albanie	885	2 %	- 57 %



PAYS (par ordre décroissant 2024)	Entrées 2024	Part dans le total des entrées	Évolution 2024/2023
Mauritanie	816	1 %	– 23 %
Somalie	782	1 %	– 11 %
Congo	774	1 %	– 11 %
Angola	733	1 %	37 %
Haïti	718	1 %	– 11 %
Tchad	700	1 %	– 2 %
Autres	11 215	20 %	– 11 %
Total général	56 497	100 %	– 13 %

Les dix premiers pays concentrent, à eux seuls, 64,6 % de l’activité contentieuse de la Cour et les vingt premiers pays, 80,1 %.

Graphique – Les 10 principaux pays de provenance en 2024



2. L’activité juridictionnelle

Le nombre de décisions a légèrement baissé en 2024, avec 61 593 affaires jugées (– 7,18 %).

	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre	42 025	68 403	67 142	66 358	61 593
Évolution	– 37 %	+ 63 %	– 2 %	– 1 %	– 7,18 %

- Répartition des décisions par modalité de jugement

	TOTAL	Part sur l’ensemble des décisions
Décisions prises par des formations de jugement	41 857	68 %
<i>dont décisions prises par une formation collégiale</i>	32 096	77 %
<i>dont décisions prises par un président statuant seul</i>	9 761	23 %
Ordonnances sans intervention d’une formation de jugement	19 736	32 %
TOTAL	61 593	100 %



Décisions prises par des formations de jugement : les formations de jugement ont rendu 41 857 décisions en 2024, ce qui représente 68 % de l’activité globale de la Cour.

Décisions prises par des formations collégiales : les formations collégiales de jugement ont rendu, en 2024, 32 096 décisions à la suite de 4 230 audiences, ce qui représente 77 % des décisions rendues par des formations de jugement.

Décisions prises par un président statuant seul : 9 761 décisions ont été rendues au cours de 1 360 audiences à juge unique, ce qui représente 23 % des décisions rendues par des formations de jugement.

Ordonnances : 19 736 ordonnances ont été prises, représentant 32 % de l’activité globale de la Cour, un taux resté stable par rapport à 2023 (32 %).

Taux de protection : en 2024, la CNDA a reconnu le statut de réfugié ou octroyé la protection subsidiaire à 13 106 personnes soit 21,3 % des requérants, contre 20,5 % en 2023.

Taux d’annulation des décisions pour les vingt premiers pays parmi les sorties

Pays	Affaires traitées en 2023	2024							Évolution du taux de protections accordées par rapport à 2023
		Affaires traitées en 2024	Affaires traitées hors non-lieux, forclusions, et désistements	Annulation et octroi d'une protection	Taux de protection	dont protections subsidiaires	Annulations et renvois à l'OPRA	Taux d'annulation	
Bangladesh	6168	8280	8201	876	10,6 %	218	6	10,65 %	- 5,4 %
Turquie	7558	6571	6434	1060	16,1 %	89	32	16,62 %	- 13,9 %
Afghanistan	5496	5754	5720	2232	38,8 %	584	16	39,07 %	- 4,4 %
Rép. dém. Congo	3765	4232	4182	904	21,4 %	501	13	21,67 %	12 %
Guinée	2841	3954	3900	803	20,3 %	172	30	21,07 %	- 11,4 %
Côte d'Ivoire	3359	3444	3394	947	27,5 %	211	32	28,43 %	2,2 %
Géorgie	4270	2411	2347	99	4,1 %	43	10	4,52 %	46,4 %
Nigéria	2834	2028	2008	365	18 %	75	23	19,13 %	0,6 %
Sri Lanka	1504	1778	1711	436	24,5 %	61	1	24,58 %	7 %
Pakistan	1397	1428	1395	119	8,3 %	36	3	8,54 %	- 3,5 %
Russie	1055	1404	1376	447	31,8 %	43	15	32,91 %	10,4 %
Arménie	1526	1343	1330	76	5,7 %	43	1	5,73 %	21,3 %
Albanie	2306	1144	1118	111	9,7 %	93	3	9,97 %	70,2 %



Pays	Affaires traitées en 2023	2024							Évolution du taux de protections accordées par rapport à 2023
		Affaires traitées en 2024	Affaires traitées hors non-lieux, forclusions, et désistements	Annulation et octroi d'une protection	Taux de protection	dont protections subsidiaires	Annulations et renvois à l'OFPPRA	Taux d'annulation	
Somalie	2334	991	981	440	44,4 %	345	7	45,11 %	15 %
Congo	900	975	956	111	11,4 %	47	1	11,49 %	3,6 %
Mauritanie	1133	952	943	117	12,3 %	10	2	12,50 %	- 20,6 %
Soudan	951	936	926	628	67,1 %	415	1	67,20 %	18,6 %
Colombie	770	826	792	133	16,1 %	101		16,10 %	22,9 %
Tchad	1054	737	727	159	21,6 %	49	3	21,98 %	30,1 %
Égypte	585	735	722	203	27,6 %	28	4	28,16 %	3,4 %
Autres	13 972	11670	11421	2840	24,3 %	1278	29	24,58 %	11 %
Total général	66 358	61 593	60 584	13 106	21,3 %	4 442	232	21,7 %	3,9 %

3. Délai moyen de jugement

Le délai prévisible moyen de jugement (DPM) diminue : fin 2024, il a atteint 4 mois et 9 jours contre 4 mois et 22 jours fin 2023.

Le délai moyen constaté (DMC) s'est de nouveau amélioré en 2024. Il baisse de 24 jours par rapport à 2023 et passe à 5 mois et 9 jours

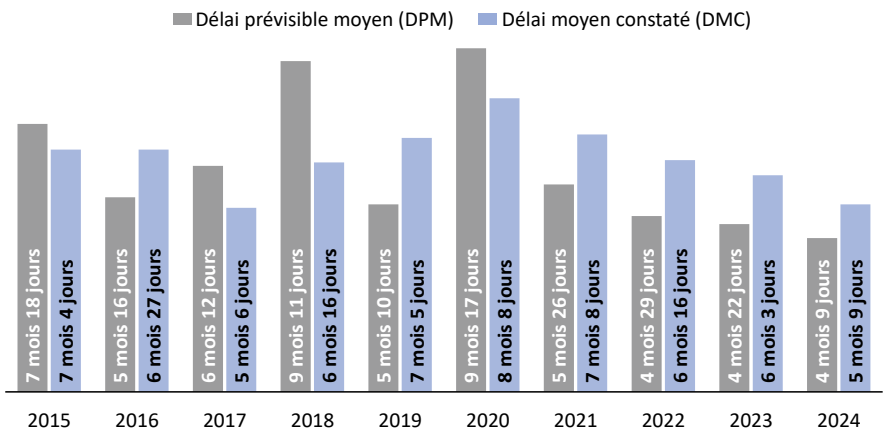
	2020	2021	2022	2023	2024
Délai prévisible moyen (DPM) ^(a)	9 mois, 17 jours	5 mois, 25 jours	4 mois, 29 jours	4 mois, 22 jours	4 mois, 9 jours
Délai moyen constaté (DMC) ^(b)	8 mois, 8 jours	7 mois, 8 jours	6 mois, 16 jours	6 mois, 3 jours	5 mois, 9 jours
Délai moyen constaté pour les « recours à 5 mois »	10 mois, 19 jours	8 mois, 16 jours	7 mois, 5 jours	6 mois, 26 jours	5 mois, 23 jours
Délai moyen constaté pour les « recours à 5 semaines »	3 mois, 21 jours	4 mois	5 mois, 8 jours	4 mois, 29 jours	4 mois, 11 jours

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

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



Graphique – Évolution des délais prévisibles moyens (DPM) et délais moyens constatés (DMC), 2015-2024



4. Un nombre d’affaires en instance contenu

Le taux de couverture de 109 % a permis de réduire le nombre d’affaires en instance qui est passé de 26 132 en 2023 à 22 194 en 2024, soit moins de cinq mois d’activité pour la Cour.

	2020	2021	2022	2023	2024
Stock au 31/12	33 513	33 353	27 763	26 132	22 194

5. Taux de renvoi

La part des renvois des affaires enrôlées effectivement et renvoyées est de 28,4 % en 2024 contre 25,8 % en 2023.

	2020	2021	2022	2023	2024
Taux de renvoi	39,4 %	32,3 %	33 %	25,8 %	28,4 %

6. Évolution de la représentation des parties

	2020	2021	2022	2023	2024
Toutes décisions	89,3 %	93,6 %	88 %	87,2 %	88,4 %
dont au titre de l’AJ	82,6 %	82,3 %	80 %	78,3 %	79,2 %
Décisions prises en audience	96 %	97,7 %	91 %	89,6 %	89,4 %
dont au titre de l’AJ	85,6 %	84,4 %	81 %	78,1 %	79,8 %



7. Évolution de l'aide juridictionnelle (AJ)

	2020 94,8 %*	2021 95,4 %*	2022 94,2 %*	2023 97,1 %*	2024 96,7 %*
	Nombre et évolution 2020/2019	Nombre et évolution 2021/2020	Nombre et évolution 2022/2021	Nombre et évolution 2023/2022	Nombre et évolution 2024/2023
Demandes d'AJ	39 788 – 23,3 %	61 015 53,4 %	58 665 – 3,9 %	55 979 – 4,6 %	50 350 – 10 %
Décisions rendues	42 261 – 18,5 %	62 890 – 48,8 %	58 256 – 7,4 %	61 183 + 5 %	50 731 – 17 %
Dont admission	40 105 – 17,8 %	59 981 + 49,5 %	55 250 – 7,9 %	59 415 + 7,5 %	49 075 – 17,4 %

*Taux d'admission à l'aide juridictionnelle

8. Pourvois en cassation devant le Conseil d'État

En 2024, 461 décisions rendues par la Cour nationale du droit d'asile ont fait l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État (652 décisions en 2023), dont 24 pourvois introduits par l'OFPRA et 437 pourvois introduits par des requérants.

	2020	2021	2022	2023	2024
	Nombre et évolution 2020/2019	Nombre et évolution 2021/2020	Nombre et évolution 2022/2021	Nombre et évolution 2023/2022	Nombre et évolution 2024/2023
Nombre d'affaires enregistrées par le Conseil d'État	614 – 32,2 %	1 051 + 71,2 %	810 – 22,9 %	652 – 19,5 %	461 – 29,3 %
dont issues du directeur de l'OFPRA	17 – 22,7 %	36 + 111,8 %	22 – 38,9 %	45 + 104,5 %	24 – 46,7 %
dont issues des requérants	597 – 32,4 %	1 015 + 70 %	788 – 22,4 %	607 – 22,9 %	437 – 28 %
Nombre de décisions rendues par le Conseil d'État	644 – 25,6 %	933 + 44,9 %	835 – 10,5 %	668 – 43,4 %	592 – 11,4 %
dont pourvois admis partiellement ou totalement	42 – 14,3 %	51 + 21,4 %	52 + 2 %	62 + 19,2 %	55 – 11,3 %
Décisions rendues après admission en cassation	49 + 28,9 %	59 + 20,4 %	42 – 28,8 %	49 + 16,6 %	65 + 32,6 %
dont donnant satisfaction partielle ou totale	30 + 15,4 %	38 + 26,7 %	35 – 7,9 %	40 + 14,3 %	43 + 7,5 %
dont rejets, non-lieux et désistements	19 + 58,3 %	21 + 10,5 %	7 – 66,7 %	9 + 28,6 %	20 + 122,2 %

À l'issue de la procédure d'admission, le Conseil d'État s'est prononcé sur 55 pourvois (contre 62 en 2023) et a censuré 43 décisions (contre 40 en 2023), renvoyant l'affaire à la CNDA pour qu'elle statue à nouveau.



1.5.2. Activité des juridictions spécialisées en matière de discipline professionnelle

- **La Commission des sanctions de la Haute autorité de l'audit (H2A)** succède à la formation restreinte du Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C). Elle exerce les compétences prévues au 7° de l'[article L. 820-1](#) du code de commerce – dans sa rédaction issue de l'[ordonnance n° 2023-1142](#) du 6 décembre 2023 portant transposition de la [directive n° \(UE\) 2022/2464](#) du 14 décembre 2022 dite CSRD – et prononce des sanctions au vu de procédures dont elle est saisie dans le cadre de procédures « de droit commun », de procédures simplifiées ou encore de compositions administratives par la Haute autorité de l'audit.
- Depuis le 1^{er} janvier 2024, la H2A, en qualité d'autorité de régulation des commissaires aux comptes et des auditeurs des informations en matière de durabilité et des organismes tiers indépendants, assure les missions dévolues au H3C et s'est vu confier de nouvelles missions en lien avec la régulation de la certification des informations en matière de durabilité. La Commission des sanctions a tenu sa première séance le 1^{er} avril 2024.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
33*	27	17	43

* Stock corrigé d'affaires jugées mais non comptabilisées au titre de l'année précédente.

- **La Chambre de discipline de la Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle (CNCPI)** a été créée par la [loi n° 90-1052](#) du 26 novembre 1990 ; son rôle et son mode de fonctionnement ainsi que les conditions et les modalités d'accès et d'exercice de la profession de Conseil en propriété industrielle sont définis dans le Livre 4 du code de propriété intellectuelle et par l'[arrêté du 31 janvier 2017](#) portant approbation de son règlement intérieur. En vertu de l'[article L. 422-10](#) du code de la propriété intellectuelle, elle est compétente pour juger « *toute personne physique ou morale exerçant la profession de conseil en propriété industrielle qui se rend coupable soit d'une infraction définie par la loi ou ses textes d'application, soit de faits contraires à la probité, à l'honneur ou à la délicatesse, même s'ils sont extra-professionnels* ». Elle peut prononcer l'une des mesures disciplinaires suivantes : avertissement, blâme, radiation temporaire ou définitive.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
4	4	5	4*

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

- **Les sections disciplinaires des ordres professionnels** ont été instituées au bénéfice de nombreuses professions réglementées : architectes, chirurgiens-dentistes, experts-comptables, géomètres experts, infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes, orthoptistes, médecins, pharmaciens, sage-femmes, vétérinaires... Pour les professions médicales, les Chambres disciplinaires nationales des conseils nationaux



des ordres sont compétentes pour connaître en appel des manquements aux règles déontologiques des décisions des chambres de première instance.

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

**Aperçu statistique de l'activité de juridictions spécialisées
en matière de discipline professionnelle en 2024**

	Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
Conseil national de l'ordre des médecins				
Chambre disciplinaire nationale	626	503	377	752
Section des assurances sociales ⁽¹⁾	45	5	26	23
Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes				
Chambre disciplinaire nationale	92	123	116	84 ⁽²⁾
Section des assurances sociales	16	27	17	20 ⁽³⁾
Conseil national de l'ordre des pharmaciens				
Chambre de discipline nationale	150	92	130	112
Section des assurances sociales	8	6	7	7
Conseil national de l'ordre des sage-femmes				
Chambre disciplinaire nationale	5	10	10	5
Section des assurances sociales	0	0	0	0
Conseil national de l'ordre des infirmiers				
Chambre de discipline nationale	246	85	106	225
Section des assurances sociales	42	6	1	47
Conseil national de l'ordre des masseurs kinésithérapeutes				
Chambre disciplinaire nationale	111	89	93	107
Section des assurances sociales	13	7	11	9
Conseil national de l'ordre des pédicures podologues				
Chambre de discipline nationale	27	7	11	23
Section des assurances sociales	0	0	0	0
Autres ordres				
Chambre nationale de discipline de l'ordre des vétérinaires	27	22	23	26
Chambre nationale de discipline des architectes	31	11	35	7
Chambre nationale de discipline de l'ordre des experts-comptables	21	20	1	40
Conseil supérieur de l'ordre des géomètres-experts	56	22	32	46

⁽¹⁾ Concernant la section des assurances sociales du CNOM : le chiffre 26 dénombre 1 orthophoniste et le chiffre 23 englobe 2 orthophonistes et 4 orthoptistes.

⁽²⁾ ⁽³⁾ Concernant les juridictions disciplinaires du CNOCD : stock corrigé d'affaires jugées mais non comptabilisées au titre d'années antérieures.



■ **Le Conseil national de l’enseignement supérieur et de la recherche (CNESER)** exerce le pouvoir disciplinaire en appel des décisions des sections disciplinaires des universités en vertu des dispositions des [articles L. 232-2](#) et suivants du code de l’éducation. Il statue en appel et en dernier ressort sur les jugements rendus en matière contentieuse et en matière disciplinaire par les conseils académiques de l’éducation nationale et sur les décisions prises par la commission des titres d’ingénieurs relatives aux écoles privées légalement ouvertes qui demandent à délivrer les diplômes d’ingénieur. Le CNESER disciplinaire intervient aussi en saisine directe quand la juridiction de première instance n’a pas statué dans les six mois qui ont suivi sa saisine par le chef d’établissement ou par le recteur.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
72	47	53	66

1.5.3. Activité des juridictions spécialisées en matière sociale

■ **La Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale** est une juridiction administrative spécialisée qui connaît des litiges relatifs aux décisions par lesquelles les autorités publiques allouent des ressources aux établissements de santé et aux établissements et services sociaux ou médico-sociaux, publics ou privés. Elle statue en appel sur les affaires jugées en première instance par cinq tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale. Ces juridictions ont connu une importante réforme visant à en renforcer les garanties d’impartialité, conformément aux préconisations de l’étude du Conseil d’État sur l’avenir des juridictions spécialisées dans le domaine social (publiée en 2004) afin de rendre leur composition et les règles de leur fonctionnement compatibles avec les principes généraux applicables à toutes les juridictions et les exigences de l’[article 6 § 1](#) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme et des libertés fondamentales. Cette réforme a été réalisée par l’[ordonnance n° 2005-1088](#) du 1^{er} septembre 2005 et son [décret d’application n° 2006-233](#) du 21 février 2006. Les nouvelles dispositions ont été intégrées aux articles [R. 351-15 à R. 351-41](#) du code de l’action sociale et des familles.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
42	114*	44	112

* Le nombre de requêtes en appel a augmenté de 200 % en 2024 suite à l’évolution du nombre d’audiences tenues par les 5 tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale (TITTS), visant à réduire au maximum le stock des dossiers pendants à transférer dans les juridictions administratives de droit commun. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2025, date d’entrée en vigueur de la réforme du contentieux tarifaire, ce dernier est transféré dans les juridictions administratives de droit commun et, concernant la CNTSS, vers la cour administrative d’appel de Paris.



1.5.4. Activité de la commission du contentieux du stationnement payant

La **Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP)** est en charge des recours en matière de stationnement des véhicules sur voirie. Ce nouveau champ de compétence du juge administratif a été instauré en 2018, à la suite de la dépenalisation du stationnement payant par la [loi n° 2014-58](#) du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

La CCSP, désormais dénommée Tribunal du stationnement payant depuis le 1^{er} janvier 2025 ([décret n° 2024-733](#) du 5 juillet 2024) afin de mieux rendre compte de sa nature juridictionnelle, a vu ses missions et sa composition fixées par les ordonnances des 23 janvier et 9 avril 2015, codifiées au code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les articles [L. 2333-87](#) et suivants ainsi que [R. 2333-120-20](#) et suivants du CGCT organisent la procédure de contestation des avis de paiement de forfait de post-stationnement à deux niveaux. L'automobiliste adresse un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) à l'autorité compétente mentionnée sur l'avis de paiement (la collectivité ou la société chargée de la surveillance du stationnement) dans un délai maximum d'un mois à compter de la date de notification de l'avis de paiement. En cas de rejet total (explicite ou implicite) ou partiel (impliquant l'émission d'avis de paiement rectificatif) du RAPO, un nouveau délai d'un mois s'applique pour contester la décision de rejet devant la CCSP. Les décisions de la commission peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État.

Affaires en instance au 1 ^{er} janvier	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance au 31 décembre
216 877	201 705*	146 376**	279 966

* Chiffres provisoires communiqués par le greffe de la CCSP en raison des délais dans l'enregistrement des plis reçus.

** La notion d'affaires jugées **est impropre** pour la CCSP qui **raisonne en termes de sorties** qui recouvrent les affaires jugées proprement dites (113 972) et les requêtes faisant l'objet d'une renonciation à action (32 404).



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

2.1. L'année contentieuse 2024 du Conseil d'État

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

L'UNITÉ DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Les citoyens attendent de la juridiction administrative qu'elle tranche les litiges qui lui sont soumis, bien sûr avec justesse en droit, mais aussi avec célérité, aux termes de décisions compréhensibles car bien motivées, et de manière égale sur le territoire grâce à l'unité de la jurisprudence.

S'agissant de la célérité, la juridiction peut faire valoir encore en 2024 un bilan très honorable : le délai moyen de jugement reste globalement à un niveau très satisfaisant, de 1 an et un peu moins de 5 mois devant les tribunaux administratifs, d'un peu moins de 12 mois devant les cours administratives d'appel et d'un peu moins de 11 mois devant le Conseil d'État. Les tribunaux administratifs ont dû cependant faire face à une augmentation considérable du nombre de requêtes, de 8,4 %, pour un total de près de 279 000. Je souhaite dire, au terme de quatre années à la présidence de la section du contentieux, mon admiration et mon respect pour nos collègues des tribunaux et des cours, ainsi que leurs agents de greffe, qui sont confrontés à une hausse de la demande de justice administrative, et qui font face, qui s'organisent avec intelligence et dévouement, pour juger l'urgence (les référés devant les tribunaux ont augmenté de 61 % depuis 2019, pour atteindre le nombre de plus de 56 000 en 2024) et le fond, avec des dossiers dans certaines matières de plus en plus complexes (l'urbanisme et l'environnement) ou de plus en plus nombreux, avec les contentieux dits « de masse ». Ils sont en première ligne, avec en outre de plus en plus de dossiers sensibles politiquement ou socialement. Hommage leur soit rendu, et particulièrement à nos collègues de Nouvelle-Calédonie et de Mayotte qui, dans des circonstances difficiles, ont assuré la continuité du service public de la justice administrative, et bien sûr à ceux qui ont fait l'objet de mises en cause personnelles ces derniers temps.



S'agissant de l'unité, l'année 2024 a une fois de plus permis d'avoir de nombreuses et diversifiées relations entre le Conseil d'État et les juridictions du fond. Le vice-président s'est rendu dans les tribunaux et les cours, au rythme d'environ une rencontre par mois, avec chaque fois une séquence passionnante et stimulante d'échanges sur la jurisprudence entre les magistrats et le président de la section du contentieux. Des rencontres entre la section du contentieux et les juridictions du fond le souhaitant ont été organisées, en général dans une cour avec les tribunaux de son ressort. À plusieurs reprises, avant de trancher des questions importantes pour le travail des tribunaux et des cours, parce que touchant à la procédure contentieuse, la section du contentieux a procédé, comme elle s'y était engagée il y a quatre ans, à la consultation d'un certain nombre de chefs de juridiction pour mesurer les conséquences des décisions qu'elle aurait à rendre. Trois fois dans l'année, les présidentes et présidents de cours administratives d'appel, le président de la section du contentieux, le secrétariat général et la présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives se sont réunis pour échanger sur la jurisprudence et sur la situation générale des cours. Et une fois par mois, la désormais traditionnelle réunion par *Skype* entre les chefs de juridiction, le secrétariat général et le président de la section a eu lieu, pour échanger des informations pratiques.

La juridiction administrative est une belle équipe, qui travaille dans l'échange et le partage, avec comme unique objectif la qualité du service rendu à l'usager du service public dont elle a la charge. L'unité de la jurisprudence est, dans ces conditions, non pas une discipline imposée d'en haut, par la section du contentieux, mais une ascèse collective, qui suppose que la section écoute et entende les questionnements que ses décisions suscitent chez les juges du fond.

S'agissant de la compréhension par les parties au litige et par le plus grand nombre de ses décisions, la juridiction administrative a depuis plusieurs années engagé un double mouvement.

Pour rendre ses décisions davantage compréhensibles par elles-mêmes, elle a d'abord développé substantiellement leur motivation, pour dérouler de la façon la plus claire le syllogisme qui conduit à la solution retenue. Un simple coup d'œil comparatif entre les décisions actuelles et les décisions plus anciennes permet de s'en rendre compte. Mais elle n'a pas pour autant choisi d'emprunter la formule utilisée par certaines juridictions étrangères ou les cours européennes, consistant notamment à retracer dans la décision elle-même tous les états par lesquels la formation de jugement est passée avant d'arriver à la solution et à rappeler expressément toute la jurisprudence topique et ses évolutions. Ces formules développées ont leurs partisans, mais le reproche principal qui peut leur être fait est celui de la difficulté à lire des décisions extrêmement longues et à suivre le fil du raisonnement. S'agissant de la jurisprudence sur laquelle repose ou dont s'inspire la solution, il est vrai que les conclusions des rapporteurs publics permettent, pour la juridiction administrative, d'en avoir un éclairage complet sans alourdir la décision elle-même. Et ces conclusions permettent aussi l'exposé de l'ensemble des solutions possibles, de sorte que la décision elle-même peut aller droit au but.

Ensuite, toujours dans le même objectif de rendre ses décisions plus spontanément lisibles, la juridiction administrative est passée au style direct, abandonnant non



pas le « considérant », mais se bornant à le cantonner, au début des motifs, à la formule « considérant ce qui suit ». Bel exemple de conciliation entre la tradition historique et la modernisation. La principale crainte exprimée lorsque cette évolution était envisagée il y a quelques années était que la libération de la discipline des « considérant » ne conduise à rendre les décisions bavardes. Il n'en a rien été.

Mais au-delà de ces évolutions salutaires, la communication sur les décisions est apparue nécessaire, et de plus en plus nécessaire. Un nombre croissant de décisions fait l'objet d'un intérêt médiatique, qui plus est, pour les référés, dans une coïncidence temporelle avec l'intérêt suscité par la décision administrative contestée elle-même. L'existence de la caisse de résonance des réseaux sociaux accentue encore l'écho des décisions juridictionnelles. Pour expliciter ces décisions, prévenir leur mauvaise compréhension ou les resituer dans leur contexte, des communiqués de presse, mais aussi des explications directes aux journalistes qui le souhaitent, sont indispensables. La juridiction, à ses trois niveaux, y a de plus en plus recours. L'exercice est délicat, car une explication ou une explicitation ne peut s'éloigner aussi peu que ce soit des termes de la décision juridictionnelle, eux-mêmes très soigneusement pesés. Et comme une juridiction ne peut descendre dans l'arène pour répliquer à une contestation de ses décisions qui serait fondée sur une lecture erronée de ce qu'elle a jugé, il faut qu'elle prévienne les incompréhensions. Pour le reste bien sûr, dans une démocratie, les critiques des jugements sont possibles, avec la limite qu'elles ne sauraient déborder sur la remise en cause de l'autorité de la chose jugée ou de la légitimité de la juridiction.

*

* *

L'année 2024 a apporté sa moisson de décisions du Conseil d'État statuant au contentieux destinées à faire jurisprudence. Le « [Petit Combarrous](#) » commente ci-après les plus importantes. On peut ici en retenir particulièrement quatre.

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

Cette affaire pouvait apparaître à première vue banale : la question posée était celle de l'éventuelle atteinte à l'impartialité d'un tribunal administratif saisi d'un litige entre un département et un de ses anciens agents, du fait de la présence au sein de la formation de jugement d'un magistrat qui avait exercé au sein des services du département les fonctions de chef du service juridique et contentieux. Mais ce litige offrait l'occasion, précieuse dans la période où l'indépendance et l'impartialité des juges sont plus qu'auparavant remises en cause, de rappeler ce que sont ces exigences essentielles pour toute juridiction, ce que sont leurs fondements juridiques et ce que sont les garanties dont elles sont entourées. Ainsi cette décision rendue par l'assemblée du contentieux rappelle solennellement qu'« *en vertu des principes généraux applicables à la fonction de juger dans un État de droit, la justice doit être rendue par une juridiction indépendante et impartiale* ». Il s'ensuit que « *toute personne appelée à y siéger doit se prononcer en toute indépendance, à l'abri de toute pression* », que « *sa participation au jugement d'une affaire implique qu'elle exerce cette fonction en toute impartialité, sans parti pris ni préférence à l'égard*



de l'une des parties ». La décision souligne que « le principe d'indépendance de la juridiction administrative (...) découle du principe de la séparation des pouvoirs » et 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 à assurer le respect de ce principe ». Après avoir décliné les règles et précautions relatives à l'impartialité des membres de la formation de jugement, l'assemblée du contentieux a écarté en l'espèce le moyen tiré de ce que la formation de jugement aurait été irrégulièrement composée, compte tenu de l'absence de participation du magistrat en cause au traitement de l'affaire, lorsqu'il travaillait pour le département, de la nature des fonctions qu'il avait exercées au sein du département, de l'objet du litige, de caractère individuel, et du délai écoulé depuis qu'il avait cessé de travailler pour le département.

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

Cette décision rendue également par la formation la plus solennelle du contentieux a posé le principe que « la juridiction administrative est compétente pour connaître de conclusions indemnitaires tendant à la mise en cause de la responsabilité sans faute de l'État, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, du fait de décisions non détachables de la conduite des relations internationales de la France », certes sous les conditions classiquement applicables à une telle action en responsabilité, et sous celle de ne pas interférer avec les objectifs ou la mise en œuvre de la politique extérieure de la France. Elle vient heureusement compléter le régime de responsabilité de l'État du fait de son action internationale, même si les occurrences de sa mise en œuvre seront par construction relativement rares.

CE, Sect., 19 décembre 2024, *M.B.*, [n° 490157](#) et *M. A.*, [n° 490952](#), rec.

Par ces deux décisions, la section du contentieux a défini les conséquences qui découlent, pour les sanctions prises à l'encontre des agents publics et pour les sanctions prises par les juridictions ordinaires, de l'extension au-delà de la matière pénale du droit de se taire décidée dans plusieurs décisions récentes par le Conseil constitutionnel. Ces deux décisions permettent d'éclairer les autorités administratives investies du pouvoir disciplinaire et les ordres professionnels sur les nouvelles obligations qui découlent pour eux de cette extension, s'agissant notamment du ou des moments où la personne poursuivie doit se voir notifier le droit qu'elle a de ne pas s'auto-incriminer, mais aussi les juridictions sur les conditions dans lesquelles la méconnaissance de ces obligations peuvent ne pas entacher d'illégalité la sanction prononcée.

*

* *



Pour la première fois, l'édition 2024 des Entretiens du Conseil d'État « contentieux » a été consacrée au contentieux fiscal. La perspective retenue par les organisateurs était celle de l'analyse de l'équilibre entre les pouvoirs de l'administration fiscale et les garanties offertes au contribuable, à travers quatre tables rondes consacrées à la sécurité juridique, au conflit de normes, à l'abus de droit et à la répression fiscale. Ouverts par un propos historique du grand témoin Noël Chahid-Nourai, les débats ont permis d'illustrer les spécificités du contentieux fiscal. Mais ils ont aussi permis d'aborder de façon pédagogique un contentieux à tort souvent jugé comme réservé aux spécialistes, et, par le passé, regardé comme moins noble que le contentieux général dominé par l'excès de pouvoir. Le consentement à l'impôt est au fondement des démocraties, et la qualité de contribuable est sans doute celle qui est la plus universelle. Les questions traitées concernent donc le plus grand nombre. Les débats ont permis d'illustrer à quel point ce pan de l'action publique est marqué par une protection forte du contribuable, pendant nécessaire à des pouvoirs très contraignants de l'administration, à quel point aussi ce droit est source d'inspiration pour les autres domaines de l'action publique (rescrit, droit à l'erreur, opposabilité de la doctrine administrative).



2.2. Analyse d'une sélection d'arrêts et de jugements marquants des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs

• • • **Avertissement** : la présente rubrique présente un choix de décisions émanant des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs. Ce choix, nécessairement très limité au regard de la production annuelle de ces juridictions, a été opéré parmi la sélection effectuée par les chefs des juridictions eux-mêmes, en fonction de l'intérêt que ces décisions étaient susceptibles de présenter pour les lecteurs du rapport annuel, que ce soit du point de vue de leur importance économique ou, politique, ou qu'il s'agisse de la mise en œuvre d'une législation ou d'une question de droit nouvelle. **Ce choix ne saurait préjuger du caractère définitif de ces décisions, certaines faisant d'ailleurs l'objet d'un appel ou d'un pourvoi en cassation au 31/03/2025 (l'exercice de ces voies de recours étant le cas échéant signalé dans le texte), ni de la confirmation par le Conseil d'État de la solution qu'elles retiennent.**

2.2.1. Actes législatifs et réglementaires

■ **Illégalité du règlement intérieur du conseil municipal d'une commune en tant qu'il prévoit que le catalan pourra être utilisé pour présenter les projets de délibérations et pour débattre**

Le règlement intérieur de la commune d'Amélie-les-Bains-Palalda a été modifié par une délibération pour permettre aux conseillers municipaux de présenter les délibérations et de s'exprimer en catalan avec obligation simultanée d'une traduction en français.

En permettant aux conseillers municipaux de s'exprimer directement au cours des séances du conseil municipal dans une langue autre que le français, la délibération méconnaît l'[article 2](#) de la Constitution, alors même qu'elle prévoit l'obligation d'accompagner cette expression d'une traduction en français. La circonstance que l'usage du catalan constitue une faculté, et non une obligation, est sans incidence à cet égard. Ce même article 2 de la Constitution ne fait, en revanche, pas obstacle à ce que la présentation des délibérations et les interventions des conseillers municipaux, une fois exprimées en français, puissent faire l'objet d'une traduction en catalan (CAA Toulouse, 12 décembre 2024, *Commune d'Amélie-les-Bains-Palalda*, n° [23TL01383](#)).

■ Annulation de la délibération reconnaissant la langue créole comme langue officielle de la Martinique

Saisi par le préfet d'une délibération de l'assemblée de Martinique dont l'article 1^{er} reconnaît la langue créole comme langue officielle de la Martinique, au même titre que le français, le tribunal administratif en a prononcé l'annulation. Après avoir rappelé que l'article 2 de la Constitution institue la langue française comme seule et unique langue officielle de la République et que la [loi dite « Toubon »](#) du 4 août 1994 impose le français comme la seule langue pouvant être légalement utilisée dans les relations entre les administrations et les usagers des services publics, le tribunal relève que l'article 1^{er} de la délibération attaquée méconnaît ces dispositions dès lors qu'en reconnaissant le créole comme langue officielle de la Martinique aux côtés du français, elle institue une seconde langue officielle et permet l'usage du créole par les administrations ainsi que par les usagers dans leurs rapports avec les services publics. Il annule en conséquence l'article 1^{er} de cette délibération tout en reconnaissant que cette annulation ne remet pas en cause le droit de tout un chacun d'utiliser le créole dans ses rapports quotidiens avec les autres personnes privées (TA Martinique, 3 octobre 2024, *Préfet de la Martinique*, n° [2300551](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Mettre un drapeau ukrainien sur la façade d'une mairie n'est pas une revendication politique et n'est donc pas illégal

Le tribunal juge que la mise en place d'un drapeau ukrainien sur la façade d'une mairie aux côtés des drapeaux français et européen n'est pas contraire au principe de neutralité dès lors qu'il s'agit en réalité d'une marque de solidarité et non d'un message de revendication d'opinion politique. Il ne s'agit pas non plus d'une ingérence dans une affaire relevant de la politique internationale de la France qu'il appartient seul à l'État de conduire dès lors que cette décision reste dans l'ordre du symbolique et s'inscrit dans le contexte national de soutien diplomatique, humanitaire et matériel offert à l'Ukraine par l'État français.

En revanche seul le conseil municipal, et non le maire seul, peut prendre une telle décision (TA Versailles, 20 décembre 2024, *M. A*, n° [2208477](#)).

■ Le rapport d'observations définitives d'une chambre régionale des comptes n'est pas un acte susceptible d'un recours pour excès de pouvoir

Les rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes s'inscrivent dans le cadre d'un examen de la gestion d'une collectivité territoriale, d'un établissement public local ou d'un des établissements, sociétés, groupements et organismes mentionnés aux articles [L. 211-4](#) à [L. 211-6](#) et [L. 211-8](#) du code des juridictions financières, procèdent de la mise en œuvre de garanties procédurales particulières et peuvent faire l'objet d'une demande de rectification, en vertu des articles [L. 243-10](#) et [R. 243-21](#) du code précité. Ils ne peuvent ainsi être contestés par la voie d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif, eu égard notamment à l'office de ce dernier, alors même qu'ils seraient susceptibles de produire des effets notables ou d'influer de manière significative sur les comportements de quelque personne que ce soit (CAA Toulouse, 10 octobre 2024, *Société Econotre*, n° [23TL02829](#)) *pourvoi en cassation*.



2.2.2. Agriculture et forêts

■ **L'alimentation par gavage des volailles n'est pas contraire au droit de l'Union européenne et ne caractérise donc pas une faute de nature à engager la responsabilité de l'État**

Il résulte des dispositions des points 14 et 20 de la [directive 98/58/CE](#) du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la protection des animaux dans les élevages que les méthodes d'alimentation emportant, pour les animaux d'élevage, des souffrances peuvent être autorisées par la loi nationale lorsque ces souffrances ne sont pas inutiles. Dès lors, les dispositions de cette directive ne sauraient, en tout état de cause, être interprétées comme interdisant le gavage des volailles. Par ailleurs, ainsi que l'a précisé la Cour de justice de l'Union européenne dans un arrêt [C-189/01](#) du 12 juillet 2001, au sujet de l'interprétation des stipulations de l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le bien-être des animaux ne fait pas partie des objectifs du Traité, et aucun principe général du droit de l'Union interdisant d'infliger des souffrances aux animaux ne peut être dégagé de ses stipulations. Enfin, les dispositions de l'article L. 654-17-1 du code rural et de la pêche maritime ne méconnaissent pas les dispositions de l'article 1^{er} du [règlement 543/2008](#) de la Commission du 16 juin 2008, lesquelles mentionnent explicitement le gavage dans la définition du foie gras et qui, pour la raison indiquée précédemment, ne sont pas elles-mêmes en contradiction avec les dispositions de l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TA Strasbourg, 6 juin 2024, *Association L214*, n° [2007410](#)).

2.2.3. Collectivités territoriales

■ **Pétition en vue d'enclencher la procédure de rattachement du département de la Loire-Atlantique à la région Bretagne**

L'article [L. 1112-16](#) du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que, dans un département, 1/10^e des électeurs peuvent demander que soit inscrite à l'ordre du jour du conseil départemental l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant des attributions de cette assemblée. L'article L. 4122-1-1 du CGCT, alors en vigueur, permettait à un département de demander au Gouvernement, conjointement avec les deux régions concernées, une modification des limites régionales visant à rattacher ce département au territoire d'une autre région qui lui est limitrophe.

L'association « Bretagne réunie » et deux personnes physiques ont transmis au président du conseil départemental de la Loire-Atlantique, à la fin de l'année 2018, une pétition signée par 105 000 électeurs de ce département, tendant à ce que soit inscrite à l'ordre du jour d'une réunion de cette assemblée la question de l'organisation d'une consultation sur la modification des limites territoriales des régions Bretagne et Pays de la Loire, par rattachement du département de la Loire-Atlantique à la région Bretagne. Cette demande a fait l'objet d'une décision implicite de rejet, que les intéressés ont contestée devant la juridiction administrative.



La cour juge qu'il ressort des dispositions précitées, éclairées par les travaux préparatoires de ces textes, que l'exécutif de la collectivité territoriale, saisi par voie de pétition émanant d'un nombre suffisant d'électeurs, n'est pas tenu de faire droit à une demande d'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée d'un projet de consultation sur une question relevant de la compétence de cette assemblée mais dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour ce faire. Elle juge en conséquence que le président du conseil départemental de la Loire-Atlantique n'a pas commis d'erreur de droit dans l'interprétation de la portée des dispositions de l'article L. 1112-16 du CGCT (CAA Nantes, 5 avril 2024, *M. C. et autres*, n° [23NT00473](#)) *pourvoi en cassation*.

■ Subvention des associations conditionnée par leur participation à des manifestations patriotiques

Par une délibération du 22 septembre 2022, le conseil municipal de Saint-Raphaël a décidé que l'attribution de subventions à des associations serait conditionnée à leur participation à cinq cérémonies, par leurs représentants ou leurs délégués désignés à cet effet, les 11 novembre, 29 avril, 8 mai, 14 juillet et 15 août. Le préfet du Var a déféré cette délibération en soutenant, notamment, qu'imposer la participation d'associations à de telles manifestations constituait une ingérence illégale de la commune, méconnaissant la liberté d'association, ainsi que la liberté de conscience des dirigeants de ces structures. Relevant que les conditions définies par la délibération attaquée pour l'octroi de subventions communales avaient pour objet de favoriser l'engagement des associations lors d'événements ayant un intérêt public local et que le principe de neutralité n'était pas méconnu, le tribunal a estimé que le conseil municipal de Saint-Raphaël n'avait pas entaché d'illégalité sa délibération sur ce point (TA Toulon, 26 janvier 2024, *Préfet du Var*, n° [2300347](#)).

■ Illégalité des dispositions d'un règlement intérieur d'un conseil municipal interdisant, de manière générale, aux élus locaux de porter une tenue vestimentaire manifestant leur appartenance religieuse lorsqu'ils siègent en séance

Saisi d'un recours introduit par les membres du groupe d'opposition « Voiron Citoyenne » contre une délibération par laquelle le conseil municipal de la commune de Voiron a adopté son règlement intérieur, le tribunal annule les dispositions du règlement interdisant, de manière générale, aux élus locaux de porter une tenue vestimentaire manifestant leur appartenance religieuse lorsqu'ils siègent en séance.

Le tribunal juge que si, dans le cas où la tenue vestimentaire d'un élu municipal provoque un trouble à l'ordre public ou contrevient au bon fonctionnement de l'assemblée délibérante, il appartient au maire de prendre les mesures strictement nécessaires pour y remédier dans l'exercice de son pouvoir de police de l'assemblée, la liberté des élus municipaux d'exprimer leurs convictions religieuses ne peut être encadrée que sur le fondement de dispositions législatives particulières prévues à cet effet.

Or, il ne résulte d'aucune disposition législative que le principe de neutralité religieuse s'applique aux élus locaux. Pour ces motifs, le tribunal censure les dispositions contestées du règlement intérieur (TA Grenoble, 7 juin 2024, *M. L. et autres*, n° [2100262](#)) *jugement frappé d'appel*.



■ Compétence d'une commune pour participer à une société coopérative d'intérêt collectif

Par une délibération du 27 juin 2022, la commune de Poitiers a décidé de devenir associée de la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) « Ceinture verte Grand Poitiers », aux côtés de la communauté urbaine de Grand Poitiers. Estimant que cette dernière avait seule compétence pour prendre une participation dans cette structure coopérative, le préfet de la Vienne a formé un déferé contre cette délibération.

La SCIC « Ceinture verte Grand Poitiers » ayant pour objet notamment la participation à la structuration de la filière alimentaire locale, son activité entre dans le domaine de compétence de la communauté urbaine de Grand Poitiers. Toutefois, la création de cette société coopérative s'inscrit également dans le cadre d'un projet plus global, ayant un caractère d'utilité sociale, tenant en l'espèce à favoriser une offre de produits biologiques et locaux en circuit court. Or, la commune de Poitiers est soumise, en tant que gestionnaire de restaurants collectifs, à l'obligation de proposer une part au moins égale à 50 % de produits « durables » en vertu de la loi du 30 octobre 2018, dite « [Loi Égalim](#) », et est engagée dans la mise en œuvre du projet alimentaire territorial prévoyant notamment l'augmentation de la part de denrées alimentaires biologiques et locales dans les approvisionnements.

Le tribunal en a déduit qu'en égard à l'intérêt public communal que comporte la constitution de la SCIC dénommée « Ceinture verte Grand Poitiers », la commune de Poitiers a pu légalement, sans méconnaître la compétence d'attribution exclusive de la communauté urbaine de Grand Poitiers en matière de développement économique, décider d'y adhérer à ses côtés et d'y prendre une participation. Il a rejeté par voie de conséquence le déferé du préfet de la Vienne (TA Poitiers, 25 mars 2024, *Préfet de la Vienne*, n° [2203057](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ « Défusion » de communes

Les communes d'Orthez et de Sainte-Suzanne ont fusionné par arrêté du préfet des Pyrénées-Atlantiques du 8 décembre 1972. Par un arrêté du 8 avril 2021, le préfet des Pyrénées-Atlantiques a rejeté la demande de modification des limites territoriales de la commune d'Orthez, présentée par des électeurs, visant à rendre autonome la commune de Sainte-Suzanne. Saisi de la légalité de cet arrêté, le tribunal a rejeté le recours présenté par trois électeurs après avoir écarté les moyens tirés de l'irrégularité de la procédure et rappelé qu'il exerce en la matière un contrôle dit « restreint » (TA Pau, 27 mars 2024, *M. G. et autres*, n° [2102644](#)) *jugement frappé d'appel*.

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

■ Conditions de création d'un crématorium par une commune

Après avoir relevé que la création et le fonctionnement d'un crématorium par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale relevaient



d'une mission de service public de nature industrielle et commerciale, et que la délibération instituant un tel service public présentait un caractère réglementaire, le tribunal a rappelé que les personnes publiques sont chargées d'assurer les activités nécessaires à la réalisation des missions de service public dont elles sont investies et que si, indépendamment de ces missions, elles entendent prendre en charge une activité économique, elles ne peuvent légalement le faire que dans le respect tant de la liberté du commerce et de l'industrie que du droit de la concurrence. Il précise à cet égard que ces personnes publiques doivent justifier d'un intérêt public résultant de la carence de l'initiative privée et ne peuvent se placer dans une situation de nature à fausser le libre jeu de la concurrence.

Examinant les circonstances de l'espèce à l'aune de ce cadre juridique, le tribunal a retenu qu'il n'était pas établi que la mise en place d'un crématorium par la commune de Saint-Junien ne satisferait pas aux besoins de la population et ne répondrait pas à un intérêt public local. En outre, il a estimé qu'en approuvant la création d'un tel service public et le principe d'en déléguer sa gestion, la commune ne pouvait pas être regardée comme prenant en charge une activité économique indépendamment de ses missions de service public ni comme intervenant sur un marché, si bien que les moyens tirés de la méconnaissance de la liberté du commerce et de l'industrie et du droit de la concurrence étaient sans incidence sur la légalité de la décision en litige (TA Limoges, 5 mars 2024, *Crématorium AREDIEN*, n° [2200007](#)).

2.2.5. Compétence

■ Incompétence du juge administratif pour se prononcer sur la saisie du matériel d'un plagiste

À la demande du préfet des Bouches-du-Rhône, des fonctionnaires de la préfecture accompagnés des forces de l'ordre, ont saisi le matériel appartenant à une société au moyen duquel elle exploite une activité de plagiste et de restauration sur les plages du Prado, sous l'enseigne « Mama Beach ». La société demandait au juge des référés de lui restituer ce matériel. Le juge rejette cette demande au motif qu'il n'est pas compétent pour l'examiner. Après avoir rappelé les dispositions de l'article [L. 442-11](#) du code de commerce, qui interdit de vendre des produits ou de proposer des services en utilisant, dans des conditions irrégulières, le domaine public et permet à des fonctionnaires de « *consigner pendant une durée qui ne peut être supérieure à un mois, les produits offerts à la vente et les biens ayant permis la vente des produits ou l'offre de services* », le juge en déduit qu'il n'appartient qu'au juge judiciaire de connaître de la régularité et du bien-fondé de la consignation effectuée le 24 juillet 2024 (TA Marseille, JRTA, 26 juillet 2024, SAS SC, n° [2407452](#)).

■ Les décisions et agissements de l'État français entre 1990 et 1994 à l'égard de l'État rwandais, puis de l'Organisation des Nations Unies ne sont pas détachables de la conduite des relations internationales de la France

Saisi par les associations Rwanda avenir et Collectif des parties civiles pour le Rwanda ainsi que vingt-et-une personnes physiques d'une demande de condamnation de



l'État en réparation des préjudices qui seraient nés des fautes qu'auraient commises la France dans sa politique étrangère à l'égard du Rwanda entre 1990 et 1994 et qui auraient favorisé le génocide des Tutsis, le tribunal juge que les décisions et actes par lesquels l'État français a, de 1990 à 1994, apporté aide et soutien au gouvernement rwandais et n'a pas dénoncé le [traité d'assistance militaire](#) conclu le 18 juillet 1975 entre la France et le Rwanda ne sont pas détachables de la conduite des relations internationales de la France à l'égard de l'État rwandais puis également, à compter de juillet 1994, de l'Organisation des Nations Unies, dont le Conseil de sécurité lui avait confié un mandat. Refusant d'étendre au cas d'espèce, la décision *Mutuelle centrale de réassurance* (CE, Ass., 24 octobre 2024, n° [465144](#)) relative à la responsabilité sans faute de l'État du fait de décisions non détachables de la conduite des relations internationales de la France, le tribunal rejette les conclusions indemnitaires de la requête au motif que la juridiction administrative est incompétente pour en connaître (TA Paris, 14 novembre 2024, *Association Rwanda avenir et autres*, n° [2309845/4-1](#)) *jugement frappé d'appel*.

2.2.6. Contributions et taxes

■ **Redevances annuelles versées au Port autonome de Strasbourg par les propriétaires de bateaux à usage d'habitation**

Confirmant le jugement du tribunal administratif de Strasbourg, la cour considère que les redevances perçues des vingt-huit propriétaires de bateaux à usage d'habitation amarrés à perpétuelle demeure dans l'enceinte du port, en contrepartie d'une part, de l'occupation privative du domaine public, d'autre part, du raccordement aux réseaux collectifs, ne pouvaient être regardées comme des prestations de services portuaires. La cour a jugé qu'en conséquence, en l'absence de distorsions en matière de concurrence, ces redevances n'étaient pas soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (CAA Nancy, 17 octobre 2024, *Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique c/ Port autonome de Strasbourg*, n°s [23NC03772](#) et [24NC00078](#)).

■ **Exonération de la retenue à la source en faveur des organismes de placement collectif étrangers : précision sur l'indépendance entre la société de gestion et le dépositaire**

Des organismes de placement collectif situés dans un État lié par une convention d'assistance administrative de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales avec la France demandaient la restitution des retenues à la source prélevées sur leurs dividendes de source française, restitution subordonnée à la présentation de caractéristiques similaires à celles des mêmes organismes de droit français, dont l'indépendance entre la société de gestion et le dépositaire. Le tribunal a précisé que cette obligation



d'indépendance s'entendait de manière fonctionnelle et effective comme une indépendance d'action. Ainsi, l'appartenance à un même groupe n'exclut pas par principe que l'indépendance entre gestionnaire et dépositaire soit fonctionnellement assurée. En l'espèce, toutefois, le tribunal juge que faute d'identification de tous les conflits d'intérêts découlant de ce lien et de prise de mesures raisonnables pour éviter de tels conflits d'intérêts, l'obligation d'indépendance n'est pas satisfaite (TA Montreuil, 25 juillet 2024, *Fonds Northern Funds International Equity Index Fund*, n^{os} [2007397 et autres](#)).

■ Exonération de la taxe sur les logements vacants – Logement inhabitable

Le propriétaire d'un logement vacant a présenté une réclamation afin d'obtenir la décharge de la taxe sur les logements vacants mise à sa charge au titre de l'année 2019. Sa réclamation a été rejetée par les services fiscaux. Le tribunal, confirmé en appel par la cour administrative d'appel, a relevé que le logement était vacant depuis plusieurs années au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, était dépourvu de sanitaires et que le montant des travaux sanitaires et d'électricité pour le rendre habitable représentait entre 38 % et 44 % de la valeur vénale. Il a jugé que, dès lors, l'administration fiscale ne pouvait, sans méconnaître les dispositions de [l'article 232](#) du code général des impôts telles qu'interprétées par les décisions n^o [98-403 DC](#) du 29 juillet 1998 et n^o [2012-662 DC](#) du 29 décembre 2012 du Conseil constitutionnel, se fonder sur la circonstance que la vacance du logement n'aurait pas été indépendante de la volonté du propriétaire au regard de la durée de la vacance et de la capacité de l'intéressé à supporter la charge financière des travaux nécessaires à rendre le bien habitable au sens des dispositions de l'article 232 du code général des impôts, pour l'assujettir à la taxe litigieuse (TA Nantes, 15 mars 2024, *M. B.*, n^o [2007307](#)) *jugement confirmé en appel*.

2.2.7. Cultes

■ Application de la loi de séparation de 1905 aux subventions demandées aux établissements publics de l'enseignement supérieur par les associations étudiantes

Une association d'aumônerie étudiante contestait un refus d'agrément permettant aux associations étudiantes de disposer d'un local et d'une aide à la communication. Après avoir relevé que le projet de l'association comportait la participation à des activités cultuelles et non seulement culturelles, la cour juge que l'université ne pouvait légalement, sans méconnaître l'interdiction faite à toute personne publique par la loi de séparation des églises et de l'État du 9 décembre 1905 de subventionner un



culte, apporter un soutien logistique et financier à une association qu'à la condition que ce soutien soit exclusivement affecté à ces activités culturelles, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

La cour rappelle que, pour autant, rien ne s'oppose à ce que les étudiants exercent au sein de l'université leur liberté religieuse et leur liberté d'expression et d'information dans des conditions conformes à la légalité et sans troubler l'ordre public (CAA Versailles, 29 février 2024, *Association Bethel*, n° [21VE00973](#)) *pourvoi en cassation*.

2.2.8. Domaine

■ Impossibilité pour la personne publique propriétaire d'exiger le paiement d'un droit d'usage du domaine public utilisé conformément à son affectation

Le requérant organisait des balades découvertes commentées le long du plan d'eau de Mézières-Écluzelles, qu'il faisait payer à des groupes pour les sensibiliser à la nature, faire comprendre le fonctionnement des écosystèmes et reconnaître les espèces. La communauté d'agglomération du pays de Dreux lui a refusé cette utilisation. Le tribunal a considéré que l'activité du requérant ne constituait pas un usage anormal du domaine public et a annulé ce refus. Il a rappelé à cette occasion qu'il n'y a que dans le cas d'une occupation privative (qui excède le droit d'usage appartenant à tous) qu'un système d'autorisation et de paiement de redevance est mis en œuvre. En l'espèce, la seule présence momentanée de promeneurs sur le domaine public, sans aucune installation, n'était ni exclusive de la présence d'autres usagers, ni incompatible avec son affectation. Elle ne pouvait être considérée comme constitutive d'une occupation du domaine public excédant le droit d'usage qui appartient à tous, même si c'est au titre de l'activité commerciale du requérant (TA Orléans, 10 décembre 2024, *M. A.*, n° [2002376](#)).

■ Détermination de la propriété d'infrastructures de télécommunications dans un lotissement

Toulouse métropole, s'estimant propriétaire de fourreaux de réseaux de communication situés sous des voies de lotissement, a exigé une redevance de la société Orange pour leur occupation. Saisi par la société, le tribunal juge que les lignes de télécommunications et leurs infrastructures sont présumées appartenir à la société si elles ont été établies avant le 1^{er} juillet 1996. Il juge ensuite que, même lorsque la voirie des lotissements a été transférée à la métropole en application de l'article [L. 318-3](#) du code de l'urbanisme, la propriété de la métropole sur les voies ne s'étend pas aux infrastructures de télécommunications en sous-sol. En effet, celles-ci ne peuvent être regardées comme des accessoires indispensables de la voie publique et leur propriété ne peut être transférée automatiquement en application de cet article (TA Toulouse, 30 avril 2024, *SA Orange*, nos [2100634](#) et [2107466](#)).



■ Injonction au propriétaire d'un avion de libérer le parking situé dans l'enceinte de l'aéroport de Clermont-Ferrand Auvergne où l'avion est stationné depuis 2017

Saisie par la société d'exploitation de l'aéroport de Clermont-Ferrand Auvergne, la juge des référés du tribunal administratif de Clermont-Ferrand enjoint au propriétaire d'évacuer son avion stationné sur un parking à avions situé dans l'enceinte de l'aéroport dans un délai de quinze jours sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard à compter de l'expiration de ce délai en retenant que le stationnement irrégulier sur le domaine public aéroportuaire de cet aéronef, qui est dans un état de dégradation important, constitue un danger pour la sécurité des personnes et des avions stationnés à proximité et compromet également le bon fonctionnement de ce service public. Ce faisant, la juge des référés écarte l'argumentation du propriétaire de l'avion faisant état de l'impossibilité de l'évacuer en relevant que le propriétaire disposait seul d'un titre l'habilitant à le déplacer et qu'il pouvait prendre les dispositions utiles en vue de préserver ses droits dans un conflit relatif à cet avion l'opposant à un liquidateur judiciaire. (TA Clermont-Ferrand, JRTA, 5 septembre 2024, *Société d'exploitation de l'aéroport de Clermont-Ferrand Auvergne (SEACFA)*, n° [2402041](#)).

2.2.9. Droits civils et individuels

■ L'acte de naissance étranger d'un enfant né d'une gestation pour autrui à l'étranger qui désigne pour parent une mère d'intention française ne suffit pas à établir la nationalité française du demandeur

Le consul adjoint de l'ambassade de France à Pékin ayant refusé de délivrer à Mme D. épouse A. et M. A. un passeport français pour l'enfant A., né en Russie par gestation pour autrui, les intéressés ont contesté cette décision. Le tribunal, en formation élargie, a retenu qu'il résulte de la combinaison des dispositions des articles 4 et 5 du [décret du 30 décembre 2005](#) relatif aux passeports et de l'[article 18](#) du code civil, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 2 août 2021, qu'en introduisant la seconde phrase de l'[article 47](#) du code civil, le législateur a entendu exclure qu'un acte de naissance étranger d'un enfant né d'une gestation pour autrui à l'étranger qui désigne la mère d'intention comme mère puisse être considéré comme conforme à la réalité dès lors qu'en droit français, la mère est celle qui accouche, hors hypothèse de l'adoption. Par suite, le tribunal a retenu qu'un tel acte de naissance qui mentionne pour parent une mère d'intention française ne suffit pas à établir la nationalité française du demandeur. L'enfant, disposant par ailleurs d'un passeport chinois, le tribunal a écarté les moyens tirés de la violation des stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et de l'article 3 de la convention internationale des droits de l'enfant et a rejeté la requête (TA Paris, 11 octobre 2024, *Mme D. et M. A.*, n° [2305657](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Accès aux documents administratifs – Caractère communicable d'une décision refusant de délivrer un certificat de nationalité française

Saisi d'un refus opposé à une demande de communication, fondée sur les dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 désormais reprises au code des relations entre



le public et l'administration, d'une décision refusant au demandeur la délivrance d'un certificat de nationalité française, le tribunal rappelle que la juridiction administrative est toujours compétente pour connaître d'une demande de communication fondée sur la législation relative aux documents administratifs quand bien même le document sollicité ne présenterait pas de caractère administratif (TC, 2 juillet 1984, *M. X et Mme Y.*, n^{os} [02324 et 02325](#), rec.). En particulier, ne présentent pas ce caractère, pour l'application du droit de communication des documents prévu à l'article [L. 300-2](#) du code des relations entre le public et l'administration, les documents, quelle que soit leur nature, qui se rattachent à la fonction juridictionnelle (CE, 5 mars 2018, *M. B.*, n^o [401933](#), inéd.). S'agissant d'une décision prise non par une juridiction mais par une autorité administrative, indépendamment de toute procédure juridictionnelle en cours ou à venir, le tribunal considère que la décision par laquelle le directeur des services de greffe d'un tribunal judiciaire refuse de délivrer un certificat de nationalité française ne présente pas de caractère juridictionnel et constitue une décision administrative communicable (TA Nîmes, 30 janvier 2024, *M. A.*, n^o [2201862](#)).

2.2.10. Eaux

■ **Légalité du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de la Guyane**

Saisi par la Fédération des opérateurs miniers de Guyane, le tribunal rejette la requête dirigée contre l'arrêté préfectoral portant approbation du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2022-2027. Le SDAGE, document de planification établi pour la préservation du patrimoine eau et des milieux aquatiques qui définit les orientations des politiques nationales dans la perspective d'un développement durable, comprend en Guyane quatorze grands bassins versants avec un réseau hydrographique dense et ramifié constitué de plus de 112 000 km, soit le plus vaste de France.

Après avoir vérifié que l'arrêté préfectoral portant approbation du SDAGE a été élaboré dans le respect des dispositions législatives et réglementaires issues de la transposition de la [directive 2000/60/CE](#) établissant le cadre juridique communautaire dans le domaine de l'eau, en particulier en ce qui concerne les conditions de consultation du public, le tribunal rappelle que le SDAGE comporte des lignes directrices destinées à guider l'administration pour atteindre les objectifs de qualité et de quantité de l'eau. Le tribunal considère par ailleurs que les orientations retenues n'entraînent aucune interdiction générale et absolue d'exercer une activité aurifère, par rapport aux objectifs de protection et de restauration des milieux aquatiques auxquels doit répondre le SDAGE. En conséquence, il estime que le SDAGE ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre au regard de l'objectif poursuivi et de la conciliation équilibrée de cette liberté avec d'autres libertés ou principes à valeur constitutionnelle comme la protection de l'environnement (TA Guyane, 26 décembre 2024, *Fédération des opérateurs miniers de Guyane*, n^o [2300288](#)).



Le tribunal a également rejeté la requête d'une association environnementale dirigée contre ce même arrêté. En l'absence de difficulté sérieuse d'interprétation du droit de l'Union européenne, il a écarté le moyen tiré de l'exception d'inconventionnalité au regard de la directive 2000/60/CE, estimant que les dispositions de l'article [L. 211-1](#) du code de l'environnement n'apparaissaient pas incompatibles avec les objectifs fixés par la directive. Par ailleurs, s'agissant de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation dont serait entaché l'arrêté litigieux, le tribunal a jugé qu'il n'est pas démontré que les orientations du SDAGE seraient insuffisantes au regard notamment de la prévention des activités minières, légale et illégale, sur le territoire guyanais, dès lors qu'elles incluent un programme d'investissements afin de lutter contre la pollution de l'eau. Il a enfin considéré qu'il n'était pas établi que les reports d'objectifs ne permettraient pas de prévenir la détérioration de la qualité des eaux (TA Guyane, 29 février 2024, *Association Guyane Nature Environnement*, n° [2300447](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ **Légalité du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de Loire-Bretagne**

Par cinq jugements du 16 décembre 2024, le tribunal administratif d'Orléans a examiné la légalité du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne, document de planification de l'eau qui couvre l'ensemble du bassin Loire-Bretagne et est destiné à fixer les objectifs de qualité et de quantité des eaux disponibles pour la consommation humaine, les usages agricoles et industriels et la préservation de l'environnement.

Dans une première affaire, le tribunal a prononcé l'annulation des dispositions relatives à la régulation des extractions de granulés alluvionnaires au motif que leur portée n'était pas limitée à la fixation d'orientations mais qu'elles avaient une portée réglementaire et impérative (TA Orléans, 16 décembre 2024, *Groupeement des exploitants de carrières du département de la Loire et autres*, n° [2201938](#)). Suivant le même raisonnement, il a annulé, dans une autre affaire, les dispositions encadrant la création de nouveaux plans d'eaux mais a en revanche rejeté le surplus de cette requête concernant d'autres orientations, notamment celles en matière de protection ou de rétablissement de la continuité écologique qui visent, à une gestion durable et équilibrée de la ressource en eau (TA Orléans, 16 décembre 2024, *Syndicat de valorisation et de promotion des étangs de Poitou-Charentes Vendée*, n° [2203289](#)).

Le tribunal a, par ailleurs, rejeté au fond le recours de la Fédération française des associations de sauvegarde des moulins et celui de syndicats d'exploitants agricoles dans lesquels étaient en cause la préservation de l'usage de l'eau pour la production hydro-électrique et pour l'irrigation (TA Orléans, 16 décembre 2024, *Association Fédération française des associations de sauvegarde des moulins et autres*, n° [2300959](#) et *Syndicat Breizh Irrigation et autres*, n° [2203432](#)). Il a considéré, d'une part, que les orientations prises en matière de protection ou de rétablissement de la continuité écologique ne portaient pas atteinte aux droits d'usage de la force hydraulique compte tenu des garanties prévues par ces dispositions et de la marge d'appréciation dont disposent les auteurs du SDAGE. Le tribunal a, d'autre part, écarté les critiques faites au SDAGE en matière de protection des eaux contre les pollutions, agricoles notamment, en vue de l'amélioration de leur état chimique et écologique.



Le tribunal a, enfin, rejeté le recours du département du Morbihan en considérant en particulier que, compte tenu des compétences qui lui sont dévolues par la loi, le département ne justifiait pas d'un intérêt à agir contre le document de planification de l'eau que constitue le SDAGE (TA Orléans, 16 décembre 2024, *Département du Morbihan*, n° [2201835](#)).

2.2.11. Élections et référendum

■ Application du principe de parité à une élection partielle d'adjoints au maire

Sur le fondement des dispositions de l'article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales dont il résulte, que lorsqu'il y a lieu, « *en cas de vacance, de désigner un adjoint, celui-ci ne peut être choisi que parmi les conseillers du même sexe que celui auquel ils sont appelés à succéder* », le tribunal a jugé qu'un conseiller municipal qui n'est pas du même sexe que celui que le suffrage a pour objet de remplacer n'est pas éligible, de sorte que les bulletins de vote émis en faveur d'un tel conseiller ne peuvent être considérés comme valablement exprimés. Il a en conséquence considéré que, lors de l'élection en cause, les bulletins émis en faveur d'un conseiller municipal de sexe masculin, alors que le poste de premier adjoint à pourvoir était occupé par une femme avant sa vacance, avaient été à bon droit comptabilisés comme nuls et que la première adjointe avait dès lors été régulièrement élue. Il a de ce fait rejeté le déferé électoral de la préfète du Val-de-Marne (TA Melun, 6 juin 2024, *Préfète du Val-de-Marne*, n° [2404409](#)).

2.2.12. Enseignement et recherche

■ Appréciation des motifs de résiliation d'un contrat d'association avec l'État pour la gestion d'un lycée privé

Saisi par l'association Averroès d'une demande de suspension de la résiliation par le préfet de son contrat d'association avec l'État pour la gestion d'un lycée privé, le juge des référés a rappelé, s'agissant d'un contrat administratif, que la demande visait en réalité au maintien provisoire, jusqu'au jugement au fond, des relations contractuelles ce qui l'a amené à vérifier si, au regard des motifs invoqués et de la nature des manquements, ce maintien ne portait pas une atteinte excessive à l'intérêt général. En l'espèce, tel était le cas de l'usage pédagogique d'un ouvrage promouvant la supériorité des principes religieux sur la loi civile et de l'obstruction à une inspection inopinée du fonds du centre de documentation du lycée, qui ont été regardés comme suffisamment graves pour faire obstacle au maintien provisoire du contrat, au regard de l'atteinte excessive ainsi portée à l'intérêt général s'attachant à faire partager aux élèves les valeurs de la République, incluant le respect de la personne, de ses origines et de ses différences autant que de l'égalité entre les femmes et les hommes (TA Lille, JRTA, 12 février 2024, *Association Averroès*, n° [2400201](#)).



■ Brevet de technicien supérieur – Aménagement des épreuves

Une candidate au brevet de technicien supérieur (BTS) dans la spécialité « diététique » demande l'annulation de la décision du recteur de l'académie de Nancy-Metz rejetant sa demande de ne composer que sur des recettes adaptées sans produits d'origine animale (viande, poisson, œufs et produits laitiers) et mettant à sa disposition des équipements de protection individuels (gants) pour lui éviter de manipuler de telles denrées. Le tribunal rejette cette demande d'aménagement des épreuves en estimant notamment que la requérante n'est pas fondée à invoquer la méconnaissance de sa liberté de conscience en sa qualité de végane le principe de non-discrimination (TA Nancy, 25 janvier 2024, *Mme C.*, n° [2302348](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Le diplôme de master en psychologie délivré par l'université privée autrichienne « Sigmund Freud University » (SFU) permet à son titulaire d'en faire un usage professionnel en France

Si ce diplôme ne remplit pas les conditions du II de l'[article 44](#) de la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985, puisque l'exercice de la profession réglementée de psychologue de la santé ou de psychologue clinicien en Autriche est subordonné au suivi d'une formation post-universitaire, il entre dans les prévisions du I de cet article dès lors qu'il présente des caractéristiques équivalentes au diplôme de psychologie délivré par les universités françaises, compte tenu de la durée du stage professionnel, des modalités d'encadrement du stage et des études par des enseignants-chercheurs ainsi que du contenu des enseignements dispensés à la SFU au nombre desquels figure notamment un module de formation à la recherche. Par suite, ce diplôme permet à son titulaire d'en faire un usage professionnel en France (CAA Douai, 20 février 2024, *Ministre de l'enseignement supérieur*, n° [23DA01721](#)) *pourvoi en cassation*.

■ Contrôle de l'obligation de transparence financière des établissements d'enseignement privés qui ne sont pas liés à l'État par contrat

Par un arrêté du 14 mars 2024 le préfet des Alpes-Maritimes a prononcé la fermeture définitive du collège géré par l'association Avicenne au motif que cette dernière n'avait pas respecté l'obligation législative de transparence financière posée par les dispositions de l'[article L. 442-2](#) du code de l'éducation, qui impose aux établissements d'enseignement privé hors contrat de fournir, à la demande du préfet, les documents budgétaires, comptables et financiers qui précisent l'origine, le montant et la nature des ressources de l'établissement.

Par un jugement du 2 juillet 2024, le tribunal a jugé fondé le moyen, que le juge des référés avait retenu pour suspendre l'exécution de la décision préfectorale, tiré de ce que si les tableaux et documents fournis par l'association Avicenne au titre des années 2018 à 2022 comportaient effectivement des erreurs et imprécisions, les irrégularités relevées n'étaient pas constitutives de manquements aux obligations procédant du II de l'[article L. 442-2](#) du code de l'éducation de nature à justifier la fermeture définitive de l'établissement. Le tribunal en a déduit que cette mesure était disproportionnée au regard, d'une part, de l'ampleur et de la teneur des irrégularités relevées et, d'autre part, des régularisations effectuées a posteriori.



Par suite, le tribunal a annulé l'arrêté du préfet (TA Nice, 2 juillet 2024, *Association Avicenne*, n° [2401757](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Suspension de l'exécution de la décision préfectorale s'opposant à l'ouverture d'un établissement privé hors contrat

Le juge des référés a suspendu l'exécution de la décision par laquelle la préfète de l'Ain a fait opposition à la déclaration d'ouverture de l'établissement privé hors contrat « maison d'éducation Pauline Marie Jaricot », école traditionaliste catholique réservée aux jeunes filles. Le juge des référés a estimé que les seuls motifs retenus par la préfète pour s'opposer à l'ouverture de l'école, tirés, d'une part, d'un risque d'atteinte à la sécurité des personnes et, d'autre part, de l'absence de sincérité du budget prévisionnel de l'établissement au regard du nombre d'élèves finalement scolarisées étaient manifestement infondés. Il en a conclu que la décision de la préfète de l'Ain portait une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de l'enseignement (TA Lyon, JRTA, 20 septembre 2024, *Association Maison d'éducation Pauline Jaricot*, n° [2409209](#)).

2.2.13. Étrangers

■ Le préfet n'est pas tenu de faire figurer dans les voies et délais de recours des décisions d'éloignement le numéro de la permanence des avocats du barreau de Lille

Le barreau de Lille a mis en place une permanence de week-end pour que les étrangers faisant l'objet d'une décision d'éloignement avec un délai de recours de 48 heures, puissent se voir désigner un avocat. Il a demandé aux préfets du Nord et du Pas-de-Calais de faire figurer ce numéro de téléphone dans la mention des voies et délais de recours accompagnant ces décisions et a attaqué leur refus.

Les mentions des voies et délais obligatoires se limitent à celles relatives aux voies et délais de recours contentieux ainsi que les délais des recours administratifs préalables. L'administration n'est pas tenue d'y ajouter d'autres indications (CE, 16 octobre 2017, *M. A.*, n° [411169](#), T.). Ainsi, si l'étranger doit être informé dès la notification de la mesure d'éloignement de la possibilité de recourir à un avocat, cette obligation n'impose pas de faire figurer dans la mention des voies et délais le numéro de téléphone de la permanence des avocats du barreau de la ville où siège le tribunal administratif (CAA Douai, 21 juin 2024, *Ordre des avocats du barreau de Lille*, n° [23DA02299](#)).

■ Refus de renouvellement du titre de séjour – Conjoint victime de violences familiales

Statuant sur la légalité d'un refus de renouvellement de titre de séjour motivé par la rupture de la communauté de vie avec le conjoint français, au regard des dispositions issues de la loi du 7 mars 2016 ayant créé un droit au renouvellement en cas de violences conjugales, recodifiées en 2020 à l'article [L. 423-5](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le tribunal administratif de Melun a



jugé que les dispositions issues de la recodification ne sauraient être interprétées, en dépit d'une rédaction moins claire sur ce point, comme excluant le droit au renouvellement au seul motif que le lien conjugal aurait été rompu à la suite de telles violences (TA Melun, 18 janvier 2024, *Mme B.*, n° [2208759](#)).

■ La situation de crise en Haïti interdit le renvoi d'étrangers faisant l'objet de mesures d'éloignement du territoire français

Le tribunal était saisi de deux recours contestant la légalité de décisions préfectorales d'obligation de quitter le territoire français (OQTF) édictées à l'encontre de deux ressortissantes haïtiennes et assorties d'une décision fixant la République d'Haïti comme pays de renvoi, en cas d'exécution d'office de la mesure d'éloignement. S'appuyant notamment sur des rapports récents des Nations Unies et sur un arrêt de la Cour nationale du droit d'asile rendu le 5 décembre 2023 (CNDA, GF, 5 décembre 2023, *M. A.*, n° [23035187](#)), le tribunal a estimé que la crise économique et politique qui sévit en Haïti relevait d'une situation de violence aveugle résultant d'un conflit armé interne et présentait un niveau d'intensité exceptionnelle à Port-au-Prince, ainsi que dans les départements de l'Ouest et de l'Artibonite. Il en a déduit que le renvoi dans leur pays d'origine des requérantes, toutes deux ressortissantes haïtiennes et ayant vocation à rejoindre ou à traverser ces trois départements de la République d'Haïti, était contraire à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui interdit les traitements inhumains ou dégradants.

Le tribunal a en conséquence annulé les décisions préfectorales dont il était saisi, en tant qu'elles fixent la République d'Haïti comme pays de renvoi (TA Martinique, 11 juillet 2024, *Mme C.*, n° [2300722](#) et *Mme G.*, n° [2400118](#)).

■ Délai pour un réfugié ou bénéficiaire de la protection subsidiaire âgé de moins de 18 ans, non accompagné, pour présenter une demande de réunification familiale avec ses ascendants directs au premier degré

Une ressortissante marocaine, entrée en France alors qu'elle était mineure, a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire après avoir atteint l'âge de dix-huit ans. Elle a déposé une demande de réunification familiale au bénéfice de sa mère. Le ministre de l'intérieur ayant refusé la délivrance du visa sollicité à ce titre par sa mère, les intéressées ont saisi le tribunal. Celui-ci juge en application des articles [L. 561-2](#) et [R. 561-1](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (aff. [C-550/16](#)) que la ressortissante étrangère, ayant atteint l'âge de la majorité avant de se voir reconnaître le bénéfice de la protection subsidiaire, elle n'a pu faire valoir son droit à la réunification familiale lors de sa minorité, mais qu'il appartenait cependant à sa mère de solliciter un visa au titre de la réunification familiale dans un délai raisonnable, en principe de trois mois, à compter de l'obtention par sa fille de la protection subsidiaire. Le tribunal a relevé que la demande de réunification familiale a été présentée près de quinze mois après l'obtention de cette protection et juge que le refus de délivrance du visa de long séjour à la requérante était fondé (TA Nantes, 29 mars 2024, *Mme C. et Mme D.*, n° [2304814](#)).



2.2.14. Expropriation pour cause d'utilité publique

■ L'inscription d'une opération sur la liste des opérations d'intérêt national du code de l'urbanisme ne nécessite ni évaluation environnementale ni participation du public préalables

Saisi de la légalité d'un arrêté de cessibilité au profit d'un établissement public, la cour administrative d'appel juge que l'inscription d'une opération sur la liste des opérations d'intérêt national du code de l'urbanisme ne nécessite ni évaluation environnementale ni participation du public préalables, au sens de la Charte de l'environnement et de la directive du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Elle estime notamment que la qualification d'une opération comme étant d'intérêt national en application de l'article [L. 102-12](#) du code de l'urbanisme, si elle emporte des conséquences financières et a pour effet de transférer des compétences des collectivités territoriales aux autorités de l'État dans le périmètre qu'elle délimite, n'a ni pour objet ni pour effet de définir un ensemble significatif de critères et de modalités devant être mis en œuvre par les autorités compétentes pour autoriser des projets, au sens de la [directive 2001/42/CE](#) du 27 juin 2001, et ne constitue pas un plan ou un programme au sens de cette directive. Cette opération ne relève donc pas de l'obligation d'évaluation environnementale soumise à consultation du public (CAA Bordeaux, 3 octobre 2024, *SCI T.B.*, n° [22BX02339](#)) *pourvoi en cassation*.

2.2.15. Fonctionnaires et agents publics

■ Indemnisation des congés annuels

L'article 7, paragraphe 1, de la [directive n° 2003/88/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 dispose que « *tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines* ». Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, notamment dans son arrêt du 6 novembre 2018 « Stadt Wuppertal » et « Volker Willmeroth » (aff. jointes [C-569/16](#) et [C-570/16](#)), lorsque la relation de travail prend fin, la prise effective du congé annuel payé n'est plus possible. Le paragraphe 2 de l'article 7 prévoit que « *la période minimale de congé annuel payé ne peut être remplacée par une indemnité financière, sauf en cas de fin de relation de travail* ». Le tribunal juge que la circonstance qu'un agent soit sanctionné par une mise à la retraite d'office, entrant en vigueur à compter de la notification de la décision prononçant cette sanction, qui fait ainsi obstacle à ce que cet agent puisse bénéficier des congés annuels lui restant dus, ne saurait le priver de l'indemnité financière prévue à l'article 7 de la directive 2003/88/CE. Il en déduit que les dispositions de l'[article 4](#) du décret du 4 janvier 2002, qui s'opposent à l'indemnisation des congés non pris lorsqu'il est mis fin à la relation de travail, sont incompatibles avec les dispositions de l'article 7 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 (TA Amiens, 27 juin 2024, *M. B.*, n° [2202138](#)).



■ Refus de disponibilité de droit

Mme B., fonctionnaire au centre hospitalier du Cotentin, s'est vu refuser le bénéfice d'une mise en disponibilité qu'elle avait sollicitée pour une durée de dix jours, du 19 au 28 décembre 2022, sur le fondement de l'article 34 du [décret du 13 octobre 1988](#), pour élever un enfant de moins de douze ans. Le tribunal confirme la légalité du refus opposé en relevant que la disponibilité sollicitée implique une certaine continuité dans le temps et ne saurait, en principe, être sollicitée pour la garde momentanée de l'enfant. En l'espèce, le congé sollicité étant d'une durée de dix jours, il relève ainsi du congé ordinaire (TA Caen, 7 novembre 2024, *Mme B.*, n° [2202686](#)).

■ Aménagement du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels durant les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024

Par une délibération du 11 décembre 2023, le SDIS de Seine-et-Marne a temporairement aménagé le temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels pendant la durée des Jeux olympiques et paralympiques 2024, en portant à 96 heures par semaine glissante leur temps de présence. Le tribunal administratif de Melun a rejeté le recours pour excès de pouvoir formé contre cette délibération en jugeant qu'elle ne méconnaissait pas les règles applicables en matière de temps de travail. Il a relevé que le plafond hebdomadaire autorisé n'était pas contraire à la durée maximale de 48 heures de temps de travail par semaine fixée par la [directive 2003/88/CE](#) du 4 novembre 2003, qui s'apprécie en moyenne sur une période de 6 mois. Il a en outre noté que cette délibération n'avait pas pour effet de priver les sapeurs-pompiers de leur droit au repos, ces derniers pouvant bénéficier, après tout cycle de garde effectué, d'une interruption de service d'une durée au moins égale à la durée de celui-ci (TA Melun, 6 juin 2024, *Syndicat CFDT Interco de Seine-et-Marne*, n° [2401743](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Prescription de l'action en répétition en matière d'indus de rémunérations

Saisi par un ancien militaire d'une demande d'annulation d'un titre exécutoire émis en vue d'obtenir le recouvrement de trop-perçus de rémunération, le tribunal rappelle qu'en vertu du premier alinéa de l'[article 37-1](#) de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, une somme indûment versée par une personne publique à l'un de ses agents au titre de sa rémunération peut, en principe, être répétée dans un délai de deux ans à compter du premier jour du mois suivant celui de sa date de mise en paiement sans que puisse y faire obstacle la circonstance que la décision créatrice de droits qui en constitue le fondement ne peut plus être retirée. Dans le prolongement d'un avis du Conseil d'État (CE, avis, 31 mars 2017, *Mmes A. et D.* n° [405797](#), rec.), le tribunal administratif juge que, dans le cas où un agent public a transmis avec retard à l'administration une information relative à une modification de sa situation personnelle ou familiale ayant une incidence sur le montant de sa rémunération, cet agent n'est pas fondé, au titre des rémunérations versées antérieurement à la transmission d'information en cause, à se prévaloir de la prescription biennale prévue par le premier alinéa l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000. Dans cette hypothèse, les créances d'indus de rémunération relèvent de la prescription quinquennale de droit commun prévue à l'article 2224 du code civil. En revanche, s'agissant des



créances d'indus portant sur des rémunérations versées postérieurement à cette transmission d'information, cet agent est fondé à opposer à l'administration la prescription biennale de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 (TA Nîmes, 19 mars 2024, M. B., n° [2104124](#)).

■ Sanction d'exclusion temporaire d'un enseignant en raison d'un manquement à son devoir de réserve

Des propos tenus par un professeur de philosophie hors de l'exercice de son service peuvent constituer un manquement au devoir de réserve des agents publics. S'il est loisible à un enseignant de critiquer la politique de la France en Afrique, en des termes qui peuvent être vifs, les propos tenus en l'espèce, par leur caractère parfois injurieux et diffamatoire à l'égard de personnalités dénommées, par leur diffusion sur des réseaux sociaux et vidéos en ligne à plusieurs centaines de milliers de personnes et par le fait que l'intéressé se prévaut de sa qualité de professeur constituent une faute passible d'une sanction disciplinaire. L'intéressé ayant déjà été sanctionné pour des agissements de même nature, c'est sans erreur de droit ni erreur d'appréciation dans l'application des dispositions de l'article [L. 530-1](#) du code général de la fonction publique, qu'une sanction d'exclusion de fonctions pour une durée de trois mois lui a été infligée (TA Rouen, 26 novembre 2024, M. B., n° [2301439](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Durée du travail effectif des agents hospitaliers et pause méridienne

Pour les agents hospitaliers, la durée du travail effectif est définie par l'article 5 du décret du 4 janvier 2002 comme « *le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles* ». Se prévalant de ces dispositions, dans le cadre d'une action en reconnaissance de droits prévue par les articles [L. 77-12-1](#) et suivants du code de justice administrative, une organisation syndicale a sollicité du tribunal la reconnaissance du droit des agents des services de gynécologie, des urgences et de la réanimation d'un centre hospitalier de voir le temps de pause méridienne comptabilisé en temps de travail effectif. Se fondant sur les pièces du dossier établissant la situation spécifique du centre hospitalier en cause, le tribunal a relevé que, durant les créneaux réservés à la pause méridienne, les agents concernés étaient fréquemment sollicités, l'équipement des salles de pause dans cette perspective confirmant les nombreux témoignages des agents. Par ailleurs, au vu des plannings de ces services, il a jugé que le temps de pause méridienne ne pouvait pas être décalé pour certains agents afin de permettre une rotation. Il a ainsi fait droit à cette demande (TA Châlons-en-Champagne, 25 septembre 2024, *Syndicat CGT du centre hospitalier de Châlons en Champagne*, n° [2201591](#)).

■ Appréciation du respect de l'obligation de neutralité par un candidat à des fonctions publiques

Le préfet de police avait refusé de délivrer un agrément à un candidat à un emploi de policier adjoint au motif qu'il présentait sur le front une marque visible dite « tabâa », dermatose pigmentée résultant du contact régulier du front avec un tapis de prière,



due à une pratique assidue. La cour juge que le préfet est en droit de s'assurer des garanties présentées par un candidat en vue de l'exercice de ses futures fonctions, notamment au regard du principe de laïcité. Toutefois, la marque en question, bien que révélant une appartenance religieuse, n'était que la conséquence physique d'une pratique exercée dans un cadre privé et rien ne permettait d'affirmer en l'espèce qu'elle aurait été recherchée à titre de signe distinctif. La cour en déduit qu'elle ne peut pas être regardée en tant que telle comme traduisant la volonté de l'intéressé de manifester ses croyances religieuses dans le cadre du service public. Cette seule circonstance ne suffisait donc pas à établir l'incompatibilité de la candidature de l'intéressé avec les principes de laïcité et de neutralité (CAA Paris, 18 octobre 2024, *M. B.*, n° [23PA02755](#)) *pourvoi en cassation*.

2.2.16. Juridictions administratives et judiciaires

■ Mesures d'injonction visant à l'installation d'un dispositif de production et de distribution d'eau chaude sanitaire dans les douches de toutes les cellules de l'établissement pénitentiaire de Nuutania

À l'initiative d'un avocat, soutenu dans son action par l'ordre des avocats au barreau de Papeete, le tribunal administratif a été saisi de la question de mesures structurelles à prescrire visant à l'amélioration de la condition des détenus dans cet établissement pénitentiaire et, à défaut, de fermeture. Dans son jugement du 25 juin 2024, le tribunal a jugé que l'état actuel du centre pénitentiaire de Nuutania, qui a fait l'objet dans la dernière période, de plusieurs rénovations partielles, ne pouvait justifier la fermeture de cet établissement, mais a toutefois enjoint au ministre de la justice, dans un délai de deux ans à compter de la notification du jugement, de faire procéder aux études, aménagements et travaux visant à l'installation d'un dispositif de production et de distribution d'eau chaude sanitaire dans les douches de toutes les cellules de l'établissement (TA Polynésie française, 25 juin 2024, *M. C.*, n° [2300483](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Mesures d'injonction visant à garantir l'intimité des détenus lors de l'usage des sanitaires (douches, toilettes) des cellules de la maison d'arrêt de Tarbes

La Section française de l'Observatoire international des prisons et d'autres requérants, ont saisi le juge des référés du tribunal administratif de Pau sur le fondement des dispositions de l'article [L. 521-2](#) du code de justice administrative afin qu'il enjoigne à l'administration pénitentiaire de prendre diverses mesures urgentes afin de tenir compte, notamment, de recommandations de la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté, formulées en avril 2024. Le juge des référés, qui a notamment tenu compte des précisions qui lui ont été apportées à l'audience, qui avait constaté que des actions avaient déjà été mises en œuvre à la maison d'arrêt de Tarbes pour répondre à ces recommandations, ce qui le conduit, à rejeter un certain nombre des demandes, enjoint à l'administration de prendre les mesures permettant, à bref délai, de garantir l'intimité des détenus lors de l'usage des sanitaires (douches,



toilettes) des cellules (TA Pau, JRTA, 18 juillet 2024, *Section française de l'observatoire international des prisons et autres*, n° [2401792](#)).

■ Avis du médecin pour le maintien à l'isolement d'un détenu – Utilité alors même qu'il n'y a pas d'obligation d'examiner l'intéressé

Saisi par un détenu de la maison d'arrêt de Châlons-en Champagne de la décision du garde des sceaux, ministre de la justice prolongeant sa mise à l'isolement, le tribunal juge que le recueil de l'avis du médecin intervenant dans l'établissement, prévu à l'article R. 57-7-64 du code de procédure pénale, constitue pour la personne détenue une garantie dont le requérant en a, en l'espèce, été privé. Estimant qu'en défense, le garde des sceaux ne démontrait pas, eu égard au comportement de l'intéressé, avoir été dans l'impossibilité de recueillir cet avis alors même que les dispositions précitées n'imposent pas l'examen de la personne détenue, le tribunal annule la décision de prolongation de placement à l'isolement (TA Châlons-en-Champagne, 9 avril 2024, *M. A.*, n° [2201676](#)).

2.2.17. Logement

■ Conditions d'octroi d'un hébergement d'urgence

Le préfet de la Haute-Garonne ayant mis fin à l'accueil de Mme B., qui avait été prise en charge dans le cadre du dispositif hôtelier d'hébergement d'urgence, celle-ci a contesté cette décision devant le tribunal. Après avoir estimé que les dispositions de l'article [L. 345-2-2](#) du code de l'action sociale et des familles, qui prévoient que « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* », ont instauré un droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence, le tribunal juge que « *toute personne* » en situation de détresse peut en bénéficier, sans que la régularité, ou l'irrégularité de son séjour en France ne puisse être prise en compte à cet égard. Il précise par ailleurs que le droit à l'hébergement d'urgence ne fait, le cas échéant, pas obstacle à l'édiction ou à l'exécution d'une décision portant obligation de quitter le territoire français. Le tribunal examine ensuite la nécessité pour Mme B. de bénéficier d'un hébergement en assurant un contrôle complet de sa situation et considère que, dans l'exercice de ce contrôle et compte tenu du caractère inconditionnel de ce droit, il n'a pas à tenir compte du nombre d'hébergements disponibles (TA Toulouse, 28 février 2024, *Mme B.*, n° [2303092](#)).

■ Réglementation de la location touristique meublée à Nice

L'Union des professionnels de la location touristique (UPLT) a saisi le tribunal d'une demande tendant à l'annulation de la délibération de la métropole Nice Côte d'Azur du 31 mai 2021 réglementant la location touristique meublée à Nice. Une des dispositions de ce règlement soumettait tout changement d'usage en vue de la location touristique meublée à la production de l'extrait du règlement de copropriété attestant que celui-ci ne s'oppose pas expressément au changement d'usage, ou, à défaut, à



la production de l'accord de la copropriété. Cette disposition conduisait à soumettre discrétionnairement cette autorisation à l'accord préalable de l'assemblée générale des copropriétaires d'un immeuble, et ce, alors même que les statuts de la copropriété ne le prévoiraient pas, notamment dans le cas où le règlement serait muet quant à la question de la location touristique meublée ou en l'absence de règlement de copropriété. Estimant qu'elle portait une atteinte disproportionnée aux droits de chacun des copropriétaires en méconnaissance de l'[article 2](#) de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le tribunal l'a en conséquence censurée (TA Nice, 31 janvier 2024, *Union des Professionnels de la Location Touristique (UPLT)*, n° [2104077](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Locations de courte durée à Saint-Malo

Le conseil municipal de Saint-Malo a, sur le fondement des articles [L. 631-7](#) et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH), instauré une procédure d'autorisation temporaire de changement d'usage des locaux d'habitation en meublés touristiques de courte durée et a approuvé le règlement fixant les conditions de délivrance de ces autorisations. Saisi de cette réglementation, le tribunal constate qu'elle est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général tenant à la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location et proportionnée à cet objectif, conformément à la réglementation européenne et à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Le tribunal observe, ensuite, que le CCH prévoit expressément que la localisation des locaux figure parmi les critères que la commune peut prendre en compte pour mettre en place un régime d'autorisation temporaire de location de courte durée des logements et en déduit que celle-ci a pu légalement distinguer quatre secteurs géographiques avec des quotas de locations différents, en prenant en compte la pression plus forte qui s'exerce en matière de location de courte durée dans les secteurs intra-muros et littoraux. Le tribunal juge, également, que la commune pouvait, sans discrimination, limiter à un bien par personne physique propriétaire l'autorisation de louer un logement pour une courte durée, au regard notamment des objectifs poursuivis, qui visent à limiter les fortes tensions qui s'exercent dans la commune sur le marché de la location de locaux à usage d'habitation (TA Rennes, 17 octobre 2024, *Mme L. et M. D. et autres*, n°s [2104171](#) et [2202102](#)).

2.2.18. Marchés et contrats administratifs

■ Délai de contestation de l'accord de séparation amiable conclu entre un agent public et son employeur

Saisie d'un litige relatif à la validité d'un accord de séparation amiable conclu entre un agent public et son employeur, la cour juge qu'il résulte des principes dont s'inspire l'[article 2224](#) du code civil qu'à compter du terme du contrat ou, si elle est plus tardive, de la date à laquelle les parties ont connu ou auraient dû connaître les faits leur permettant d'exercer cette action, celles-ci disposent d'un délai de cinq ans pour en demander l'annulation si elles se prévalent de l'illicéité de son objet ou d'un vice



d'une particulière gravité relatif, notamment, aux conditions dans lesquelles elles ont donné leur consentement.

La cour juge aussi que les [articles 2241 à 2243](#) du code civil relatifs aux causes d'interruption du délai de prescription s'appliquent aux contrats administratifs et que l'interruption de ce délai par l'introduction de conclusions reconventionnelles de l'employeur doit être réputée non avenue dès lors que ces conclusions ont été rejetées comme irrecevables (CAA Versailles, 29 février 2024, *M. D.*, n° [21VE00016](#)) *pourvoi en cassation*.

■ **Obligation pour un établissement public ayant versé à tort une somme à un escroc de renouveler ce paiement au véritable co-contractant de l'établissement**

Un office public de l'habitat, lié par un contrat à une société, a payé une somme correspondant à une situation de travaux à un tiers qui a obtenu frauduleusement des éléments comptables de la société. Quand la société qui a effectué les travaux a voulu être payée, l'office lui a répondu que le paiement avait déjà été effectué.

La cour juge, en faisant une application directe de l'[article 1342-3](#) du code civil et des principes du droit de la commande publique, que l'office doit réitérer le paiement car il n'avait fait aucune diligence pour vérifier les données avant le paiement, alors que certains indices auraient dû l'alerter – changement de compte, coordonnées bancaires faisant apparaître le nom d'une autre société que le cocontractant, adresse email encore jamais utilisée (CAA Douai, 26 mars 2024, *Habitat 76 – OPH Seine-Maritime*, n° [22DA01355](#)).

■ **Responsabilité contractuelle d'une entreprise ayant réalisé une fresque sur un château d'eau**

Une commune, qui avait confié la réalisation de travaux de réhabilitation d'un château d'eau à une entreprise, a, après avoir constaté un ternissement anormal du ravalement artistique, demandé au tribunal de condamner cette dernière au versement d'une somme nécessaire aux travaux de préservation de l'œuvre. Constatant que les parties avaient instauré une garantie contractuelle et que le ternissement des peintures affectait de façon aléatoire les éléments de structure et de façades dans des proportions dépassant le seuil d'admissibilité prévu par cette garantie, le tribunal a retenu la responsabilité contractuelle de l'entreprise. Il a écarté la responsabilité de la commune qui n'a pas commis de faute de nature à exonérer totalement ou partiellement celle de l'entreprise, l'absence de contrat d'entretien étant à cet égard sans incidence et a jugé que, pour assurer le maintien de l'effet esthétique initial, la commune était fondée à demander une indemnisation équivalente aux travaux de reprise de la totalité des surfaces peintes de l'ouvrage (TA Limoges, 22 octobre 2024, *Commune d'Issoudun*, n° [2200164](#)).



■ Précisions sur la passation des marchés publics relatifs à la restauration d'un monument historique

La commune de Rouen a lancé une procédure d'appel d'offres ouvert en vue de l'attribution d'un marché de travaux portant sur la restauration du massif occidental et des vitraux du bras sud du transept de l'abbatiale Saint-Ouen. Saisi d'un recours indemnitaire par une société non retenue, le tribunal a considéré que la procédure était irrégulière dans la mesure où la société attributaire, qui ne disposait pas d'une certification pour le montage d'échafaudages fixes de technicité supérieure, avait été invitée par la commune à produire, après la date limite de dépôt des offres, des documents sur les capacités professionnelles, techniques et financières d'une société de sous-traitance. Ce complément d'information constituait toutefois une modification substantielle et significative de l'offre initiale de la société. Le préjudice de la société évincée qui justifiait d'une chance sérieuse d'emporter le marché a été évalué à 979 961,56 euros (TA Rouen, 3 mai 2024, *Société T.E.R.H Monuments Historiques*, n° [2200408](#)).

■ Appel en garantie d'un sous-traitant présenté à l'encontre de son sous-traitant

La commune d'Angers a lancé en 2016 un projet de réalisation d'équipements sportifs comportant notamment la construction d'une halle couverte abritant des courts de tennis. Le marché de travaux a été alloté et le lot n° 4 « charpente couverture textile et bardage » a été confié à un groupement conjoint de deux sociétés, dont l'une a déclaré un sous-traitant pour des prestations de fourniture et pose de charpente métallique. Des désordres d'oxydation sont apparus sur la charpente métallique. Après avoir retenu la responsabilité contractuelle de la société chargée de la mise en œuvre de la charpente, mandataire solidaire du groupement conjoint, le tribunal a condamné cette société à indemniser la commune d'Angers des préjudices subis.

En outre, après avoir rappelé que le litige né de l'exécution d'un marché de travaux publics et opposant des participants à l'exécution de ces travaux relève de la compétence de la juridiction administrative sauf si les parties sont unies par un contrat de droit privé, le tribunal a rejeté l'appel en garantie présenté par la société sous-traitante à l'encontre de son sous-traitant comme porté devant une juridiction incompétente dès lors que ces deux sociétés étaient liées par un contrat de droit privé (TA Nantes, 19 juin 2024, *Commune d'Angers c/ SARL Crespy & Aumont et autres*, n° [2101237](#)) *jugement frappé d'appel*.

2.2.19. Mer

■ Intégration d'un critère environnemental dans l'attribution des sous-quotas de pêche de thon rouge en zone océan Atlantique et Méditerranée

Les articles 16 et 17 du (UE) n° [1380/2013](#) du 11 décembre 2013 prévoient que chaque État membre de l'Union européenne arrête la méthode d'attribution des possibilités de pêche qui lui ont été allouées. L'État bénéficie d'une marge d'appréciation mais



est tenu d'utiliser des critères transparents et objectifs en particulier à caractère environnemental. Or les dispositions de l'article [R. 921-35](#) du code rural et de la pêche maritime, qui retiennent l'antériorité des producteurs, l'orientation du marché et les équilibres socio-économiques pour la répartition des quotas de pêche n'intègrent aucun critère à caractère environnemental. Cette méconnaissance de l'article 17 du règlement entraîne l'annulation de l'arrêté ministériel du 10 février 2017 établissant les modalités de répartition du quota de thon rouge accordé à la France, pris sur son fondement (CAA Toulouse, 28 mars 2024, *Syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie*, n° [21TL03940](#)) *pourvoi en cassation*.

■ **Légalité d'une sanction de suspension de la licence de pêche maritime**

M. D., capitaine et armateur d'un navire de pêche, contestait la décision du préfet de la région Normandie suspendant pour une durée de quatorze jours sa licence européenne de pêche pour avoir débarqué et transporté des coquilles Saint-Jacques sans avoir effectué de pesée au débarquement. Le tribunal juge qu'il résulte du [règlement \(CE\) n° 1224/2009](#) du conseil du 20 novembre 2009 qu'une infraction grave, au sens du code rural et de la pêche maritime, peut entraîner une suspension de la licence de pêche indépendamment du nombre de points de pénalités infligés au contrevenant et que les dispositions de ce règlement ne font pas obstacle à ce que les États membres prévoient la suspension de la licence de pêche à titre de sanction, quel que soit le nombre de points que leur gravité implique et alors même que le seuil de dix-huit points fixé par la réglementation européenne n'est pas atteint. Il confirme ainsi la légalité de la décision critiquée prise sur le fondement de l'article [L. 946-1](#) du code rural et de la pêche maritime, alors même que l'armateur n'avait pas dix-huit points de pénalité (TA Caen, 21 novembre 2024, *M. C.*, n° [2302164](#)).

2.2.20. Mines et carrières

■ **Conséquences environnementales des prolongations de concessions minières**

Statuant après renvoi du Conseil d'État, la cour examine les conséquences environnementales des prolongations de concessions minières demandées en Guyane par la société Compagnie minière Montagne d'Or. Elle relève que les concessions « Elysée » et « Montagne d'Or », représentant des surfaces de 24,82 km² et 15,24 km², sont situées dans la forêt équatoriale de Guyane, qui constitue l'une des écorégions les plus riches du monde en termes de biodiversité, au sein d'une réserve biologique dirigée et entre deux massifs abritant une biodiversité exceptionnelle. Au regard de la nature extrêmement polluante et de l'importance de la dimension industrielle du projet, la cour juge qu'il présente un risque d'atteintes graves à l'environnement. Elle confirme donc la légalité du refus opposé par l'administration aux demandes de la société Compagnie minière Montagne d'Or de prolongation de ces deux concessions (CAA Bordeaux, 26 novembre 2024, *Société Compagnie minière Montagne d'Or*, n° [23BX02609](#)).



2.2.21. Nature et environnement

■ Exploitation

Saisi par l'association « La Planète Brûle » de la question de la légalité du refus du maire de Faa'a de mettre fin à l'exploitation de la décharge municipale, dite de « Mumuvai », le tribunal a constaté que ce centre d'enfouissement était exploité malgré l'absence d'autorisation devant être délivrée par le président de la Polynésie française au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement. En conséquence de cette illégalité, le tribunal a annulé la décision par laquelle le maire de la commune a refusé de faire droit à la demande de cette association de mettre fin à l'exploitation de cette décharge. Le tribunal a également enjoint à la commune de Faa'a de procéder à la régularisation de la situation de la décharge municipale en déposant une demande d'autorisation au titre de la législation polynésienne sur les installations classées pour la protection de l'environnement, dans le délai de six mois suivant la notification du jugement, assorti d'une astreinte. Il appartiendra au président de la Polynésie française, autorité compétente, de statuer sur le bien-fondé de cette demande (TA Polynésie française, 25 juin 2024, *Association La Planète Brûle*, n° [2300498](#)).

■ Parc éolien sur le territoire de la commune de Porspoder (Finistère)

Le préfet du Finistère a délivré à une société l'« autorisation environnementale » requise en vue de construire et d'exploiter, sur le territoire de la commune de Porspoder (Finistère), un parc éolien composé de trois aérogénérateurs. Saisie d'un recours contre cette autorisation par des riverains ainsi que par deux associations de protection de l'environnement, la cour administrative d'appel juge que l'implantation du projet aurait pour effet de générer, dans un paysage préservé et dégagé, d'importantes covisibilités avec le parc marin naturel d'Iroise, les îles d'Ouessant et de Molène, le phare du Four, la presqu'île Saint-Laurent ainsi que des sites naturels classés en raison de leur qualité paysagère. De plus, le projet contesté devait être implanté à proximité de nombreux sites mégalithiques classés au titre des monuments historiques, tels que plusieurs menhirs, pierres couchées, dolmens et alignements. La cour considère que, par leur proximité et leur hauteur, les éoliennes litigieuses auraient pour effet de perturber le rapport d'échelle de ces mégalithes à leur environnement paysager et juge que le projet de parc éolien porte une atteinte excessive aux paysages et au patrimoine archéologique, intérêts protégés par le code de l'environnement, de sorte que l'autorisation accordée est entachée d'illégalité (CAA Nantes, 1^{er} octobre 2024, *Association pour la Protection de l'Aber Ildut et autres*, n° [22NT03690](#)) *pourvoi en cassation*.

■ Impact visuel d'un projet éolien dans le paysage environnant comportant un monument historique

La cour administrative d'appel de Nancy rejette les recours formés par deux sociétés qui projetaient d'implanter des parcs éoliens en Haute-Saône contre les jugements du tribunal administratif de Besançon rejetant leur demande de première instance. La



cour a notamment estimé que les deux projets portent atteinte au site de la chapelle Notre-Dame-du-Haut à Ronchamp. En effet, l'architecture de la chapelle a été conçue par Le Corbusier, comme une réponse aux horizons des paysages environnants et ce lien est partie intégrante de la valeur universelle exceptionnelle de la chapelle que l'impact visuel du parc éolien est de nature à remettre en cause. Les projets éoliens, compte-tenu de la hauteur des aérogénérateurs et de la configuration des paysages, auront un impact visuel qu'aucune prescription supplémentaire ne serait susceptible d'atténuer suffisamment pour le rendre acceptable (CAA Nancy 11 avril 2024, *Société Énergies du Dôme Haut-Saônois*, n^{os} [21NC00030](#), [21NC00037](#)).

■ Absence de reconnaissance d'un préjudice écologique

Saisi par l'association de protection de l'environnement Manche-Nature, le tribunal juge qu'en autorisant, de 2019 à 2021, les mytiliculteurs et vénériculteurs de l'archipel de Chausey à réaliser des tirs létaux sur 80 spécimens de goélands argentés trois mois par an, alors que le pourcentage des pertes alléguées n'est pas établi et, qu'en tout état de cause, ces pertes n'apparaissent pas suffisantes pour justifier une dérogation à l'interdiction de destruction de l'espèce, le préfet de la Manche a commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'État. Si le tribunal reconnaît l'existence d'un préjudice moral subi par l'association requérante, résultant notamment de l'atteinte à cette espèce ayant entraîné son déclin uniquement dans le département de la Manche, il refuse de reconnaître un préjudice écologique dès lors qu'elle ne démontre pas l'existence d'une atteinte non négligeable à un écosystème ni ne précise le rôle et la place des goélands argentés détruits dans cet écosystème (TA Caen, 1^{er} octobre 2024, *Association Manche-Nature*, n^o [2303045](#)).

■ Illégalité de quatre réserves de substitution sur le bassin de la Sèvre Niorraise-Mignon en l'absence de mesures de protection pour l'outarde canepetière

Saisie de la légalité d'un arrêté des préfets des Deux-Sèvres, de la Charente-Maritime et de la Vienne autorisant la construction de seize réserves de substitution pour une capacité totale de 7 millions de m³, la cour retient que ces réserves, compte tenu des conditions posées par l'administration, ne méconnaissent pas le principe d'une gestion équilibrée et durable de l'eau. Toutefois pour quatre d'entre elles, dont celle située à Sainte-Soline (Deux-Sèvres), le projet s'implante dans un secteur sensible pour les oiseaux de plaine, en particulier pour l'outarde canepetière, espèce menacée et rendue particulièrement vulnérable par la dégradation de son habitat depuis les années 1970. Elle juge donc que l'autorisation délivrée est illégale faute de prévoir une dérogation « espèces protégées » comportant des mesures de protection pour l'outarde canepetière pour ces quatre réserves et suspend l'autorisation accordée pour ces réserves jusqu'à la délivrance éventuelle de cette dérogation (CAA Bordeaux, 18 décembre 2024, *Association Poitou-Charentes Nature et autres*, n^{os} [21BX02981](#) et [23BX01579](#)).



■ Conditions de délivrance d'une autorisation unique pluriannuelle de prélèvement d'eau pour l'irrigation agricole

Les préfets de la Charente-Maritime, des Deux-Sèvres, de la Vendée et de la Vienne ont délivré, le 12 juillet 2016, une autorisation de prélèvements à l'établissement public du Marais poitevin (EPMP), organisme unique de gestion collective, pour l'ensemble des prélèvements à usage d'irrigation réalisés sur les bassins versants du Marais poitevin. À la suite de l'annulation de cette autorisation par le tribunal, les préfets ont délivré, le 9 novembre 2021, une nouvelle autorisation pluriannuelle de prélèvements à l'EPMP. Saisi par l'association Nature Environnement 17, le tribunal a constaté que la nouvelle autorisation portait sur des niveaux de prélèvement similaires à ceux mentionnés dans la première autorisation et que, comme cette première autorisation, la nouvelle autorisation permettait une augmentation nette des prélèvements annuels, les prélèvements hivernaux projetés dans le cadre de la création de nouvelles réserves de substitution n'étant pas compensés par une baisse des prélèvements estivaux. Le tribunal a donc annulé cette nouvelle autorisation pluriannuelle de prélèvement. Toutefois, afin de permettre la poursuite de l'irrigation dans des proportions raisonnables, le tribunal a délivré à l'EPMP une autorisation de prélèvement provisoire, jusqu'à ce que les préfets lui délivrent une nouvelle autorisation. Enfin, le tribunal a ordonné à l'EPMP de définir des plans de répartition entre irrigants et à l'État de les approuver dans les meilleurs délais, à savoir un mois pour l'été 2024 et quatre mois pour l'hiver 2024-2025 (TA Poitiers, 9 juillet 2024, *Association Nature Environnement 17*, n° [2202862](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Autorisation d'extension d'un élevage avicole subordonnée à des mesures de prévention de la pollution des eaux souterraines

Par un arrêté du 15 février 2022, la préfète des Deux-Sèvres a autorisé l'extension d'un élevage avicole situé au lieu-dit « Le Chail » sur la commune de La Peyratte, portant le nombre d'emplacements pour les volailles de 14 500 à 95 200. Saisi par les associations One Voice et L214, le tribunal a constaté que cet arrêté était entaché de plusieurs vices et a impartì à la préfecture des Deux-Sèvres un délai maximum de 12 mois pour procéder à sa régularisation. Le tribunal a d'abord relevé que l'étude d'impact était entachée d'insuffisances portant, d'une part, sur les modalités de raccordement au réseau public de distribution d'électricité des 13 000 m² de panneaux photovoltaïques prévus et, d'autre part, sur le traitement des cadavres d'oiseaux et la fréquence de passage du service d'équarrissage. Le tribunal a ensuite et surtout relevé l'absence de mesure prévue pour éviter que l'accumulation des fientes sous les cages de reproduction n'entraîne la pollution des eaux souterraines et ne porte ainsi atteinte à des zones humides. La régularisation de l'autorisation a été subordonnée sur ce point à la mise en place d'un système de ramassage périodique des fientes des volatiles placé dans les cages de reproduction. Le tribunal a en revanche écarté les moyens des associations requérantes tirés d'une consommation excessive en eau par l'exploitation une fois agrandie et du non-respect du bien-être des volailles (TA Poitiers, 10 décembre 2024, *Associations One Voice et L214*, n° [2201465](#)).



■ La pollution du littoral sud de Marseille reconnue par la juridiction administrative

Saisi par 55 requérants, le tribunal condamne l'État au versement d'un euro symbolique à deux associations pour réparer le préjudice moral né de ses carences fautives dans la mise en œuvre des pouvoirs de police spéciale, d'une part, pour ce qui concerne les terrains ayant accueilli jusqu'en 2009 l'exploitation de l'usine « Legré-Mante » et, d'autre part, s'agissant des dépôts hétérogènes issus des exploitations industrielles menées au cours des XIX^e et XX^e siècles, sur une superficie de 29 hectares sur le littoral Sud de Marseille. Il enjoint en outre au préfet des Bouches-du-Rhône d'instituer des servitudes d'utilité publique, dans un délai de dix mois, sur le site « Legré-Mante » et de prendre toutes les mesures utiles afin de procéder à la dépollution et à la mise en sécurité des sites pollués situés entre Mont Rose et Callelongue avant le 30 juin 2028. En revanche, s'il tient pour établi des préjudices écologiques, le tribunal rejette les demandes de deux associations tendant à leur réparation, en l'absence de lien direct et certain entre les carences fautives de l'État et une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement. Il rejette également les recours de ces associations dirigés contre la métropole d'Aix-Marseille-Provence et la commune de Marseille, en l'absence de faute commise par ces dernières dans l'exercice de leurs pouvoirs de police (TA Marseille, 16 décembre 2024, *Association FARE Sud*, n° [2203504](#) et *Association UCL*, n° [2203506](#)).

■ Introduction de grand tétras sauvages dans les Vosges

Le tribunal a été saisi par plusieurs association de défense de l'environnement d'une requête en référé tendant à la suspension d'un arrêté du préfet des Vosges autorisant, jusqu'au 31 décembre 2028, l'introduction dans le massif des Vosges de spécimens de Grand Tétrás originaires de Norvège dans la limite de 200 oiseaux. Le juge des référés estime que la condition d'urgence prévue par les dispositions de l'article [L. 521-1](#) du code de justice administrative n'est pas remplie car si l'introduction prévue est imminente, elle n'est pas susceptible de porter une atteinte suffisamment grave à la protection des oiseaux en cause et à l'environnement dans le massif des Vosges, alors qu'elle répond à un motif d'intérêt général tenant à la préservation de la biodiversité. La requête est en conséquence rejetée (TA Nancy, JRTA, 26 avril 2024, *Association SOS Massif des Vosges et autres*, n° [2401140](#)).

■ Projet de parcs photovoltaïques sur le territoire de la commune de Valderoure : insuffisance de l'étude d'impact quant aux incidences du projet sur un point de captage d'eau potable

Le préfet des Alpes-Maritimes a délivré un permis de construire en vue de la réalisation de quatre parcs photovoltaïques d'une puissance de l'ordre de 15,8 Mwc sur une emprise totale de vingt-six hectares, au cœur d'un espace forestier situé sur les hauteurs du territoire de la commune de Valderoure. Trois riverains du projet ont demandé au tribunal administratif de Nice d'annuler ce permis de construire. Le tribunal a retenu que l'étude d'impact réalisée pour apprécier les incidences notables sur l'environnement et la santé humaine de ce projet ne décrivait pas



suffisamment les incidences notables que ce dernier était susceptible d'avoir sur un point de captage d'eau potable servant à l'alimentation de plusieurs communes. Le tribunal a en effet relevé que les travaux liés aux concassages de roches et de blocs calcaires pouvaient générer la production de particules fines s'infiltrant dans la nappe phréatique et estimé que l'étude d'impact n'apportait aucune précision quant à l'impact éventuel du résidu de particules sur la nappe phréatique alimentant ce point de captage. Cette insuffisance ayant eu pour effet de nuire à l'information complète de la population, le tribunal a octroyé un délai de douze mois au porteur de projet et au préfet des Alpes-Maritimes pour compléter cette étude et, sur la base de ces compléments, recueillir un nouvel avis de l'autorité environnementale et organiser une enquête publique complémentaire (TA Nice, 17 juillet 2024, *Mme H. et autres*, n° [2201421](#)).

■ Permis d'émettre des gaz à effet de serre pour l'exploitation du terminal méthanier flottant *Cape Ann*, dans le port du Havre

Le tribunal rejette le recours déposé contre un arrêté préfectoral portant permis d'émettre des gaz à effet de serre au profit de la société TotalEnergies LNG Services France pour un terminal méthanier flottant au Havre. Il juge que l'absence de menace grave à la sécurité de l'approvisionnement en gaz ne peut utilement être opposée, l'arrêté contesté ne portant pas sur le principe même de la création du terminal. Il note que l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre concerne l'émission globale desdits gaz. La circonstance que l'arrêté autorise de telles émissions ne le rend pas illégal en ce qu'il n'est pas établi que les émissions générées par le projet feraient obstacle à la réalisation de l'objectif fixé par le code de l'énergie. Le tribunal considère que, compte tenu de ce qui a déjà été jugé concernant l'urgence de la mise en service du terminal, la durée des autorisations délivrées pour son exploitation et l'absence de données scientifiques circonstanciées relatives à la nature de son activité, le permis attaqué, qui emporte uniquement autorisation d'émettre des gaz à effet de serre, ne porte pas une atteinte disproportionnée à l'environnement (TA Rouen, 13 juin 2024, *M. B. et autres*, n° [2303382](#)).

■ Validation de l'autorisation environnementale portant sur les travaux d'aménagement de la route nationale N° 88 sous réserve d'une meilleure protection de la biodiversité

Saisi de plusieurs requêtes tendant à l'annulation de l'arrêté par lequel le préfet de la Haute-Loire a accordé à la région Auvergne-Rhône-Alpes une autorisation environnementale portant sur les travaux d'aménagement de la route nationale n° 88 consistant en la création d'une déviation entre les communes de Saint-Hostien et Le Pertuis, le tribunal a validé cette autorisation sous réserve d'une meilleure protection de la biodiversité.

Après avoir constaté que le projet répondait à un intérêt public majeur, le tribunal a cependant constaté que si les mesures de compensation prévues dans l'arrêté préfectoral étaient satisfaisantes, en revanche, il prévoyait leur finalisation, pour la compensation des zones humides et des espèces protégées, qu'au plus tard avant la fin des travaux alors que, selon les dispositions de l'article [L. 163-1](#) du code de



l'environnement, elles doivent être effectives pendant toute la durée des atteintes à la biodiversité. Le tribunal a donc relevé cette irrégularité et, mettant en œuvre les pouvoirs qu'il détient en sa qualité de juge de l'environnement, a complété l'arrêté préfectoral en y ajoutant que, si certaines mesures ou travaux sont susceptibles de porter atteinte, dans leur périmètre d'exécution, à la biodiversité, les mesures destinées à compenser cette atteinte et portant sur ces périmètres devront être réalisées avant leur exécution, le cas échéant en proximité fonctionnelle de l'emprise du chantier comme l'autorise la loi (TA Clermont-Ferrand, 17 décembre 2024, *Association France Nature Environnement et autres*, n° [2100167](#)).

■ Suspension de la création d'une nouvelle unité de production et de stockage dite de « pré-compound » en l'absence d'étude d'impact préalable

Sur une requête présentée par l'association Bien vivre à Pierre Bénite, le juge des référés a suspendu l'exécution de l'arrêté du 2 février 2024 par lequel la préfète du Rhône avait pris acte du dossier de création d'une nouvelle unité de fabrication en « pré-compound » sur l'installation exploitée par la société Daikin chemical France à Pierre Bénite. Le juge des référés a retenu que compte tenu du caractère très peuplé de la zone et de l'émission depuis plusieurs décennies de très importantes quantités de PFAS (polluants éternels) dans l'eau comme dans l'air, dont la toxicité sur la santé humaine est établie, le projet en question, qui allait encore aggraver ces émissions, devait être soumis à évaluation environnementale, ce qui n'avait pas été le cas (TA Lyon, JRTA, 20 juin 2024, *Association Bien vivre à Pierre-Bénite et Mme M.*, n° [2405279](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Contrôle d'une déclaration de détention d'un animal sauvage

Saisi d'une décision de la préfète de Tarn-et-Garonne s'opposant à une déclaration de détention d'un animal d'une espèce non domestique (en l'occurrence, un sanglier), le tribunal a jugé, en premier lieu, que l'autorité administrative devait examiner une telle déclaration au regard de l'[arrêté du 8 octobre 2018](#) fixant les règles générales de détention de tels animaux, qui fixe la liste des espèces pouvant être détenues. Le tribunal a ensuite jugé, dans un second temps, que si cet arrêté permettait la détention d'un spécimen de sanglier, le préfet pouvait s'opposer à la demande de détention présentée au seul motif que l'animal avait été prélevé dans le milieu naturel sans que M. A, qui déclarait avoir découvert l'animal dans son jardin, dispose de l'autorisation de prélèvement d'animaux sauvages prévue à l'article [L. 424-11](#) du code de l'environnement (TA Toulouse, 28 juin 2024, *M. A.*, n° [2202161](#)).

■ Le juge peut ne pas surseoir à statuer lorsque l'administration lui transmet spontanément des éléments régularisant le vice

Le juge de plein contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), saisi d'un recours dirigé contre la décision d'enregistrement d'une telle installation, a la faculté, dans le cas où l'administration lui transmet spontanément des éléments visant à la régularisation d'un vice de nature à entraîner l'annulation de cette décision, de se fonder sur ces éléments sans être tenu de surseoir à statuer dès lors qu'il a préalablement invité les parties à présenter leurs observations



sur la question de savoir si ces éléments permettent une régularisation du vice. En l'espèce, la production spontanée par le préfet d'un arrêté accordant une dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées a eu pour effet de régulariser le vice affectant la décision d'enregistrement d'une ICPE qui était intervenue sans cette dérogation. Dès lors, le tribunal a rejeté le recours dirigé contre cette décision, sans surseoir à statuer (TA Toulon, 9 décembre 2024, *SCI L. c/ Préfet du Var*, n° [2300515](#)).

2.2.22. Outre-mer

■ **Illégalité de l'apposition du drapeau du Front de libération kanak et socialiste sur les nouveaux modèles de permis de conduire délivrés en Nouvelle-Calédonie**

Le tribunal annule l'arrêté du 5 juillet 2023 du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie compétent ayant adopté un nouveau modèle de permis de conduire sur lequel figuraient côte à côte le drapeau tricolore et le drapeau du Front de libération kanak et socialiste (FLNKS). Il juge que ce drapeau ne peut constituer un signe identitaire pouvant être légalement apposé sur un document officiel dès lors que si le point 1.5 de l'accord de Nouméa signé le 5 mai 1998 relatif aux symboles prévoit que des « *signes identitaires du pays, nom, drapeau, hymne, devise, graphismes des billets de banque devront être recherchés en commun pour exprimer l'identité kanak et le futur partagé entre tous* », la [loi du pays n° 2010-11](#) du 9 septembre 2010 a seulement adopté, à la date de la décision attaquée, trois signes identitaires – l'hymne, la devise et le graphisme des billets de banque – sur les cinq énumérés dans cet accord, parmi lesquels le drapeau ne figure pas (TA Nouvelle-Calédonie, 18 juillet 2024, *Mme E. et autres*, n° [2400005](#)).

2.2.23. Pensions

■ **Accident de service : suicide intervenu sur le lieu et dans le temps du service**

La qualification d'accident éprouvé par le fait ou à l'occasion du service au sens de l'article [L. 141-2](#) du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre est acquise dès lors que le militaire, dont le conjoint survivant demande le bénéfice d'une pension, a subi un accident imputable au service au sens du 1° de l'article [L. 121-2](#) du même code. Dès lors, le conjoint survivant demandeur de la pension peut se prévaloir d'une présomption d'imputabilité au service des blessures constatées par suite d'un accident, quelle qu'en soit la cause, dans le temps et le lieu du service, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, en l'absence de faute personnelle ou de toute autre circonstance particulière détachant l'accident du service. Il en va ainsi lorsqu'un suicide intervient sur le lieu et dans le temps du service, en l'absence de circonstances particulières le détachant du service. Il en va également ainsi, en dehors de ces hypothèses, si le suicide présente un lien direct avec le service. Il appartient dans tous les cas au juge administratif, saisi d'une décision de l'autorité administrative compétente refusant d'accorder une pension de conjoint survivant prévue à l'article [L. 141-1](#) du code des pensions



militaires d'invalidité et des victimes de guerre au motif de l'absence d'imputabilité au service d'un tel événement, de se prononcer au vu des circonstances de l'espèce et de l'ensemble des pièces du dossier, pour, notamment, apprécier si des circonstances particulières permettaient de regarder cet événement comme détachable du service (TA Amiens, 18 avril 2024, *Mme B.*, n° [2201345](#)).

2.2.24. Police

■ Périmètre d'utilisation des drones lors de manifestations sur la voie publique

Si le préfet peut, sur le fondement du 2° de l'article [L. 242-5](#) du code de la sécurité intérieure, autoriser la captation, l'enregistrement et la transmission d'images par drones afin de permettre aux forces de l'ordre de disposer d'une vision élargie des manifestations facilitant le maintien et le rétablissement de l'ordre public en limitant l'engagement des forces au sol, ces dispositions ne sauraient permettre de définir, de manière préventive, un périmètre dont les contours seront précisés postérieurement à l'édiction de l'arrêté attaqué, lors de la réalisation des troubles à l'ordre public. En l'espèce, le juge des référés a estimé que l'arrêté contesté du préfet de la Somme ne définissait pas de manière précise le périmètre de surveillance par les drones. En se limitant à retenir un périmètre défini de manière générale par l'ensemble des manifestations des agriculteurs se déroulant dans le département de la Somme au cours de la période comprise entre les 24 et 29 janvier 2024 sans que la localisation précise ne soit préalablement circonscrite, le préfet de la Somme a ainsi porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée, justifiant la suspension de l'exécution de l'arrêté litigieux (TA Amiens, JRTA, 28 janvier 2024, *Association de défense des libertés constitutionnelles (ADELICO) et Ligue des droits de l'Homme (LDH)*, n° [2400316](#)).

■ Couvre-feu des mineurs de moins de 13 ans non accompagnés à Béziers

Saisi par la Ligue des droits de l'Homme, sur le fondement de l'article [L. 521-1](#) du code de justice administrative, d'une demande de suspension d'un arrêté du 22 avril 2024 du maire de Béziers, portant interdiction à tout mineur âgé de moins de 13 ans et non accompagné d'une personne majeure de circuler de 23 heures à 6 heures sur la voie publique dans les périmètres de trois quartiers prioritaires de la ville pour la période du 22 avril au 30 septembre, le juge des référés a rejeté cette requête. Il a estimé que les éléments produits par la commune de Béziers faisant État, d'une part, d'un nombre de victimes d'infractions de destructions et dégradations, trafic de stupéfiants, coups et blessures volontaires et vols sans violence supérieur à la moyenne française en 2023 et, d'autre part, de la présence et de l'interpellation, depuis début 2024, de mineurs, y compris de moins de 13 ans, dans les secteurs et aux heures concernés par l'arrêté dont la suspension lui était demandée, permettaient de caractériser l'existence de risques de troubles à l'ordre public auxquels les mineurs, en particulier de moins de 13 ans, seraient exposés ou dont ils seraient les auteurs (TA Montpellier, JRTA, 15 mai 2024, *Ligue des droits de l'Homme*, n° [2402422](#)).



■ Conditions d'autorisation des rassemblements de combats de coqs dans les communes du Nord et du Pas-de-Calais

L'organisation de combats de coqs, là où cette tradition perdure dans le Nord et le Pas-de-Calais, est encadrée de manière très restrictive par les dispositions combinées du code rural et de la pêche maritime et du code pénal, qui ne permettent au préfet d'autoriser ces événements, par dérogation au principe de l'interdiction des mauvais traitements envers les animaux à l'occasion de jeux et d'attractions, que dans les localités où est établie une tradition ininterrompue de tels combats. Le tribunal juge que cette condition doit s'apprécier au regard du territoire de la seule commune où doit s'organiser le rassemblement alors même que cette tradition se serait maintenue dans des communes voisines. En l'espèce, le constat d'une interruption de cette pratique pendant plus de vingt ans dans la commune concernée a permis au préfet du Pas-de-Calais de se raviser et de légalement justifier l'abrogation de l'autorisation initialement délivrée d'y organiser des combats de coqs (TA Lille, 26 décembre 2024, *Fédération des coqueleurs de la région Nord de la France et M. A.*, n° [2202832](#)).

■ Incompétence du maire pour assurer le bon ordre et la sécurité dans les lieux publics lorsqu'ils accueillent occasionnellement de grands rassemblements

Il appartient en principe au maire de prendre les mesures permettant d'assurer le bon ordre et la sécurité dans les lieux publics. L'État demeure néanmoins en charge du bon ordre dans ces lieux lorsqu'ils accueillent occasionnellement de « *grands rassemblements d'hommes* » au sens de l'article [L. 2214-4](#) du code général des collectivités territoriales. Constitue un tel rassemblement toutes les manifestations sportives, culturelles ou récréatives, à but lucratif ou non qui, au vu, notamment, du nombre important de personnes attendues simultanément, des conditions de leur déroulement, et de leur lieu d'implantation, imposent la mise en œuvre d'un dispositif de sécurité spécifique. Tel est le cas d'un match international de basket avec 1000 spectateurs dans un équipement public pouvant en accueillir 3000 au plus. En l'espèce, la décision du maire de Nanterre interdisant pour un motif de sécurité la présence du public dans une enceinte sportive qui devait accueillir 1000 spectateurs payants lors d'une rencontre internationale de basket opposant l'équipe locale à un club israélien est entachée d'incompétence dès lors qu'elle concerne un grand rassemblement d'hommes. Cette illégalité grave et manifeste porte atteinte à la liberté d'aller et venir des spectateurs (TA Cergy-Pontoise, JRTA, 18 décembre 2024, *Préfet des Hauts-de-Seine*, n° [2418297](#)).

■ Légalité de l'abstention des autorités de police administrative générale d'interdire la tenue du gala « *Israël is forever* »

L'association « Coordination des appels pour une paix juste au Proche Orient EuroPalestine » a demandé sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative au juge des référés du tribunal d'enjoindre au préfet de police de prendre un arrêté de police interdisant la tenue du gala « *Israël is forever* » prévu le 13 novembre 2024 et de mobiliser les forces de police et de gendarmerie pour préserver l'ordre public. Le juge des référés, statuant en formation collégiale,



rappelle que le préfet peut interdire une réunion portant atteinte au respect de la dignité humaine. Il estime cependant qu'il n'appartient au juge d'enjoindre à l'autorité investie du pouvoir de police de limiter l'exercice de cette liberté fondamentale que si la carence de l'autorité publique crée un danger imminent et d'une particulière gravité. En l'espèce, il constate que les éléments du dossier, qui ne donnaient aucune précision sur l'organisation du gala projeté, à l'exception des noms de deux personnalités invitées, ne permettaient pas d'établir l'existence d'un danger imminent d'une particulière gravité et rejette en conséquence la requête de l'association pour défaut d'urgence (TA Paris, JRTA, 8 novembre 2024, *Association CAPJPO EuroPalestine*, n° [2429436](#)).

■ **Légalité de l'interdiction de la tenue d'une conférence intitulé « Crimes de guerre, crimes contre l'humanité, génocide ? Israël au Tribunal »**

Le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a rejeté la requête de l'association Solidaires Étudiant-e-s Lyon, Syndicat de Lutte qui demandait la suspension de l'exécution de la décision du 30 janvier 2024 par laquelle le président de l'Université Lumière Lyon II a annulé la tenue d'une conférence prévue le 1^{er} février 2024 intitulé « Crimes de guerre, crimes contre l'humanité, génocide ? Israël au Tribunal ». Le juge des référés a tenu compte de l'existence d'événements graves lors d'une assemblée générale d'étudiants en novembre 2023 à la suite de laquelle un cortège d'étudiants a proféré des propos antisémites dans les couloirs et dans les amphithéâtres, ainsi que d'une ambiance générale particulièrement dégradée au sein de l'Université à raison des événements internationaux liés à l'attaque du Hamas. Il a également retenu l'impossibilité pour le président de l'Université d'assurer la sécurité de cette conférence dès lors que la présence des forces publiques était par ailleurs requise le même jour pour une importante manifestation d'agriculteurs et d'enseignants (TA Lyon, JRTA, 1^{er} février 2024, *Association Solidaires Étudiantes-e-s Lyon, Syndicat de Lutte*, n° [2400901](#)).

■ **Légalité des protocoles de coopération entre l'État et le département des Pyrénées-Atlantiques pour l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés**

Le préfet des Pyrénées-Atlantiques, le département des Pyrénées-Atlantiques ainsi que les procureurs de la République près les tribunaux judiciaires de Pau et de Bayonne ont conclu deux protocoles en vue de coordonner et de préciser les engagements réciproques de leurs services dans la mise en œuvre du dispositif national d'accueil des mineurs étrangers non accompagnés. Ces protocoles décrivent la procédure d'accueil et d'évaluation appliquée selon différentes hypothèses d'arrivée des personnes concernées dans le département, et notamment, celles pour lesquelles la minorité présente un doute sérieux. Le tribunal administratif de Pau, saisi par l'association Avocats pour la défense des étrangers, a estimé que le point 3 des protocoles prévoyant la possibilité, pour les services de police, de procéder aux premières vérifications des documents présentés et, le cas échéant, de l'identité du jeune migrant se déclarant mineur non accompagné, sans avoir préalablement ou concomitamment avisé les services départementaux de la présence de ce jeune, méconnaît les garanties nécessaires à la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant (TA Pau, 31 janvier 2024, *Association Avocats pour la défense des étrangers*, n°s [2100745](#) et [2101545](#)) *jugement frappé d'appel*.



2.2.25. Procédure

■ Non-exécution de décisions de justice – Liquidation de l’astreinte au profit d’association

Dans deux affaires, en dépit d’injonctions du juge des référés libérées, le préfet n’a pas procédé à l’hébergement de deux jeunes étrangers. Saisi sur le fondement de l’article [L. 521-4](#) du code de justice administrative, le juge de l’exécution a augmenté deux fois l’astreinte et l’a liquidé provisoirement à 17 000 euros. L’administration préfectorale persistant dans son inaction, les requérants ont demandé la liquidation définitive cette astreinte. Le juge des référés rappelle qu’en vertu du premier alinéa de l’article L. 911-8 de ce code, la juridiction a la faculté de décider, afin d’éviter un enrichissement indu, qu’une fraction de l’astreinte liquidée ne sera pas versée au requérant, le second alinéa prévoyant que cette fraction est alors affectée au budget de l’État. Toutefois, l’astreinte ayant pour finalité de contraindre la personne morale de droit public ou l’organisme de droit privé chargé de la gestion d’un service public à exécuter les obligations qui lui ont été assignées par une décision de justice, ces dispositions ne trouvent pas à s’appliquer lorsque l’État est débiteur de l’astreinte en cause. Dans ce dernier cas, lorsque cela apparaît nécessaire à l’exécution effective de la décision juridictionnelle, la juridiction peut, même d’office, après avoir recueilli sur ce point les observations des parties ainsi que de la ou des personnes morales concernées, décider d’affecter cette fraction à une personne morale de droit public disposant d’une autonomie suffisante à l’égard de l’État et dont les missions sont en rapport avec l’objet du litige ou à une personne morale de droit privé, à but non lucratif, menant, conformément à ses statuts, des actions d’intérêt général également en lien avec cet objet. L’État est ainsi condamné à verser les sommes de 30 000 et 21 000 euros réparties à parts égales entre le secours populaire de Grenoble, l’association France Terre d’Asile et l’ADATE-association dauphinoise d’accueil des travailleurs étrangers. Ce faisant, le tribunal administratif de Grenoble fait application pour la première fois des principes dégagés par le Conseil d’État dans sa décision du 4 août 2021, *Association Les Amis de la Terre France et autres*, n° [428409](#) (TA Grenoble, JRTA, 31 janvier 2024, M. C., n° [2301314](#) et M. C., n° [2301315](#)).

■ Les demandes d’exécution de décisions de justice ne sont pas soumises à un « délai raisonnable », au sens de la jurisprudence *Czabaj*

En l’absence de décision expresse de refus d’exécution, une demande d’exécution présentée plus de 10 ans après l’arrêt de la cour est recevable. Il ne résulte pas des articles du code de justice administrative, notamment des dispositions des articles [R. 921-1](#) et [921-2](#) du code de justice administrative, que les demandes d’exécution doivent être présentées à peine d’irrecevabilité dans un délai déterminé. Ainsi en l’absence d’une décision expresse de rejet, assortie des voies et délais de recours, une telle demande présentée plus de dix ans après la notification de l’arrêt de la cour ne peut être considérée comme tardive. Une demande de capitalisation des intérêts, présentée pour la première fois dans une demande d’exécution, portant sur les intérêts d’une créance résultant de l’arrêt dont l’exécution est demandée, ne constitue pas un litige distinct. À la suite de la réformation par l’arrêt de la cour



du jugement condamnant la société chargée de la maîtrise d'œuvre des travaux de rénovation du Palais des Beaux-Arts de Lille à garantir la commune de Lille à hauteur de 75 % des condamnations prononcées contre elle, la somme due par cette société a été réduite ; or cette somme ayant déjà été réglée en exécution du jugement, l'arrêt a généré une créance de la société à l'égard de la ville. Dans sa demande d'exécution, celle-ci a demandé que la somme à restituer soit assortie non seulement des intérêts moratoires mais de la capitalisation desdits intérêts. La cour juge qu'il y a lieu de faire droit à cette demande. La société n'ayant eu connaissance de sa créance que par le dispositif de l'arrêt à exécuter, il ne s'agit pas d'un litige distinct (CAA Douai, 4 juin 2024, *Mutuelle des architectes français*, n° [23DA01180](#)).

■ Date à prendre en considération pour apprécier si une saisine de la commission de conciliation et d'indemnisation adressée par voie postale a été formée dans le délai de recours contentieux

La date à prendre en considération pour apprécier si une saisine de la commission de conciliation et d'indemnisation faite sur le fondement de l'article [L. 1142-7](#) du code de la santé publique et adressée par voie postale a été formée dans le délai de recours contentieux à l'encontre de la décision par laquelle un établissement public de santé a rejeté la demande indemnitaire présentée par un patient et l'a ainsi interrompu est celle de l'expédition de cette saisine, le cachet de la poste faisant foi (CAA Marseille, 6 décembre 2024, *Mme A. et M. B.*, n° [24MA01255](#)).

■ Recevabilité d'une demande d'homologation d'une transaction conclue à l'issue d'une médiation

Les dispositions de l'article [L. 213-1](#) du code de justice administrative n'imposent pas aux parties de conclure une médiation par une transaction au sens de l'[article 2044](#) du code civil. Toutefois, lorsqu'il est saisi d'une demande d'homologation d'une transaction concrétisant un accord de médiation, le juge doit encore examiner si celle-ci répond aux exigences fixées pour les transactions par le code civil et par le code des relations entre le public et l'administration. En revanche, il ne saurait limiter la possibilité d'introduire une telle demande d'homologation aux seules transactions visant à mettre fin à une contestation précédemment portée devant le juge ou à remédier à une situation telle que celle créée par une annulation ou par la constatation d'une illégalité, lorsque cette situation ne peut donner lieu à régularisation, ou lorsque l'exécution de cette transaction se heurte à des difficultés particulières (CAA Marseille, 8 novembre 2024, *Commune de Nice*, n° [24MA00434](#)).

2.2.26. Répression

■ Sanction administrative – Action militante sur le tarmac de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle

Neuf personnes s'étant introduites sur le tarmac de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle sans autorisation se sont vues infliger une amende qui a été contestée par



l'une d'entre elles. Celle-ci faisait valoir que l'amende constituait une ingérence dans l'exercice des libertés d'expression, de réunion et d'association, dès lors que l'intrusion, courte et non violente, avait pour but de sensibiliser le public aux causes environnementales au regard de la contribution du transport aérien au réchauffement climatique. Le tribunal a considéré que cette sanction était justifiée et proportionnée aux buts poursuivis par la réglementation, compte tenu de la gravité du trouble à l'ordre public causé par cette action, ayant eu lieu sur une zone sensible, ayant placé les intéressés ainsi que les forces de l'ordre en situation de danger et s'étant accompagnée de dégradations matérielles (TA Montreuil, 25 avril 2024, *Mme B.*, n° [2209075](#)).

2.2.27. Responsabilité de la puissance publique

■ Conséquences de la tardiveté d'un recours indemnitaire dirigé contre un établissement hospitalier sur l'action directe ultérieure exercée par la victime à l'encontre de l'assureur

Lorsque la victime d'un dommage causé par un établissement public hospitalier a saisi la juridiction administrative d'un recours indemnitaire contre cet établissement qui a été rejeté pour tardiveté par un jugement devenu définitif, elle ne peut ultérieurement exercer contre l'assureur de cet établissement l'action directe prévue à l'article [L. 124-3](#) du code des assurances en vue d'être indemnisée du même dommage. Lorsque, par ce même jugement, la caisse de sécurité sociale a obtenu la condamnation du même établissement à lui verser, après application d'un taux de perte de chance, une indemnité au titre des dépenses exposées au bénéfice de la victime, elle ne peut demander, à l'occasion de l'action directe exercée par la victime contre l'assureur de cet établissement, le versement d'une indemnité complémentaire qui résulterait d'une nouvelle évaluation du taux de perte de chance par le juge (TA Rennes, 15 novembre 2024, *Époux D.*, n° [2104383](#)).

■ Conséquences indemnitaires de l'abandon en 2014 du projet de l'écotaxe poids lourds

En 2011, l'État a conclu un contrat de partenariat avec la société Ecomouv' pour collecter l'écotaxe poids lourds. Cette société a elle-même conclu des contrats avec des sociétés de télépéage. Toutefois, à la suite du mouvement dit des « bonnets rouges » fin 2013, l'État a résilié son contrat avec Ecomouv', sans reprendre ces contrats. Estimant avoir en conséquence subi de lourds préjudices, trois sociétés de télépéage ont saisi le tribunal pour obtenir réparation. Par des jugements avant-dire droit rendus en 2018, le tribunal a jugé que la résiliation par l'État de son contrat avec Ecomouv' était fautive et diligente des expertises pour évaluer l'étendue et le montant des préjudices en cause. Après une longue expertise, et alors que le juge d'appel a finalement retenu la responsabilité sans faute de l'État pour rupture du principe d'égalité devant les charges publiques, le tribunal condamne l'État à verser plusieurs dizaines de millions d'euros à la société requérante (TA Cergy-Pontoise, 1^{er} février 2024, *SA Total Energy Marteting Services*, n° [1507933](#)) *jugement frappé d'appel*.



■ Conséquences indemnitaires de l'erreur de calcul des montants de compensation de taxe professionnelle versés entre 2011 à 2020 à la communauté urbaine de Dunkerque

La Communauté urbaine de Dunkerque (CUD) a obtenu la condamnation de l'État au titre de la responsabilité pour faute des services fiscaux à raison de l'erreur entachant le calcul de l'établissement de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle. La minoration des dotations obtenues de 2011 à 2020, imputable à des erreurs de calcul portant d'abord sur la taxe professionnelle jusqu'en 2009, puis sur la « compensation relais » versée en 2010, a occasionné à la CUD des préjudices dont le tribunal, après avoir jugé, dans chacune des deux affaires dont il était saisi, que ces créances n'étaient prescrites ni au titre de la prescription quadriennale, interrompue par plusieurs recours antérieurs, ni au regard du régime fiscal de prescription institué à compter de 2013 par l'article L. 190 A du livre des procédures fiscales, a estimé le montant cumulé à la somme de 33 816 680 euros (TA Lille, 8 février 2024, *Communauté urbaine de Dunkerque*, n^{os} [2103298](#) et [2202493](#) et n^{os} [2103299](#) et [2202494](#)) *jugement frappé d'appel*.

■ Responsabilité des services vétérinaires d'inspection de Saône-et-Loire en raison de défaillances dans le contrôle de l'abattoir de Cuiseaux

Saisi d'un recours indemnitaire formé par l'association L214, engagée dans la lutte contre la souffrance animale, le tribunal a examiné les conditions dans lesquelles les services vétérinaires d'inspection de la direction départementale de la protection des populations de Saône-et-Loire exercent leur mission de contrôle d'un abattoir. Il a relevé trois manquements imputables à ces services, mais sans lien avec la conformité de l'abattage rituel, qui était au cœur des débats, et a accordé à l'association requérante une indemnité de 2 000 euros en réparation de son préjudice moral.

Les fautes retenues ont trait à la carence de l'administration pour faire cesser l'utilisation abusive de l'aiguillon électrique, destiné à faire avancer les animaux, le défaut d'alimentation des bovins parqués plus de douze heures en attente de leur abattage, enfin l'usage insuffisamment efficace du pistolet à tige perforante. Se conformant à la jurisprudence, le tribunal s'est placé sous le régime de la faute simple.

Concernant l'abattage rituel, qui est autorisé en France selon les modalités définies par un arrêté ministériel du 12 décembre 1997, le tribunal a examiné un vidéogramme réalisé par un membre de l'association « infiltré », en qualité d'auxiliaire vétérinaire sous contrat à durée déterminée, au sein des services vétérinaires d'inspection. Il relève que les nombreuses séquences d'abattage rituel filmées par cet agent ne permettaient d'identifier qu'un nombre très limité de manquements commis par l'exploitant et a écarté la responsabilité de l'État, soit parce que les services vétérinaires d'inspection les avaient effectivement signalés à l'exploitant, soit en raison de leur caractère véniel et isolé, soit encore, pour l'un d'entre eux, plus grave, parce que le défaut d'intervention de ces services était exclusivement imputable à l'agent « infiltré », qui avait constaté, seul, le manquement en cause, faisant ainsi preuve de déloyauté à l'égard de son employeur, l'État (TA Dijon, 23 avril 2024, *Association L214*, n^o [2200604](#)).



■ Action de la société Les Laboratoires Servier contre l'État dans l'affaire du Mediator®

Après avoir indemnisé les victimes des dommages liés à la prise du Mediator® entre 1999 et 2009, la société Les Laboratoires Servier s'est retournée contre l'État. En effet, saisie directement par des victimes, la cour avait considéré l'État responsable à hauteur de 30 %, pour avoir tardé à suspendre l'autorisation de mise sur le marché du médicament. Toutefois, la cour juge que la société a délibérément commis des fautes d'une particulière gravité, en dissimulant certaines caractéristiques du médicament, en adressant des informations volontairement erronées à l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM), en cherchant à discréditer les médecins qui signalaient des pathologies liées à la prise de Mediator® et à influencer l'AFSSAPS par des experts qui lui étaient liés. Dès lors, la cour applique le principe de « *l'exception d'illégitimité* » rappelé par le Conseil d'État (CE, Ass., 9 novembre 2015, *SAS Constructions mécaniques de Normandie*, n° [342468](#), rec.) : le tiers co-auteur, avec l'administration, d'un dommage ne peut, s'il a délibérément commis une faute d'une particulière gravité, se prévaloir de la faute que l'administration a elle-même commise en négligeant de prendre les mesures qui auraient pu l'empêcher de commettre le fait dommageable. La société ne peut ainsi obtenir de l'État le remboursement partiel des indemnités versées aux victimes (CAA Paris, 4 juillet 2024, *Ministre de la santé c/ Société Les Laboratoires Servier*, n° [22PA02445](#)) *pourvoi en cassation*.

2.2.28. Santé publique

■ Situation sanitaire sur un campement de migrants en Guyane

La Cimade et d'autres associations ont saisi le juge des référés de demandes relatives à l'hébergement des personnes présentes sur le campement établi au lieu-dit « la Verdure » à Cayenne, au renforcement des dispositifs d'accès à l'eau et à l'hygiène ainsi que de collecte des ordures ménagères dans le campement et à la scolarisation des enfants qui s'y trouvent. S'agissant des conditions de vie des personnes hébergées, le juge des référés considère que si les requérants n'établissent pas l'existence d'une carence de l'OFII¹ et de l'État constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale à leur droit à l'hébergement, compte tenu des moyens déjà mis en œuvre. En revanche, il estime, alors que la saison des pluies a commencé depuis quelques semaines et qu'il a été constaté une épidémie de dengue, que la prise en compte par les autorités publiques des besoins élémentaires des migrants en ce qui concerne leur sécurité, leur hygiène et leur alimentation en eau potable demeure manifestement insuffisante et révèle une carence de nature à exposer ces personnes, de manière caractérisée, à des traitements inhumains ou dégradants. En conséquence, il enjoint au préfet de la Guyane de créer dans le campement, quatre autres points d'eau potable, huit toilettes supplémentaires, et six douches supplémentaires non mixtes, dans un délai de huit jours (TA Guyane, JRTA, 5 février 2024, *La Cimade et autres*, n° [2400109](#)).

1. Office français de l'immigration et de l'intégration.



2.2.29. Transports

■ Résiliation de la convention qui autorise la collectivité territoriale Saint-Pierre-et-Miquelon à exercer une activité de fret à l'occasion de son service de transports de personnes vers Fortune

Le tribunal résilie la convention conclue entre l'État et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon le 19 décembre 2022 en tant qu'elle concède à la collectivité territoriale, à titre expérimental et subsidiaire, l'activité de transport maritime de fret sur les liaisons qu'elle opère par ses navires entre Saint-Pierre-et-Miquelon et Fortune (Terre-Neuve). Saisi d'un recours présenté par trois sociétés qui contestaient, en qualité de concurrentes évincées, la validité de cette convention, le tribunal a jugé que, même si elle était intervenue dans un cadre transactionnel, la convention litigieuse conclue entre l'État et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon avait pour objet d'autoriser la collectivité territoriale à prendre en charge la gestion du service public de transport maritime de fret à titre subsidiaire sur les liaisons opérées par ses navires vers Fortune, en contrepartie d'une rémunération constituée par la perception de droits auprès des usagers. Il en a conclu que la convention constituait dans cette mesure un contrat de concession de service soumis au code de la commande publique. Après avoir relevé, d'une part, que la convention litigieuse n'avait été précédée d'aucune procédure de publicité et de mise en concurrence préalable et, d'autre part, que le contrat ne s'inscrivait pas dans les cas de coopération entre personnes publiques exempts de telles formalités de passation, le tribunal a prononcé la résiliation de la convention et différé les effets de la résiliation à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la notification de son jugement (TA Saint-Pierre-et-Miquelon, 25 juillet 2024, *Société Transport Service International et autres*, n° [2300110](#)).

■ Les consignes particulières de circulation aérienne d'un aéroport peuvent légalement être fondées sur des motifs environnementaux

Saisi par une association regroupant soixante-dix aéroclubs, le tribunal rappelle que l'interdiction de survol de certaines zones pendant les manœuvres d'approche et de décollage, prise sur le fondement de l'article [R. 221-3](#) du code de l'aviation civile, ne concerne que les appareils utilisant l'aéroport et n'est donc pas une interdiction prise pour des motifs seulement militaires ou de sécurité publique sur le fondement du code des transports. C'est donc pour toute raison d'ordre public, dont des motifs environnementaux tels que la réduction des nuisances sonores pour les riverains, que peuvent être légalement édictées des mesures restreignant les manœuvres d'approche et d'atterrissage des utilisateurs de l'aéroport de Toussus-le-Noble, avec possibilité d'y déroger pour des motifs de sécurité (TA Versailles, 27 février 2024, *Comité régional aéronautique Île-de-France*, n° [2108365](#)).



2.2.30. Travail et emploi

■ L'inspecteur du travail doit vérifier que le salarié protégé ne peut bénéficier d'un transfert conventionnel de son contrat de travail susceptible de faire obstacle à l'autorisation de le licencier

Une société avait sollicité l'autorisation de licencier un délégué syndical dans le cadre d'un projet de suppression de soixante-sept postes. Elle contestait le refus opposé à sa demande par l'inspecteur du travail à l'issue de son examen de la régularité du projet de licenciement au regard de l'ensemble des règles applicables au contrat de travail de l'intéressé, au nombre desquelles figurent les stipulations des accords collectifs de travail applicables au salarié. Le tribunal précise qu'au nombre de celles-ci figurent celles prévoyant un transfert conventionnel de salariés. Il juge qu'en conséquence, en cas de licenciement pour un motif économique fondé sur une cessation partielle d'activité de l'entreprise à la suite d'un transfert d'activité, il appartient à l'inspecteur du travail de vérifier que le salarié protégé ne peut bénéficier d'un transfert conventionnel de son contrat de travail susceptible de faire obstacle à l'autorisation de le licencier (TA Montreuil, 6 mars 2024, *Société Ramp Terminale One*, n^{os} [2200857](#), [2204688](#)).

■ Conditions de rupture pour « force majeure » du contrat de travail de salariés protégés

Le tribunal a statué sur la légalité de décisions de l'inspecteur du travail autorisant la rupture pour force majeure du contrat de travail de salariés protégés, employés dans un hypermarché détruit par un incendie lors des émeutes survenues à Nouméa à partir du 13 mai 2024. Dans cette hypothèse, le tribunal juge d'abord qu'une autorisation de l'inspecteur du travail est effectivement requise et précise ensuite son office, en estimant notamment qu'il doit vérifier si la condition tenant à la cessation de l'entreprise à raison de la force majeure est remplie, si l'employeur a procédé à une recherche sérieuse des possibilités de reclassement dans les entreprises le permettant et si la demande n'est pas discriminatoire. En l'espèce, le tribunal annule les décisions contestées faute pour l'inspecteur du travail d'avoir vérifié si l'employeur avait procédé à une recherche sérieuse des possibilités de reclassement (TA Nouvelle-Calédonie, 30 décembre 2024, *Mme A.*, n^o [2400455](#)).

■ Droit local – Ouverture des commerces les dimanches précédant Noël

Il ressort des dispositions du code du travail et notamment de son article [L. 3134-2](#), que l'interdiction dominicale du travail est la règle au sein des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, héritée de leur annexion par l'empire allemand entre 1871 et 1918. Ce régime issu d'une loi allemande du 1^{er} juin 1891 se caractérise historiquement par un soubassement religieux, qui se traduit non seulement par une obligation de repos le dimanche mais aussi par des dispositions visant à garantir la possibilité, pour ceux qui doivent néanmoins travailler, d'assister aux services religieux. Il ressort des usages dans le Haut-Rhin que l'autorité



administrative peut accorder une dérogation à l'interdiction du travail dominical pour les quatre dimanches précédant le jour de Noël.

Par un jugement du 25 juin 2024, le tribunal a jugé, qu'au regard des circonstances locales dues à l'ouverture du marché de Noël de la ville de Mulhouse, le sous-préfet de Mulhouse, autorité de police locale, a pu, sans méconnaître les dispositions de l'article L. 3134-2 du code du travail, y déroger, et prendre un arrêté autorisant l'ouverture des commerces le 5^e dimanche avant Noël (TA Strasbourg, 25 juin 2024, *Syndicat CFDT Services Commerce du Haut-Rhin*, n° [2308249](#)).

■ Le juge des référés se prononce en faveur de la protection des salariés du chantier des épreuves des Jeux olympiques dans le parc du Château de Versailles

Le montage des tribunes destinées au public des épreuves hippiques prévues dans le parc du Château de Versailles ayant été stoppé sur décision de l'inspecteur du travail, deux sociétés ont en vain fait valoir qu'il y avait urgence à reprendre les travaux, en raison notamment de l'intérêt public majeur lié à la tenue des Jeux olympiques. Au terme d'une appréciation concrète, notamment des risques graves et imminents de chute, certains salariés travaillant à 20 mètres de hauteur sur des planches susceptibles de basculer et tomber sur ceux travaillant plus bas, le tribunal a fait prévaloir l'intérêt public s'attachant à la protection des salariés et rejette la demande de suspension (TA Versailles, JRTA, 11 avril 2024, *Société ZC International Srl et société ZC International France*, n° [2402517](#)).

2.2.31. Urbanisme et aménagement du territoire

■ Régime particulier de la restauration des bâtiments anciens d'intérêt architectural ou patrimonial

Par un arrêté du 29 mai 2019, le maire d'une commune a refusé de délivrer à M. et Mme A., sur le fondement de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme (interdiction de construire au sein de la bande littorale des 100 mètres en dehors d'un espace urbanisé), un permis de construire en vue de la restauration de bâtiments annexes à une ferme traditionnelle, identifiés par le plan local d'urbanisme de la commune comme éléments bâtis à protéger. Saisie d'un recours contre cet arrêté, la cour estime qu'en vertu de l'article [L. 111-23](#) du code de l'urbanisme, la restauration de bâtiments anciens caractéristiques des traditions architecturales et culturelles locales, laissés à l'abandon mais dont demeure l'essentiel des murs porteurs, n'est pas une construction nouvelle et peut donc être autorisée, y compris à l'intérieur d'un espace non urbanisé situé au sein de la bande littorale des 100 mètres.

Après avoir constaté, en l'espèce, que les travaux projetés consistent bien en une restauration d'un bâtiment caractéristique du littoral, au sens de l'article L. 111-23 du code de l'urbanisme, la cour annule l'arrêté litigieux, et enjoint au maire de la commune de délivrer l'autorisation sollicitée (CAA Nantes, 9 avril 2024, *M. et Mme A.*, n° [22NT01781](#)).



■ **Projet d'habitation présentant l'apparence d'un château du Moyen-Âge portant atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux**

Sur la commune du Vernet-Sainte-Marguerite, au lieu-dit « Mareuge », petit bourg rural du Puy-de-Dôme, le préfet a délivré un permis de construire à un particulier lui permettant, notamment, d'ériger une tour accolée à son habitation composée d'une toiture de forme conique. Le pétitionnaire du permis de construire, qui poursuivait l'objectif de construire une maison d'habitation présentant l'apparence d'un château du Moyen Âge, a néanmoins décidé de s'écarter des prescriptions du permis de construire accordé et de garnir sa tour, non pas d'une simple toiture conique, mais de créneaux et de meurtrières. Le tribunal a rejeté son recours dirigé contre l'arrêté du préfet refusant de lui délivrer un permis de construire modificatif au motif que le projet portait atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux (TA Clermont-Ferrand, 25 janvier 2024, *M. C.*, n° [2101165](#)).

■ **Meublés touristiques à Paris et nuisances sonores excessives**

Une SCI souhaitait transformer un local artisanal en trois meublés touristiques pouvant accueillir simultanément douze personnes. La maire de Paris avait refusé le permis de construire nécessaire au changement de destination, en se fondant sur l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, qui permet de refuser un projet « *de nature à porter atteinte à la salubrité (...) publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance (...)* ». La cour admet la légalité d'un tel refus. Elle relève que les logements, destinés à l'hébergement d'hôtes munis de bagages et accueillis pour de courts séjours, auraient disposé, chacun, d'une entrée donnant sur la cour intérieure pavée de l'immeuble. Le projet, par sa nature, son importance, et eu égard à la configuration des lieux, présentait un risque de nuisances, notamment sonores, excédant les désagréments habituels de voisinage inhérents à l'occupation de logements collectifs, et était ainsi de nature à porter atteinte à la salubrité au sens de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme (CAA Paris, 18 juin 2024, *Ville de Paris c/ Société ALJ*, n°s [23PA00354](#), [23PA00355](#)).

■ **Annulation partielle d'un permis de construire à la suite d'un sursis à exécution n'ayant pas été suivi d'une régularisation**

Le tribunal a prononcé un sursis à statuer en application de l'article [L. 600-5-1](#) du code de l'urbanisme en vue de la régularisation d'un permis de construire portant sur la création de 6 logements. Bien qu'aucune mesure de régularisation ne lui ait été notifiée, le tribunal a toutefois considéré, qu'il était possible de faire application, par un second jugement, de l'article [L. 600-5](#) du code de l'urbanisme (CE, 17 mars 2021 *Mme C.*, n° [436073](#), T.), dès lors que, comme il avait été dit dans le premier jugement de sursis, les vices, portant sur une partie identifiable du projet, étaient susceptibles d'être régularisés, sans apporter au projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même (CE, Sect., 26 juillet 2022, *Mme D.*, n° [437765](#), rec.). Le tribunal a donc limité les effets de son annulation à ces seuls vices (TA Cergy-Pontoise, 21 juin 2024, *M. et Mme G. et autres*, n° [2111457](#)).



■ **L'erreur manifeste d'appréciation commise en ne prononçant pas le sursis à statuer sur la demande de permis de construire constitue un vice susceptible de faire l'objet d'une mesure de régularisation en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme**

La cour juge, dans un premier temps, que, eu égard à l'importance des contradictions entre les prescriptions futures du PLUi du territoire Marseille Provence et les caractéristiques d'un projet de construction d'un hôtel, ce projet était de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan, de sorte que le maire de Marseille a commis une erreur manifeste d'appréciation en ne prononçant pas le sursis à statuer sur la demande de permis de construire litigieuse. Elle estime, dans un second temps, qu'un vice de cette nature est régularisable sur le fondement de l'article [L. 600-5-1](#) du code de l'urbanisme dès lors que le pétitionnaire dispose de la possibilité de revoir l'économie générale de son projet sans en changer la nature et à condition que le projet modifié respecte les dispositions désormais en vigueur du PLUi, lequel autorise en zone UB² les constructions nouvelles à destination d'hôtel. Après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, la cour sursoit à statuer aux fins de régularisation de ce vice (CAA Marseille, 14 mai 2024, SAS N., n° [23MA01123](#)) *pourvoi en cassation*.

■ **Refus de sursis à statuer et annulation des permis de construire sur un terrain supportant une usine désaffectée à Marseille**

Le projet immobilier unique visant à transformer en un quartier urbain (construction de plusieurs immeubles, une résidence senior, une résidence de tourisme, des commerces et des bureaux) l'ancien site industriel de l'usine Legré-Mante autorisé par le maire de Marseille est annulé par le tribunal à la demande d'associations et de riverains. Il juge notamment que le projet ne respecte pas la « loi Littoral », en ce qu'il renforce de manière significative l'urbanisation de ce site périphérique, ce qui correspond d'ailleurs à la volonté affichée de « fabriquer un morceau de ville », et ne peut ainsi être regardé comme procédant à une extension limitée de l'urbanisation dans un espace proche du rivage déjà urbanisé. Le tribunal refuse par ailleurs de surseoir à statuer dans l'attente d'une régularisation, au motif que si, pour faire naître un « village industriel », le projet s'inspire, d'un point de vue esthétique, des bâtiments industriels désaffectés existants en en réhabilitant une partie et en reprenant leur caractère pour les constructions neuves, la nature du projet ne consiste pas tant en une réhabilitation du site qu'en la création d'une densité urbaine essentiellement résidentielle, conçue comme étant « nécessaire à la dépollution du site ». Compte tenu des caractéristiques ainsi affichées par le projet, sa nature même ne pourrait qu'être changée s'il devait être réduit pour correspondre à une extension limitée de l'urbanisation en espace proche du rivage (TA Marseille, 3 juillet 2024, *Association ASLS et autres*, n°s [2307170](#) et [2307171](#)).

2. Zone urbaine spécifique du plan local d'urbanisme intercommunal de Marseille (PLUi).



■ Annulation d'arrêtés autorisant, d'une part, l'aménagement de pistes de ski et, d'autre part, la réalisation des travaux d'un nouveau télésiège

Le tribunal annule deux arrêtés du 8 septembre 2020 du maire d'Aussois autorisant, d'une part, l'aménagement de pistes de ski et, d'autre part, la réalisation des travaux d'un nouveau télésiège dans le secteur de la Fournache. Il juge que l'évaluation des impacts sur l'environnement portait sur un champ géographique trop restreint car se limitant strictement aux emprises du télésiège et des pistes de ski sans aucune analyse des conséquences du projet sur les zones proches qui deviendraient accessibles aux skieurs grâce à ces équipements. Il estime ensuite qu'une dérogation au titre des espèces protégées était nécessaire et que les arrêtés ne pouvaient donc autoriser les travaux sans les conditionner à l'obtention de cette dérogation. Enfin, le tribunal tire les conséquences de l'annulation du schéma de cohérence territoriale du pays de Maurienne (TA Grenoble, 30 mai 2023, *Association Valloire Nature et Avenir* (VNEA), n^{os} [2002427 et autres](#) ; *jugement frappé d'appel* n° 23LY02613) qui inscrivait le projet de la Fournache dans une unité touristique nouvelle structurante estimée elle-même illégale (TA Grenoble, 5 mars 2024, *France Nature Environnement Rhône Alpes et autre*, n^{os} [2006339 et 2006341](#)).

■ Annulation de la déclaration d'utilité publique d'un projet d'extension d'une zone d'activité présentant des inconvénients excessifs par rapport à l'intérêt qu'il présente

Le tribunal a relevé que la taille du projet imposait une évaluation environnementale systématique, qui n'a pas été réalisée alors que le projet présente des enjeux environnementaux importants. Ce vice de procédure a privé le préfet et le public d'une garantie et a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision qui a été prise.

Le préfet ne démontre pas l'intérêt économique du projet qui entraînera des nuisances et des atteintes environnementales supplémentaires alors que la société bénéficiaire, déjà présente sur le site, a méconnu à plusieurs reprises les règles applicables. Les inconvénients du projet sont ainsi excessifs par rapport à l'intérêt qu'il présente. L'expropriant a accordé à la propriétaire de la maison un droit d'usage personnel viager jusqu'à son décès, remettant en cause son utilité publique (TA Limoges, 3 décembre 2024, *Mme E. et autres* n° [2200591](#)).

■ Intérêt à agir du tiers contre un permis de construire modificatif intervenu à la suite du sursis à statuer prononcé sur la légalité du permis initial

Le tribunal administratif de Montpellier était saisi d'un recours tendant à l'annulation d'un permis de construire modificatif de régularisation délivré au pétitionnaire à la suite du sursis à statuer prononcé sur la légalité du permis initial en application des dispositions de l'article [L. 600-5-1](#) du code de l'urbanisme. Il a jugé qu'aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucun principe n'interdisait à un tiers d'exercer un recours contre une mesure de régularisation d'un vice affectant un arrêté accordant un permis de construire, quand bien même celle-ci aurait été



prise à la suite d'un jugement avant dire droit décidant de surseoir à statuer dans l'attente de cette mesure de régularisation. Il en a déduit que contrairement à ce qui était opposé en défense, le requérant justifiait bien d'un intérêt à agir contre cette mesure de régularisation (TA Montpellier, 12 décembre 2024, *M. F.*, n° [2402719](#)).

■ Impossibilité pour le maire d'exercer ses pouvoirs issus de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme lorsque la construction ou les travaux entrepris ou exécutés irrégulièrement ont fait l'objet d'une décision de sursis à statuer

Le tribunal de Montpellier juge que les pouvoirs de police spéciale que le maire, agissant au nom de l'État, tient de l'article [L. 481-1](#) du code de l'urbanisme ne peuvent être régulièrement mis en œuvre lorsque la construction ou les travaux entrepris ou exécutés irrégulièrement ont fait l'objet d'une décision de sursis à statuer en application de l'article [L. 153-11](#) du même code, et ce eu égard aux effets qui s'attachent à une telle décision, laquelle se borne à retarder la décision de l'autorité compétente sur la demande d'autorisation dans l'attente de l'approbation du document d'urbanisme. Il annule en conséquence, à la demande des requérants, l'arrêté par lequel le maire de commune de Saint-Mathieu-de-Trévières avait ordonné la remise en état des lieux de la parcelle concernée par les travaux en litige (TA Montpellier, 25 avril 2024, *U.F.I.H. et M. A.*, n° [2105577](#)).

■ Tardiveté d'une demande de reconstruction

M. A., propriétaire sur le territoire de la commune de Six-Fours-les-Plages d'une construction, pour partie à usage d'habitation et pour partie à usage artisanal, détruite par un incendie le 13 juin 2011, a déposé une demande de permis de construire, fondée sur les dispositions de l'article [L. 111-15](#) du code de l'urbanisme qui permettent une reconstruction à l'identique dans un délai de dix ans de bâtiments régulièrement édifiés qui ont été détruits ou démolis. Sa demande ayant été rejetée, il a saisi le tribunal qui a jugé que la demande de M. A., déposée seulement 17 jours avant l'expiration du délai de dix ans, était tardive car elle ne permettait pas au maire d'instruire la demande de permis dans le délai de droit commun prévu par l'article [R*. 423-23](#) du code de l'urbanisme, soit trois mois en l'espèce. Il a donc soulevé d'office le moyen tiré de la compétence liée du maire, tenu de rejeter cette demande compte-tenu de son caractère tardif, et a rejeté la requête (TA Toulon, 28 juin 2024, *M. A. c/ Commune de Six-Fours-les-Plages*, n° [2103189](#)).

■ Retrait pour fraude d'une autorisation d'urbanisme

Par un arrêté du 11 août 2022, le maire d'une commune a retiré pour fraude la décision implicite de non-opposition à la déclaration préalable portant sur la construction d'une serre bioclimatique et à l'aménagement d'un camping à la ferme de six emplacements, dont était titulaire une société depuis le 8 janvier 2021. Faisant application de la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 9 octobre 2017, *Société Les Citadines*, n° [398853](#), T.) selon laquelle, lorsque postérieurement à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, l'administration a connaissance de nouveaux éléments établissant qu'à la date de sa décision, le pétitionnaire a eu l'intention de tromper l'administration et a, par suite, commis une fraude, elle peut alors procéder à son



retrait sans condition de délai, le tribunal retient que l'absence de divulgation par le pétitionnaire de la véritable destination de son projet, consistant en la réalisation d'un restaurant en lieu et place de la serre bioclimatique mentionnée dans la déclaration préalable, qui a été déterminante dans l'obtention de son autorisation d'urbanisme, doit être regardée comme une manœuvre ayant eu pour objet et pour effet de tromper l'administration sur la réalité de ce projet, dans le but d'échapper à la réglementation applicable interdisant dans ce secteur situé en zone inondable les constructions à usage autre qu'agricole (TA Nîmes, 17 décembre 2024, *Mme A.*, n° [2203077](#)).

■ Agrivoltaïsme expérimental : rejet du recours contre un permis de construire un parc solaire à Weinbourg

Saisi par la Confédération paysanne d'une demande tendant à l'annulation du permis de construire d'une « ferme solaire » de près de 27 hectares en limite du parc naturel régional des Vosges du Nord, le tribunal a considéré que la centrale agrivoltaïque, bien que située dans une zone géographique dont l'intérêt paysager n'est pas contesté, ne porte pas une atteinte excessive aux caractéristiques paysagères en cause dès lors notamment que le projet constitue le prolongement d'une installation photovoltaïque déjà existante et que des mesures destinées à limiter l'impact paysager sont prévues. Il a également jugé que, conformément au document d'urbanisme autorisant les panneaux photovoltaïques dans la zone agricole en question, le projet est compatible avec l'exercice de l'activité de pastoralisme envisagée (TA Strasbourg, 19 décembre 2024, *Confédération paysanne d'Alsace et autres*, n° [2403209](#)).



2.3. Éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile

Le [site internet](#) de la Cour nationale du droit d'asile présente une sélection de décisions récentes parmi lesquelles figurent des décisions commentées ci-dessous.

Juridiction spécialisée, la Cour nationale du droit d'asile a pour mission d'examiner les recours qui lui sont soumis au regard du droit international (convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et directives de l'Union européenne) et des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ([CESEDA](#)). Chaque situation étant particulière et devant être évaluée à la date à laquelle la Cour se prononce, la décision du juge de l'asile reste unique. Certaines décisions n'en constituent pas moins des illustrations topiques de ce que signifie protéger au titre de l'asile et des conditions dans lesquelles la protection internationale est accordée ou refusée. En 2024, comme lors des années précédentes, la jurisprudence de la Cour s'est notablement attachée à préciser des modalités de protection des nombreuses personnes ayant fui des situations de conflit armé interne ou international. L'explicitation du mécanisme de la demande familiale et des règles applicables à l'examen des craintes spécifiques invoquées au nom de mineurs accompagnants, ainsi que les conditions de prise en compte du genre, en tant que motif de persécution, au titre de l'appartenance à un certain groupe social ont également été au cœur des préoccupations du juge de l'asile durant l'année 2024.

2.3.1. La protection internationale dans les contextes de conflits armés

En 2024, et comme lors des années précédentes, la Cour a eu à statuer sur de nombreuses demandes de protection internationale corrélées à des situations de conflit armé et ouvrant droit à l'octroi de la protection subsidiaire spécifiquement prévue par l'article [L. 512-13°](#) du CESEDA.

Ces conflits armés, internes ou internationaux, génèrent des situations de « violence aveugle » dans des pays appartenant à des aires géoculturelles différentes. L'évaluation du niveau de la « violence aveugle » par la Cour, qui relève du contrôle de la qualification juridique des faits par le Conseil d'État, se fait conformément aux prescriptions de la jurisprudence du Conseil d'État éclairée par celle de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle conduit en pratique à distinguer les situations et les modalités d'appréciation du besoin de protection selon que la « violence aveugle » constatée en un lieu et à un moment donnés atteint ou non le niveau dit « d'exceptionnelle intensité ». Au-delà de ce seuil, un risque réel d'être exposé à des menaces graves contre sa vie ou sa personne est présumé pour toute personne devant retourner dans la zone concernée et la protection subsidiaire est alors octroyée sur la base de la seule provenance dès que cette dernière est établie. En deçà, il appartient aux demandeurs d'apporter tous éléments permettant de penser



qu'ils encourent un risque pour leur vie ou leur personne au sens des dispositions du 3° de l'article L. 512-1 du CESEDA.

Les décisions classées sur ce sujet ont concerné la situation au Soudan, dans le prolongement de la série jurisprudentielle élaborée depuis le déclenchement du conflit en avril 2023, et, de manière inédite, la situation de violence aveugle déclenchée à Gaza à la suite des événements du 7 octobre 2023.

■ Soudan

En 2023, la Cour avait jugé que les États fédérés de Khartoum, du Darfour Occidental, du Darfour Sud et du Darfour Nord se trouvaient dans des situations de violence aveugle d'intensité exceptionnelle, c'est-à-dire d'un tel niveau qu'elles permettent de présumer, du seul fait de la présence dans ces zones, une exposition à une menace grave contre la vie ou la personne.

Poursuivant l'entreprise d'évaluation des niveaux de « violence aveugle » résultant localement du conflit armé généralisé opposant depuis le 15 avril 2023 les forces armées soudanaises et les membres des Forces de soutien rapide (FSR), la Cour a jugé que la violence régnant dans l'État du Darfour Central doit également être regardée comme une violence aveugle d'intensité exceptionnelle (CNDA, 20 mars 2024, *M. I.*, n° [23057457](#)). Cette décision rappelle que si le conflit armé au Darfour concerne depuis 2003 les cinq États fédérés, la situation sécuritaire s'est encore gravement détériorée, à l'échelle nationale, du fait de ce nouveau conflit et dresse un tableau précis de la situation dans cet État fédéré qui compte près de 390 000 personnes déplacées internes, sur une population estimée à environ 2,5 millions d'habitants.

Par une décision du 17 juillet 2024, la Cour a jugé que l'État du Kordofan Sud se trouve dans une situation de violence aveugle d'un niveau similaire. S'appuyant entre autres sur les derniers rapports du Secrétaire général du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi que celui de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA) faisant état de l'augmentation des affrontements armés, elle octroie la protection subsidiaire au requérant qui courrait, en cas de retour, un risque réel de subir une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne, sans pouvoir se prévaloir de la protection effective des autorités soudanaises (CNDA, 17 juillet 2024, *M. J.*, n° [24009379](#)). Enfin, par une décision du 19 décembre 2024, la juridiction a jugé que l'État fédéré du Kordofan Ouest se trouve, à son tour, dans une situation de violence aveugle d'intensité exceptionnelle et octroyé le bénéfice de la protection subsidiaire à un demandeur originaire de cet État (CNDA, 19 décembre 2024, *M. O.*, n° [24004064](#)).

■ Gaza

Par une décision du 12 février 2024, la Cour s'est prononcée pour la première fois sur la situation prévalant dans la bande de Gaza à la suite du conflit armé qui s'est ouvert le 7 octobre 2023. Saisie d'une demande de protection internationale par un Palestinien originaire de Khan Younès, ville située dans le sud de la bande de Gaza, faisant valoir des craintes de persécution en raison des opinions politiques qui lui auraient été imputées, la Cour ne lui a pas reconnu le statut de réfugié mais lui a



octroyé la protection subsidiaire. Pour ce faire, elle a jugé tout d'abord que, né et résidant depuis toujours dans la bande de Gaza, l'intéressé ne bénéficie pas pour autant de la protection de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), ses parents et lui-même n'ayant jamais été enregistrés par cet organisme, et qu'il ne relève donc pas des dispositions de l'article 1^{er} D de la [convention de Genève](#), dont le deuxième alinéa prévoit que « *lorsque cette protection ou cette assistance aura cessé pour une raison quelconque, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé, conformément aux résolutions y relatives adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies, ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette Convention* ». Analysant le fond de la demande, le juge de l'asile a estimé que les persécutions alléguées de la part du Hamas du fait de ses opinions supposées en faveur du Fatah n'étaient pas établies. Ensuite, compte tenu de la situation prévalant actuellement dans la bande de Gaza où le conflit armé touche de manière indistincte les civils, elle a jugé qu'il encourrait en cas de retour une menace grave et individuelle du seul fait de sa présence sur ce territoire. Il ressort en effet de plusieurs sources récentes, fiables et publiques, dont les dernières données établies par l'organisation non gouvernementale *The Armed Conflict Location & Event Data Project* (ACLED), et par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA), le rapport de situation de l'UNRWA, les notes de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et les communiqués de l'UNICEF, que le conflit armé opposant les membres du Hamas et les forces israéliennes a engendré rapidement un nombre exponentiel de victimes civiles ainsi qu'une situation humanitaire catastrophique, caractérisée notamment par un déplacement massif de la population. Dès lors, ces éléments ont conduit à considérer que la bande de Gaza connaît une situation de violence aveugle d'exceptionnelle intensité (CNDA, 12 février 2024, M. A., n° [22054816](#)).

L'existence d'une situation de violence d'un tel niveau dans la bande de Gaza se répercute logiquement sur la capacité de l'UNRWA à y remplir sa mission. La Cour a eu l'occasion de faire application de l'arrêt du 13 juin 2024 *SN et LN* (aff. [C-563/22](#)), qui a dit pour droit que la cessation de la protection ou de l'assistance de cette agence, au sens de l'article 12 (1) (a) seconde phrase de la [directive 2011/95/UE](#), est en particulier caractérisée lorsque, du fait de la situation générale dans la zone d'opération où réside l'apatride relevant de son mandat, cet organisme se trouve dans l'incapacité de lui assurer des conditions de vie conformes à sa mission sans que celui-ci soit tenu de démontrer qu'il est spécifiquement visé par cette situation générale en raison d'éléments propres à sa situation personnelle. Lorsque l'agence ne peut plus assurer à aucun apatride d'origine palestinienne, dans le secteur d'opération où le demandeur d'asile avait sa résidence habituelle, des conditions de vie dignes ou des conditions minimales de sécurité, la protection ou l'assistance de l'UNRWA est réputée avoir cessé pour ce demandeur. La CNDA estimant, en application de ces critères, que telle était la situation dans la bande de Gaza, a jugé que les requérants qui ont apporté la preuve de leur enregistrement auprès de l'UNRWA et dont la résidence habituelle dans la bande de Gaza n'est pas contestée peuvent dès lors se voir appliquer la clause dite de « ré-inclusion » prévue à l'article 1^{er}, D, seconde phrase de la convention de Genève, au vu de la situation de guerre existant à Gaza à la date de sa décision, sans avoir à démontrer qu'ils craignent avec raison d'être



persécutés au sens de l'article 1^{er}, A, 2 de cette convention. Cette décision prolonge et complète celle par laquelle la Cour avait accordé le bénéfice de la protection subsidiaire à un requérant palestinien non enregistré à l'UNRWA, compte tenu de la situation de violence aveugle d'exceptionnelle intensité régnant dans la bande de Gaza (CNDA, 13 septembre 2024, *M. et Mme S.*, n^{os} [23042517](#) et [23042541](#)).

■ Insoumission

La Cour, saisie par un ressortissant du Kazakhstan invoquant sa situation d'insoumission vis-à-vis de ses obligations militaires, a jugé, en application des critères dégagés de sa décision de sa grande formation du 7 juin 2022, que cette insoumission, à la supposer établie, ne pouvait être assimilée à une objection de conscience ouvrant droit à la reconnaissance de la qualité de réfugié, en l'absence d'alternative au service militaire ou de reconnaissance de l'objection pour un motif de conscience au Kazakhstan. Le juge de l'asile a par ailleurs relevé que les sanctions opposées au refus d'effectuer le service militaire revêtent un caractère général, impersonnel et proportionné ne permettant pas de les qualifier de persécution ou d'atteinte grave (CNDA, 13 mai 2024, *M. A.*, n^o [23053689](#)).

2.3.2. La protection des familles des bénéficiaires de la protection internationale

Au cours de l'année 2024, le régime de la demande familiale créée par l'article [L. 531-23](#) du CESEDA a fait l'objet de plusieurs autres décisions visant à en expliciter le périmètre et les modalités opératoires.

S'agissant des craintes propres exprimées par des mineurs accompagnants, le juge de l'asile a eu l'occasion de préciser les obligations de la CNDA et celles de l'OFPPA en application du cadre procédural général posé par la décision de principe *Mme B.* (CE, 27 novembre 2023, n^o [472147](#)).

La Cour a ainsi jugé qu'il ne lui appartient de se prononcer sur d'éventuelles craintes propres aux enfants mineurs accompagnants, nés avant l'introduction de la demande d'asile des parents ou pendant l'examen de celle-ci, que si ces craintes sont alléguées devant elle. La juridiction a estimé que la demande que lui a adressée l'OFPPA, dans le contexte de l'examen du recours du père d'un enfant mineure, d'examiner les craintes propres de cet enfant dont l'Office avait été saisi via une demande séparée, ne pouvaient s'analyser que comme des conclusions reconventionnelles devant être rejetées comme irrecevables. En effet, le père n'avait pas, à l'appui de son propre recours, présenté de conclusions relatives aux risques encourus par sa fille. Cette solution repose sur l'application, en matière de demande familiale, de la jurisprudence du Conseil d'État qui exclut que l'administration demande au juge de prendre des décisions qu'elle peut adopter elle-même. Sans avoir à trancher la question de savoir si l'OFPPA était tenu de répondre à la demande introduite au nom de l'enfant, la Cour a néanmoins relevé que, dès lors que cette demande n'était fondée sur aucune crainte propre, l'OFPPA n'était pas tenue de modifier la décision



rendue à l'égard du père en application de la jurisprudence du Conseil d'État du 27 novembre 2023 (CNDA, 9 février 2024, *M. M.*, n° [23022927](#)).

Lorsque, à l'inverse, les craintes propres d'une mineure née après l'entretien de son parent à l'OFPRA ne sont invoquées qu'au stade du recours et sans que l'Office n'en ait été préalablement informé, celui-ci n'est pas dans l'obligation de convoquer à nouveau le parent pour l'entendre en vue de réformer la décision prise à son égard afin de tenir compte des craintes propres de son enfant. L'absence de prise en compte par l'OFPRA des craintes d'un enfant étant, dans ces conditions, imputable à ses parents, les conditions d'une annulation de la décision de l'Office sur le fondement de l'article [L. 532-3](#) du CESEDA ne sont pas réunies. Dans deux affaires représentatives de cette situation, la Cour a néanmoins estimé que la spécificité de son office devait la conduire à examiner les craintes d'excision de ces mineures, invoquées pour la première fois par leurs parents à l'appui de leur recours, revenant ainsi sur une jurisprudence antérieure du 16 mai 2022³, selon laquelle les conclusions de ce type présentées pour la première fois à l'appui du recours des parents devant la Cour étaient irrecevables. Dans ces deux affaires, les enfants mineures se sont vu reconnaître la qualité de réfugiées au vu des conditions existant actuellement en Egypte (CNDA, 21 mars 2024, *M. S., Mme F. et les enfants S.*, n°s [23040894](#) et [23040895](#)) et en Guinée (CNDA, 29 mars 2024, *Mmes B.*, n° [23025482](#)).

Le cas des demandes présentées par des mineurs nés après le rejet définitif de la demande de leurs parents a connu au cours de l'année des inflexions jurisprudentielles importantes. La Cour a ménagé tout d'abord une exception importante dans la pratique issue de sa jurisprudence, selon laquelle la demande présentée au nom de l'enfant doit être regardée comme une première demande d'asile, quels qu'en soient les motifs, dans la mesure où la décision prise à l'égard des parents ne peut être réputée également rendue à l'égard du mineur né postérieurement à cette dernière : la CNDA a en effet jugé que la demande de l'enfant né postérieurement au rejet définitif de la demande d'asile de ses parents s'analysait comme une demande en réexamen irrecevable dès lors qu'elle ne faisait état d'aucune crainte propre et conduisait à réexaminer les mêmes faits et éléments que ceux ayant déjà été examinés à l'occasion des demandes présentées par ses parents. En l'absence de faits ou éléments nouveaux, cette demande de réexamen pouvait être rejetée par l'OFPRA sans entretien préalable, en application des articles [L. 531-41](#) et [L. 531-42](#) du CESEDA (CNDA, 29 avril 2024, *Enfant M.*, n° [23064131](#)).

La décision du Conseil d'État du 8 juillet 2024 *Mme D.* (n° [475883](#)) a validé cette évolution de la Cour et en a amplifié la portée en jugeant que toutes les demandes présentées par des mineurs nés ou entrés en France postérieurement au rejet définitif de la demande d'asile présentée par leurs parents en leur nom propre devaient s'analyser comme des demandes de réexamen, soumises à un examen préliminaire de recevabilité dont dépend le droit des intéressés à bénéficier d'un entretien⁴. La Cour, par deux décisions du 6 novembre 2024, a jugé que les demandes des enfants

3. CNDA, 16 mai 2022, *Mme B.*, n° [21023491](#).

4. Hormis l'hypothèse très théorique dans laquelle l'enfant établit que la personne qui a présenté la demande n'était pas en droit de le faire.



nés en France après le rejet définitif des demandes d'asile de leurs parents et de leurs collatéraux sont des demandes de réexamen qui, en l'absence de faits ou d'éléments nouveaux, peuvent être rejetées comme irrecevables.

Dans ces affaires, l'OFPPA a rejeté les demandes de deux mineurs ressortissants de la Côte d'Ivoire et du Nigéria, sans entendre leurs parents au sujet des craintes de leurs enfants. À la différence de la configuration présente dans la décision du 29 avril 2024, les demandes de ces mineurs se fondaient sur des craintes les concernant personnellement mais qui étaient similaires à celles de leurs collatéraux, déjà examinées et écartées par l'Office et la Cour dans le contexte de demandes introduites en leur nom. Le juge de l'asile a estimé que dans la mesure où le contexte familial demeurerait identique et qu'aucun élément nouveau ne venait appuyer les déclarations des parents, ces demandes de réexamen devaient être rejetées comme irrecevables. Dès lors, l'OFPPA pouvait à bon droit rejeter ces demandes sans procéder à un entretien personnel. La Cour n'avait, dans ces conditions, ni à renvoyer à l'OFPPA, ni à examiner au fond les craintes alléguées (CNDA, 6 novembre 2024, *Enfant I.* et *Enfant S.*, n^{os} [24014129](#) et [23041785](#)).

2.3.3. La protection des catégories socialement exposées

Le motif tiré de l'appartenance à un certain groupe social est utilisé de longue date pour accorder la protection conventionnelle à des personnes exposées à des persécutions parce qu'elles appartiennent à des ensembles faisant l'objet d'un fort ostracisme social du fait d'une caractéristique essentielle, innée ou non, ou d'une histoire commune partagée par leurs membres.

Par un arrêt du 16 janvier 2024, *WS* (aff. [C-621/21](#)), la grande chambre de la Cour de justice de l'Union européenne a jugé qu'en fonction des conditions prévalant dans un pays, peuvent être considérées comme appartenant à un certain groupe social, en tant que motif de la persécution, et susceptible de conduire à la reconnaissance de la qualité de réfugié, tant les femmes de ce pays dans leur ensemble que des groupes plus restreints de femmes partageant une caractéristique commune supplémentaire. Si les groupes sociaux de femmes constitués autour d'un trait d'identification autre que le genre sont utilisés depuis longtemps en jurisprudence française (excision, mariage forcé, traite des êtres humains en particulier), celui qui réunirait l'ensemble des femmes d'un pays ou d'une partie d'un pays constitue une novation importante, tant du point de vue théorique que pratique.

Saisie de recours émanant de femmes soutenant être exposées à des persécutions en raison de leur appartenance à un groupe social de ce type dans leur pays d'origine, la CNDA, statuant en grande formation, a examiné, lors de son audience du 14 juin 2024, trois affaires centrées sur cette problématique concernant l'Afghanistan, l'Albanie et le Mexique. Dans les trois cas, la juridiction s'est attachée à déterminer si les normes sociales, morales et juridiques ayant cours dans ces pays conduisent à regarder les femmes comme un groupe ayant une identité propre car perçues comme différentes par la société dans sa totalité.



S'agissant de l'Afghanistan, la grande formation s'est appuyée sur la documentation publique disponible, notamment sur les rapports du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme du 20 juin 2023 et du rapporteur spécial des Nations Unies des 1^{er} septembre 2023 et 13 mai 2024 et sur la note d'orientation pour l'Afghanistan de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA), pour relever que les autorités afghanes ont porté atteinte, depuis leur arrivée au pouvoir le 15 août 2021, aux droits et libertés les plus élémentaires des femmes, notamment leur liberté de mouvement, leur tenue vestimentaire, leur comportement, ainsi que leur accès à l'éducation, au travail, aux structures de soins, à la santé et à la justice, tout en supprimant les institutions et mécanismes de promotion de l'égalité de genre et de protection contre les violences fondées sur le genre.

La Cour a estimé qu'il résulte de cet ensemble de normes juridiques et sociales que les femmes et jeunes filles afghanes sont, dans leur ensemble, perçues d'une manière différente par la société afghane et qu'elles doivent être considérées comme appartenant à un groupe social au sens de l'article 1^{er}, A, 2 de la [convention de Genève](#).

La Cour a également jugé que ces graves mesures discriminatoires, au-delà de leur importance dans l'identification du groupe social en question, doivent, en tant qu'elles portent atteinte aux droits et libertés fondamentaux des femmes et des jeunes filles, notamment le droit à la santé et à l'éducation ainsi que la liberté d'aller et venir, être considérées, tant en elles-mêmes que par leurs effets cumulés, comme des actes de persécution au sens de l'article 1^{er}, section A, de la convention de Genève. Dès lors, les femmes et les jeunes filles afghanes qui, comme la requérante et ses deux filles mineures, refusent de subir ces mesures discriminatoires portant atteinte à leurs droits et libertés fondamentaux et qui s'appliqueraient à elles du seul fait qu'elles sont de sexe féminin, sont exposées à des craintes de persécution du fait de leur appartenance au groupe social des femmes et jeunes filles afghanes. Ainsi, et quand bien même l'intéressée n'a pas manifesté, avant son départ d'Afghanistan, une opposition d'ordre politique ou religieux aux mesures discriminatoires imposées par les autorités talibanes, elle se voit, ainsi que ses deux filles mineures, reconnaître la qualité de réfugiée (CNDA, GF, 11 juillet 2024, *Mme et enfants O.*, n° [24014128](#)).

Statuant sur le recours d'une femme déclarant être menacée avec ses enfants mineurs, en cas de retour en Albanie, par son ex-mari qui leur a infligé durant plusieurs années des violences psychologiques et physiques, sans pouvoir y bénéficier d'une protection effective des autorités, la grande formation de la Cour a estimé que l'ensemble des normes juridiques adoptées par les institutions représentatives de la société albanaise traduisent l'évolution des normes sociales et morales de cette société dont le caractère démocratique est souligné. Les phénomènes de discrimination et de violence qui y perdurent à l'encontre des femmes ne peuvent, par conséquent, s'analyser comme l'expression de normes sociales, morales ou juridiques traduisant une perception différente des femmes par la société environnante mais, au contraire, comme des pratiques désormais réprouvées par cette société. Le juge de l'asile relève ainsi que les femmes albanaises ne peuvent pas être considérées, dans leur ensemble, comme appartenant à un certain groupe social et les femmes albanaises victimes de violences conjugales ne peuvent pas être regardées comme appartenant à un groupe plus restreint de femmes. Si cette qualification ne préjudicie



pas de la possibilité d'octroyer la protection subsidiaire à une femme exposée à des violences intra-familiales graves, la Cour a rejeté le recours après avoir estimé que les faits et craintes invoqués par l'intéressée ne pouvaient être tenus pour établis et qu'elle n'était exposée ni à des persécutions ni à des atteintes graves au sens de l'article [L. 512-1](#) du CESEDA (CNDA, GF, 11 juillet 2024, *Mme B et ses deux enfants mineurs*, n° [24006620](#)).

Par une décision du même jour, la grande formation a rejeté la demande de protection internationale d'une requérante mexicaine qui soutenait avoir été victime de graves sévices du fait d'un entrepreneur influent, de son ancien employeur ainsi que de membres de sa famille, et qui craignait d'être persécutée en cas de retour au Mexique, sans pouvoir y bénéficier d'une protection effective des autorités. L'analyse préalable de la situation générale des femmes au Mexique a conduit la Cour à estimer que les conditions actuelles ne permettaient pas d'y caractériser l'existence d'un groupe social des femmes dans leur ensemble au sens de l'arrêt de la CJUE du 16 janvier 2024 précité, ni celle d'un groupe plus restreint de femmes victimes de violences conjugales. En effet, à l'instar des constats réalisés dans le cas de l'Albanie, la formation plénière relève que l'ensemble des normes juridiques adoptées par les institutions représentatives de la société mexicaine traduisent l'évolution des normes sociales et morales de cette société démocratique et qu'ainsi, les phénomènes de discrimination et de violence qui y perdurent à l'encontre des femmes ne peuvent s'analyser comme l'expression de normes sociales, morales ou juridiques traduisant une perception différente des femmes par la société environnante mais, au contraire, comme des pratiques désormais réprouvées par cette société. Au cas d'espèce, la Cour a rejeté le recours, après avoir estimé que les faits et craintes invoqués par l'intéressée ne pouvaient être tenus pour établis et qu'elle n'était exposée ni à des persécutions ni à des atteintes graves au sens de l'article [L. 512-1](#) du CESEDA (CNDA, GF, 11 juillet 2024, *Mme F.*, n° [24011731](#)).

Le cadre d'analyse posé par les décisions de grande formation du 11 juillet 2024 a été utilisé récemment dans le contexte très spécifique des camps de réfugiés de Tindouf, administrés par la République arabe sahraouie démocratique (RASD) sur le territoire algérien. Saisie du recours d'une femme d'origine sahraouie, née et ayant vécu dans l'un de ces camps, qui invoquait des craintes de persécutions du fait de son appartenance au groupe social des femmes exposées en raison de leur sexe, à des violences physiques ou mentales sans pouvoir y bénéficier de la protection effective des autorités, la Cour a écarté l'existence d'un groupe social des femmes sahraouies de Tindouf en se fondant notamment sur les normes instaurées par la RASD visant à promouvoir l'égalité entre les sexes et la volonté des autorités sahraouies de promouvoir les droits des femmes. À l'instar du constat énoncé par la grande formation dans le cas de l'Albanie et du Mexique, cette décision retient que les discriminations et les violences dont peuvent être victimes les femmes vivant dans les camps de Tindouf ne reflètent pas les normes sociales, morales ou juridiques propres à cette société mais constituent, au contraire, des pratiques réprouvées. En l'espèce, la Cour a estimé que les faits allégués ne pouvaient être tenus pour établis et que la demande de protection de la requérante, absente à l'audience, ne pouvait être accueillie (CNDA, 13 décembre 2024, *Mme L.*, n° [24019923](#)).



Plus restreints par leurs dimensions, les groupes sociaux fondés sur l'orientation homosexuelle et/ou l'identité de genre de leurs membres sont parmi les plus répandus dans le monde et d'une utilisation désormais classique dans la jurisprudence française en matière d'asile.

En 2024, la Cour a ainsi identifié pour la première fois l'existence de groupes sociaux de ce type au Burkina Faso (CNDA, 17 juillet 2024, *M. G.*, n° [24009761](#)), au Togo (CNDA, 17 juillet 2024, *M.N.*, n° [24008057](#)) et au Sri Lanka (CNDA, 13 décembre 2024, *M. K.*, n° [24027654](#)). Dans ces deux derniers pays, l'existence d'une loi pénalisant cette orientation sexuelle permettait de caractériser, à elle seule, l'existence du groupe social conformément aux arrêts du 7 novembre 2013 de la Cour de justice de l'Union européenne *X, Y et Z* (aff. jointes [C-199/12](#), [C-200/12](#) et [C-201/12](#)). Les persécutions fondées sur l'orientation sexuelle des demandeurs ne résultent pourtant généralement pas de l'application directe de lois répressives, mais d'agissements de personnes privées bénéficiant d'un contexte d'impunité du fait d'une homophobie largement partagée par la société environnante. Une telle situation peut exister en l'absence de toute pénalisation⁵, comme l'illustre la décision relative au Burkina Faso.

Dans ces trois affaires, la Cour a fondé son évaluation du risque de persécution en cas de retour dans le pays d'origine, non seulement sur la situation générale des personnes homosexuelles à la date de sa décision, mais également sur l'existence de persécutions passées s'étant principalement produites au sein de la famille des demandeurs.

Sur le terrain de la protection des jeunes filles menacées d'excision, la Cour a reconnu pour la première fois l'existence du groupe social des femmes et des enfants exposées au risque d'excision au Sri Lanka. La Cour a reconnu la qualité de réfugiée à une enfant âgée de 13 ans appartenant à une famille où les filles sont systématiquement excisées et dont la grand-mère et la tante paternelles ont exercé les fonctions d'exciseuse dans sa ville d'origine. Ce phénomène, actuellement en expansion au sein de la communauté musulmane du pays, semble délibérément ignoré par les autorités, qui n'ont mis en place aucun programme de lutte contre cette pratique, qui n'est d'ailleurs pas prohibée par la législation srilankaise (CNDA, 5 avril 2024, *Mme N.* n° [23054482](#)).

2.3.4. Procédure

Du point de vue procédural, la Cour a été conduite à trancher des questions relatives à des situations auxquelles elle a été récemment confrontée.

Ainsi, en matière de récusation, lorsque la Cour s'est déjà prononcée par une décision séparée sur une demande de récusation dirigée contre un de ses membres, selon les modalités prévues à l'article [R. 532-36](#) du CESEDA, une demande analogue ultérieure doit être rejetée, par voie de conséquence, dans la décision se prononçant sur la demande d'asile (CNDA, 11 janvier 2024, *M. A.*, n° [22004869](#)).

5. Voir CE, 27 juillet 2012, *Mbwene*, n° [349824](#)



S'agissant des vidéo-audiences, dont le nombre s'est considérablement accru au cours des dernières années et qui ont vocation à être utilisées dans les territoires ultra-marins, la Cour a eu l'occasion de préciser que, dès lors que le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose, dans l'intérêt du requérant, que : « *S'il est assisté d'un conseil, ce dernier est physiquement présent auprès de lui* », il ne saurait être dérogé à cette garantie de procédure, quand bien même un courrier du requérant autorisant son conseil à l'assister à distance avait été versé au dossier (CNDA, 25 avril 2024, M. A., n° [23030354](#)).



3. Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle : aide juridictionnelle, exécution des décisions de justice, inspection des juridictions administratives

3.1. Bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle du Conseil d'État

■ Les demandes

En 2024, 3 931 demandes ont été enregistrées par le bureau d'aide juridictionnelle du Conseil d'État (BAJ), contre 4 014 en 2023, soit une diminution de 2 %.

Ces demandes concernent en premier lieu le contentieux du droit des étrangers, qui représente 56,2 % du total, soit 2 210 affaires enregistrées en 2024 (2 319 en 2023).

Sur ces 2 210 affaires, 900 concernent des refus de titre de séjour (contre 789 en 2023) et 1 310 le contentieux des réfugiés (contre 1 530 en 2023). Le contentieux des réfugiés représente ainsi, à lui seul, 33,3 % de l'ensemble des demandes.

Viennent ensuite les contentieux de l'aide sociale (356 demandes en 2024, soit 9 % du total), des droits des personnes et des libertés publiques (255 demandes en 2024, soit 6,5 % du total) et du logement (228 demandes en 2024, soit 5,8 % du total).

Enfin, trois autres contentieux sont significatifs : le contentieux de la fonction publique (138 dossiers enregistrés en 2024), le contentieux fiscal (54 dossiers), et enfin celui des pensions (44 dossiers dont 23 concernant des pensions militaires d'invalidité).

■ Les décisions rendues

Le nombre de décisions rendues en 2024 s'élève à 3 888, contre 4 209 en 2023, soit une diminution de 7,6 %.

Ces décisions se répartissent de la manière suivante :

- 3 682 ordonnances du président du bureau, contre 4 020 en 2023.
- 197 décisions prises par le bureau d'aide juridictionnelle statuant en formation collégiale, contre 152 en 2023.
- 9 autres décisions faisant suite à une ordonnance du président de la section du contentieux, contre 37 en 2023.



Les ordonnances du président du bureau d'aide juridictionnelle représentent donc 94,7 % du total des décisions rendues.

Parmi les décisions accordant l'aide juridictionnelle, plus de 20,7 % concernent des dossiers de référés, ce qui constitue une légère augmentation par rapport à l'année 2023 pour laquelle ce taux était de 20,4 %.

■ Le sens des décisions

En 2024, 3 114 rejets ont été prononcés contre 3 425 en 2023, tandis que le nombre de décisions accordant l'aide juridictionnelle a diminué, passant de 725 en 2023 à 638 en 2024.

■ Le taux d'admission est de 16,4 % (17,2 % en 2023).

Le BAJ a également prononcé 136 désistements, incompétences, non-lieux et caducités.

■ La répartition des décisions par saisine

- **Compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'État** : 61 décisions, soit 1,6 % du total des décisions rendues, dont 38 admissions (6 % du nombre total d'admissions).
- **Compétence d'appel du Conseil d'État** : 35 décisions, soit 1 % du total des décisions rendues, dont 8 admissions (1,3 % du nombre total des admissions).
- **Cassation des décisions rendues par les tribunaux administratifs (autres que les référés)** : 834 décisions, soit 21,2 % du total des décisions rendues, dont 146 admissions (22,9 % du nombre total des admissions).
- **Cassation des décisions rendues par les tribunaux administratifs en matière de référés** : 796 décisions, soit 20,5 % du total de décisions rendues, dont 125 admissions (27,4 % du nombre total des admissions).
- **Cassation des décisions rendues par les cours administratives d'appel** : 825 décisions, soit 21,2 % du total des décisions rendues, dont 175 admissions (22,2 % du nombre total des admissions).
- **Cassation des décisions rendues par les juridictions administratives spécialisées (CNDA, TSP)** : 1 192 décisions, soit 30,7 % du total des décisions rendues, dont 134 admissions (21 % du nombre total des admissions).

■ La répartition des décisions par principales matières

- **Contentieux des étrangers (2 185 décisions ; 56,2 % des décisions)** : 879 décisions prises concernant le contentieux des titres et visas de séjour, soit 22,6 % du total des décisions (avec 173 admissions, soit 27,1 % du nombre total des admissions), 1 306 décisions prises le sont en matière de réfugiés soit 33,6 % du total des décisions (avec 141 admissions, soit 22,1 % du nombre total des admissions).
- **Contentieux de l'aide sociale** : 359 décisions (9,2 %), dont 50 admissions (7,8 % du nombre total des admissions).
- **Contentieux du logement** : 226 décisions (5,8 %), dont 50 admissions (7,8 % du nombre total des admissions).



- **Droits des personnes et libertés publiques** : 243 décisions (soit 6,3 % du total des décisions rendues), dont 45 admissions (7 % du nombre total des admissions).
- **Contentieux de la fonction publique** : 140 décisions (soit 3,6 % du total des décisions rendues), dont 35 admissions (5,5 % du nombre total des admissions).
- **Contentieux fiscal** : 52 décisions (1,3 % des décisions) dont 11 admissions (1,7 % du nombre total des admissions).
- **Contentieux des pensions** : 39 dossiers traités (1 % du total des décisions) dont 14 admissions (2,2 % du nombre total des admissions) : 9 concernent le contentieux des pensions militaires d’invalidité et 5 concernent les pensions de retraite des agents de l’État.

■ **Stock, durée de traitement et délai de notification**

Le stock de dossiers était de 86 au 31 décembre 2024.

La durée moyenne de traitement des demandes a été de 16 jours contre 31 jours en 2023.

Le délai de notification est en moyenne de 2 jours pour les rejets et de 3 jours pour les admissions, qui nécessitent un passage par l’Ordre des avocats au Conseil d’État et à la Cour de cassation pour la désignation des avocats.

■ **Statistiques**

Tableau 1 – Évolution de l’activité du bureau d’aide juridictionnelle

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Affaires traitées	3 710	3 888	4 019	4 327	4 110	4 705	3 321	4 497	4 967	4 209	3 888
Aides accordées	337	350	428	530	574	635	460	677	637	725	638
Rejets	3 251	3 412	3 491	3 730	3 453	4 005	2 802	2 728	4 243	3 425	3 114

Tableau 2 – Évolution du stock au 31 décembre de l’année de référence

Année	Nombres d'affaires en stock au 31/12	Année	Nombres d'affaires en stock au 31/12	Année	Nombres d'affaires en stock au 31/12
2001	676	2009	874	2017	49
2002	615	2010	817	2018	62
2003	698	2011	182	2019	38
2004	562	2012	49	2020	180
2005	1 108	2013	56	2021	523
2006	815	2014	65	2022	330
2007	621	2015	56	2023	93
2008	889	2016	62	2024	86

Tableau 3 – Sens des décisions rendues par principaux types de saisines

	Nombre de décisions lues	Sens			
		Rejet	Admission	Non-lieu*	Incompétence
Premier ressort	61	16	38	3	2
Appel	35	26	8	0	1
Cassation TA (référés)	796	666	125	4	0
Cassation TA (autres)	834	662	146	3	21
Cassation CAA	825	643	175	3	0
Cassation JAS (CNDP, CCSP)	1 192	1 054	134	1	2
Autres**	145	47	12	0	85

* La colonne « non-lieu » comprend également les décisions de désistement mais pas les décisions de caducité qui ont été rendues cette année qui s'élèvent à 10.

** Tribunal des conflits, recours en révision, recours en rectification d'erreur matérielle, demande non identifiée.

Tableau 4 – Sens des décisions rendues par principaux types de matières

	Nombre de décisions lues	Sens			
		Rejet	Admission	Non-lieu*	Incompétence
Réfugiés	1 306	1 155	241	1	7
Étrangers (hors réfugiés)	879	688	173	1	16
Aide sociale	359	303	50	0	5
Logement	226	168	50	0	7
Droits des personnes et libertés publiques	243	182	45	3	9
Fonction publique	140	105	35	0	0
Contentieux fiscal	52	41	11	0	0
Pensions de retraite	17	12	5	0	0
Pensions militaires d'invalidité	22	11	9	2	0

* La colonne « non-lieu » comprend également les décisions de désistement mais pas les décisions de caducité.



3.2. Bilan d'activité de l'exécution des décisions de la juridiction administrative

Le code de justice administrative comporte à ses articles [L. 911-1](#) à [L. 911-10](#) et [R. 911-1](#) à [R. 931-8](#), les dispositions applicables à l'exécution des décisions rendues par les juridictions administratives.

La procédure d'exécution des décisions prises en application de l'article [L. 441-2-3-1](#) du code de la construction et de l'habitation et enjoignant, le cas échéant sous astreinte, aux préfets d'attribuer un logement ou un hébergement d'urgence à une personne reconnue prioritaire par les commissions de médiation fait toutefois l'objet de dispositions spécifiques (article [R. 778-8](#) du code de justice administrative).

Le Conseil d'État, ainsi que les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, examinent les demandes d'exécution des décisions de justice présentées par les bénéficiaires de celles-ci et répondent aux demandes d'éclaircissement qui leur sont adressées par les administrations.

■ En matière d'exécution des décisions de justice

Le [décret n° 2017-493](#) du 6 avril 2017 a simplifié la procédure applicable aux demandes d'exécution des décisions du Conseil d'État et des juridictions spécialisées, en la rapprochant de celle déjà applicable aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel.

Désormais, quelle que soit la juridiction, la **procédure d'exécution** est susceptible de se dérouler en deux temps :

- une « **phase administrative** » pendant laquelle le président de la juridiction (au Conseil d'État, le président de la SEPCO¹), saisi par la partie bénéficiaire d'une décision, accomplit toutes les démarches qu'il estime utiles pour assurer l'exécution de la décision. Si la décision est exécutée ou si la demande n'est pas fondée, celle-ci fait l'objet d'un « classement administratif ».
- une « **phase juridictionnelle** », ouverte par le président de la juridiction (le président de la section du contentieux, s'agissant du Conseil d'État) dans trois hypothèses :

- 1) lorsqu'il estime nécessaire de prescrire des mesures d'exécution ;
- 2) lorsque le demandeur conteste le classement administratif de sa demande (dans un délai d'un mois suivant la notification de ce classement) ;
- 3) lorsqu'un délai de six mois courant à compter de l'enregistrement de la demande d'exécution a expiré. Ce délai de six mois peut éventuellement être porté à dix mois lorsque le président de la juridiction ou (la présidente de la SEPCO du Conseil d'État) estime que l'exécution de la chose jugée est imminente.

1. Aux termes du décret n° 2024-167 du 1^{er} mars 2024, la section du rapport et des études du Conseil d'État (SRE) est devenue la section des études, de la prospective et de la coopération (SEPCO).



Le suivi, même en l'absence de demande d'exécution, des décisions du Conseil d'État

Le décret du 6 avril 2017 permet désormais à la présidente de la SEPCO de demander à toute administration de justifier de l'exécution d'une décision du Conseil d'État, même en l'absence de toute demande d'exécution (articles [L. 911-5](#) et [R. 931-6](#) du code de justice administrative). Si elle estime que la décision n'a pas été exécutée, elle peut saisir le président de la section du contentieux aux fins d'ouverture d'une procédure d'astreinte d'office.

La possibilité pour le juge de prononcer d'office une injonction assortie, le cas échéant, d'une astreinte

L'article 40 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, en modifiant les articles [L. 911-1](#), [L. 911-2](#) et [L. 911-3](#), a supprimé la condition posée par le législateur de 1995 et permet désormais au juge administratif de prescrire, même d'office, des injonctions et astreintes préventives.

■ En matière de demande d'éclaircissement

La section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État peut être saisie, en application de l'article [R. 931-1](#) du code de justice administrative, d'une demande présentée par l'administration à laquelle il revient d'exécuter une décision du Conseil d'État ou d'une juridiction administrative spécialisée, et qui souhaite obtenir des précisions sur les modalités d'exécution de cette décision.

Depuis l'entrée en vigueur du [décret n° 2015-1145](#) du 15 septembre 2015, les présidents de tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel peuvent également être saisis par l'administration, en application de l'article [R. 921-1](#) du code de justice administrative, d'une demande relative à l'exécution d'un jugement ou d'un arrêt rendu par leur juridiction. Il leur est possible de renvoyer la demande à la SEPCO, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

■ La mise en place d'un « réseau » consacré à l'exécution, au sein de la juridiction administrative

En septembre 2015, a été mis en place un « réseau de l'exécution » permettant d'organiser, entre le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, des échanges sur les difficultés juridiques rencontrées et sur les bonnes pratiques à adopter en matière d'exécution des décisions juridictionnelles. La section des études, de la prospective et de la coopération (délégation à l'exécution des décisions de justice) anime ce réseau et diffuse des informations à l'ensemble des juridictions.

3.2.1. Les caractéristiques générales de l'activité de la juridiction administrative en matière d'exécution en 2024

■ Les demandes d'exécution

En 2024, 5 268 nouvelles demandes, contre 4 708 en 2023, ont été comptabilisées, ce qui équivaut à une hausse de 12 %.



Cette hausse concerne cependant les seuls tribunaux administratifs, lesquels ont enregistré 4 422 nouvelles demandes en 2024 contre 3 840 en 2023, soit une hausse de 15 %.

En revanche, il est à signaler une baisse inédite au regard des années précédentes des entrées pour les cours administratives d’appel et le Conseil d’État.

Les cours administratives d’appel ont connu une légère baisse des entrées avec 773 nouvelles demandes contre 787 en 2023. Enfin, les demandes d’exécution présentées au Conseil d’État s’établissent à 73 contre 81 en 2023.

Le « taux global d’inexécution » continue à augmenter par rapport à 2023 à l’exception des cours administratives d’appel qui enregistrent une légère baisse de taux.

Rappelons que cet indicateur consiste à calculer le rapport entre, au numérateur, le nombre de demandes d’exécution « sérieuses », c’est-à-dire celles qui passent le cap de la phase juridictionnelle et, au dénominateur, le nombre total de décisions juridictionnelles favorables, totalement ou partiellement, aux requérants.

Cet indicateur connaît, depuis plusieurs années, une augmentation lente mais régulière (1,3 % en 2017 ; 1,98 % en 2023). En 2024, alors que le nombre total d’affaires jugées favorablement aux requérants n’a augmenté que de 2,6 %, le nombre total d’ouvertures d’une procédure juridictionnelle a augmenté plus rapidement, passant de 1283 à 1340, soit une hausse de 4,5 %. Par conséquent, le taux global d’inexécution a atteint 2,01 % en 2024, ce qui signifie que sur 100 décisions juridictionnelles ayant donné satisfaction au requérant, deux d’entre elles donnent lieu à une demande d’exécution considérée comme suffisamment sérieuse pour que le président de la juridiction (ou au Conseil d’État, le président de la section du contentieux) ouvre une procédure juridictionnelle.

Évolution du taux d’inexécution, évalué en fonction du nombre d’ouvertures de procédures juridictionnelles, depuis 2017

Années	Nombre de demandes d'exécution ayant fait l'objet d'une OPJ (TA, CAA, CE)				Nombre total d'affaires jugées favorablement au requérant par la juridiction administrative (TA, CAA, CE)				Taux d'inexécution			
	TA	CAA	CE	Total	TA	CAA	CE	Total	TA	CAA	CE	Global
2017	595	98	3	696	47780	5063	654	53497	1,25%	1,94%	0,46%	1,30%
2018	776	143	11	930	51820	5767	753	58340	1,50%	2,48%	1,46%	1,59%
2019	700	186	7	893	54720	5604	595	60919	1,28%	3,32%	1,18%	1,47%
2020	652	136	7	795	49587	5222	526	55335	1,31%	2,6%	1,33%	1,44%
2021	813	182	10	1005	56973	5754	710	63437	1,43%	3,16%	1,41%	1,58%
2022	801	193	14	1008	57013	5601	571	63185	1,40%	3,45%	2,45%	1,60%
2023	1090	182	11	1283	58831	5525	606	64962	1,85%	3,29%	1,82%	1,98%
2024	1161	166	13	1340	60645	5481	524	66650	1,91%	3,03%	2,48%	2,01%



Comme les années précédentes, force est de constater que l'augmentation du nombre d'ordonnances ouvrant une procédure juridictionnelle semble être, pour l'essentiel, la conséquence de difficultés croissantes d'exécution en matière de contentieux de la fonction publique et surtout des étrangers, comme l'ont relevé de nombreux présidents de juridiction :

CAA de Bordeaux : Le nombre d'entrée, 86 saisines, est à peu près identique par rapport à l'année 2023 : 64 concernent des arrêts rendus par la cour et 22 des jugements frappés d'appel. Deux principaux types de contentieux émergent : d'une part, la fonction publique, avec 35 demandes en exécution portant sur la reconnaissance de l'imputabilité au service, la reconstitution de carrière, ainsi que les droits sociaux et de rémunération ; d'autre part, le contentieux des étrangers, avec 20 demandes liées à l'exécution de l'injonction de délivrance d'un titre de séjour ou de réexamen de la situation administrative.

TA de Dijon : La phase administrative a présenté en 2024 des difficultés particulières en contentieux des étrangers, du fait de l'absence totale de réponse des services préfectoraux aux demandes de justification des mesures prises pour l'exécution des jugements. Ce silence de l'administration est sans doute moins le signe d'une mauvaise volonté que la conséquence d'un réel engorgement des services, spécialement au cours d'une année marquée par une charge de travail accrue (Jeux olympiques, élections législatives...). La forte représentation du contentieux des étrangers (au sens large : le chiffre inclut le contentieux de l'acquisition de la nationalité française) résulte du manque de réactivité de l'administration pour procéder au réexamen des demandes après censure de ses décisions assortie d'une injonction en ce sens. Les injonctions de délivrance du titre de séjour demandé paraissent mieux observées.

TA de Nancy : Sur ces 38 nouvelles demandes, 24 concernent le contentieux des étrangers (dont 11 pour la préfecture de Meurthe-et-Moselle, 7 pour la préfecture des Vosges, 5 pour la préfecture du Bas-Rhin et 1 pour la préfecture du Jura).

TA de Rouen : La proportion de demandes portant sur le contentieux des étrangers (injonction de réexamen de situation et de délivrance de titre de séjour) demeure très élevée (50 %) et concerne pour la quasi-totalité des dossiers, la préfecture de la Seine-Maritime.

CAA de Versailles : Les procédures d'exécution dont la juridiction a eu à connaître pour l'année 2024 traitent, pour l'essentiel, de difficultés d'exécution liées aux contentieux de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (Rectorat de Versailles) et surtout des étrangers pour lequel de nombreuses relances, en phase administrative, doivent être effectuées par le service de l'exécution auprès des services préfectoraux qui ne traitent pas de manière prioritaire les demandes de délivrance de récépissé provisoire, ou de réexamen des demandes de titre de séjour décidées par les décisions juridictionnelles. La cour a rencontré en début d'année des difficultés particulières avec les services de la préfecture de l'Essonne qui ne répondaient pas aux demandes d'exécution. La présidente de la cour ayant signalé cette situation à la préfète, les difficultés sont en passe d'être résolues. Des difficultés et retard demeurent concernant la préfecture des Hauts-de-Seine.



TA de Cergy-Pontoise : L'activité du service en charge des exécutions reste fortement marquée en 2024 par les difficultés d'exécution des dossiers relatifs au contentieux des étrangers émanant principalement du département des Hauts-de-Seine. Les autres foyers de difficultés d'exécution restent relativement marginaux. De la même façon que les saisines en référés mesures-utiles se concentrent dans le département des Hauts-de-Seine, les demandes d'exécution concernent pour l'essentiel des dossiers d'étrangers de ce même département que cela soit pour l'exécution de l'annulation des refus de délivrance de titre de séjour ou d'OQTF, nécessitant un nouvel examen de la situation de l'intéressé ou la délivrance de titre autorisant à travailler ou que ce soit à la suite d'une injonction prononcée dans le cadre d'un référé suspension ou mesures-utiles. Ainsi, la courbe des demandes d'exécution de ce type de décisions suit en gros la même évolution que celle des référés et tend à devenir une forme de contentieux de rebond postérieur à la phase contentieuse initiale. Cette situation est symptomatique d'un mode de fonctionnement qui s'installe dans l'administration préfectorale à mesure du déploiement et des dysfonctionnements induits par les outils de gestion dématérialisée des files d'attente, comme le montre le fait que le déclenchement de la phase administrative d'exécution provoque la plupart du temps une réaction assez rapide de l'administration. Le litige se trouve ainsi souvent dénoué dans une phase très avale de la décision juridictionnelle, ce qui n'est pas conforme aux effets normalement attachés à l'autorité de la chose jugée. D'abord juge de la légalité des actes de l'administration, le juge administratif se mue dans ce secteur contentieux en juge des dysfonctionnements de l'administration.

TA de Lille : La mise en œuvre des procédures d'exécution se déroule sans difficultés lorsque l'administration impliquée se saisit des suites à donner. En revanche, certaines administrations sont fréquemment étanches à la procédure d'exécution, dans la phase administrative qu'elle comporte (ministère de l'intérieur, rectorat notamment). En particulier dans le domaine du droit des étrangers, le tribunal a suscité cette année la tenue de plusieurs réunions avec les représentants de la direction de l'immigration et de l'intégration de la préfecture du Nord, placées dans un premier temps sous l'égide des membres du corps préfectoral. Celles-ci ont été suivies de réunions de travail avec les équipes métiers, fluidifiant ainsi les échanges à la faveur de certaines demandes d'exécution qui demeuraient pendantes. Le nombre de demandes nettes d'exécution doit également être nuancé par le fait que, toujours en matière de droit des étrangers, les avocats ont eu massivement recours, depuis le début de l'année 2024, à des demandes en référés en vue d'obtenir indirectement l'exécution de certains jugements : 88 référés introduits au titre de l'article L. 521-4 du code de justice administrative ont ainsi été enregistrés depuis le début de l'année 2024. Cette tendance ne connaît un relatif ralentissement que depuis septembre 2024.

Comme pour les années précédentes, le nombre d'astreintes prononcées par les juridictions reste faible. S'agissant des tribunaux, 260 astreintes ont été prononcées. Elles sont au nombre de 36 pour les cours administratives d'appel et de 2 pour le Conseil d'État. Toutefois, comme le relevait déjà le rapport d'activité 2023, ce faible nombre d'astreintes ne traduit pas nécessairement une mansuétude particulière des juridictions à l'égard des administrations dès lors que les chiffres disponibles ne permettent pas, en l'état, de déterminer si la durée moyenne des procédures d'exécution s'allongerait au détriment d'une bonne exécution des décisions dans un délai raisonnable.



Les liquidations d'astreintes demeurent également exceptionnelles. 88 d'entre elles l'ont été par les tribunaux administratifs, 13 par les cours administratives d'appel tandis qu'aucune astreinte n'a été liquidée par le Conseil d'État en cassation en 2024. Toutefois, en matière de référés et dans le cadre de ses compétences en premier et dernier ressort, le Conseil d'État a prononcé 13 astreintes et en a liquidées 8.

L'année 2024 confirme la tendance observée l'année précédente d'un plus grand nombre de demandes d'exécution « basculant » en phase juridictionnelle après l'échec des diligences menées au cours de la phase administrative, sans pour autant que cette hausse, certes contrastée selon les juridictions, se traduise par une augmentation corrélative du nombre d'astreintes prononcées. Toutefois, si ce phénomène est récent, il s'explique en grande partie par le nombre toujours en hausse d'inexécution pendant la phase administrative imputable au contentieux des étrangers.

À l'exception de la désormais et tristement célèbre affaire dite du « contournement de Beynac² », en Dordogne déjà mentionnée à plusieurs reprises dans les rapports d'activités des années précédentes en raison du refus persistant du département de la Dordogne, les juridictions administratives n'ont pas constaté dans leurs ressorts respectifs de refus délibéré d'exécuter l'une de leurs décisions. Seul le **TA de Melun** a signalé une affaire où le tribunal, statuant en septembre 2024 sur une demande d'exécution d'un jugement du 6 avril 2023 annulant des décisions du préfet du Val-de-Marne et des sous-préfets d'arrondissement en tant qu'elles ne prévoyaient pas de mesures alternatives effectives à l'usage du téléservice « démarches simplifiées » pour les demandes de titres de séjour qui ne relèvent pas de l'article [R. 431-2](#) du CESEDA et en tant qu'elles ne prévoyaient pas non plus de mesures de substitution effectives à l'usage du téléservice ANEF³ s'agissant de demandes de titres de séjour relevant du même article R. 431-2, a constaté que ce jugement n'était que partiellement exécuté. En conséquence, le tribunal a prononcé plusieurs injonctions assorties d'une astreinte de 1000 euros par jour de retard⁴.

La **CAA de Paris** signale de son côté rencontrer des difficultés notables dans le contentieux du refus d'accès aux fichiers du renseignement. Elle constate que l'administration se refuse souvent, arguant de motifs de sécurité, à verser des éléments dans la procédure contradictoire. Ce comportement conduit, selon la Cour, à des annulations prononcées « à l'aveugle » qui sont très difficiles à exécuter. Ces difficultés ont conduit la Cour à s'écarter de la jurisprudence Moon⁵, ainsi que le permet l'évolution de la jurisprudence de la CJUE et de la CEDH pour admettre que des pièces puissent, dans un tel cas, être soumises au juge hors contradictoire.

Le **TA de Nîmes** a relevé une dégradation sensible dans la capacité de l'une des préfectures de son ressort à répondre concrètement aux injonctions prononcées

2. Ce qui a valu en dernier lieu au département de la Dordogne d'être condamné à payer 1 433 000 euros pour ne pas avoir entièrement réalisé les travaux de démolition ordonnés par le juge administratif (CAA Bordeaux, 16 avril 2024, n°s [21BX02843](#) et autres).

3. [Arrêté du 1^{er} août 2023](#) pris pour l'application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile fixant les modalités d'accueil et d'accompagnement et les conditions de recours à la solution de substitution des usagers du téléservice « ANEF ».

4. TA Melun, 26 septembre 2024, *Cimade et autres*, n° [2403416](#).

5. CEDH, 9 juillet 2009, *Moon c. France*, req. n° [39973/03](#).



par le juge. Face à l'absence de réponse de l'administration au cours de la phase administrative dans ce domaine, le tribunal s'est rapproché des services préfectoraux concernés afin de chercher des pistes d'amélioration dans le but, notamment, de faciliter davantage la communication entre les différentes administrations impliquées (la création d'une messagerie électronique fonctionnelle est envisagée).

Enfin, signalons que le **TA de Lyon** relève que sur les 305 demandes d'exécution dont il a été saisi, 241 portaient sur des dossiers où la préfecture du Rhône est défendeur, soit 79 % des demandes. 207 demandes d'exécution adressées à la préfecture du Rhône se sont soldées par l'ouverture d'une phase juridictionnelle d'exécution, soit dans 85 % des cas. Le tribunal met en exergue les dysfonctionnements du service des étrangers de la préfecture du Rhône qui expliquent l'augmentation des procédures d'exécution.

Certaines juridictions ont relevé des améliorations sectorielles. Ainsi le **TA de Nantes** a constaté une réduction importante des procédures administratives d'exécution en matière de défaut de versement des frais irrépétibles dans le contentieux des visas en raison d'une plus grande réactivité, par rapport aux années précédentes des services chargés du versement de ces frais.

La **CAA de Douai**, de son côté, privilégie également les procédures amiables, même si parfois celles-ci conduisent à dépasser les durées prévues par les textes. Une affaire en matière de fonction publique a été classée suite à un accord en procédure de médiation, trois autres médiations ont été proposées pour des contentieux de la fonction publique, des marchés et de l'urbanisme, dont une affaire est en cours, une deuxième, en attente d'accord et la dernière, en matière de fonction publique, a fait l'objet d'un refus de la part de la requérante. Comme le révèlent les chiffres communiqués par la Cour, cette approche pragmatique a permis de régler 42 affaires.

La **CAA de Toulouse**, de son côté, comme l'an passé, a privilégié les procédures amiables, même si celles-ci peuvent parfois dépasser les durées prévues par les textes. Cette approche pragmatique a permis de régler 38 affaires (15 du stock de 2023 et 23 du stock de 2024) et de réduire ainsi son stock. Trois procédures juridictionnelles ont cependant dû être ouvertes.

■ Les demandes d'éclaircissement

Les demandes d'éclaircissement, si elles restent peu nombreuses (11 en 2024 contre 18 en 2023), contribuent toutefois à l'effectivité des décisions du juge administratif. À noter que le Conseil d'État n'a pas été saisi d'une telle demande au cours de cette année 2024.

S'agissant des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, elles ont concerné des domaines variés : condition de réintégration d'un agent public après l'annulation de l'arrêt prononçant sa mise à la retraite d'office, la mise à disposition d'un enseignant en Nouvelle-Calédonie, l'interprétation d'un jugement concernant la délivrance d'une carte de « mobilité inclusion » permettant de stationner.



3.2.2. La jurisprudence en matière d'exécution en 2024

L'année 2024 n'a pas connu de « grandes décisions » touchant directement le contentieux de l'exécution des décisions de justice.

Toutefois, par une décision *Association pour une retraite convenable*, le Conseil d'État, saisi par une partie agissant en exécution d'un jugement du tribunal des affaires de sécurité sociale de l'Hérault, de l'appréciation de la légalité de l'article 1.23 du règlement intérieur des prestations de la caisse mutuelle d'assurance vieillesse des cultes (CAVIMAC) du 22 juin 1989, a déclaré, par une décision du 16 novembre 2011, cette disposition entachée d'illégalité (CE, 16 novembre 2011, n° [339582](#)). Dans le cadre d'une procédure d'exécution, une association avait demandé au Conseil d'État, en 2022, d'enjoindre à la CAVIMAC de prendre les mesures qu'impliqueraient l'exécution de cette décision. Le Conseil d'État a estimé que la décision par laquelle la juridiction administrative, saisie d'une question préjudicielle soulevée par une juridiction judiciaire, apprécie la légalité d'un acte administratif se borne à statuer sur une exception d'illégalité, dont il appartient au seul juge judiciaire à l'origine du renvoi de tirer les conséquences dans le litige dont il est saisi. Ainsi, elle n'implique nécessairement, par elle-même, aucune mesure d'exécution. Par conséquent, il a considéré que la demande d'exécution de l'association est, dès son origine, sans objet et doit être rejetée comme irrecevable (CE, 9 février 2024, *Association pour une retraite convenable*, n° [471937](#)).

■ Le suivi de l'affaire « Association Reporters sans frontières »

Par une décision *Association Reporters sans frontières* du 13 février 2024, le Conseil d'État a annulé la décision du 5 avril 2022 de l'ARCOM en tant que cette dernière rejette la demande de l'association Reporters sans frontières (RSF) tendant à ce que l'éditeur du service CNEWS soit mis en demeure de se conformer à ses obligations en matière de pluralisme et d'indépendance de l'information. Le Conseil d'État avait enjoint, en conséquence, à l'ARCOM de procéder au réexamen de la demande de l'association RSF en tant qu'elle porte sur la demande de mettre en demeure l'éditeur du service CNEWS de se conformer à ses obligations en matière de pluralisme et d'indépendance de l'information, et de prendre une nouvelle décision dans un délai de six mois (CE, 13 février 2024, *Association Reporters sans frontières*, n° [463162](#)).

Par lettre du 1^{er} octobre 2024, l'association RSF a saisi la section des études, de la prospective et de la coopération (SEPCO) d'une demande tendant à obtenir la complète exécution de la décision du 13 février 2024 en soutenant qu'elle n'aurait donné lieu qu'à une exécution partielle, la [délibération n° 2024-15](#) du 17 juillet 2024 prise par l'ARCOM⁶ n'ayant pas tenu compte de la décision du Conseil d'État en matière d'appréciation du respect par les éditeurs de services de leurs obligations en matière d'indépendance de l'information.

Après avoir mené les diligences prévues par le code de justice administrative, la SEPCO a estimé, au regard de l'injonction prononcée dans la décision du 13 février

6. Délibération n° 2024-15 du 17 juillet 2024 relative au respect du principe de pluralisme des courants de pensée et d'opinion par les éditeurs de services.



2024 qui visait exclusivement à procéder au réexamen de la demande de l'association RSF en tant qu'elle porte sur la demande de mettre en demeure l'éditeur du service CNEWS de se conformer à ses obligations en matière de pluralisme et d'indépendance de l'information et de prendre une nouvelle décision dans un délai de six mois à compter de la notification de sa décision, que la décision du Conseil d'État devait être regardée comme entièrement exécutée. La section a considéré que la décision juridictionnelle en cause imposait seulement à l'ARCOM de procéder au réexamen de la demande de RSF, sans qu'elle soit tenue de préciser les modalités d'appréciation du respect des obligations de pluralisme et d'indépendance de l'information par un acte de portée générale et impersonnelle. Si l'ARCOM a usé de son pouvoir réglementaire pour préciser les modalités d'appréciation du pluralisme de l'information, il ne découlait pas de l'injonction qu'elle était tenue d'employer ce pouvoir à propos du respect de l'indépendance de l'information. De surcroît, l'ARCOM a procédé au réexamen de la demande de l'association RSF le 31 juillet 2024, y compris au regard de l'obligation d'indépendance de l'information.

Dans ces conditions, en adoptant une délibération concernant le respect du pluralisme des courants de pensée et d'opinion le 17 juillet 2024 et en statuant à nouveau sur la demande de l'association RSF le 24 juillet 2024, l'ARCOM doit être regardée comme ayant exécuté entièrement la décision du Conseil d'État du 13 février 2024.

La demande d'exécution a fait l'objet d'un classement administratif en date du 13 décembre 2024.

3.2.3. Le rôle de la délégation à l'exécution en 2024

La délégation à l'exécution des décisions de justice au sein de la nouvelle section des études, de la prospective et de la coopération (SEPCO), continue de jouer un rôle actif en matière d'exécution. Tout d'abord, évidemment, au service de l'exécution des décisions du Conseil d'État et des juridictions administratives spécialisées. Ainsi que le montre les chiffres *infra*, la délégation a été saisi au cours de l'année 2024 de 73 nouvelles demandes d'exécution. Dans la même période, elle a classé 75 demandes en phase administrative, dont 4 ont été contestées et ont débouché en conséquence sur une procédure juridictionnelle. Par ailleurs, à huit reprises, la section, constatant l'échec de ses diligences au cours de la phase administrative, a demandé l'ouverture d'une procédure juridictionnelle.

Outre son rôle de coordination du réseau de l'exécution, la délégation à l'exécution de la section des études, de la prospective et de la coopération conçoit, rédige et diffuse depuis l'automne 2014, le Bulletin de l'exécution des décisions de justice au rythme de deux à trois numéros par an. Ainsi, en 2024, deux nouveaux numéros ont été publiés, comportant, outre des analyses de jurisprudence et des informations générales, une étude sur un sujet déterminé. Le numéro 32, paru à l'automne 2024, a inauguré une nouvelle rubrique, « *La parole à...* » permettant à des membres du réseau de l'exécution des décisions de justice de faire part de leur expérience en la matière dans le ressort de leurs juridictions respectives.



La délégation à l'exécution des décisions de justice de la SEPCO entretient par ailleurs, sur des sujets d'intérêt commun, des relations soutenues avec la Cour des comptes. Rappelons que depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2023, de [l'ordonnance n° 2022-408](#) du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, qui a supprimé la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), la Cour des comptes peut prononcer des amendes à l'encontre d'agents publics ou d'élus dont le comportement en matière d'exécution des décisions de la juridiction administrative est reprochable. Cette compétence a été dévolue à la 7^e chambre de la Cour. Conformément au nouvel article [L. 131-14](#) du code des juridictions financières, la Cour dispose des mêmes pouvoirs que ceux qui avaient été attribués à la CDBF par la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980.

Enfin, la section des études, de la prospective et de la coopération organise également des journées d'études et des colloques sur des thématiques d'exécution. À cet égard, une journée d'études sera organisée, le 17 janvier 2025, sur l'exécution des décisions juridictionnelles à caractère pécuniaire.

3.2.4. Statistiques

Tableau 1 – Demandes d'exécution devant les juridictions administratives en 2024

	TA	CAA	CE	Total
Affaires enregistrées	4 422	773	73	5 268
Affaires traitées	3 303	700	84	4 087

Tableau 2 – Détail de l'activité des juridictions administratives en matière d'exécution en 2024

Tribunaux administratifs

Affaires enregistrées	4 422
<i>Dont séries</i>	9
<i>Dont demandes d'éclaircissement</i>	7
Ordonnances d'ouverture d'une procédure juridictionnelle	1 161
<i>Dont contestations de la lettre de classement</i>	83
<i>Dont ouvertures à l'initiative du président de la juridiction</i>	855
Affaires traitées (1+ 2+ 3)	3 303
1 – Affaires classées en phase administrative (*)	
<i>Dont séries</i>	2232
<i>Dont celles pour lesquelles la phase administrative a été prolongée de 4 mois</i>	4
	457
2 – Décisions juridictionnelles rendues	1065
<i>Dont séries</i>	1
<i>Dont astreintes prononcées</i>	260
<i>Dont liquidations prononcées</i>	88
3 – Réponses à des demandes d'éclaircissements	6

*il s'agit des affaires classées non contestées par les demandeurs.



Cours administratives d’appel

Affaires enregistrées	773
<i>Dont séries</i>	0
<i>Dont demandes d’exécution d’un jugement frappé d’appel</i>	276
<i>Dont demandes d’éclaircissement</i>	5
<i>Nombre d’ordonnances d’ouverture d’une procédure juridictionnelle</i>	166
<i>Dont contestations de la lettre de classement</i>	21
<i>Dont ouvertures à l’initiative du président de la juridiction</i>	93
Affaires traitées (1+ 2+ 3)	700
1 – Affaires classées en phase administrative*	476
<i>Dont séries</i>	0
<i>Dont celles pour lesquelles la phase administrative a été prolongée de 4 mois</i>	5
2 – Décisions juridictionnelles rendues	219
<i>Dont séries</i>	60
<i>Dont astreintes prononcées</i>	36
<i>Dont liquidations prononcées</i>	13
3 – Réponses à des demandes d’éclaircissements	5

Conseil d’État

Affaires enregistrées	73
<i>Dont demandes d’exécution</i>	73
<i>Dont demandes d’éclaircissement</i>	0
Nombre d’ordonnances d’ouverture d’une procédure juridictionnelle	13
<i>Dont contestations de la lettre de classement</i>	4
<i>Dont demandes d’ouverture par le président de la SEPCO</i>	8
<i>Dont ouverture d’une procédure d’astreinte d’office</i>	1
Affaires traitées (1+ 2+ 3)	84
1 – Affaires classées en phase administrative*	75
<i>Dont celles pour lesquelles la phase adm. a été prolongée de 4 mois</i>	2
2 – Décisions juridictionnelles rendues	9
<i>Dont astreintes prononcées</i>	5
<i>Dont liquidations prononcées</i>	0
3 – Réponses à des demandes d’éclaircissements	0

*Il s’agit des affaires classées non contestées par les demandeurs.



Autres décisions d'astreintes prononcées ou liquidées par la section du contentieux en matière d'exécution	15
Nombre d'astreintes prononcées ou liquidées en matière de référés	8
Astreinte(s) prononcée(s)	4
Liquidation(s) prononcée(s)	4
Nombre d'astreintes <i>a priori</i> prononcées ou liquidées par des décisions de premier et dernier ressort	5
Astreinte(s) prononcée(s)	1
Liquidation(s) prononcée(s)	4
Nombre d'astreintes <i>a posteriori</i> prononcées ou liquidées dans le cadre d'un règlement au fond après cassation	2
Astreinte(s) prononcée(s)	-
Liquidation(s) prononcée(s)	2
Suivi, par la délégation à l'exécution des décisions de justice, des affaires dans lesquelles une astreinte a été prononcée par la section du contentieux	15
Demandes de justifications adressées à l'administration en application de l'article R. 931-6 du CJA	1
Procédure d'astreinte d'office	1

Tableau 3 – Évolution de l'activité des juridictions administratives en matière d'exécution

Tribunaux administratifs	2020	2021	2022	2023	2024
Affaires enregistrées	2 959	3 591	3 881	3 840	4 422
<i>Dont séries</i>	113	37	16	10	9
Affaires traitées	2 207	2 868	3 925	3 841	3 303
<i>Dont séries</i>	83	119	18	80	4
Cours administratives d'appel	2020	2021	2022	2023	2024
Affaires enregistrées	588	816	653	787	773
<i>Dont séries</i>	-	100	7	12	-
Affaires traitées	518	688	683	801	700
<i>Dont séries</i>	42	38	23	-	60
Conseil d'État	2020	2021	2022	2023	2024
Affaires enregistrées	86	80	67	81	73
<i>Dont séries</i>	-	-	-	-	-
Affaires traitées	76	79	77	79	84
<i>Dont séries</i>	-	-	-	-	-



3.3. Bilan d'activité de la mission d'inspection des juridictions administratives

Chargée de contrôler l'organisation et le fonctionnement des juridictions administratives la mission d'inspection des juridictions administratives (MIJA) participe à l'amélioration de la qualité de la justice administrative.

Elle est présidée par Brigitte Phémolant depuis le mois d'avril 2022.

En 2024, le collège des membres du Conseil d'État de la MIJA a été renforcé afin de permettre une planification des missions plus souple permettant à chacun de concilier ses obligations de service et la participation à une ou deux missions par an.

Ainsi, six conseillers d'État et maîtres de requêtes ont rejoint la MIJA, portant l'effectif à 20 membres. Deux chargées de mission, une magistrate administrative ayant le grade de président et une ancienne greffière en chef de tribunal administratif complètent cette équipe (articles [R. 112-1](#) et [R. 112-1-1](#) du code de justice administrative).

3.3.1. Les inspections

Au cours de l'année 2024, la mission d'inspection des juridictions administratives a procédé à l'inspection de sept juridictions dans le cadre du programme annuel des visites.

Les visites périodiques des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, organisées tous les quatre ans en moyenne, ont pour objectif principal de dresser un état des lieux de l'organisation, du fonctionnement et de l'activité de la juridiction et de formuler des recommandations.

La mission a inspecté quatre tribunaux administratifs (Limoges, Poitiers, Marseille et Rennes) et trois cours administratives d'appel (Marseille, Nantes et Bordeaux).

La mission s'appuie sur le guide méthodologique défini par la note du 3 décembre 2009 du vice-président du Conseil d'État. Chaque mission est organisée selon un protocole prédéfini : la constitution d'un dossier préparatoire, un entretien préalable de préparation avec le chef de juridiction, des entretiens avec chaque membre de la juridiction, l'élaboration de préconisations à l'issue de la visite décrites dans le rapport de mission, le recueil des observations du chef de juridiction et enfin, la diffusion du rapport au sein de la juridiction.

Le dossier préparatoire se fonde notamment sur quatre référentiels renseignés préalablement par les juridictions inspectées. Ces référentiels servent de support à l'analyse de l'organisation et du fonctionnement des juridictions. Ils sont regroupés par thématiques : management de la juridiction, activité juridictionnelle, gestion de la juridiction, la juridiction et les justiciables.

À la suite de chaque mission, des recommandations, en moyenne une vingtaine, sont formulées à l'attention du chef de juridiction et dans une moindre mesure à



l'attention du secrétariat général du Conseil d'État. Elles concernent des domaines tels que le management, l'organisation et l'activité contentieuse, les ressources humaines, l'aide à la décision, la médiation ou encore la gestion de la juridiction. Leur suivi est assuré au cours de l'entretien professionnel annuel du chef de juridiction par la présidente de la MIJA, et s'il y a lieu, à l'occasion de « retours sur mission » qui peuvent être organisés dans l'année suivant l'inspection.

Des visites spécifiques peuvent être organisées, si la situation de la juridiction l'exige, en application de l'article [R. 112-1](#) du code de justice administrative. Des missions d'enquêtes peuvent également être diligentées à la suite de la saisine de la cellule de lutte contre les discriminations, violences sexuelles et sexistes ou de la cellule d'écoute nationale compétente en matière de risques psychosociaux (RPS), sur demande du vice-président. En 2024, la MIJA a réalisé deux analyses à ces titres.

En complément de ces visites, la présidente de la mission a en charge l'instruction des réclamations individuelles qui lui sont adressées par des justiciables s'interrogeant sur certains aspects du déroulement des procédures devant les tribunaux et les cours.

Le nombre de réclamations enregistrées en 2024 s'élève à 71 (contre 50 en 2023), ayant trait à des mesures d'instruction, des délais de jugement ou des difficultés rencontrées pour faire exécuter une décision. Parfois, sont évoqués d'éventuels dysfonctionnements, des critiques du bien-fondé des décisions juridictionnelles ou de la tenue des audiences, voire la mise en cause de magistrats.

Une attention particulière est aussi portée aux réclamations relatives à des durées excessives de procédure devant les juridictions administratives, pour lesquelles la présidente a la faculté de faire des recommandations en application de l'article [R. 112-2](#) du code de justice administrative.

Chaque réclamation nouvelle donne lieu, après instruction en lien avec les juridictions administratives en cause, à une réponse circonstanciée, même lorsqu'elles apparaissent dénuées de fondement.

Enfin, la présidente de la MIJA est informée des décisions administratives et juridictionnelles allouant une indemnité en réparation du préjudice causé par une durée excessive de procédure devant les juridictions administratives en application de l'article [R. 112-3](#) du code de justice administrative. À ce titre, en 2024, huit décisions du Conseil d'État ont été transmises à la MIJA. Elles sont suivies de contacts avec les juridictions en cause pour évoquer les mesures qui pourraient permettre de ne pas renouveler une telle situation.

3.3.2. Études et groupes de travail

La MIJA dirige ou participe à des groupes de travail thématiques, dont les travaux servent d'axes d'évolution s'agissant de l'organisation et du fonctionnement des juridictions administratives.

La mission d'inspection a été associée à la préparation du rapport sur l'accompagnement des membres des juridictions en cas d'accident de la vie. Il a été rendu en 2024 et réalisé par la présidente Grand d'Esnon et le président Jarrige. Il comporte



un plan d'actions en vue d'accompagner les membres de la juridiction partiellement, ponctuellement ou totalement empêchés de poursuivre leurs missions en raison d'un accident de la vie.

3.3.3. Participation à des instances collégiales

La mission participe à différentes instances collégiales relevant du Conseil d'État, et portant sur l'activité contentieuse ou la gestion des juridictions.

Sur le premier point, la présidente de la mission participe aux réunions mensuelles avec les chefs de juridiction et aux réunions trimestrielles avec les chefs de cours, lieux d'information et de dialogue. Par ailleurs, la mission prend part aux réunions du comité « Juradinfo », instance collégiale présidée par le président de la section du contentieux chargée de coordonner la gestion des séries de requêtes introduites devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, les questions d'attribution de compétence, les demandes d'avis, ainsi que du suivi des questions préjudicielles. La mission contribue aux travaux du comité stratégique des systèmes d'information chargé de valider le schéma numérique du Conseil d'État et des juridictions administratives pour les années 2023-2025.

Sur le second point, la mission assiste aux réunions bimensuelles relatives au greffe, organisées par le secrétariat général, ainsi que le cas échéant aux séances du comité social d'administration des greffes des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, en qualité d'expert.

3.3.4. Participation à la gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

La présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives, en vertu des dispositions de l'article [L. 232-4](#) du code de justice administrative, est membre du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, qu'elle préside de plein droit en cas d'empêchement du vice-président du Conseil d'État.

À ce titre, la présidente de la mission est associée à la gestion du corps des magistrats, au travers des avis qu'elle est amenée à rendre sur diverses mesures relatives au déroulement de carrière des membres de ce corps et, plus encore, au travers des opérations de sélection au titre du recrutement des magistrats et d'évaluation des présidents de tribunaux administratifs (article [R. 234-7](#) du code de justice administrative).

Le recrutement des conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est organisé selon plusieurs modalités :

En application de l'article [L. 233-2-1](#) du code de justice administrative, des concours de recrutement direct de magistrats ont été organisés et la présidente de la mission d'inspection en a présidé le jury. 630 candidats se sont inscrits en 2024 pour les concours ouverts au titre de l'année 2025 pour 38 postes offerts. 77 candidats ont



été déclarés admissibles et tous les postes ont été pourvus à l'issue de l'épreuve orale. Sur les 38 postes ouverts, 22 ont été pourvus au titre du concours externe et 16 au titre du concours interne.

S'agissant des autres modes de recrutement dans le corps des magistrats administratifs, la présidente de la mission a présidé la formation restreinte issue du conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel pour procéder à la sélection des candidats. Cette formation, qui comprend des membres élus du corps et une des personnes qualifiées siégeant au sein du conseil supérieur, a procédé à la présélection sur dossier et aux auditions des candidats. Le rapport a été ensuite présenté au Conseil supérieur par la présidente de la mission.

Pour le tour extérieur (article [R. 233-4](#) du code de justice administrative), ont été recrutés en 2024, un premier conseiller et 4 conseillers au titre de la session 2025 parmi 82 candidatures.

Pour le détachement (article [R. 233-7](#) du code de justice administrative), ont été recrutés 12 conseillers ou premiers conseillers au titre de la seconde session de l'année 2024 parmi 69 candidatures et, toujours en 2024, mais au titre de l'année 2025, ont été également recrutés 8 conseillers ou premiers conseillers parmi 71 candidatures. En outre, sur 2024, deux nouveaux magistrats ont été retenus pour la commission du contentieux du stationnement payant, devenue tribunal du stationnement payant au 1^{er} janvier 2025. À noter qu'aucun recrutement n'a été ouvert au titre de l'article [L. 4139-2](#) du code de la défense.

Dans le cadre du processus de recrutement par la voie de l'Institut national du service public (article [L. 233-2](#) du code de justice administrative), la présidente de la mission d'inspection, la secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi qu'un président de tribunal administratif ont rencontré 23 élèves intéressés par le métier de magistrat administratif. À l'issue de ces rencontres individuelles, 19 élèves ont obtenu un avis favorable et 4 un avis réservé. Sur les 8 postes ouverts dans le corps, tous ont été pourvus, en précisant que deux élèves issus du concours externe rejoindront le corps au terme de deux premières années effectuées dans le corps des administrateurs de l'État.

Enfin, concernant le recrutement de maîtres des requêtes par la voie du tour extérieur au titre de l'année 2024, la présidente de la MIJA a eu un entretien avec les 12 premiers conseillers ayant présenté leur candidature. La présélection de 6 d'entre eux a été opérée en fonction de la qualité du dossier et du parcours, de la motivation et de la personnalité des candidats mais aussi des éléments d'appréciation qui ressortent des candidatures retenues au cours des années précédentes. Pour chacun des 6 candidats présélectionnés, des entretiens ont été organisés avec, d'une part, le secrétaire général, d'autre part, le président de la section du contentieux et enfin le vice-président du Conseil d'État. Trois candidatures ont été retenues à l'issue de la délibération du bureau du Conseil d'État et soumises à l'avis du CSTA, deux hommes et une femme.



Concernant le recrutement de conseillers d'État par la voie du tour extérieur au titre de l'année 2024, sept présidents ont présenté leur candidature : deux chefs de juridiction, trois vice-présidents de tribunal administratif, un président de chambre en cour administrative d'appel et un magistrat hors du corps. Les candidats remplissant les conditions pour être nommées ont été reçus par la présidente de la mission d'inspection, le secrétaire général du Conseil d'État, le président de la section du contentieux et vice-président du Conseil d'État. Le choix s'est porté, à l'issue de la délibération du Bureau du Conseil d'État en date du 30 octobre 2024, et après avis du CSTA sur celle d'un chef de juridiction.



Activité consultative

Les avis rendus par le Conseil d'État dans le cadre de sa fonction consultative sont transmis au Gouvernement, au Parlement ou aux autorités d'outre-mer, qui apprécient les suites qu'ils entendent leur donner. Ils ne préjugent pas les solutions qui pourraient être retenues par les juridictions compétentes et, en particulier, par le juge administratif.

Les avis présentés ci-après portent sur des projets de texte ne faisant pas l'objet, à la date de publication du présent rapport, d'un recours devant le Conseil d'État.

Présentation générale

Cette partie du rapport public rend compte du bilan de l'activité consultative du Conseil d'État en proposant plus de **210 résumés d'avis** et appréciations émis par les différentes formations consultatives : assemblée générale, commission permanente, sections administratives, à l'occasion de l'examen des projets de texte qui leur ont été soumis en 2024.

Les avis rendus par le Conseil d'État dans le cadre de sa fonction consultative sont transmis au Gouvernement ou au Parlement qui apprécient les suites qu'ils entendent leur donner. Ils ne préjugent pas les solutions qui pourraient être retenues par les juridictions compétentes et en particulier par le juge administratif. Les développements qui suivent ne se bornent pas à constituer un recueil des principales questions de droit tranchées lors de l'examen des projets de texte ; ils ont pour ambition de proposer une analyse ordonnée de l'activité consultative du Conseil d'État.

La partie du rapport public relative à l'activité consultative comporte 4 parties :

- **Statistiques** de l'activité consultative du Conseil d'État ;
- **Observations d'ordre général** : il s'agit ici d'une analyse synthétique de l'activité consultative du Conseil d'État sur la nature et le flux des textes examinés, ainsi que des questions communes à l'examen des projets de texte par les formations consultatives :
 - les conditions de saisine des projets de texte ;
 - la qualité des études d'impact et des évaluations préalables ;
 - le respect des obligations en matière de consultations ;
 - les règles de codification des textes ;
 - le recours aux expérimentations ;
 - l'expédition des affaires courantes ;
 - la simplification du droit (*cf. infra* partie 3 du rapport).
- **Sélection d'avis rendus en 2024** : selon un plan thématique ordonné, cette partie propose une sélection de résumés d'avis que le Conseil d'État a rendus à l'occasion de l'examen des projets et propositions de loi, d'ordonnance et de décret qui lui ont été soumis. Ces résumés présentent les analyses juridiques du Conseil d'État sur les projets de texte transmis par le Gouvernement ou les présidents des assemblées parlementaires au regard de leur conformité aux normes supérieures et aux exigences de bonne administration. Ils apportent également un éclairage sur le contexte institutionnel, économique, juridique et social, témoignage de ce que le Conseil d'État ne se limite pas à assurer la sécurité juridique des politiques publiques mais qu'il se prononce sur ces politiques, notamment au travers de la définition des meilleures conditions de leur mise en œuvre, dans le souci constant de favoriser les pratiques de bonne administration ;
- **Liste des avis sur questions** du Gouvernement ou des autorités d'outre-mer émis en 2024 par le Conseil d'État et rendus publics.

Les textes des avis sont consultables sur l'application [ConsiliaWeb](#), accessible librement sur le site internet du Conseil d'État.



Notes méthodologiques

- Pour chaque avis, la date mentionnée correspond à celle de sa transmission aux autorités de saisine, avant toute intervention du conseil des ministres, du Parlement ou du Conseil constitutionnel.
- Pour permettre d'identifier la formation consultative ayant rendu l'avis, la convention suivante a été retenue :
 - la formule « le Conseil d'État (section...) » signifie que l'avis a été rendu par la section concernée : le texte sera alors référencé sous le nom de la section qui l'a examiné (INT pour la section de l'intérieur, FIN pour la section des finances, TP pour la section des travaux publics, SOC, pour la section sociale, et ADM pour la section de l'administration) ;
 - la formule « le Conseil d'État, au rapport de la section... » signifie que l'avis a été rendu par l'assemblée générale ; le texte sera alors référencé en AG/nom de la (ou des) section(s) qui en a (ont) porté le projet en assemblée générale ;
 - en cas d'examen d'un projet de texte par plusieurs sections administratives, la section saisie à titre principal du projet de texte (dite section pilote) est mentionnée tout comme les autres sections associées à l'examen du texte ;
 - lorsque, pour des raisons d'urgence, le texte a été examiné par la commission permanente du Conseil d'État, en lieu et place de la section et de l'assemblée générale, la mention en est expressément faite.



1. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État

1.1. L'activité consultative en 2024

1. Nombre de projets de texte examinés par les formations consultatives du Conseil d'État

	Textes examinés en section ⁽¹⁾	dont textes examinés en assemblée générale ⁽²⁾	dont textes examinés en commission permanente
Section de l'intérieur	453	9	2
Section des finances	114	5	4
Section des travaux publics	126	6	1
Section sociale	151	4	3
Section de l'administration	134	1	0
Sous-total	978	25	10
Section des études, de la prospective et de la coopération	3	3	0
Total	981	28	10

(1) projets de rapport et d'études pour la SEPCO.
(2) présentation du texte examiné au titre de la section consultative « pilote » ayant fait l'objet de la saisine.

	Dessaisissements	Retrait des textes par l'administration
Section de l'intérieur	0	3
Section des finances	0	2
Section des travaux publics	3	2
Section sociale	0	0
Section de l'administration	0	5
Total	3	12

2. Nombre de séances tenues par les formations consultatives

Section de l'intérieur	121
Section des finances	77
Section des travaux publics	73
Section sociale	80
Section de l'administration	71

Section des études, de la prospective et de la coopération ⁽¹⁾	16
<i>Sous-total</i>	438
Assemblée générale <i>dont assemblée générale ordinaire</i> <i>dont assemblée générale plénière</i>	25 21 4
Commission permanente	10
Commission spéciale	0
<i>Sous-total</i>	35
Total	473

(1) dont : réunions plénières de section (10) ; comité restreint de l'exécution des décisions de justice (2) ; comité d'orientation et groupe de contact de l'étude annuelle (4).

3. Nature des textes examinés par les formations consultatives (sections, assemblée générale, commission permanente)

	INT	FIN	TP	SOC	ADM	SEPCO	Total	AG	CP	Total
Projets de loi ⁽¹⁾	8	26	6	4	2	0	46	16	8	24
Propositions de loi ⁽²⁾	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1
Ordonnances	2	6	0	1	0	0	9	0	0	0
Lois du pays	0	6	2	5	3	0	16	0	0	0
Décrets réglementaires ⁽³⁾	120	70	104	140	128	0	562	1	0	1
Décrets individuels, arrêtés, décisions	312	0	13	0	0	0	325	0	0	0
Avis	8	5	1	1	1	0	16	4	2	6
<i>Sous-total</i>	451	113	126	151	134	0	975	22	10	32
Rapport et études	2	1	0	0	0	3	6	6	0	6
Total	453	114	126	151	134	3	981	28	10	38

(1) Les projets de loi ne sont pas systématiquement soumis à l'assemblée générale. En sont notamment dispensés les projets de loi autorisant la ratification d'un traité ainsi que les projets de loi portant ratification d'une ordonnance.

(2) La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 confère au président de chaque assemblée le droit de soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par un des membres de son assemblée, sauf si celui-ci s'y oppose (article 39, dernier alinéa).

(3) Cette rubrique comporte également les décrets pris en matière de déclaration d'utilité publique régie par le code de l'expropriation.



4. Répartition des textes examinés par origine de la saisine

	Lois	Ordonnances	Loi du pays	Décrets réglementaires	Décrets individuels, arrêtés, décisions	Avis	Total	
							Nombre	%
Total général	47	9	16	562	325	16	975	100 %
PARLEMENT	1	-	-	-	-	-	1	0,1 %
<i>Proposition loi Assemblée nationale</i>	<i>0</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>0</i>	<i>-</i>
<i>Proposition loi Sénat</i>	<i>1</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>1</i>	<i>0,1 %</i>
COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER	-	-	16	-	-	5	21	2,2 %
MINISTÈRES	46	9	-	562	325	11	953	97,7 %
<i>Affaires étrangères</i>	<i>14</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>5</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>19</i>	<i>1,9 %</i>
<i>Agriculture</i>	<i>2</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>21</i>	<i>-</i>	<i>1</i>	<i>24</i>	<i>2,5 %</i>
<i>Aménagement et cohésion du territoire urbanisme, ville</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>2</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>2</i>	<i>0,2 %</i>
<i>Culture, communication</i>	<i>1</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>14</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>15</i>	<i>1,5 %</i>
<i>Décentralisation, collect. territoriales</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>5</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>5</i>	<i>0,5 %</i>
<i>Défense, anciens combattants</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>26</i>	<i>-</i>	<i>1</i>	<i>27</i>	<i>2,8 %</i>
<i>Écologie, environnement, transition écologique</i>	<i>1</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>57</i>	<i>5</i>	<i>-</i>	<i>63</i>	<i>6,4 %</i>
<i>Économie, finances, budget</i>	<i>17</i>	<i>5</i>	<i>-</i>	<i>70</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>99</i>	<i>10,1 %</i>
<i>Éducation nationale</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>10</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>10</i>	<i>1 %</i>
<i>Énergie, mines et hydrocarbures</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>13</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>13</i>	<i>1,3 %</i>
<i>Enseignement supérieur, recherche</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>12</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>12</i>	<i>1,2 %</i>
<i>Fonction publique, réforme de l'État</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>17</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>17</i>	<i>1,7 %</i>
<i>Intérieur</i>	<i>5</i>	<i>1</i>	<i>-</i>	<i>65</i>	<i>313</i>	<i>1</i>	<i>385</i>	<i>39,4 %</i>
<i>Jeunesse et sports</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>6</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>6</i>	<i>0,6 %</i>
<i>Justice</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>-</i>	<i>61</i>	<i>-</i>	<i>2</i>	<i>67</i>	<i>6,9 %</i>
<i>Logement</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>16</i>	<i>1</i>	<i>-</i>	<i>17</i>	<i>1,7 %</i>
<i>Mer</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>2</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>2</i>	<i>0,2 %</i>
<i>Outre-mer</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>3</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>3</i>	<i>0,3 %</i>
<i>Premier ministre</i>	<i>2</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>12</i>	<i>-</i>	<i>2</i>	<i>16</i>	<i>1,6 %</i>
<i>Santé</i>	<i>1</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>77</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>78</i>	<i>8 %</i>
<i>Transports</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>13</i>	<i>3</i>	<i>-</i>	<i>16</i>	<i>1,6 %</i>
<i>Travail, emploi</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>-</i>	<i>55</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>57</i>	<i>5,8 %</i>



**5. Délais d'examen des textes par les sections administratives,
par nature de texte examiné**

	Moins de 15 jours	De 15 jours à 1 mois	De 1 mois à 2 mois	Plus de 2 mois	Total
Projets de loi	22	10	13	1	46
Propositions de loi	1	0	0	0	1
Ordonnances	0	4	5	0	9
Décrets réglementaires	143	195	218	6	562
Total	166	209	236	7	618

98,9 % des textes examinés en moins de 2 mois	1,1 %	100 %

6. Délais d'examen des textes par l'assemblée générale, par nature de texte examiné

	Moins de 15 jours	De 15 jours à 1 mois	De 1 mois à 2 mois	Plus de 2 mois	Total
Projets de loi	6	6	2	1	15
Propositions de loi	1	0	0	0	1
Ordonnances	0	0	0	0	0
Décrets réglementaires	0	1	0	0	1
Total	7	7	2	1	17

94 % des textes examinés en moins de 2 mois	6 %	100 %

**7. Délais d'examen des textes par la commission permanente,
par nature de texte examiné**

	Moins de 15 jours	De 15 jours à 1 mois	De 1 mois à 2 mois	Plus de 2 mois	Total
Projets de loi	6	1	0	1	8
Propositions de loi	0	0	0	0	0
Ordonnances	0	0	0	0	0
Décrets réglementaires	0	0	0	0	0
Total	6	1	0	1	8

88 % des textes ont été examinés en moins de 2 mois	12 %	100 %

**8. Délais d'examen moyen des textes soumis à l'assemblée générale
ou à la commission permanente, tous textes confondus**

<i>En jours</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Délais de passage en assemblée générale	21	16	24	33	15	27	21
Délais de passage en commission permanente	17	15	4	25	16	20	18



1.2. Évolution de l'activité consultative de 2018 à 2024

1. Évolution de l'activité consultative par nature des textes examinés, toutes formations consultatives confondues

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Lois, ordonnances et lois du pays	228	183	131	226	148	116	72
<i>dont projets de loi</i>	111	106	69	113	73	71	46
<i>dont propositions de loi</i>	3	0	7	11	0	2	1
<i>dont ordonnances</i>	87	69	27	92	45	25	9
<i>dont lois du pays</i>	27	8	28	10	30	18	16
Décrets réglementaires	539	619	652	685	670	546	562
Décrets individuels, arrêtés, décisions, remises gracieuses	283	283	243	217	245	242	325
Avis	17	15	8	13	12	16	16
Total	970	1 090	1 162	1 141	1 075	920	975

2. Nombre de textes examinés en assemblée générale (formation ordinaire et plénière), par section

Les textes ne sont comptabilisés qu'une seule fois au titre de leur passage en assemblée générale, même lorsque la diversité de leurs dispositions a nécessité leur examen par plusieurs sections, chacune en ce qui concerne ses compétences d'attribution ([arrêté du 26 juillet 2019](#) portant répartition des affaires entre les sections administratives du Conseil d'État).

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Section de l'intérieur	17	15	10	16	2	12	9
Section des finances	8	7	2	6	6	6	5
Section des travaux publics	8	9	1	2	2	3	6
Section sociale	3	5	4	9	1	4	4
Section de l'administration	7	4	3	6	1	5	1
Section des études, de la prospective et de la coopération	6	4	4	5	4	2	3
Total	49	44	24	44	16	32	28

3. Nombre de textes examinés en commission permanente, par section

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Section de l'intérieur	0	1	10	0	1	1	2
Section des finances	4	5	3	5	6	5	4
Section des travaux publics	0	1	0	0	0	1	1
Section sociale	0	0	4	5	2	2	3
Section de l'administration	0	0	1	0	0	0	0
Total	4	7	18	10	9	9	10

4. Nombre de séances d'assemblée générale et de commission permanente

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Assemblée générale ordinaire	43	37	14	20	11	18	21
Assemblée générale plénière	8	7	8	5	3	3	4
Commission permanente	6	7	12	10	6	7	10
Commission spéciale	0	3	1	1	0	0	0
Total	57	54	35	36	20	28	35

5. Nombre de textes examinés en assemblée générale et en commission permanente

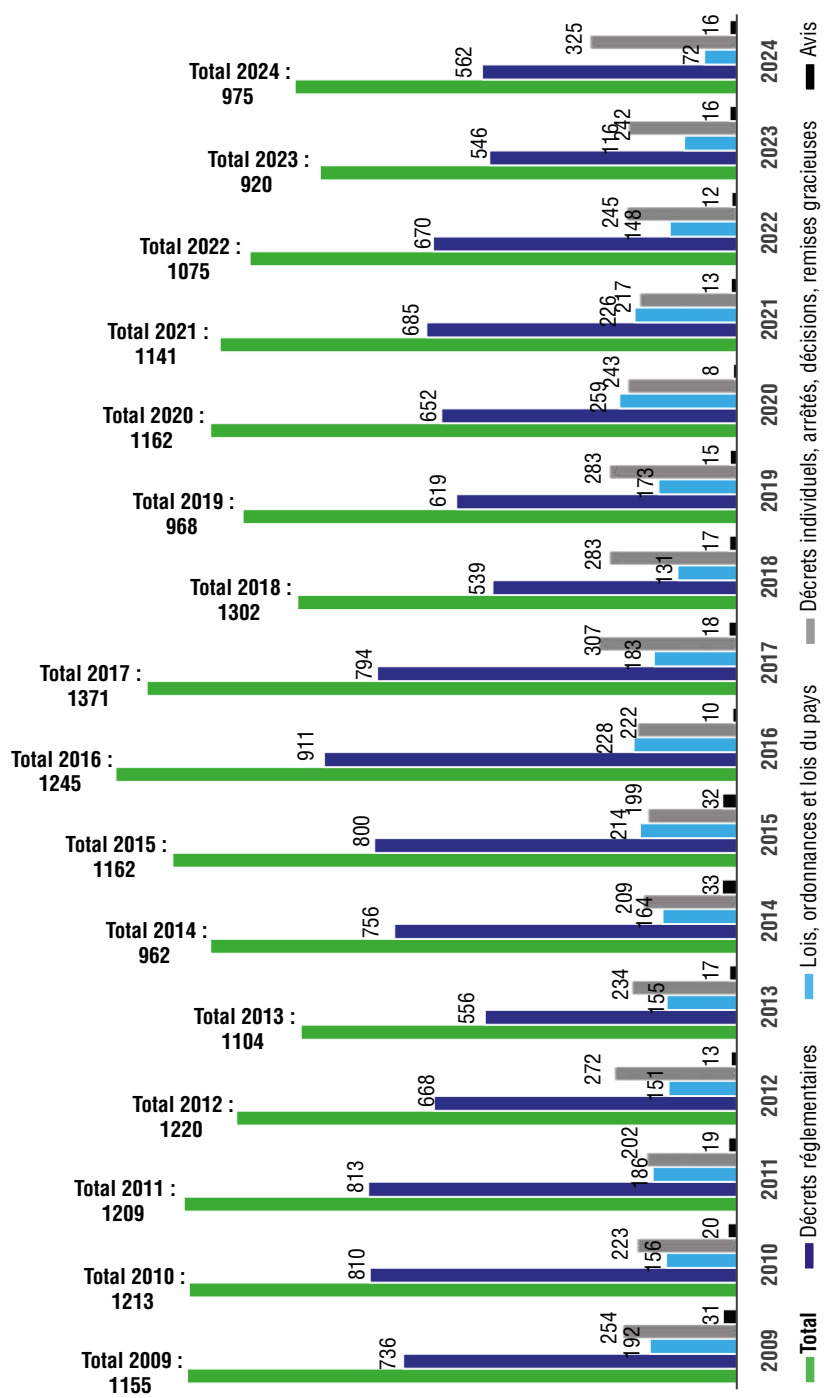
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Assemblée générale	49	44	24	44	16	32	28
Commission permanente	4	7	18	10	9	9	10
Total	53	51	42	54	25	41	38

6. Nature des textes examinés en assemblée générale et en commission permanente

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Projets de loi	25	25	34	20	17	30	24
<i>dont conv. internationales</i>	1	0	0	0	0	0	0
<i>dont lois constitutionnelles</i>	1	0	0	1	0	1	1
<i>dont lois organiques</i>	2	0	2	6	0	1	1
Propositions de loi	7	4	2	11	0	2	1
Loi du pays	5	0	0	0	0	0	0
Ordonnances	0	9	0	4	1	0	0
Décret réglementaires	2	6	0	4	0	2	1
Avis	8	3	2	2	3	5	6
Rapport et études	6	3	4	5	4	2	6
Total	53	50	42	46	25	41	38



7. Graphique – Évolution de l’activité consultative de 2009 à 2024



8. Part des dispositions législatives publiées au cours d’une année qui ont été préalablement examinées par le Conseil d’État (en nombre d’articles)

	2020	2021	2022	2023	2024
A/ Nombre total d’articles des lois publiées au Journal officiel (hors art. 53 C) ⁽¹⁾	1 222	1 287	1 138	1303	515
B/ Nombre d’articles de ces lois préalablement examinés par le Conseil d’État ⁽²⁾	314	382	303	425	151
C/ Nombre total d’articles des ordonnances publiées au Journal officiel ^{(3) (5)}	1 105	1 156	532	362	166
D/ % des articles de lois préalablement examinés par le Conseil d’État (B/A) ⁽⁴⁾	25,70 %	29,68 %	26,63 %	32,62 %	29,32 %
E/ % des articles de lois et ordonnances examinés par le Conseil d’État (B + C / A + C) ⁽⁵⁾	60,98 %	62,96 %	50,00 %	47,27 %	46,55 %

(1) Articles des lois publiées au Journal officiel du 1^{er} janvier au 31 décembre, sans tenir compte des éventuelles censures par le Conseil constitutionnel, hors lois autorisant la ratification ou l’approbation de conventions internationales en vertu de l’article 53 de la Constitution, mais y compris les lois ratifiant des ordonnances des articles 38 ou 74-1 de la Constitution.

Ces lois sont issues de projets de loi (PJL) ou de propositions de loi (PPL) dans les proportions suivantes :

	2020	2021	2022	2023	2024
Lois	47	56	43	56	39
<i>Dont PJL</i>	31	26	17	21	13
<i>Dont PPL</i>	16	30	26	35	26

(2) Nombre d’articles des ampliations/minutes des projets de loi et propositions de loi examinés par le Conseil d’État qui correspondent aux lois publiées au cours de l’année considérée.

(3) Nombre d’ordonnances publiées : 129 en 2020, 98 en 2021, 49 en 2022, 23 en 2023 et 9 en 2024

(4) Ces calculs comportent un effet minorant de quelques points, qui vient de ce que le Conseil d’État examine chaque année de nombreux PJL de ratification d’ordonnances, qui sont déposés mais rarement adoptés et dont le contenu est quasi-systématiquement introduit par amendement dans un autre PJL ou dans une PPL. Cela représente plusieurs dizaines d’articles par an.

Autre effet minorant : il n’est pas non plus tenu compte de ce que certains amendements font préalablement l’objet d’une consultation du Conseil d’État sous forme d’une demande d’avis ni de ce que certains PJL (autres que les PL de ratification d’ordonnances) ou certaines PPL ont pu ne pas prospérer après leur examen par le Conseil d’État mais être insérés, par voie d’amendement, dans un autre texte.

(5) Par simplification, on retient ici que le nombre d’articles des ordonnances publiées au Journal officiel est égal au nombre d’articles des projets d’ordonnance examinés par le Conseil d’État et on les impute à la même année.



2. Observations d'ordre général

2.1. Présentation générale

• • • *Le Conseil d'État est le conseiller du Gouvernement pour l'élaboration des normes juridiques et des principaux actes administratifs. Après avoir presque disparu en matière législative sous la III^e République, cette fonction consultative a été rétablie par l'ordonnance du 31 juillet 1945 qui a rendu obligatoire la consultation du Conseil d'État sur les projets de loi. La Constitution du 4 octobre 1958 a consacré cette fonction au niveau constitutionnel. Le Conseil d'État doit ainsi être saisi, avant leur délibération en conseil des ministres, sur tous les projets de texte relevant du domaine de la loi qui sont élaborés à l'initiative du Gouvernement, c'est-à-dire les projets de loi, mais aussi les projets d'ordonnance. Il est également saisi des principaux décrets, les « décrets en Conseil d'État », auxquels renvoie le législateur pour l'application des lois.*

2.1.1. Sections administratives : 981 textes examinés en 473 séances

Les sections administratives ont maintenu une activité soutenue en 2024. Leur ont ainsi été soumis 981 projets de texte, dont 1 proposition de loi, 46 projets de loi, 9 projets d'ordonnance, 16 projets et propositions de loi du pays, 562 projets de décrets réglementaires, 325 projets d'autres décrets et décisions, 16 demandes d'avis, ainsi que 6 projets de rapport et étude.

Les sections administratives se sont réunies à 438 reprises – 473 fois si l'on comprend les séances d'assemblée générale et de commission permanente. Ce rythme de travail a ainsi permis d'examiner près de 99 % des projets de texte en moins de deux mois.

S'ajoute à cette activité normative l'examen en 2024 du rapport d'activité de la juridiction administrative pour 2023, de l'étude annuelle du Conseil d'État consacrée en



2024 à « *La souveraineté* », et de 4 études de simplification, réalisées à la demande du Premier ministre.

Lorsque qu'un projet de texte relève de la compétence de plusieurs sections, ce qui est assez fréquent, plusieurs modes de collaboration de ces sections sont possibles. Le décret n° 2019-792 du 26 juillet 2019 a adapté et précisé sur certains points les dispositions de l'article R. 123-3 du code de justice administrative.

• • • *En vertu des dispositions de l'[article R. 123-3](#) du code de justice administrative, les affaires sont réparties entre les sections administratives conformément aux dispositions d'un arrêté du Premier ministre et du garde des sceaux, ministre de la justice, pris sur proposition du vice-président du Conseil d'État (arrêté du 26 juillet 2019 portant répartition des affaires entre les sections administratives du Conseil d'État)*

Lorsqu'une affaire intéresse des matières relevant de sections différentes, elle peut être examinée :

- par les sections réunies dans les conditions fixées à l'[article R. 123-10](#) ;
- par un rapporteur d'une autre section, désigné dans les conditions fixées à l'[article R. 123-10-1](#) ;
- conjointement par les sections compétentes dans les conditions fixées à l'[article R. 123-10-2](#).

• Examen en sections réunies

Les projets de texte couvrant plusieurs champs du droit peuvent également faire l'objet d'un examen par deux sections administratives réunies, qui en ce cas délibèrent ensemble (article R. 123-10). S'il y a lieu de réunir plus de deux sections, il est constitué une « commission spéciale » où les sections intéressées, y compris, le cas échéant, la section du contentieux, sont représentées.

En 2024, 3 projets de texte ont été examinés en sections réunies.

À titre d'exemple, la section des finances a été pilote pour une affaire examinée en sections réunies, avec la section sociale : demande d'avis portant sur la création d'un contrat d'associé à l'essai dans une société.

• Désignation d'un rapporteur

La section « pilote » à laquelle le texte a été attribué peut demander à une ou plusieurs sections intéressées de désigner en leur sein un rapporteur qui apportera son expertise sur des questions juridiques particulières soulevées par le projet de texte, qui pourra également participer à ses délibérations (article R. 123-10-1).

En 2024, 9 projets de texte ont été examinés selon cette procédure.

Cela a été le cas notamment pour l'examen en décembre 2024 du projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique relative aux lois de finances :



un rapporteur de la section sociale a été désigné pour apporter son expertise à la section des finances.

- **Examen en sections conjointes**

Si les parties d'un texte sont divisibles, il peut être soumis à l'examen conjoint des sections intéressées, en application de l'article R. 123-10-2. Chaque section examine alors de son côté les dispositions qui lui ont été attribuées, sous la coordination de la section « pilote ».

En 2024, 10 projets de texte ont fait l'objet d'un examen conjoint, en application de l'article R. 123-10-2.

À titre d'exemple, la section des travaux publics a été pilote pour une affaire qui concernait les 5 sections consultatives : projet de loi d'urgence pour Mayotte.

2.1.2. Assemblée générale : 28 textes examinés en 25 séances

• • • *L'assemblée générale, présidée par le vice-président du Conseil d'État, examine la plupart des projets et propositions de loi et d'ordonnance ainsi que les autres affaires (projets de décret ou demandes d'avis) dont l'importance le justifie. Tous ces textes ont préalablement fait l'objet d'une instruction en section administrative ou en sections administratives réunies. L'assemblée générale est présidée par le vice-président du Conseil d'État.*

L'assemblée générale a examiné 22 projets de texte et 6 projets de rapport et études en 25 séances. 94 % de ces textes ont été examinés en moins de 2 mois, pour un délai moyen d'examen se portant à 21 jours.

2.1.3. Commission permanente : 10 textes examinés en 10 séances

• • • *La commission permanente est chargée de l'examen des projets de loi et d'ordonnance dans des cas exceptionnels où l'urgence est signalée par le Gouvernement : son examen se substitue alors à la fois à celui de la section compétente et à celui de l'assemblée générale. Cette formation comprend le vice-président, un président de section permanent, le ou les président(s) de section concerné(s), deux conseillers d'État par section concernée, un rapporteur et, le cas échéant, deux conseillers d'État supplémentaires.*



En 2024, la commission permanente a examiné en 10 séances certaines dispositions des projets de loi suivants :

- 6 projets de loi au titre des lois de finances de l'État ;
- Projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 03 avril 1955 relative à l'état d'urgence ;
- Projet de loi d'urgence pour Mayotte.

88 % de ces textes ont été examinés en moins de 2 mois, pour un délai moyen d'examen se portant à 18 jours.

En outre, la commission permanente a examiné deux demandes d'avis.



2.2. Publication par le Gouvernement des avis sur projets de loi

• • • Lors de ses vœux aux corps constitués le 20 janvier 2015, le Président de la République a annoncé sa décision de **rendre publics les avis du Conseil d'État sur la plupart des projets de loi** : « Mieux légiférer, c'est aussi mieux préparer les projets de loi. C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de rompre avec une tradition séculaire des secrets qui entourent les avis du Conseil d'État. Le Conseil d'État est le conseil juridique du Gouvernement. Son avis est d'intérêt public et son expertise sera donc rendue publique. Le Conseil d'État, par ses avis, informera donc les citoyens, mais **il éclairera aussi les débats parlementaires** ». Il est par ailleurs précisé que le Gouvernement ne rend pas publics les avis sur les projets de loi de finances, et de loi de financement de la sécurité sociale, ni sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'accords internationaux. Le [premier avis](#), donné sur le projet de loi relatif au renseignement, a été rendu public le 19 mars 2015, à l'issue du conseil des ministres qui en a délibéré, et a été joint au projet de texte lors de son dépôt au Parlement. L'avis du Conseil d'État sur le projet est publié, mais le texte adopté par le Conseil d'État est conservé par le Gouvernement.

Le Gouvernement a publié 9 avis rendus en 2024 par le Conseil d'État sur des projets de loi. Ces avis sont consultables dans leur intégralité sur [Légifrance](#).

Le texte intégral des avis (minute) est également consultable sur [ConsiliaWeb](#).

Projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie (IOMX2335894L), conseil des ministres du 29 janvier 2024 ([407958](#)) ;

Projet de loi organique portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie (IOMX2335814L), conseil des ministres du 29 janvier 2024 ([407931](#)) ;

Projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture (AGRS2404686L), conseil des ministres du 4 avril 2024 ([408136](#)) ;

Projet de loi relatif à l'accompagnement des malades et de la fin de vie (TSSP2407983L), conseil des ministres du 10 avril 2024 ([408204](#)) ;

Projet de loi de simplification de la vie économique (ECOM2409377L), conseil des ministres du 24 avril 2024 ([408246](#)) ;



Projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables (TREL2410050L), conseil des ministres du 3 mai 2024 ([408259](#)) ;

Projet de loi relatif à la résilience des infrastructures critiques et au renforcement de la cybersécurité (PRMD2412608L), conseil des ministres du 15 octobre 2024 ([408329](#)) ;

Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes (ECOM2415026L), conseil des ministres du 31 octobre 2024 ([408470](#)) ;

Projet de loi d'urgence pour Mayotte (MOMX2434906L), conseil des ministres du 8 janvier 2025 ([409122](#)).



2.3. Conseil du Parlement

• • • La [loi constitutionnelle 2008-724](#) du 23 juillet 2008 a prévu que le Conseil d'État pourrait être consulté pour avis sur une proposition de loi ([article 39](#), dernier alinéa, de la Constitution). La [loi n° 2009-689](#) du 15 juin 2009 et le [décret n° 2009-926](#) du 29 juillet 2009 ont fixé les modalités de la procédure de demande d'avis.

La consultation du Conseil d'État par le Parlement, telle qu'elle a été organisée par ces textes, présente cinq caractéristiques :

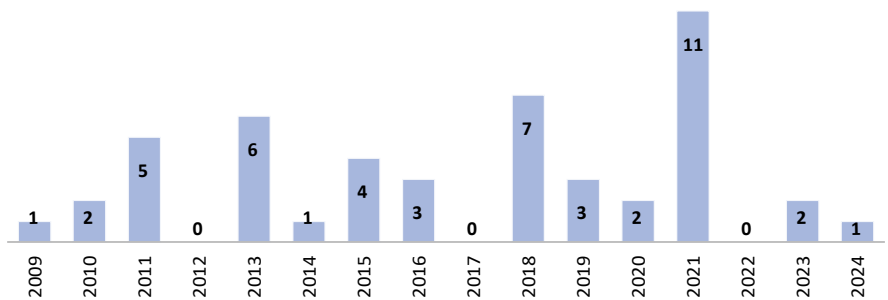
- 1- Il s'agit d'une consultation facultative (à l'inverse de ce que prescrit [l'article 39](#), deuxième alinéa pour les projets de loi) ;
- 2- Elle est déclenchée, avec l'accord de l'auteur de la proposition, par le président de l'assemblée dans laquelle cette proposition a été déposée ;
- 3- L'avis est sollicité après dépôt de la proposition et avant son examen par la commission dont elle relève, c'est-à-dire sur un état public et cristallisé du texte, à l'inverse de ce qui se fait pour les projets de loi ;
- 4- La procédure d'examen par le Conseil d'État ne diffère de celle habituellement pratiquée par ses formations administratives que par les **interlocuteurs** associés à cet examen (le parlementaire auteur de la proposition de loi qui assiste à la séance de section puis à l'Assemblée générale) et par la **forme** revêtue par son avis : en effet le produit de l'examen d'une proposition de loi n'est pas un texte alternatif, mais **une note** relevant les difficultés juridiques que pourrait soulever la rédaction retenue par l'auteur de la proposition et exposant, le cas échéant, les voies permettant de surmonter ces difficultés. Cet avis est adressé au président de l'assemblée qui a saisi le Conseil d'État ;
- 5- Comme pour les projets, l'avis rendu sur les propositions est purement consultatif. Il appartient donc à l'auteur de la proposition – et aux autres instances parlementaires qui en auront connaissance (ce qui dépend de l'auteur) – de choisir ou non de le suivre.

Le Conseil d'État a été saisi, en 2024, d'une seule proposition de loi, transmise par le président du Sénat. Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le Conseil d'État a examiné 48 propositions de loi.

Le tableau pluriannuel ci-dessous recense, pour les années 2009 à 2024, l'ensemble des propositions de loi soumises pour avis au Conseil d'État et assure, pour chacune d'elles, le [suivi de la proposition](#).



Nombre de propositions de lois examinées par le Conseil d’Etat depuis la réforme constitutionnelle de 2008



Proposition de loi	Devenir de la proposition
Avis rendu par le Conseil d’État en 2009	
1. Proposition de loi sur la simplification et l’amélioration de la qualité du droit • AVIS DU CONSEIL D’ÉTAT : 01/10/2009	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 1890 déposé le 7 août 2009 Proposition de loi sur la simplification et l’amélioration de la qualité du droit – <i>présentée par M. Jean-Luc WARSMANN</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011 (non-conformité partielle) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d’amélioration de la qualité du droit

Avis rendus par le Conseil d’État en 2010	
2. Proposition de loi tendant à améliorer l’indemnisation des victimes de dommages corporels à la suite d’un accident de la circulation • AVIS DU CONSEIL D’ÉTAT : 28/01/2010	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2055 déposé le 5 août 2009 Proposition de loi tendant à améliorer l’indemnisation des victimes de dommages corporels à la suite d’un accident de la circulation – <i>présentée par M. Guy LEFRAND et plusieurs de ses collègues</i>	SÉNAT Texte n° 301 (2009 – 2010) transmis au Sénat en première lecture le 17 février 2010



3. Proposition de loi relative à l'établissement d'un contrôle des armes à feu moderne, simplifié et préventif • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 07/10/2010	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2773 déposé le 30 juillet 2010 Proposition de loi relative à l'établissement d'un contrôle des armes à feu moderne, simplifié et préventif – <i>présentée par MM. Claude BODIN, Bruno LE ROUX et Jean-Luc WARSMANN</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif

Avis rendus par le Conseil d'État en 2011	
4. Proposition de loi relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 07/04/2011	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2977 déposé le 18 novembre 2010 Proposition de loi relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique — <i>présentée par M. Pierre MOREL-A-L'HUISSIER et plusieurs de ses collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique
5. Proposition de loi visant à permettre aux services départementaux d'incendies et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 28/04/2011	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3232 déposé le 9 mars 2011 Proposition de loi visant à permettre aux services départementaux d'incendies et de secours d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire – <i>présentée par M. Bernard DEFLESSELLES et plusieurs de ses collègues.</i>	SÉNAT Texte n° 564 (2010-2011) transmis au Sénat en première lecture le 31 mai 2011 Proposition de loi visant à permettre aux collectivités publiques d'obtenir le remboursement des frais d'opération de secours auprès de l'incendiaire



6. Proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 19/09/2011	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3706 déposé le 28 juillet 2011 Proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives – <i>présentée par M. Jean-Luc WARSMANN</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2012-649 DC du 15 mars 2012 (non-conformité partielle) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives
7. Proposition de loi tendant à adapter la loi de réforme des collectivités territoriales aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 22/09/2011	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3585 déposé le 22 juin 2011 Proposition de loi tendant à adapter la loi de réforme des collectivités territoriales aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guadeloupe – <i>présentée par MM. Victorin LUREL, Jean-Marc AYRAULT et plusieurs de leurs collègues</i>	ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3585 rejeté en première lecture, lors de son examen en commission le 28 septembre 2011 Proposition de loi caduque à la fin de la XIII ^e législature
8. Proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 06/10/2011	
SÉNAT Texte n° 779 (2010-2011) déposé le 4 août 2011 Proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales – <i>présentée par M. Éric DOLIGÉ</i>	ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 1134 transmis en deuxième lecture à l'Assemblée nationale le 12 juin 2013 Proposition de loi caduque à la fin de la XIII ^e législature



Avis rendus par le Conseil d'État en 2013

- 9. Proposition de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir**
10. Proposition de loi relative à l'assistance médicale pour mourir et à l'accès aux soins palliatifs
11. Proposition de loi visant à légaliser une aide active à mourir dans le respect des consciences et des volontés
12. Proposition de loi visant à mieux prendre en compte les demandes des malades en fin de vie exprimant une volonté de mourir
13. Proposition de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir
• AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 07/02/2013

SÉNAT

[Texte n° 312 \(2011-2012\)](#) déposé le 31 janvier 2012

Proposition de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir – *présentée par M. Jean-Pierre GODEFROY et plusieurs de ses collègues.*

[Texte n° 586 \(2011-2012\)](#) déposé le 8 juin 2012

Proposition de loi relative à l'assistance médicale pour mourir et à l'accès aux soins palliatifs – *présentée par M. Roland COURTEAU*

[Texte n° 623 \(2011-2012\)](#) déposé le 3 juillet 2012

Proposition de loi visant à légaliser une aide active à mourir dans le respect des consciences et des volontés – *présentée par M. Alain FOUCHÉ*

[Texte n° 686 \(2011-2012\)](#) déposé le 20 juillet 2012

Proposition de loi visant à mieux prendre en compte les demandes des malades en fin de vie exprimant une volonté de mourir – *présentée par M. Gaëtan GORCE*

[Texte n° 735 \(2011-2012\)](#) déposé le 31 juillet 2012

Proposition de loi relative à l'assistance médicalisée pour mourir – *présentée par M. Jacques MÉZARD et plusieurs de ses collègues*

SÉNAT

Propositions de loi caduques à l'ouverture de la troisième session ordinaire suivant celle au cours de laquelle elles ont été déposées (article 28 alinéa 2 du règlement du Sénat)



14. Proposition de loi visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 27/06/2013	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 1037 déposé le 15 mai 2013 Proposition de loi visant à redonner des perspectives à l'économie réelle et à l'emploi industriel – <i>présentée par MM. Bruno LE ROUX, François BROTTE, François DE RUGY, Guillaume BACHELAY et Mme Barbara POMPILI</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2014-692 DC du 27 mars 2014 (non-conformité partielle) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle

Avis rendu par le Conseil d'État en 2014	
15. Proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 23/01/2014	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 1546 déposé le 13 novembre 2013 Proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence – <i>présentée par MM. Christian ECKERT, Bruno LE ROUX, Dominique LEFEBVRE et plusieurs de leurs collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence

Avis rendus par le Conseil d'État en 2015	
16. Proposition de loi relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 09/04/2015	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2467 déposé le 16 décembre 2014 Proposition de loi relative à l'entretien et au renouvellement du réseau des lignes téléphoniques – <i>présentée par M. André CHASSAIGNE et plusieurs de ses collègues</i>	SÉNAT Texte n° 429 (2014-2015) transmis en 1 ^{re} lecture au Sénat le 7 mai 2015
17. Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : AG/INT – 390335 – 01/10/2015	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2931 déposé le 1 ^{er} juillet 2015 Proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale – <i>présentée par MM. Alain TOURRET et Georges FENECH</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale



18. Proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 15/10/2015	
SÉNAT Texte n° 700 (2014-2015) déposé le 21 septembre 2015 Proposition de loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationale – <i>présentée par M. Philippe BAS</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2015-722 DC du 26 novembre 2015 (conformité) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2015-1556 du 30/11/2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales
19. Proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 12/11/2015	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3022 déposé le 22 juillet 2015 Proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée – <i>présentée par MM. Bruno LE ROUX, Laurent GRANDGUILLAUME et plusieurs de leurs collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée

Avis rendus par le Conseil d'État en 2016	
20. Proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales 21. Proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France 22 – Proposition de loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 03/03/2016 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3336 déposé le 09/12/2015 Proposition de loi rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales – <i>présentée par Mme Élisabeth POCHON et M. Jean-Luc WARSMANN</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2016-1048 du 1 ^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales



ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3337 déposé le 09/12/2015 Proposition de loi renouvelant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France – <i>présentée par Mme Élisabeth POCHON et M. Jean-Luc WARSMANN</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2016-734 DC du 28 juillet 2016 (conformité) JOURNAL OFFICIEL Loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 renouvelant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3338 déposé le 09/12/2015 Proposition de loi renouvelant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales – <i>présentée par Mme Élisabeth POCHON et M. Jean-Luc WARSMANN</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2016-733 DC du 28 juillet 2016 (non-conformité partielle) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2016-1046 du 1^{er} août 2016 renouvelant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France pour les élections municipales

Avis rendus par le Conseil d'État en 2018	
23. Proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 22/02/2018 – rendu public	
SÉNAT Texte n° 711 (2016-2017) déposé le 6 septembre 2017 Proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs – <i>présentée par MM. Hervé MAUREY et Louis NÈGRE</i>	ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 839 transmis à l'Assemblée nationale en première lecture le 28 mars 2018 Proposition de loi caduque à la fin de la XV^e législature



24. Proposition de loi portant transposition de la directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 15/03/2018 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 675 déposé le 19 février 2018 Proposition de loi portant transposition de la directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites – <i>présentée par M. Raphaël GAUVAIN et plusieurs de ses collègues</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2018-768 DC du 26 juillet 2018 (conformité) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires
25. Proposition de loi organique relative à la lutte contre les fausses informations 26. Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 19/04/2018 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 772 déposé le 16 mars 2018 Proposition de loi organique relative à la lutte contre les fausses informations – <i>présentée par M. Richard FERRAND et plusieurs de ses collègues</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2018-774 DC du 20 décembre 2018 (conformité – réserve) JOURNAL OFFICIEL Loi organique n° 2018-1201 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 799 déposé le 21 mars 2018 Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations – <i>présentée par M. Richard FERRAND et plusieurs de ses collègues</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018 (conformité – réserve) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information



27. Proposition de loi tendant à adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte les règles d'acquisition de la nationalité française par une personne née en France de parents étrangers • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 05/06/2018 – rendu public	
SÉNAT Texte n° 465 (2017-2018) déposé le 25 avril 2018 Proposition de loi tendant à adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte les règles d'acquisition de la nationalité française par une personne née en France de parents étrangers – <i>présentée par M. Thani MOHAMED SOILIH</i>	SÉNAT Propositions de loi caduque à l'ouverture de la troisième session ordinaire suivant celle au cours de laquelle elles ont été déposées (article 28 alinéa 2 du règlement du Sénat)
28. Proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 25/10/2018 – rendu public	
SÉNAT Texte n° 2 (2018-2019) déposé le 2 octobre 2018 Proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires – <i>présentée par M. Jean-Claude REQUIER et plusieurs de ses collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires
29. Proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 20/12/2018	
SÉNAT Texte n° 8 (2018-2019) déposé le 3 octobre 2018 Proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes – <i>présentée par M. Vincent DELAHAYE, Mme Valérie LÉTARD et plusieurs de leurs collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019 tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes



Avis rendus par le Conseil d'État en 2019	
30. Proposition de loi visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 14/02/2019 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 788 déposé le 21 mars 2018 Proposition de loi visant à renforcer l'intégrité des mandats électifs et de la représentation nationale – <i>présentée par M. Moetai BROTHERSON et plusieurs de ses collègues.</i>	ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 788 renvoyée en commission en première lecture à l'Assemblée nationale lors de son examen en séance publique le 7 mars 2019 Proposition de loi caduque à la fin de la XV ^e législature
31. Proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 16/05/2019 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 1785 déposé le 20 mars 2019 Proposition de loi visant à lutter contre la haine sur internet – <i>présentée par Mme Laeticia AVIA et plusieurs de ses collègues</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020 (non-conformité partielle) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet
32. Proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 19/12/2019 – rendu public	
SÉNAT Texte n° 48 (2019-2020) déposé le 10 octobre 2019 Proposition de loi visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace – <i>présentée par Mme Sophie PRIMAS et plusieurs de ses collègues</i>	ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2701 transmis en première lecture à l'Assemblée nationale le 20 février 2020 Proposition de loi caduque à la fin de XV ^e législature Texte n° 106 transmis en première lecture à l'Assemblée nationale le 12 juillet 2022 Proposition de loi redéposée au début de la XVI ^e législature (article XVII I. alinéa 2 de l'instruction générale du bureau du Sénat)



Avis rendus par le Conseil d'État en 2020	
33. Proposition de loi visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 16/01/2020 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2211 déposé le 11 septembre 2019 Proposition de loi visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises – <i>présentée par M. Pierre MOREL-À-L'HUISSIER et plusieurs de ses collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2021-85 du 29 janvier 2021 visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises
34. Proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 11/06/2020 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2754 déposé le 10 mars 2020 Proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine – <i>présentée par Mme Yaël BRAUN-PIVET, MM. Raphaël GAUVAIN, Gilles LE GENDRE, Guillaume VUILLETET et plusieurs de leurs collègues</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020 (non-conformité partielle) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2020-1023 du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine

Avis rendus par le Conseil d'État en 2021	
35. Proposition de loi pour renforcer la prévention en santé au travail • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 04/02/2021 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3718 déposé le 23 décembre 2020 Proposition de loi pour renforcer la prévention en santé au travail – <i>présentée par Mmes Charlotte PARMENTIER-LECOCQ, Carole GRANJEAN et plusieurs de leurs collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail



36. Proposition de loi tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 11/02/2021 – rendu public	
SÉNAT Texte n° 68 déposé le 22 octobre 2020 Proposition de loi tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit – <i>présentée par M. Vincent DELAHAYE, Mme Valérie LÉTARD et plusieurs de leurs collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2022-171 du 14 février 2022 tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit
37. Proposition de loi visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 11/03/2021 – rendu public	
SÉNAT Texte n° 252 déposé le 21 décembre 2020 Proposition de loi visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs – <i>présentée par Mme Laure DARCOS</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs
38. Proposition de loi portant mesures d'urgences pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétares • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 06/05/2021 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 3853 déposé le 9 février 2021 Proposition de loi portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétares – <i>présentée par M. Jean-Bernard SEMPASTOUS et plusieurs de ses collègues</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2021-1756 du 23 décembre 2021 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétares
39. Proposition de loi organique tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 01/07/2021	
SÉNAT Texte n° 492 (2020-2021) déposé le 26 mars 2021 Proposition de loi organique tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux – <i>présentée par M. Jean-Marie VANLERENBERGHE et plusieurs de ses collègues</i>	SÉNAT Propositions de loi caduque à l'ouverture de la troisième session ordinaire suivant celle au cours de laquelle elles ont été déposées (article 28 alinéa 2 du règlement du Sénat)



40. Proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale 41. Proposition de loi relative aux lois de financement de la sécurité sociale • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 01/07/2021 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 4111 (rectifié) déposé le 4 mai 2021 Proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale – <i>présentée par M. Thomas MESNIER.</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2022-837 DC du 10 mars 2022 (conformité – réserve) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 4139 (rectifié) déposé le 4 mai 2021 Proposition de loi relative aux lois de financement de la sécurité sociale – <i>présentée par M. Thomas MESNIER.</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2022-837 DC du 10 mars 2022 (conformité) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2022-355 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale
42. Proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques 43. Proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 01/07/2021 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 4110 (rectifié) déposé le 4 mai 2021 Proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques – <i>présentée par MM. Laurent SAINT-MARTIN et Éric WOERTH</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2021-831 DC du 23 décembre 2021 (non-conformité partielle – réserve) JOURNAL OFFICIEL Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 4113 (rectifié) déposé le 4 mai 2021 Proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques – <i>présentée par MM. Laurent SAINT-MARTIN et Éric WOERTH</i>	JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2021-1577 du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques

44. Proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 04/11/2021 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 4375 déposé le 15 juillet 2021 Proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte – <i>présentée par M. Sylvain WASERMAN et plusieurs de ses collègues</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2022-838 DC du 17 mars 2022 (conformité – réserve) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2022-400 du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte
45. Proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 04/11/2021 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 4398 déposé le 21 juillet 2021 Proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte – <i>présentée par M. Sylvain WASERMAN et plusieurs de ses collègues</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2022-839 DC du 17 mars 2022 (non-conformité partielle) JOURNAL OFFICIEL Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte

Avis rendus par le Conseil d'État en 2023	
46. Proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 09/02/2023 – rendu public	
ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 639 déposé le 15 décembre 2022 Proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe, déposée le 15/12/2022 – <i>présentée par Mme Laurence VICHNIEVSKY et M. Philippe GOSSELIN</i>	ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2154 transmis en deuxième lecture à l'Assemblée nationale le 7 février 2024 Proposition de loi caduque à la fin de XVI ^e législature Texte n° 154 transmis en deuxième lecture à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2024 Proposition de loi redéposée au début de la XVII ^e législature (article XVII I. alinéa 2 de l'instruction générale du bureau du Sénat)



47. Proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités locales • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 25/05/2023 – rendu public	
SÉNAT Texte n° 448 (rectifié) déposé le 23 mars 2023 Proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités territoriales – <i>présentée par M. Vincent DELAHAYE et plusieurs de ses collègues</i>	ASSEMBLÉE NATIONALE Texte n° 2119 transmis en première lecture à l'Assemblée nationale le 25 janvier 2024 Proposition de loi caduque à la fin de XVI ^e législature Texte n° 129 transmis en première lecture à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2024 Proposition de loi redéposée au début de la XVII ^e législature en vertu de (article XVII I. alinéa 2 de l'instruction générale du bureau du Sénat)

Avis rendu par le Conseil d'État en 2024	
48. Proposition de loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie • AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT : 10/10/2024 – rendu public	
SÉNAT Texte n° 759 déposé le 16 octobre 2024 Proposition de loi organique visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie – <i>présentée par M. Patrick KANNER et plusieurs de ses collègues</i>	CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2024-872 DC du 14 novembre 2024 (conformité) JOURNAL OFFICIEL Loi organique n° 2024-1026 du 15 novembre 2024 visant à reporter le renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie



2.4. Questions communes relatives à l'examen des projets de texte

• • • Dans sa fonction de conseiller du Gouvernement, le Conseil d'État est obligatoirement consulté par le Gouvernement sur :

- les projets de loi ([article 39 de la Constitution](#)),
- les projets d'ordonnance ([article 38 et 74-1 de la Constitution](#)),
- les projets de décret pris pour l'application de dispositions, le plus souvent législatives, prévoyant sa consultation ou pris en application du second alinéa de l'article 37 de la Constitution.

Depuis la [loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999](#), le Conseil d'État est obligatoirement consulté par le gouvernement de Nouvelle-Calédonie ou par le président du congrès sur les projets ou les propositions de loi du pays.

Depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil d'État peut également être saisi par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat d'une proposition de loi élaborée par les parlementaires (article 39, dernier alinéa).

Le Gouvernement n'est pas tenu de suivre l'avis du Conseil d'État, mais, s'agissant des décrets, il ne peut édicter que le texte adopté par le Conseil d'État ou le projet qu'il lui a soumis. Dans tous les cas autres que ceux énumérés ci-dessus, la consultation du Conseil d'État n'est pas obligatoire mais le Gouvernement peut toujours soumettre un texte au Conseil d'État afin qu'il donne son avis. (Source : <https://www.conseil-etat.fr/>)

Les avis du Conseil d'État portent d'abord sur la régularité juridique des textes.

Ils éclairent aussi le Gouvernement sur les moyens juridiques les plus appropriés pour atteindre les objectifs qu'il recherche et attirent l'attention sur les garanties nécessaires à la faisabilité et la sécurité juridique de son action. Les formations consultatives du Conseil d'État exercent enfin un contrôle exigeant des règles, principes et méthodes qui doivent être observés dans la préparation des textes normatifs, afin de faciliter le travail des rédacteurs des projets et de garantir la meilleure qualité des textes en amont de leur présentation au Parlement. Le guide de légistique, élaboré conjointement par le Secrétariat général du Gouvernement et le Conseil d'État, illustre à ce titre les grandes orientations pour « ne faire que des textes nécessaires, bien conçus, juridiquement solides et clairement écrits ».



• • • *Le guide de légistique se présente comme un vade-mecum regroupant les considérations juridiques, questions à résoudre et, dans toute la mesure du possible, les modèles de rédaction réunis autour des thèmes suivants :*

- *la conception des textes : hiérarchie des normes et différentes catégories de textes pour inciter les auteurs de la norme à s’interroger d’abord sur l’utilité et l’efficacité de leur projet de réglementation ;*
- *les étapes de l’élaboration des textes ;*
- *la rédaction des textes : règles ou bonnes pratiques de rédaction ;*
- *règles propres aux textes internationaux et européens et à certaines mesures individuelles.*

(Source : d’après le [guide de légistique](#))

À l’occasion de l’examen des projets de texte qui leur ont été soumis en 2024, les formations consultatives ont formulé un certain nombre d’observations dans les domaines suivants :

- les conditions de saisine des projets de texte ;
- la qualité des études d’impact et des évaluations préalables ;
- le respect des obligations en matière de consultations ;
- les règles de codification des textes ;
- le recours aux expérimentations ;
- l’expédition des affaires courantes, qui donne lieu à des développements importants cette année en raison du contexte institutionnel particulier de 2024 ;
- la simplification du droit (*cf. infra* partie 3 du rapport).

2.4.1. Les conditions de saisine des projets de texte

Comme les années précédentes, le Conseil d’État a été, à plusieurs reprises, saisi dans des délais très courts, y compris de textes dont le calendrier aurait pu être anticipé.

C’est notamment le cas du projet de décret relatif aux valeurs de référence pour l’évaluation prévue à l’article 5 de la directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l’Union européenne (**SOC – 408974 – 25/11/2024**), qui portait sur la transposition d’une directive européenne. En raison de l’expiration du délai de transposition, le Conseil d’État (section sociale) n’a disposé que d’une semaine pour rendre son avis, en dépit des questions complexes que soulevait le projet.

Projet de décret relatif à la simplification de la mise en œuvre de la réforme des autorisations d’activités de soins (SOC – 408105 – 12/03/2024)

Saisi d’un projet de décret relatif à la simplification de la mise en œuvre de la réforme des autorisations d’activités de soins, le Conseil d’État (section sociale) n’a pu que constater que c’est faute d’anticipation des importantes difficultés soulevées par l’application des dispositions transitoires prévues par l’ordonnance du 12 mai 2021 portant modification du régime des autorisations d’activités de soin

et des équipements matériels lourds, qui imposait l’instruction et la délivrance de plusieurs milliers de nouvelles autorisations, que le Gouvernement a été contraint de modifier, par un nouveau décret, le régime transitoire prévu dans sept décrets en Conseil d’État tout récemment adoptés.

Projet de décret relatif aux conditions de réalisation d’actes en bloc opératoire par les infirmiers diplômés d’État (SOC – 408696 – 24/09/2024)

Saisi d’un projet de décret comportant de nouvelles dispositions transitoires relatives aux actes infirmiers en bloc opératoire, fixant au 31 décembre 2031 la possibilité pour des infirmiers diplômés d’État de solliciter l’autorisation de réaliser l’ensemble des actes réservés aux infirmiers titulaires du diplôme d’État de bloc opératoire (IBODE), le Conseil d’État (section sociale) a attiré l’attention du Gouvernement sur la nécessité de s’assurer, d’une part, que les centres de formation proposent suffisamment de places dans les formations correspondantes et, d’autre part, que les services déconcentrés du ministère chargé du travail et de l’emploi (DREETS) seront en mesure d’instruire les nouvelles demandes d’autorisation dans le délai d’un mois prévu par ce projet.

Projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2023 (CP/FIN – 408256 – 15/04/2024)

Examinant le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2023, le Conseil d’État a regretté les conditions dans lesquelles il a été conduit à examiner ce texte, dont il n’a été saisi que tardivement, une semaine avant la réunion du Conseil des ministres. L’acte de certification de la Cour des comptes ne lui a été transmis qu’après sa saisine et il a disposé d’une seule journée pour prendre connaissance de l’avis du Haut conseil des finances publiques. Dans ces conditions, il a invité le Gouvernement à avancer d’une semaine, à l’avenir, sa saisine et celle du Haut conseil des finances publiques et à prendre les dispositions nécessaires pour que la Cour des comptes puisse, elle-même, anticiper ses travaux.

Projet de loi de simplification (AG/FIN-INT-TP-ADM-SOC – 408246 – 22/04/2024) [Avis sur un projet de loi de simplification](#) points 2 à 5.

2.4.2. La qualité des études d’impact et des évaluations préalables

• • • *L’étude d’impact est un instrument d’évaluation de la norme préalable à son adoption, indispensable dans le cadre d’une politique de qualité et de simplification du droit. Le Conseil d’État en a préconisé le développement dès 2006 dans son étude Sécurité juridique et complexité du droit (pp. 303 et s.), à la suite de laquelle l’article 39 de la Constitution a été révisé par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Celui-ci prévoit désormais que la présentation des projets de loi déposés devant l’Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. Promulguée*



le 15 avril 2009, cette dernière impose la réalisation d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude doivent définir **les objectifs poursuivis** par le projet de loi, recenser **les options possibles** en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et **exposer les motifs du recours à une nouvelle législation**. Ils sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État (article 8 de la loi organique). **Une évaluation préalable** est également requise pour certains projets de texte réglementaire, en application de [l'article L. 1212-2](#) du code général des collectivités territoriales et de la circulaire du Premier ministre du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales. Le Conseil d'État opère un examen approfondi de la qualité des études d'impact qui accompagnent les projets de loi dont il est saisi dans le cadre de ses fonctions consultatives, au regard des exigences de la loi organique du 15 avril 2009. Il est obligatoirement destinataire de celles qui accompagnent certains projets de textes réglementaires, qui lui permettent si elles sont de bonne qualité de mieux mesurer les enjeux et les effets attendus de ces projets et viennent ainsi enrichir ses travaux.

Comme il le fait de façon récurrente, le Conseil d'État s'est montré attentif au cours de l'année 2024 à la qualité des études d'impact qui doivent, aux termes de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, accompagner les projets de loi.

Si certaines études d'impact sont complètes et bien documentées dès la saisine initiale, il demeure trop fréquent qu'elles doivent être enrichies en cours d'examen des projets devant le Conseil d'État.

D'une façon générale, le Conseil d'État relève que les études et fiches d'impact comportent souvent un « état des lieux juridique » incomplet et qu'il est ainsi, en tout état de cause, amené à y procéder lui-même. Tel est le cas lorsque ces études et fiches ne contiennent pas assez de données pertinentes de tous ordres relatives au secteur dans lequel les dispositions des projets de loi et de décret interviennent, qui permettraient de comprendre la nécessité, la nature ainsi que la portée des mesures envisagées et, le cas échéant, de les justifier.

2.4.3. Le respect des obligations en matière de consultations

• • • L'édition des textes législatifs ou réglementaires ou des décisions administratives individuelles est souvent précédée de la consultation d'organismes créés à cet effet ou dont c'est l'une des missions. Cette consultation peut être facultative ou obligatoire, voire être assortie de la nécessité d'un avis conforme. [...] Le caractère obligatoire ou facultatif d'une consultation résulte des termes mêmes du texte ayant institué l'organisme ou prévu la consultation (Source : [guide de légistique](#), Légifrance)



■ Consultation obligatoire

Consultation obligatoire du Conseil d'État sur un projet de décret – Nécessité d'une nouvelle saisine du Conseil d'État lorsqu'après avoir publié un décret en Conseil d'État reprenant une partie seulement des dispositions du projet initialement soumises à son examen, le Gouvernement envisage d'adopter un second décret reprenant d'autres dispositions du même projet (TP – 408073 – 12/03/2024)

Aux termes de l'article L. 112-1 du code de justice administrative : « [...] *Le Conseil d'État donne son avis sur les projets de décrets et sur tout autre projet de texte pour lesquels son intervention est prévue par les dispositions constitutionnelles, législatives ou réglementaires ou qui lui sont soumis par le Gouvernement. / Saisi d'un projet de texte, le Conseil d'État donne son avis et propose les modifications qu'il juge nécessaires. [...]* ».

Eu égard au rôle ainsi dévolu au Conseil d'État, le défaut de saisine de ce dernier entraîne l'illégalité des actes administratifs dont le projet devait lui être obligatoirement soumis. Cette illégalité constitue un moyen d'ordre public que le juge administratif doit, le cas échéant, soulever d'office.

Il en résulte que s'il est loisible au Gouvernement, après avoir soumis un projet de texte pour avis au Conseil d'État, de publier soit le texte établi par ce dernier, soit le texte initialement proposé à son examen, et de ne publier qu'une partie des dispositions soumises à son examen, pourvu que celles-ci soient dissociables de celles qu'il renonce à édicter, il ne saurait prendre, par un second décret, d'autres dispositions du même projet, sans saisir de nouveau le Conseil d'État, lorsque les dispositions en cause relèvent d'une matière pour laquelle l'intervention de ce dernier est prévue par les dispositions constitutionnelles, législatives ou réglementaires.

Consultation recommandée de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) sur un projet de décret autorisant l'utilisation de certaines eaux impropres à la consommation humaine comme un ingrédient entrant dans la composition des denrées alimentaires finales (TP – 408474 – 01/07/2024)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi d'un projet de décret autorisant certaines eaux recyclées comme ingrédient entrant dans la composition des denrées alimentaires finales et modifiant les conditions d'utilisation de ces eaux dans des établissements du secteur alimentaire.

Le cadre légal de ce projet est constitué du règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires qui établit les règles générales en matière d'hygiène des denrées alimentaires à l'intention des exploitants du secteur alimentaire, de la directive (UE) n° 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, ainsi que des articles L. 1321-1 et L. 1322-14 du code de la santé publique.

Il se déduit de ces textes que si le droit de l'Union européenne, comme la loi, permettent l'utilisation, dans les entreprises du secteur alimentaire, d'eaux impropres à la consommation humaine, il revient au pouvoir réglementaire de déterminer les



types d'eaux utilisées, les catégories d'usage et les conditions d'usage de ces eaux de manière à assurer que cette utilisation ne compromet pas la salubrité des denrées alimentaires et ne présente aucun danger pour la santé humaine.

Ainsi, si le Gouvernement entend, dans un objectif de sobriété hydrique dans les entreprises de la filière agro-alimentaire, élargir les possibilités d'utilisation des eaux impropres à la consommation humaine, il ne saurait les autoriser sans précision suffisante en se reposant sur la responsabilité par ailleurs assignée aux industriels, mais il lui appartient d'en déterminer les catégories et conditions d'usage en se fondant sur des données pertinentes, afin d'assurer que cet assouplissement des règles applicables ne compromet pas la salubrité des denrées alimentaires.

Le Gouvernement dispose, pour cela, notamment de l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) dont l'article L. 1313-1 du code de la santé publique prévoit qu'elle contribue principalement à assurer la sécurité sanitaire humaine dans les domaines de l'environnement, du travail et de l'alimentation. S'il résulte des termes mêmes de cet article qui définit les missions et attributions de l'ANSES, que les compétences consultatives reconnues à cet établissement public présentent un caractère facultatif (section des travaux publics, 27 juillet 2010, n° 384332, Note au Gouvernement sur un projet de décret relatif à la qualité de l'air), le Conseil d'État (section des travaux publics) considère qu'il est souhaitable de recueillir systématiquement son avis sur les projets de textes qui modifient les règles applicables à la fabrication des aliments, cette consultation devant éclairer le pouvoir réglementaire afin que les utilisations d'eaux impropres à la consommation humaine qu'il autorise ne soient pas de nature à compromettre la salubrité des denrées alimentaires et ne présentent aucun danger pour la santé humaine.

C'est ainsi que le décret n° 2024-33 du 24 janvier 2024 relatif aux eaux réutilisées dans les entreprises du secteur alimentaire et portant diverses dispositions relatives à la sécurité sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine, a été préalablement soumis à l'avis de l'ANSES. Dans des domaines proches, le décret n° 2022-336 du 10 mars 2022 relatif aux usages et aux conditions de réutilisation des eaux usées traitées et le décret n° 2022-1720 du 29 décembre 2022 relatif à la sécurité sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine, avaient également été pris après avis de l'ANSES et au visa de cet avis.

Code de la défense – Modification des dispositions relatives au contrôle gouvernemental de la dissuasion nucléaire – Inspecteur des armements nucléaires – Consultation nécessaire (ADM – 408004 – 13/02/2024)

Aux termes de l'article R.* 1411-15 du code de la défense, « *L'inspecteur des armements nucléaires est consulté lors de la définition des systèmes et procédures du contrôle gouvernemental. Il donne son avis sur la validité des dispositions ou mesures prises et propose toute modification qui lui apparaîtrait nécessaire. L'inspecteur des armements nucléaires est consulté sur les modalités de mise en œuvre du contrôle gouvernemental* ».

Le Conseil d'État (section de l'administration) examinant un projet de décret complétant les articles du code de la défense relatifs au contrôle gouvernemental de la



dissuasion nucléaire, fixant notamment les procédures de protection de systèmes d'information d'importance vitale lorsque ces systèmes relèvent du contrôle gouvernemental au sens de l'article R.* 1411-7 du même code, estime qu'il résulte de ces dispositions que tout projet de texte qui régit les procédures du contrôle gouvernemental de la dissuasion nucléaire doit être soumis à l'avis de cet inspecteur préalablement à son adoption.

« Dispositions particulières » à certaines collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution – Consultation d'instances exécutives (ADM – 408201 – 05/04/2024)

Le Conseil d'État (section de l'administration) estime que les dispositions d'un projet de décret fixant les conditions dans lesquelles les fonctionnaires de l'État, les magistrats et les militaires peuvent, comme les y autorise le I de l'article 76 *bis* de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, choisir de cotiser au régime de retraite additionnelle de la fonction publique au-delà de la fraction maximale prévue au I de l'article 76 de la même loi pendant la durée de leur affectation à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou en Nouvelle-Calédonie constituent des « dispositions particulières » à ces collectivités au sens de l'article 74 de la Constitution et des lois organiques prises pour son application. Dès lors, la consultation du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, du Gouvernement de Polynésie française et du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon est requise, conformément aux dispositions organiques définissant le statut de ces collectivités.

Projet de décret pris pour l'application de l'article L. 412-1 du code de la consommation en ce qui concerne les cidres et les poirés – Obligation de notifier à nouveau le projet à la Commission européenne en cas d'écoulement d'un délai excessif depuis la précédente notification (FIN – 408155 – 09/04/2024)

Le Conseil d'État (section des finances) a été saisi d'un projet de décret pris en application de l'article L. 412-2 du code de la consommation qui fixe des normes relatives à la dénomination des cidres et poirés et à leurs conditions de production et de commercialisation. Ces normes constituent des « règles techniques » au sens de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information. À ce titre, elles doivent faire l'objet d'une communication à la Commission européenne avant leur adoption. Elles entrent également dans le champ de l'article 45 du règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, qui impose une procédure de notification préalable.

Le Conseil d'État a relevé que le projet de décret dont il a été saisi a été notifié à la Commission européenne le 4 novembre 2017 et n'a donné lieu à aucune observation de la part de la Commission, ni des États membres, durant la période de trois mois prévue par les textes européens. Cependant, dès lors que le contexte dans lequel s'inscrit le projet de décret a évolué depuis la date à laquelle cette notification a été effectuée et que de nouvelles circonstances de droit et de fait sont apparues à la faveur du délai de près de sept ans qui s'est ainsi écoulé, il a estimé qu'une nouvelle



communication du projet à la Commission européenne était nécessaire en application de la directive (UE) 2015/1535 et du règlement n° 1169/2011.

Questions générales – Visa des consultations obligatoires dans le cadre de la réintroduction de dispositions précédemment disjointes (INT – 408683 – 14/10/2024 et 408834 – 19/11/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif à l'exercice en société des professions d'administrateur judiciaire et de mandataire judiciaire, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable sous réserve de la disjonction des dispositions du 1° de l'article 2 du projet du Gouvernement. En effet, ces dispositions renvoyaient à un décret relatif aux sociétés pluriprofessionnelles de diverses professions qui n'ayant pas encore été publié ni même examiné par le Conseil d'État, ne pouvait, dans ces conditions, être mentionné.

Le Conseil d'État avait attiré l'attention du Gouvernement sur la nécessité qu'il y aurait, dans le cas où les dispositions ainsi disjointes seraient reprises dans un futur projet de décret, que celui-ci vise les consultations obligatoires dont ce projet de décret relatif à l'exercice en société des professions d'administrateur judiciaire et de mandataire judiciaire avait fait l'objet, en l'espèce l'avis du Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires, l'avis de l'Institut français des praticiens des procédures collectives et la saisine de l'Association syndicale professionnelle d'administrateurs judiciaires.

Saisi, un mois plus tard, d'un projet de décret relatif aux sociétés pluri-professionnelles des professions d'avocat, d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, de commissaire de justice, de notaire, d'administrateur judiciaire, de mandataire judiciaire, d'expert-comptable, de commissaire aux comptes, de conseil en propriété industrielle ou de géomètre-expert, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable sous réserve de la remarque qui suit.

Le projet de décret présenté par le Gouvernement réintroduit à son article 51 des dispositions disjointes du projet de décret relatif à l'exercice en société des professions d'administrateur judiciaire et de mandataire judiciaire en procédant à une actualisation des références figurant à [l'article R. 814-59 du code de commerce](#), pour y remplacer la référence au [décret n° 2017-794 du 5 mai 2017](#) relatif à la constitution, au fonctionnement et au contrôle des sociétés pluri-professionnelles d'exercice de professions libérales juridiques, judiciaires et d'expertise-comptable prévues au titre IV *bis* de [la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990](#) par une référence au décret examiné.

Pour cette raison, il y avait lieu de compléter les visas du projet soumis à la section en y ajoutant les trois consultations obligatoires réalisées dans le cadre de l'examen du projet de décret relatif à l'exercice en société des professions d'administrateur judiciaire et de mandataire judiciaire.

Comité social – Extension des compétences du préfet de police pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 – Obligation de consulter le comité social territorial (INT – 407932 – 12/02/2024)



Saisi d'un projet de décret relatif aux compétences du préfet de police pour les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable, sous réserve des observations qui suivent.

Pour répondre à la demande du Comité international olympique, qui demandait à disposer d'un interlocuteur unique en matière de sécurité des jeux, et pour assurer la coordination de l'ensemble du dispositif de sécurité pendant le déroulement des Jeux olympiques et paralympiques 2024, le projet de décret confie au préfet de police, durant la période du 1^{er} juillet 2024 au 15 septembre 2024, des compétences, notamment en matière d'ordre public général, de police de la route, de vidéo-protection et de police des aéronefs, s'étendant sur l'ensemble du territoire de la région Île-de-France, dont la plupart sont en temps normal dévolues aux préfets de chacun des départements de la petite et de la grande couronnes.

Le projet de décret a pour effet de modifier l'autorité titulaire de la compétence juridique et à ce titre, il modifie la désignation de la juridiction compétente pour statuer sur l'ensemble des recours qui naîtront contre les décisions individuelles et les actes réglementaires qui procèderont de l'exercice des compétences transférées. Il est donc susceptible d'avoir une incidence sur le nombre de recours contentieux, en référé notamment, dont aura à connaître le tribunal administratif de Paris pendant la même période. Il pourrait aussi impliquer une charge de travail accrue pour l'ensemble des agents sous statut des administrations parisiennes attachés à la préfecture de police, et nécessiter aussi bien des réorganisations de services que des transferts d'agents. Dans cette perspective, le Conseil d'État a estimé nécessaire la consultation préalable du comité social territorial des administrations parisiennes, à laquelle ne pouvait se substituer la consultation initiale du comité social ministériel unique de l'intérieur et des outre-mer.

Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) – Projets de loi et d'actes réglementaires pris pour l'exercice des missions de l'ARCOM (INT – 409029 – 10/12/2024)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret d'application de [l'article 9-1](#) de la [loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique dite LCEN](#) créé par [l'article 51 de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024](#) visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique et relatif aux modalités d'application des pouvoirs d'enquête de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM), lui a donné un avis favorable.

Le Conseil d'État a estimé que le recueil de l'avis préalable de l'ARCOM, auquel le Gouvernement avait procédé, était requis. En effet, depuis la modification de [l'article 9 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication](#) par [la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision](#), l'Autorité est consultée sur les projets de loi et d'actes réglementaires relatifs au secteur de la communication audiovisuelle, définie depuis la [loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique](#) comme toute communication au public de services de radio ou de télévision, quelles que soient les modalités de mise à disposition auprès du public, ainsi que toute communication au public par voie électronique de services autres



que de radio et de télévision et ne relevant pas de la communication au public en ligne telle que définie à l'article 1^{er} de cette même loi.

Dès lors, les projets de loi et d'actes réglementaires pris pour l'exercice des missions de l'ARCOM dans le cadre du [règlement \(UE\) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE](#) dit règlement sur les services numériques doivent lui être soumis pour avis.

Académie de médecine – Projet de décret relatif aux missions et conditions d'intervention du physicien médical – Modalités de la consultation (SOC – 407623 – 09/01/2024)

À l'occasion de l'examen de ce projet de décret, le Conseil d'État (section sociale) a relevé les difficultés qui s'attachent à la vérification de la consultation obligatoire de l'Académie nationale de médecine lorsque le document tenant lieu d'avis est annexé à un courrier signé du secrétaire perpétuel sans mention de la personne ou de l'instance ayant rendu l'avis au nom de l'Académie nationale de médecine. Cette imprécision est susceptible de faire naître des incertitudes quant à la régularité de la procédure suivie au sein de cet organisme. Le Conseil d'État invite en conséquence les autorités compétentes à veiller à ce que les avis transmis mentionnent les noms et qualités des personnes ou instances qui les ont adoptés au nom de l'Académie.

Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (SOC – 408974 – 26/11/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif aux valeurs de référence pour l'évaluation prévue à l'article 5 de la directive (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne, le Conseil d'État (section sociale) a estimé que la consultation préalable de la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) était obligatoire.

Ce projet de décret, bien qu'il définisse une procédure d'évaluation susceptible de conduire le Gouvernement à décider d'une revalorisation du salaire minimum interprofessionnel de croissance en application de l'article L. 3231-10 du code du travail, ne relève pas de la catégorie de ceux prévus à ce même article pour lesquels la consultation de la CNNCEFP est requise en application de l'article R.* 3231-1 du même code. Toutefois, il concerne les modalités de définition de la rémunération minimale des salariés et, par suite, se rapporte aux relations individuelles du travail. À ce titre, la consultation de la CNNCEFP est requise sur le fondement de l'article L. 2271-1 du code du travail qui dispose qu'elle est chargée « 2° D'émettre un avis sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs aux règles générales portant sur les relations individuelles et collectives du travail (...) ».



■ Consultation non obligatoire

Décret modifiant le décret n° 2016-1236 du 20 septembre 2016 portant statut particulier du cadre d'emplois des médecins et des pharmaciens de sapeurs-pompiers professionnels – Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) – Consultation non requise (ADM – 408910 – 26/11/2024)

En vertu du premier alinéa du I de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) est « *consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables* ».

Il résulte de ces dispositions, éclairées par la jurisprudence, que doivent être regardées comme des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics soit les normes qui les concernent spécifiquement ou principalement, soit les normes qui affectent de façon significative leurs compétences, leur organisation, leur fonctionnement ou leurs finances.

Saisi d'un décret modifiant le décret n° 2016-1236 du 20 septembre 2016 portant statut particulier du cadre d'emplois des médecins et des pharmaciens de sapeurs-pompiers professionnels, le Conseil d'État (section de l'administration) estime que la consultation du Conseil national d'évaluation des normes n'est pas obligatoire sur ce projet de décret.

La modification à laquelle procède le projet de décret vise uniquement à élargir le vivier des pharmaciens pouvant se présenter au concours sur titres avec épreuve permettant d'être inscrit sur la liste d'aptitude pour pouvoir exercer comme pharmacien de sapeurs-pompiers professionnels. La mesure ainsi envisagée, qui n'affecte pas de façon significative les compétences, l'organisation, le fonctionnement ou les finances des services départementaux d'incendie et de secours, se borne à étendre aux conditions de recrutement des pharmaciens de sapeurs-pompiers professionnels des dispositions applicables à la fonction publique hospitalière, relatives aux conditions d'exercice en pharmacie à usage intérieur, sans introduire aucune disposition spécifique aux services d'incendie et de secours.

Décret modifiant le régime budgétaire et financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) – Conseils d'administration des « grands établissements » d'enseignement supérieur – Consultation non requise (ADM – 408639 – 01/10/ 2024)

En vertu de l'article L. 711-6 du code de l'éducation, le Gouvernement est autorisé à étendre aux établissements d'enseignement supérieur publics qui ne relèvent pas de l'autorité ou du contrôle du ministre chargé de l'enseignement supérieur, par décret en Conseil d'État, en totalité ou en partie, avec, le cas échéant, les adaptations nécessaires, certaines dispositions législatives du même code, que cet article énumère, après avoir recueilli l'avis conforme des conseils d'administration de ces établissements.



Saisi d'un projet de décret qui modifie le régime budgétaire et financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) sous tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur et étend ces modifications à certains établissements d'enseignement supérieur ne relevant pas de l'autorité ou du contrôle de ce ministre, le Conseil d'État (section de l'administration), observe, en premier lieu, qu'en tant qu'il exige un avis conforme, et non un avis simple, préalablement à l'édiction d'un décret réglementaire, cet article L. 711-6 paraît contraire à la jurisprudence bien établie du Conseil constitutionnel aux termes de laquelle une autorité ne saurait lier par un avis conforme l'exercice du pouvoir réglementaire que le Premier ministre tient de l'article 21 de la Constitution.

Le Conseil d'État estime, en second lieu, que cette consultation doit être faite lors de l'édiction des dispositions qui rendent applicables tout ou partie des articles législatifs du code de l'éducation énumérés par l'article L. 711-6, le cas échéant en les adaptant, ainsi que lorsque sont ultérieurement modifiées ces dispositions d'extension ou d'adaptation d'articles législatifs. En revanche, une telle consultation n'est pas obligatoire lorsque le projet de décret a pour objet de modifier, en les adaptant le cas échéant pour les établissements ne relevant pas du ministre chargé de l'enseignement supérieur, des dispositions réglementaires prises pour l'application ou sur le fondement des articles législatifs étendus.

En l'espèce, le projet de décret se borne à rendre applicables à certains grands établissements ne relevant pas du ministre chargé de l'enseignement supérieur, sous certaines réserves, les modifications qu'il apporte aux dispositions réglementaires du code de l'éducation définissant le régime budgétaire et financier des EPSCP. Le Conseil d'État estime, par suite, que la consultation des conseils d'administration des grands établissements concernés n'était pas requise.

Absence d'obligation de consultation du conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sur un projet de décret relatif au dispositif de protection légale de l'identité des agents des douanes en matière de contributions indirectes (FIN – 408003 – 27/02/2024)

Saisi d'un projet de décret pris pour l'application de l'article L. 286 BA du livre des procédures fiscales (LPF) ayant pour objet de préciser les modalités d'application du dispositif de protection légale de l'identité des agents des douanes lorsqu'ils agissent en matière de contributions indirectes, le Conseil d'État a estimé que le Gouvernement n'était pas tenu de consulter au préalable le conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en application de l'article L. 232-3 du code de justice administrative. En effet, si le II de l'article L. 286 BA du LPF prévoit que les juridictions administratives pourront, au même titre que le juge judiciaire, être saisies de litiges liés à la mise en œuvre du dispositif de protection légale de l'identité des agents des douanes, les contentieux en matière de contributions indirectes relèvent de la compétence exclusive du juge judiciaire en vertu de l'article L. 235 du même livre. Dès lors, le juge administratif ne pourra être saisi qu'à titre accessoire de litiges relevant de la mise en œuvre de ces procédures, notamment en matière d'excès de pouvoir, de sorte que les procédures concernées n'auront qu'un impact très limité voire négligeable sur le flux des requêtes dont les juridictions administratives ont à connaître.



Absence d'obligation de consultation de la collectivité de Saint-Martin sur un projet de loi autorisant l'approbation d'accords sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres et, d'une part, la République d'Arménie, d'autre part, l'Ukraine (FIN – 408183 – 09/04/2024)

Saisi d'un projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, ainsi que de l'accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, le Conseil d'État a relevé qu'un projet de loi similaire lui avait déjà été soumis en mai 2023. Toutefois, ce projet concernait, alors, également le Qatar. Mais dès lors, d'une part, que la collectivité de Saint-Martin avait été consultée sur ce projet de loi et qu'aucun changement de circonstances de droit ou de fait n'est intervenu depuis lors et, d'autre part, que le retrait de l'accord avec le Qatar ne soulève aucune question nouvelle, il a estimé que l'avis régulièrement rendu par la collectivité de Saint-Martin le 3 mai 2023 demeurerait valable et qu'une nouvelle consultation de cette collectivité en application de l'article LO 6313-3 du CGCT n'était pas nécessaire.

Absence d'obligation de consultation de l'Assemblée de Corse sur un projet de décret portant création d'une chambre d'agriculture de Corse (FIN – 408439 – 25/06/2024)

Aux termes du V de l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales, l'Assemblée de Corse est consultée « *sur les projets et les propositions de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse. (...)* ». Par ces dispositions, le législateur n'a pas entendu rendre obligatoire la consultation de l'Assemblée de Corse sur tous les textes législatifs ou réglementaires dont le champ d'application territoriale couvre tout ou partie du territoire de la collectivité, mais seulement sur ceux d'entre eux qui, adaptés aux particularités de cette dernière ou ne concernant qu'elle, sont spécifiques à cette collectivité. En l'espèce, le Conseil d'État a estimé que le projet de décret, en créant une chambre d'agriculture de région en Corse, se bornait à faire application, dans cette collectivité, du cadre général de droit commun prévu notamment par les dispositions des articles L. 510-1 et L. 512-4 du code rural et de la pêche maritime, qui régissent la création des chambres d'agriculture de région. Si la composition de la future chambre d'agriculture de région Corse différerait, s'agissant du nombre de membres au sein du collège élu par les chefs d'exploitation, de celle, prévue par l'article R. 512-16 de ce code, de la chambre d'agriculture de région Île-de-France, seule chambre de région créée sans qu'y soit rattachée de chambre territoriale, il a estimé que cette différence, au demeurant marginale et qui ne résulte pas d'une adaptation aux particularités de la Corse, ne pouvait être regardée, alors même qu'elle concerne exclusivement la Corse, comme une disposition spécifique à cette collectivité territoriale au sens des dispositions du V de l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales, nécessitant de consulter l'Assemblée de Corse.

Commission des accidents du travail et des maladies professionnelles – Projet de décret relatif à la délivrance sans ordonnance de certains médicaments, après réalisation d'un test rapide d'orientation diagnostique par les pharmaciens d'officine (SOC – 408300 – 28/05/2024)



Le Conseil d'État (section sociale) a relevé que, compte tenu des affections pouvant donner lieu à la délivrance de médicaments sans ordonnance à la suite d'un test rapide d'orientation diagnostique, la consultation de la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles n'était pas requise sur ce projet de texte au titre de l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale, dès lors qu'il était sans incidence spécifique sur les dépenses de la branche des accidents du travail et des maladies professionnelles et qu'il n'entraînait pas dans le champ de compétences de cette branche.

Pour le même motif, le Conseil d'État a considéré que cette consultation n'était pas obligatoire pour un projet de décret relatif à la participation des assurés aux frais liés à la vaccination contre les infections à papillomavirus humains, la grippe, la rougeole, les oreillons et la rubéole, à l'acquisition de préservatifs et à certaines consultations de prévention (**SOC – 408286 – 21/05/2024**) dès lors que l'objet même de ce texte ne pouvait avoir d'incidence sur l'équilibre financier du régime. Ce changement d'approche est de nature, pour l'avenir, à restreindre les consultations nécessaires de la Commission des accidents du travail et des maladies professionnelles aux seuls projets ayant un impact spécifique sur les dépenses de santé induites par des accidents du travail ou des maladies professionnelles, ou entrant dans le domaine de compétences de cette branche.

Haute autorité de santé – Projet de décret relatif aux conditions de prise en charge des actes innovants de biologie médicale ou d'anatomopathologie hors nomenclature (SOC – 408114 – 19/03/2024)

Saisi d'un projet de décret pris pour l'application des dispositions de l'article L. 162-1 24 du code de la sécurité sociale, précisant les critères d'éligibilité au dispositif de prise en charge par l'assurance maladie d'actes innovants de biologie et d'anatomopathologie hors nomenclatures et la procédure à l'issue de laquelle cette prise en charge est instituée, le Conseil d'État (section sociale) est d'avis que la consultation de la Haute autorité de santé (HAS) sur ce décret n'était pas obligatoire. Le projet de décret qui lui est soumis concerne en effet uniquement la prise en charge par l'assurance maladie d'actes diagnostiques faisant déjà l'objet d'une diffusion sur le territoire national. N'instituant aucun mode particulier de soins préventifs ou curatifs, le projet de décret n'avait dès lors pas à être soumis à la HAS en application de l'article L. 161-37 du code de la sécurité sociale, qui dispose que la HAS « *est chargée de (...) 6° Rendre un avis sur tout projet de loi ou de décret instituant des modes particuliers de soins préventifs ou curatifs* ».

Conseil d'orientation des conditions de travail (SOC – 408515 – 03/07/2024)

Saisi d'un projet de décret qui a pour objet de modifier le calcul des cotisations d'assurance accident du travail et maladie professionnelle payées par les employeurs, ainsi que les modalités de leur répartition entre les entreprises de travail temporaire et les entreprises utilisatrices, le Conseil d'État (section sociale) estime que, si l'effet attendu de ce texte est l'amélioration de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles auxquels sont particulièrement exposés les salariés intérimaires, son objet, limité à la définition de cotisations d'assurances sociales, est toutefois étranger aux matières de la santé au travail, de la sécurité au travail



ou des conditions de travail. Par suite, la consultation du conseil d'orientation des conditions de travail n'est pas obligatoire.

Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (SOC – 408786 – 13/11/2024)

Saisi d'un projet de décret ayant pour objet de rattacher le fonds d'assurance-formation des non-salariés agricoles mentionné à l'article L. 718-2-1 du code rural au régime juridique des fonds d'assurance-formation, afin de corriger une mal façon qui le rattachait par erreur à une autre catégorie d'opérateurs de financement de la formation professionnelle, le Conseil d'État (section sociale) a considéré que ce changement concerne uniquement un opérateur nommément désigné et qu'il se traduit pour l'essentiel par un ajustement ponctuel des flux de trésorerie entre ce fonds et l'opérateur France Compétences, sans affecter son mode de fonctionnement, ni les actions menées, ni les publics pris en charge. Cette modification réglementaire ne pouvait donc être considérée comme portant sur la politique de formation professionnelle. Dès lors, le projet de décret n'avait pas à être soumis pour avis à la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Conseil national de l'ordre des médecins et Conseil national de l'ordre des pharmaciens (SOC – 408703 – 05/11/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif à la dispensation supplémentaire exceptionnelle de médicaments et de dispositifs médicaux dans le cadre d'un traitement chronique, pris sur le fondement de l'article L. 5125-23-1 du code de la santé publique, le Conseil d'État (section sociale) estime que la consultation préalable du Conseil national de l'ordre des médecins et du Conseil national de l'ordre des pharmaciens n'est pas obligatoire. Il relève en effet que l'article L. 5125-23-1 du code de la santé publique constitue une base légale spécifique, dont les mesures d'application n'ont pas à être préalablement soumises à la consultation du Conseil national de l'ordre des médecins et du Conseil national de l'ordre des pharmaciens. Si le dernier alinéa de l'article L. 5132-8 du code de la santé publique prévoit leur consultation sur les mesures relatives à la délivrance des préparations classées comme vénéneuses, la circonstance que certaines de ces préparations puissent faire l'objet d'une dispensation supplémentaire exceptionnelle ne suffit pas à considérer que le projet de décret est soumis à une telle obligation.

Commission nationale de l'informatique et des libertés (SOC – 408704 – 13/11/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif aux informations nécessaires à la prévention des risques chimiques et au système national de toxicovigilance, le Conseil d'État (section sociale) estime qu'une consultation préalable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés n'est pas nécessaire. En effet, le projet se bornant à modifier les modalités pratiques d'accès au système d'information des centres « anti-poison », sans apporter de changement aux conditions juridiques de cet accès, ni à la nature des informations échangées, il ne peut être considéré comme modifiant les caractéristiques essentielles du système d'information.



2.4.4. Les règles de codification des textes

Livres I^{er} et II de la partie réglementaire du code général de la fonction publique (ADM – 408469 et 408276 – 16/07/2024)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a examiné le projet de décret portant codification des livres I^{er} et II de la partie réglementaire du code général de la fonction publique. Il leur a donné un avis favorable en estimant réaliste et opportune, compte tenu de l'ampleur de la tâche, la démarche consistant à procéder par étapes à l'élaboration de la partie réglementaire de ce code, en commençant par ses livres I^{er} et II et en poursuivant le travail dans l'ordre des livres suivants.

Il prend acte du choix fait par le Gouvernement de s'en tenir, pour l'essentiel, à une codification à droit constant. Il considère que les rares modifications apportées sur le fond aux textes codifiés sont justifiées et, sous réserve de ce qui suit, ne soulèvent pas de difficulté : c'est le cas, en particulier, du rétablissement de la consultation obligatoire des comités sociaux sur les projets de texte législatif (article R. 253-1), de la clarification des attributions des commissions consultatives paritaires (CCP) de la fonction publique de l'État par une présentation séparée des consultations obligatoires et des compétences exercées à l'initiative de l'agent (articles R. 271-11 et R. 271-13), ainsi que de l'extension aux projets d'ordonnance de l'obligation de consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) par alignement sur ce qui est prévu pour les autres conseils supérieurs. Par ailleurs, saisi en parallèle d'un projet de décret qui réforme les règles relatives au vote électronique pour les élections professionnelles, en unifiant et modernisant des dispositions qui se trouvent actuellement dans trois décrets propres à chaque versant de la fonction publique, le Conseil d'État estime opportun de procéder à la codification directe de ce texte, qui trouve parfaitement sa place dans le livre II du CGFP.

S'agissant du périmètre du code, le Conseil d'État approuve le choix consistant à ne pas codifier le chapitre V du décret n° 89-229 du 17 avril 1989 relatif aux commissions administratives paritaires (CAP) des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, qui traite des CAP propres aux sapeurs-pompiers professionnels, dès lors que les statuts particuliers n'ont pas vocation à être codifiés en l'absence de disposition législative l'imposant. Il prend acte de l'intention du Gouvernement d'intégrer ces dispositions dans les meilleurs délais dans le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels et de procéder à cette occasion à l'abrogation complète du décret du 17 avril 1989.

Pour les mêmes raisons, c'est à juste titre qu'il n'est pas procédé à la codification dans le code général de la fonction publique des dispositions réglementaires relatives aux comités sociaux et aux CAP des juridictions administratives et financières, qui dérogent au droit commun en ce qui concerne leur rattachement ainsi que, pour les comités sociaux, leur composition et leurs compétences. Au titre des questions relatives au niveau de norme, le Conseil d'État observe que le rattachement des corps de la fonction publique hospitalière à l'une ou l'autre des commissions administratives paritaires (CAP) locales et départementales, actuellement traité par l'annexe du décret n° 2003-655 du 18 juillet 2003 relatif aux commissions administratives locales et départementales de la fonction publique hospitalière, relève, de la même manière



que le rattachement des corps de la fonction publique de l'État aux CAP, de l'arrêté plutôt que du décret en Conseil d'État. Il retient donc l'abrogation intégrale du décret du 18 juillet 2003 à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté des ministres chargés de la santé et de la fonction publique, pris après avis du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière (CSFPH), établissant la liste des corps relevant de chaque CAP.

L'extension aux autorités publiques indépendantes (API) des dispositions relatives aux commissions consultatives paritaires (CCP) est souhaitable et juridiquement possible par décret en Conseil d'État. Cependant, si cette modification figurait dans le projet de code transmis au Conseil commun de la fonction publique (CCFP), celui-ci n'a été consulté que sur les modifications de fond apportées aux textes codifiés, expressément et limitativement énumérées dans une note jointe à sa saisine ; or, cette note ne mentionnait pas cette extension du champ d'application aux API. Dès lors que le Gouvernement n'estime pas opportun de procéder dans l'immédiat à une nouvelle consultation de cette instance, les dispositions correspondantes ne peuvent qu'être écartées. Pour la même raison, le Conseil d'État disjoint deux harmonisations du droit applicable dans les trois fonctions publiques qui n'ont pas été soumises au CCFP : celle relative à la fréquence de réunion des formations spécialisées des comités sociaux (article R. 254-37) et celle relative aux règles de majorité applicables aux délibérations de ces mêmes formations (article R. 253-41).

Loi du pays portant diverses dispositions relatives au droit du travail et à la protection sociale (SOC – 408027 – 05/03/2024)

À l'occasion de l'examen de ce projet de loi du pays, le Conseil d'État (section sociale) a réitéré sa recommandation de procéder à une codification de l'ensemble des dispositions relatives au droit du travail et à la protection sociale applicables en Nouvelle-Calédonie, afin de clarifier le rattachement au domaine réglementaire ou à la loi du pays des textes antérieurs à la loi organique du 19 mars 1999.

Opportunité de lancer le chantier de la recodification du code de la sécurité sociale

Comme les années précédentes, le Conseil d'État a souligné la nécessité d'engager le chantier de la recodification du code de la sécurité sociale. Des améliorations ponctuelles au fur et à mesure de ses modifications successives s'avérant insuffisantes, le Conseil d'État (section sociale) considère qu'il est opportun d'engager la refonte d'ensemble de ce code.

Projet de décret relatif aux conditions d'affiliation au régime de sécurité sociale applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon (SOC – 407885 – 30/01/2024) et projet de décret relatif à l'assurance-vieillesse à Saint-Pierre-et-Miquelon (SOC – 409016 – 17/12/2024)

À l'occasion de l'examen du projet de décret relatif aux conditions d'affiliation au régime de sécurité sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon et du projet de décret relatif à l'assurance-vieillesse dans cette collectivité, le Conseil d'État (section sociale) a appelé l'attention du Gouvernement, en premier lieu, sur l'accumulation de textes non codifiés régissant le régime de sécurité sociale dans cette collectivité et, en second lieu, sur la diversité des techniques de transposition du droit métropolitain retenues au fil de ces textes (application avec ou sans adaptation de certains articles



du code de la sécurité sociale, ou réécriture complète de dispositions intégrant les spécificités applicables à la collectivité).

Cette situation est d'autant plus insatisfaisante, en termes d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme, que le code de la sécurité sociale étend à Saint-Pierre-et-Miquelon certaines de ses dispositions (ex : VII de l'art. L. 214-18-1 et art. L. 821-1) et comprend des dispositions spécifiques à cette collectivité (ex : art. L. 752-3-1 et L. 758-4). Aussi le Conseil d'État recommande-t-il que, dans le cadre de la refonte du code de la sécurité sociale qu'il appelle de ses vœux, l'ensemble des règles applicables à cette collectivité soit regroupé dans un ensemble unique au sein du code de la sécurité sociale.

Le Conseil d'État (section sociale) a également estimé qu'il en était de même s'agissant des règles relatives à l'assurance-vieillesse à Mayotte (**SOC – 408937 – 17/12/2024**).

Enfin, saisi de plusieurs projets de décrets concernant des questions de règles sociales dans le secteur des transports, le Conseil d'État (section sociale) a été amené à proposer la codification des dispositions envisagées par le Gouvernement, dans le code des transports (**SOC – 408752 – 22/10/2024** et **SOC – 408843 – 19/11/2024**) et le code du travail (**SOC – 408894 – 03/12/2024**).

2.4.5. Le recours aux expérimentations

●●● *L'expérimentation en matière de normes législatives et réglementaires fait aujourd'hui l'objet de deux mentions dans la Constitution, introduites par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, respectivement à l'article 37-1 et au **quatrième alinéa de l'article 72** de la Constitution. Les expérimentations de l'article 72 de la Constitution permettent à des collectivités territoriales de déroger elles-mêmes, dans l'exercice d'une compétence qui leur est déjà attribuée, à une norme législative ou réglementaire : il s'agit d'un transfert du pouvoir d'édicter la norme de droit. Dans le cas des expérimentations de l'article 37-1 de la Constitution, c'est seulement le dispositif législatif ou réglementaire prévoyant l'expérimentation qui déroge à une norme. Si la Constitution et les dispositions organiques d'application confèrent aux expérimentations des articles 37-1 et 72 des caractéristiques qui leur sont propres, certains principes leur sont communs : – l'expérimentation doit avoir un objet et une durée limités. Le texte qui l'institue doit définir son objet, sa durée, et mentionner les dispositions auxquelles il peut être dérogé ; – l'expérimentation doit faire l'objet d'une évaluation, expressément prévue par les textes qui l'instituent. (Source : [guide de légistique](#), Légifrance)*

Dans leur rôle consultatif, les sections administratives veillent à ce que les projets de textes normatifs porteurs d'expérimentation qui leur sont soumis s'inscrivent bien dans le cadre du régime juridique particulier relevant des articles 37-1 ou 72 de la Constitution. Afin que les expérimentations envisagées puissent avoir toute



leur utilité, le Conseil d'État invite également le Gouvernement à mettre en œuvre la méthodologie exposée dans son étude « *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* », réalisée à la demande du Premier ministre, et dont certaines propositions sont rappelées ci-dessous.

En règle générale, il est notamment précisé que la conception, la conduite, et l'évaluation d'une expérimentation doivent répondre à un cadre méthodologique rigoureux.

■ Diffuser un document de référence exposant les principes méthodologiques des expérimentations

Ce document retracerait l'ensemble des questions nécessaires à se poser avant de lancer une expérimentation pour assurer la robustesse de ses résultats et la qualité de son évaluation. Il serait divisé en cinq étapes clés :

- Envisager l'expérimentation et la décider : il s'agit notamment, pour l'autorité compétente, d'identifier les objectifs de l'expérimentation, les éléments d'incertitude et de certitudes existants, de définir la mesure qu'elle souhaite tester, de mettre en balance les avantages et inconvénients de l'expérimentation et d'examiner si elle peut être conduite à droit constant.
- Concevoir l'expérimentation : dans cette étape essentielle, l'autorité compétente doit déterminer avant le lancement de l'expérimentation les moyens qui seront mobilisés à son soutien, identifier ses parties prenantes en vue de les associer à sa conception et son déroulé, choisir éventuellement le périmètre et l'échantillon de l'expérimentation, fixer sa durée, ses modalités d'évaluation et les données nécessaires à collecter pour assurer la qualité de celle-ci.
- Le déroulement de l'expérimentation : il est notamment recommandé de définir ses modalités de pilotage en amont de son lancement, et notamment l'accompagnement des services expérimentateurs, d'associer ses parties prenantes tout au long de son déroulé et de communiquer régulièrement sur l'existence et les objectifs de l'expérimentation.
- L'évaluation de l'expérimentation : cette étape, au cœur de la démarche expérimentale, nécessite de choisir qui évaluera l'expérimentation, selon quel calendrier et quelle méthode. Une attention particulière doit être accordée à la communication de l'évaluation à l'ensemble des parties prenantes de l'expérimentation, sous réserve des secrets légalement protégés.
- Décider des suites de l'expérimentation : l'autorité compétente doit faire un choix entre la généralisation ou la pérennisation de la mesure testée, le prolongement de l'expérimentation ou son abandon.

Conditions matérielles et légales d'une nouvelle expérimentation de constat automatisé des niveaux d'émissions sonores des véhicules en circulation par des appareils de contrôle automatique (TP – 408473 – 16/07/2024)

L'article 92 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a complété l'article L. 130-9 du code de la route afin de prévoir, pour une durée de deux ans, une expérimentation portant sur un dispositif de contrôle automatisé des nuisances sonores causées par des véhicules en mouvement.



Le décret n° 2022-1 du 13 janvier 2022 pris pour l'application de ces dispositions législatives a introduit à l'article R. 318-3 du code de la route des dispositions punissant de « l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe » le fait de circuler « sur une voie située à l'intérieur d'une agglomération et où la vitesse maximale autorisée des véhicules n'excède pas 50 km/heure » avec un véhicule à moteur émettant des bruits dépassant « un niveau d'émissions sonores (...) fixé par arrêté du ministre chargé de l'environnement », compte tenu des caractéristiques des véhicules et des vitesses maximales autorisées sur les voies de circulation.

Cette expérimentation a pris fin le 5 janvier 2024, sans toutefois permettre d'atteindre deux étapes nécessaires à sa généralisation, la première consistant en l'homologation des appareils de radars sonores assurant la constatation automatisée des infractions aux dispositions de l'article R. 318-3 du code de la route et la seconde consistant en un test de la bonne mise en œuvre de la chaîne de traitement des sanctions pénales par les agents de la police municipale des huit collectivités concernées par cette première expérimentation.

Le Gouvernement a, dans ces conditions, souhaité reprendre cette expérimentation par la voie réglementaire, ainsi que le permet l'article 37-1 de la Constitution et présente un projet de décret portant création d'une expérimentation de constat automatisé des niveaux d'émissions sonores des véhicules en circulation par des appareils de contrôle automatique.

En premier lieu, le Conseil d'État (section des travaux publics) constate que les radars sonores sur lesquels reposera la constatation automatisée des infractions n'ont, au moment où il examine le projet de décret, toujours pas obtenu une homologation délivrée en application des dispositions dérogatoires prévues à l'article 9 du décret n° 2001-387 du 3 mai 2001 relatif au contrôle des instruments de mesure. Or, cette homologation par le Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE) ne peut être obtenue qu'au terme d'une procédure en plusieurs étapes, commençant par la rédaction d'un cahier des charges qui doit ensuite être approuvé par le ministre chargé de l'industrie après consultation d'une commission technique spécialisée conformément à l'article 48 du même décret. Faute d'une homologation préalable de ces appareils de contrôle sonore, aucun procès-verbal ne pourra être adressé aux éventuels contrevenants.

Le projet de décret s'efforce de contourner cette difficulté en précisant que les conducteurs ne commenceront à être effectivement sanctionnés qu'à compter de l'homologation de ces radars. Toutefois, le Conseil d'État relève que cette procédure d'homologation est longue et, s'agissant d'appareils présentant, comme c'est le cas de ces radars, des innovations technologiques, sujette à des aléas difficiles à anticiper. Cette situation fait, par conséquent, peser une incertitude impossible à lever sur le moment réel où commencera l'expérimentation du dispositif de constatation et de sanction et, la durée de l'expérimentation étant fixée à deux ans par le projet de décret, également sur sa durée effective. Le Conseil d'État estime que cette imprécision quant à la période effectivement couverte par l'expérimentation ne répond pas aux exigences de l'article 37-1 de la Constitution, qui implique que sa durée soit précisément déterminée. Au demeurant, cette absence de visibilité quant au début de la constatation des infractions ne permet pas d'apporter des garanties suffisantes



quant à la prévisibilité de la règle pénale, en méconnaissance des normes constitutionnelles applicables en la matière, dont cette expérimentation ne saurait s'exonérer.

Ensuite, le Conseil d'État constate que le projet de décret donne compétence aux collectivités territoriales pour installer ces radars sonores et leur laisse le soin de traiter les constatations par des agents de la police municipale. La chaîne de traitement de ces constatations implique ainsi un traitement de données personnelles qui doit être autorisé après une consultation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Cette autorisation implique que les finalités du traitement soient précisément définies, les données collectées clairement identifiées, leur durée de conservation précisée, de même que les modalités d'accès des agents chargés du traitement. Or, sur tous ces points, le Conseil d'État constate que le projet ne comporte aucune indication, après s'être borné, dans une première version, à en renvoyer les conditions d'application à un arrêté ministériel. Ce décalage chronologique entraîne, quant à la durée effective de l'expérimentation, les mêmes conséquences que celles analysées ci-dessus à propos de l'absence d'homologation des appareils de contrôle.

Ces circonstances font obstacle à l'approbation du projet.

Enfin, le Conseil d'État estime que, dans la mesure où cette expérimentation implique la mise en place d'une surveillance généralisée des voies publiques ouvertes à la circulation, il serait prudent de lui conférer un fondement législatif.

Projet de décret portant expérimentation d'un service centralisateur régionalisé des frais de justice – Absence de détermination suffisante du cadre juridique de l'expérimentation (INT – 407862 – 23/01/2024)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret portant expérimentation d'un service centralisateur régionalisé des frais de justice et de la modernisation du circuit de la dépense des frais de justice, n'a pu lui donner un avis favorable faute pour ce décret d'avoir, dans la mise en œuvre de l'article 37-1 de la Constitution, déterminé avec une précision suffisante le cadre juridique de l'expérimentation normative, s'agissant notamment des objectifs poursuivis et de la manière d'en mesurer l'atteinte, empêchant par suite de comprendre et apprécier les motifs du choix des critères retenus pour arrêter la liste des juridictions, le périmètre des prestations visées et la participation des différents acteurs chargés d'évaluer en toute indépendance et impartialité la cohérence et l'efficacité du dispositif proposé.

En outre, le Conseil d'État a souligné l'importance de la méthodologie de l'évaluation de l'expérimentation, conformément aux recommandations de l'étude de la section du rapport et des études sur « *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* » qui soulignaient, d'une part, la nécessaire distinction entre le pilotage de l'expérimentation et son évaluation et, d'autre part, les garanties que doit offrir l'évaluation. Il est à cet égard essentiel qu'un comité d'évaluation de l'expérimentation soit institué, présentant des garanties d'indépendance et de compétence renforcées. Or le projet de décret qui lui était soumis ne comportait aucune disposition sur ce point.



Expérimentation menée en dehors du cadre constitutionnel – Prescriptions portant sur la durée de l'expérimentation, l'évaluation de ses effets et l'opportunité d'une mesure de pérennisation – Modifications apportées au régime de publicité télévisée (INT – 408215 – 04/04/2024)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret portant modification du régime de publicité télévisée, lui a donné un avis favorable sous réserve des deux observations suivantes.

D'une part, s'il a salué la démarche du Gouvernement consistant, en dehors du cadre constitutionnel des expérimentations, à prévoir une mesure à titre transitoire pour évaluer ses effets avant de décider ou non de sa pérennisation, il a souligné qu'il conviendra de s'assurer de la qualité de l'évaluation réalisée pour apprécier la pertinence de la mesure de pérennisation envisagée par le Gouvernement. Au vu de l'évaluation ainsi réalisée, il appartiendra au Gouvernement d'apprécier l'opportunité de pérenniser la mesure par un texte réglementaire. La publication au *Journal officiel* du rapport rendu au Premier ministre de présentation des projets de décret d'application de la [loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication](#) rendue obligatoire en vertu de l'article 27 de cette loi, peut être regardée comme constituant l'énonciation de l'appréciation que porte le Gouvernement sur les résultats de l'étude réalisée, et de la manière dont il en tire les conséquences.

D'autre part, si la durée de deux ans proposée par le Gouvernement pour la nouvelle expérimentation concernant la publicité en faveur du livre à la télévision paraît courte pour collecter suffisamment de données pertinentes concernant l'évolution du marché publicitaire, compte tenu notamment du délai de trois mois prévu pour la remise du rapport d'évaluation avant le terme de l'autorisation provisoire, le Conseil d'État en a néanmoins admis la pertinence, la mesure proposée étant susceptible d'avoir des effets notables sur les marchés de la publicité comme de l'édition. La plus grande vigilance s'imposera s'agissant des conséquences directes, sur la concurrence, sur le marché de l'édition et de la diffusion des livres, comme indirectes, par exemple sur le marché de la presse qui peut souffrir de report de modes de publicité, et donc sur le pluralisme.

Projet de décret relatif à l'expérimentation de l'élargissement des formes d'insertion par l'activité économique au travail indépendant (SOC – 409045 – 16/12/2024)

Saisi d'un projet de décret, le Conseil d'État (section sociale) lui donne un avis favorable tout en relevant que les corrections et précisions apportées par ce texte au dispositif expérimental, déjà complexe, instauré par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, notamment en matière de méthodologie, d'objectifs de l'expérimentation et de publics visés, auraient mérité d'être définies préalablement au démarrage du processus expérimental, conformément aux prescriptions de l'étude du Conseil d'État sur les expérimentations.

- **Projets de décret habilitant de nouveaux territoires pour mener l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » (SOC – 408141, 408484 et 408867 – 26/03, 09/07 et 26/11/2024)**
- Saisi de trois projets de décret, le Conseil d'État admet la possibilité d'élargir à nouveau le nombre de territoires participant à l'expérimentation « territoire

zéro chômeur de longue durée » dès lors que la durée de l'expérimentation a été prolongée pour une période de cinq ans en 2021 et que les conditions d'inclusion sont respectées.

2.4.5. L'expédition des affaires courantes

Dans le contexte institutionnel particulier de l'année 2024, le Conseil d'État a été amené, à plusieurs reprises, à examiner des textes alors que le Gouvernement était démissionnaire, ce qui l'a conduit à se prononcer, dans le cadre de sa fonction consultative, sur la notion d'expédition des affaires courantes.

Ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État dans sa note au Gouvernement du 29 juillet 2024, concernant le projet de décret relatif à l'assurance-chômage (*cf. infra*), les affaires courantes se caractérisent soit par leur urgence, lorsque les circonstances requièrent des décisions immédiates, soit par leur objet. Dans ce dernier cas, il s'agit de décisions relevant du fonctionnement quotidien et continu de l'administration et qui, à ce titre, n'ont pas vocation à modifier de façon importante l'état du droit en vigueur.

Projet de décret relatif au régime d'assurance-chômage (AG/SOC – 408576 – 29/07/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif à la prolongation du régime d'assurance chômage par un gouvernement démissionnaire, lequel cesse en principe d'être investi du pouvoir réglementaire, le Conseil d'État a estimé qu'afin de préserver la continuité du fonctionnement de l'État et selon un principe traditionnel du droit public, le Gouvernement reste compétent pour prendre les décisions, même réglementaires, qui relèvent de l'expédition des affaires courantes. Les affaires courantes se caractérisent, soit par leur urgence, lorsque les circonstances requièrent des décisions immédiates, soit par leur objet. Dans ce dernier cas, il s'agit de décisions relevant du fonctionnement quotidien et continu de l'administration et qui, à ce titre, n'ont pas vocation à modifier de façon importante l'état du droit en vigueur. Peuvent toutefois en relever des décisions qui, bien qu'introduisant une modification dans l'état du droit, visent à permettre la poursuite, sans discontinuité, d'une situation préexistante à la date de la démission du Gouvernement. La prolongation de dispositions réglementaires relatives au régime d'assurance chômage relève de l'expédition des affaires courantes en raison de son objet. En effet, aux termes de l'article L. 5422-20 du code du travail, en l'absence d'accord conclu entre partenaires sociaux, les mesures relatives au règlement d'assurance chômage sont déterminées par décret en Conseil d'État. Il en résulte que le pouvoir réglementaire a l'obligation de prendre, par un décret de « carence », les mesures d'application de ces dispositions. De plus, le droit à l'emploi et le droit à des moyens convenables d'existence garantis respectivement par les cinquième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 impliquent l'existence d'un régime d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi. La continuité des règles d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi répond ainsi à un objectif de valeur constitutionnelle.



Au regard de cette grille de lecture, le Conseil d'État a examiné de façon attentive les différents projets de texte qui lui ont été soumis au cours du second semestre 2024, pendant les deux périodes d'expédition des affaires courantes.

■ Ne relèvent pas de l'expédition des affaires courantes :

Mise à jour de la liste des services de la navigation aérienne soumis à des obligations spécifiques pour assurer les missions qui doivent être assurées « en toute circonstance » en cas de cessation concertée du travail dans ces services (TP – 408072 – 18/12/2024)

L'article L. 114-4 du code général de la fonction publique (CGFP) issu de la codification de la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 définit les missions qui doivent être assurées « en toute circonstance » en cas de cessation concertée du travail dans les services de la navigation aérienne, les dispositions d'application de cet article relevant, en vertu de l'article 9 de ce code, d'un décret en Conseil d'État.

Un projet de décret pris pour l'application de cet article procède à une mise à jour de la liste des services de la navigation aérienne soumis à des obligations spécifiques afin de satisfaire aux exigences du législateur.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que les modifications proposées par le Gouvernement ne relèvent pas de l'expédition des affaires courantes. D'une part, le Gouvernement n'invoque aucune considération d'urgence. D'autre part, les modifications proposées, prises en application de l'article L. 114-4 du CGFP, relèvent d'un choix d'opportunité excédant la marge d'appréciation dont dispose un Gouvernement chargé de l'expédition des affaires courantes.

Modification des exigences de performance énergétique et environnementale des constructions de bâtiment en France métropolitaine (TP – 26/11 et 10/12/2024)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que la modification des exigences de performance énergétique et environnementale des constructions des bâtiments neufs telle qu'envisagée par le Gouvernement dans le projet de décret dont il est saisi ne relève pas de l'expédition des affaires courantes. D'une part, l'entrée en vigueur de cette modification au 1^{er} janvier 2025 ne saurait être regardée, de ce fait, comme dictée par l'urgence. D'autre part, les dispositions des articles L. 171-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation dont il est fait application laissent un large pouvoir d'appréciation et la modification envisagée relève ainsi d'un choix d'opportunité excédant la marge d'appréciation dont dispose un Gouvernement chargé de l'expédition des affaires courantes.

Redéfinition du régime des aides pour l'électrification rurale (TP – 408987 – 16/12/2024)

Un projet de décret redéfinit le régime des aides pour l'électrification rurale, en application des dispositions générales de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales ainsi que des dispositions spéciales de l'article 257 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 applicables aux communes nouvelles. À cette fin, il abroge le décret n° 2020-1561 du 10 décembre 2020 relatif aux aides pour l'électrification rurale, précise la notion de communes rurales



bénéficiaires de ces aides, énonce les conditions dans lesquelles une ou plusieurs parties du territoire d'une commune nouvelle peuvent y être éligibles, modifie les catégories de travaux pouvant être financés par ces aides ainsi que leurs règles d'attribution et modalités de gestion.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que de telles mesures ne relèvent pas de l'expédition des affaires courantes, dès lors que le projet ne se réduit pas à l'application des dispositions législatives susmentionnées mais traduit des choix d'opportunité qui excèdent la marge d'initiative dont dispose un Gouvernement chargé de l'expédition des affaires courantes, d'une part, et qu'aucune disposition du projet ne revêt un caractère d'urgence, d'autre part.

Modification des modalités de plafonnement de la décote prévue à l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (TP – 409037 – 16/12/2024)

Un projet de décret prévoit d'assouplir les modalités de plafonnement de la décote prévue au II de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, dans l'objectif de faciliter la réalisation d'opérations de construction de logements sociaux dans des communes où le prix du foncier atteint un niveau tel que ces opérations ne peuvent se réaliser compte tenu du plafonnement à certaines valeurs, par les dispositions de l'article R. 3211-15-1 du même code, de la décote appliquée à la cession de ces terrains.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que de telles mesures ne relèvent pas de l'expédition des affaires courantes. D'une part, en effet, si cet assouplissement du plafonnement de la décote est nécessaire à la réalisation de certaines opérations de construction de logements sociaux en cours de préparation, il ne saurait cependant être regardé comme dicté par l'urgence. D'autre part, cet assouplissement ne relève pas de la simple application des dispositions introduites par le législateur au dernier alinéa du II de l'article L. 3211-7 mentionné ci-dessus et relève d'un choix d'opportunité qui excède la marge d'initiative dont dispose un Gouvernement chargé de l'expédition des affaires courantes.

Modification de dispositions relatives à la filière à responsabilité élargie des producteurs de batteries (TP – 409037 – 16/12/2024)

Un projet de décret modifie les dispositions relatives à la filière à responsabilité élargie des producteurs de batteries pour tirer les conséquences du règlement (UE) 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries. Il apporte également des modifications ponctuelles applicables aux autres filières à responsabilité élargie des producteurs et crée un régime de sanctions applicables à la filière des véhicules hors d'usage.

À l'exception de la disposition transitoire relative à la prolongation des agréments des éco-organismes de la filière à responsabilité élargie des producteurs de batteries qui viennent à échéance le 31 décembre 2024, dans l'attente de l'entrée en vigueur du nouveau régime qui sera applicable à cette filière à compter du 18 août 2025, le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que de telles mesures ne relèvent pas de l'expédition des affaires courantes.



En effet, d'une part, même si l'application du règlement (UE) 2023/1542 du 12 juillet 2023, pour être effective le 18 août 2025 comme cet acte l'exige lui-même, nécessite que, postérieurement à la signature du décret, les cahiers des charges des éco-organismes soient publiés et des éco-organismes agréés, pour souhaitable que soit l'adoption rapide de ces actes, l'urgence n'est pas caractérisée à la date où le projet de décret est examiné par le Conseil d'État. Il en va de même des autres dispositions du décret. D'autre part, les dispositions du projet de décret ne relèvent pas de la simple application de dispositions du droit de l'Union européenne ou législatives et comportent des choix d'opportunité qui excèdent la marge d'initiative dont dispose un Gouvernement chargé de l'expédition des affaires courantes.

Modification de règles relatives à la sûreté dans les transports ferroviaires ou guidés (TP – 409047 – 18/12/2024)

Un projet de décret relatif au renforcement de la sûreté dans les transports collectifs apporte plusieurs modifications aux règles relatives à la sûreté dans les transports ferroviaires ou guidés, de façon, notamment, à interdire le port d'objets présentant une ressemblance avec une arme, à réduire l'ancienneté exigée des agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP pour qu'ils puissent assurer des missions armées en civil, à modifier les conditions dans lesquelles est sanctionné le défaut de suivi des séances d'entraînement au maniement des armes par ces mêmes agents, à faire disparaître l'exigence d'une habilitation spéciale aux palpations de sécurité ou à autoriser les services internes de sécurité de la SNCF à réaliser des prestations de service pour des entreprises ferroviaires non utilisatrices du réseau ferré national.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) considère, d'une part, que ces mesures ne sont pas affectées d'une urgence particulière et, d'autre part, qu'elles ne sont pas prises pour l'application de dispositions législatives nouvelles, n'ont pas un caractère purement technique et traduisent des choix d'opportunité. Il estime que, par suite, elles ne relèvent pas de l'expédition des affaires courantes.

Modification des conditions d'octroi des allocations versées au titre des deux fonds de prévoyance institués sur le fondement de l'article L. 4123-5 du code de la défense (ADM – 408596 – 03/09/2024)

Le Conseil d'État (section de l'administration) estime que cette modification, envisagée par le Gouvernement dans l'objectif de réduire les dépenses exposées à ce titre, ne relève pas de l'expédition des affaires courantes.

D'une part en effet, si l'apparition depuis quelques années de déficits dus à un déséquilibre structurel entre le montant des recettes des deux fonds et celui des dépenses d'allocations appelle des mesures correctrices, les fonds disposent chacun d'un montant élevé de réserves financières – de l'ordre de 130 millions d'euros pour le fonds de prévoyance de l'aéronautique et de 800 millions d'euros pour le fonds de prévoyance militaire. La continuité du service des allocations aux personnels affiliés aux fonds n'étant ainsi pas affectée à court terme par ce déséquilibre structurel, les mesures prévues ne peuvent être regardées comme dictées par l'urgence. D'autre part, le parti retenu par le Gouvernement consiste en un réaménagement des conditions d'octroi et du montant des allocations, entraînant des effets substantiels



sur la situation des personnes éligibles à une allocation, plutôt qu'en un relèvement des cotisations, le versement par l'État d'une subvention d'équilibre ou la combinaison de ces diverses options. Il relève ainsi d'un choix d'opportunité qui excède la marge d'appréciation dont dispose un Gouvernement chargé de l'expédition des affaires courantes.

Modification du décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux (ADM – 408655 – 10/09/2024)

Le Conseil d'État (section de l'administration) constate que ce projet a pour unique objet de déroger à la règle, inchangée depuis le décret du 29 mai 2008, selon laquelle l'accès à un nouveau cadre d'emplois par voie d'examen professionnel ou inscription sur une liste d'aptitude est subordonné au suivi par les intéressés, à diverses échéances fixées par les statuts particuliers, de formations rendues obligatoires par le décret. Afin qu'un fonctionnaire n'ayant pas satisfait à ces obligations en temps voulu puisse être néanmoins promu, il permet la prise en compte de formations suivies par l'intéressé postérieurement aux échéances fixées par les statuts.

D'une part, le Conseil d'État observe que ce projet, qui assouplit les conditions d'accès à un grade, même s'il répond à une demande de collectivités territoriales, ne revêt, en l'état des éléments d'appréciation qui lui sont soumis, aucun caractère d'urgence. D'autre part, eu égard à l'importance de son effet sur la situation personnelle des intéressés et la gestion des cadres d'emplois, la mesure envisagée introduit une modification de l'état du droit dont la portée excède la marge d'initiative dont dispose un Gouvernement chargé de l'expédition des affaires courantes.

Création des services de défense et de sécurité académiques (ADM – 408960 – 10/12/2024)

Le Conseil d'État (section de l'administration) estime que, d'une part, les mesures prévues ne peuvent être regardées comme dictées par l'urgence et, d'autre part, qu'elles apportent à l'organisation des services académiques des modifications qui, par leur portée, excèdent la marge d'appréciation dont dispose un Gouvernement chargé de l'expédition des affaires courantes.

Création d'échelons fonctionnels dans certains corps de France Télécom et de La Poste et fixant les conditions d'accès à ces échelons pour les fonctionnaires de ces corps détachés sur des emplois supérieurs de ces entreprises (ADM – 408976 – 10/12/2024)

Le Conseil d'État (section de l'administration) estime que la création d'échelons fonctionnels dans certains corps de fonctionnaires de La Poste et France Telecom accessibles aux seuls fonctionnaires détachés sur des emplois supérieurs de ces entreprises selon des conditions statutaires modifiées, telle qu'envisagée par le Gouvernement dans l'objectif d'améliorer le montant de la pension de retraite servie à ces personnels, ne relève pas de l'expédition des affaires courantes.

D'une part, en effet, la situation à laquelle il s'agit de remédier, à savoir que les cadres supérieurs de France Telecom et La Poste détachés sur des emplois supérieurs perdent le bénéfice des rémunérations correspondant à l'échelle indiciaire de l'emploi supérieur occupé au moment de leur départ en retraite car leur pension



de retraite est calculée sur l'indice détenu dans leur grade et non sur celui détenu dans l'emploi supérieur, quoique dénoncée par les organisations syndicales, est ancienne. Les mesures prévues ne peuvent être regardées comme dictées par l'urgence. D'autre part, le parti retenu par le Gouvernement consiste en la création d'échelons fonctionnels supplémentaires dans les corps d'origine de ces personnels et en la fixation de conditions pour y accéder. Il relève ainsi d'un choix d'opportunité qui excède la marge d'appréciation dont dispose un Gouvernement chargé de l'expédition des affaires courantes.

Création au 1^{er} janvier 2025 de l'établissement public Mobilier national – Musée national de céramique – Musée national Adrien Dubouché – Manufactures nationales de Sèvres, des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie – Atelier de recherche et de création – Ateliers de dentelles d'Alençon et du Puy-en-Velay (ADM – 408944 – 17/12/2024)

Le Conseil d'État (section de l'administration) estime que les dispositions prévues ne peuvent être regardées comme dictées par l'urgence et qu'elles apportent à l'organisation des établissements publics en cause des modifications qui, par leur portée, excèdent la marge d'appréciation dont dispose un Gouvernement chargé de l'expédition des affaires courantes.

Conditions d'octroi et de renouvellement de la disponibilité pour raisons de santé des fonctionnaires civils de l'État (ADM – 408959 – 10/12/2024)

Le Conseil d'État (section de l'administration) estime que, d'une part, la mesure prévue ne peut être regardée comme dictée par l'urgence et, d'autre part, n'étant pas une mesure d'application mais intervenant uniquement dans la perspective de la mise en œuvre de l'accord interministériel du 20 octobre 2023, qu'elle introduit une modification de l'état du droit dont la portée excède la marge d'initiative dont dispose un Gouvernement chargé de l'expédition des affaires courantes.

Création de l'École nationale supérieure d'architecture (ENSA) de La Réunion, (ADM – 409009 – 17/12/2024)

Le Conseil d'État (section de l'administration) estime que la situation à laquelle il s'agit de remédier par ce projet, à savoir l'absence d'école autonome d'architecture outre-mer, est ancienne et, par ailleurs, que le projet de transformation en école autonome de l'école d'architecture de la Réunion, créée il y a trente-cinq ans sous la forme d'une antenne de l'École nationale supérieure d'architecture de Montpellier, est apparu en 2015, de sorte que les mesures prévues ne peuvent être regardées comme dictées par l'urgence. D'autre part, il estime que le parti retenu par le Gouvernement consiste en la transformation d'une antenne en un établissement public autonome : il relève ainsi d'un choix d'opportunité en ce qui concerne l'organisation administrative la plus adaptée pour atteindre l'objectif poursuivi, choix qui excède la marge d'appréciation dont dispose un Gouvernement chargé de l'expédition des affaires courantes.

Modification des règles statutaires applicables aux ingénieurs et aux personnels techniques de formation et de recherche relevant du ministre chargé de l'agriculture (ADM – 408989 – 17/12/2024)



Le Conseil d'État (section de l'administration) estime que les mesures proposées en vue d'améliorer le déroulement de carrière des ingénieurs de recherche et des ingénieurs d'études relevant du ministre chargé de l'agriculture, telles la fusion des deux premiers grades du corps des ingénieurs de recherche, la définition de nouvelles conditions de promotion dans les grades de ce corps et la création d'une nouvelle voie de promotion interne au grade d'ingénieur d'études hors classe, ne relèvent pas de l'expédition des affaires courantes.

Conditions requises pour l'accès au temps partiel de certains agents de la fonction publique (ADM – 408973 – 17/12/2024)

Le Conseil d'État (section de l'administration) estime que, d'une part, les mesures prévues, qui vont sur certains points largement au-delà de ce qu'implique la transposition de la directive (UE) 2019/1158 du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants, ne peuvent être regardées comme dictées principalement par l'urgence tenant à assurer la transposition de cette directive et, d'autre part, introduisent une modification de l'état du droit dont la portée excède la marge d'initiative dont dispose un Gouvernement démissionnaire chargé de l'expédition des affaires courantes.

Adhésion de nouveaux établissements-composantes à l'Université Paris sciences et lettres (Université PSL) et modifiant ses statuts (ADM – 409010 – 17/12/2024)

Le Conseil d'État (section de l'administration) estime que la modification du périmètre de l'Université PSL par l'adjonction de deux nouveaux établissements-composantes et les modifications statutaires qu'emporte une telle opération ne relèvent pas de l'expédition des affaires courantes.

Application de l'article 19 de la loi visant à donner à la Douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces (FIN – 408859 – 17/12/2024)

Saisi d'un projet de décret portant application de l'article 19 de la loi du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces, le Conseil d'État (section des finances) relève que cette disposition législative, dont le projet de décret prévoit les modalités d'application, vise à donner à la Douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces et a instauré à titre expérimental la possibilité pour certains agents de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), spécialement habilités par le ministre chargé des Douanes, de procéder à une exploitation élargie des données recueillies par les dispositifs de lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation. Aux termes du III de cet article 19, l'entrée en vigueur de l'expérimentation est conditionnée par la prise de ce décret, qui autorise le traitement et en détermine les modalités. Compte tenu de son objet et des modifications qu'il emporte sur le régime juridique existant et de l'absence d'urgence, le Conseil d'État estime que les mesures ainsi prévues ne relèvent pas de l'expédition des affaires courantes.

Durée de l'autorisation d'exploitation commerciale (FIN – 409054 – 17/12/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif à la durée de l'autorisation d'exploitation commerciale, le Conseil d'État (section des finances) relève que ce projet prévoit de modifier les dispositions du code de commerce relatives à la durée de l'autorisation



d'exploitation commerciale. Estimant qu'il produit ainsi des effets pérennes à l'égard des acteurs économiques concernés tout en ne revêtant aucun caractère d'urgence, le Conseil d'État estime qu'il ne relève pas de l'expédition des affaires courantes.

Organisation des services de l'État dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (INT – 408915 – 10/12/2024)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) était saisi d'un projet de décret relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, apportant au [décret n° 2009-906 du 24 juillet 2009](#) relatif aux pouvoirs du représentant de l'État, à l'organisation et à l'action des services de l'État à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin et [au décret n° 2009-907 du 24 juillet 2009](#) relatif aux services de la préfecture de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin les modifications nécessaires pour que le Gouvernement puisse nommer un représentant de l'État dans ces deux collectivités qui, dorénavant, ne sera plus le préfet de la Guadeloupe.

Selon la fiche d'impact, le Gouvernement entend créer une « préfecture de plein exercice », afin de « répondre à une demande forte des élus locaux de ne plus dépendre des services de l'État en Guadeloupe ». Le Conseil d'État considère qu'il ne lui appartient pas de remettre en cause l'objectif ainsi poursuivi, qui relève d'un choix d'opportunité. Il recommande cependant au Gouvernement d'évaluer les bénéfices concrètement attendus de ce changement. Toutefois, il estime que la mesure envisagée, qui ne présente aucune urgence, relève d'un choix d'opportunité qui excède la marge d'appréciation dont dispose un Gouvernement chargé de l'expédition des affaires courantes.

Diverses mesures en matière de retraite (SOC – 409012 – 11/12/2024)

Saisi d'un projet de décret consistant notamment à réviser les règles de détermination du salaire moyen servant de base au calcul de la pension de retraite s'agissant de la prise en compte des indemnités journalières versées au titre de la maternité, le Conseil d'État (section sociale) estime que ses dispositions ne relèvent pas de l'expédition des affaires courantes. En effet, ces nouvelles règles introduisent, pour les assurés concernés, une modification des droits à pension qui résulteront de la prise en compte de leurs revenus, dont la portée excède la marge d'initiative dont dispose un Gouvernement chargé de l'expédition des affaires courantes et qui ne revêtent aucun caractère d'urgence.

Permanence des soins en établissements de santé (SOC – 408992 – 09/12/2024)

Le Conseil d'État (section sociale) estime que ce texte ne relève pas de l'expédition des affaires courantes. Il observe que ce texte modifie les dispositions réglementaires relatives à la planification territoriale de la permanence des soins en établissement en application de l'article 17 de la loi du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels. Il constate que la publication du décret ne revêt pas un caractère d'urgence dès lors que la publication des schémas régionaux de permanence des soins et la nécessité subséquente d'attribuer les lignes de garde et astreintes qu'ils identifient, n'interviendront pas avant la fin du premier semestre 2025. Il estime par ailleurs que, bien que le décret



concerne une activité nécessaire au bon fonctionnement du système de santé et comporte majoritairement des dispositions de nature procédurale, il apporte à un régime juridique des modifications à vocation pérenne, susceptibles d'avoir des effets significatifs sur la politique concernée, dans un cadre où le législateur a laissé une marge d'appréciation substantielle au pouvoir réglementaire pour déterminer les modalités d'application de la loi.

Système d'information de France Travail et diverses dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel dans le champ de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle (SOC – 408975 – 17/12/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif au système d'information de l'opérateur France Travail et portant diverses dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel dans le champ de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle en lien avec la mise en œuvre de la réforme de France Travail issue de la loi pour le plein emploi de décembre 2023, le Conseil d'État (section sociale) observe que, eu égard aux marges d'appréciation laissées au pouvoir réglementaire par le législateur pour déterminer les finalités des traitements, les catégories et la durée de conservation des données enregistrées, ainsi que les modalités d'accès, d'alimentation et de transmission des données qu'ils contiendront, le texte envisagé introduit une modification de l'état du droit dont la portée excède la marge d'initiative dont dispose un Gouvernement chargé de l'expédition des affaires courantes.

■ **Relèvent de l'expédition des affaires courantes :**

En revanche ont été regardés comme relevant de l'expédition des affaires courantes les projets de décret suivants.

Mesure et réduction des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes dans la fonction publique hospitalière (ADM – 408626 – 10/09/2024)

À l'occasion de l'examen de ce projet, le Conseil d'État (section de l'administration) constate que le texte est pris pour l'application des articles L. 132-9-3 à L. 132-9-5 du code général de la fonction publique et que la part d'appréciation que comportent ses dispositions, de nature technique et procédurale, est faible : il s'agit, pour l'essentiel, de définir les indicateurs d'écarts de rémunération à utiliser, de fixer les modalités de transmission et de publication des informations relatives à ces indicateurs, aux objectifs de progression et aux actions entreprises et de préciser les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre, le cas échéant, les sanctions prévues par la loi. Il relève également que ce texte ne fait que reprendre, pour la fonction publique hospitalière, sans s'en écarter sensiblement, les dispositions déjà prises en application des mêmes articles législatifs pour les deux autres versants de la fonction publique (décret n° 2023-1136 du 5 décembre 2023 relatif à la mesure et à la réduction des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes dans la fonction publique de l'État et décret n° 2024-801 du 13 juillet 2024 relatif à la mesure et à la réduction des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes dans la fonction publique territoriale). Il estime que ce projet de décret relève donc de l'expédition des affaires courantes.



Seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence préalables pour les marchés de travaux (ADM – 409119 – 18/12/2024)

Le Conseil d'État (section de l'administration) considère que le maintien pour une année supplémentaire, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2025, du dispositif transitoire élevant à 100 000 euros le seuil de dispense des obligations de publicité et de mise en concurrence préalables pour les marchés publics de travaux présente un caractère d'urgence de nature à faire entrer cette mesure dans la catégorie des affaires courantes, à la différence des autres dispositions du projet de décret, scindées en un décret distinct (ADM – 409053 – 18/12/2024), portant diverses mesures de simplification du droit de la commande publique, qui réforment le droit de la commande publique et dont la portée excède la marge d'initiative dont dispose un Gouvernement démissionnaire chargé de l'expédition des affaires courantes.

Modification du décret n° 2020-924 du 29 juillet 2020 autorisant à titre expérimental un relèvement du plafond des microcrédits professionnels dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie (FIN – 408628 – 27/08/2024)

Le décret du 29 juillet 2020 autorisant à titre expérimental un relèvement du plafond des microcrédits professionnels dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, qui porte, dans ces collectivités, à 15 000 euros le plafond de 12 000 euros applicable en métropole, a prévu une durée d'expérimentation de quatre ans, courant du 1^{er} septembre 2020 au 31 août 2024. Saisi d'un projet de décret prolongeant de six mois cette durée, le Conseil d'État (section des finances) estime que ce texte relève de la catégorie de ceux susceptibles d'être pris par un Gouvernement en charge d'expédier les affaires courantes, en raison de son objet. En effet, la prorogation pour une brève durée de l'expérimentation relevant le seuil du microcrédit en outre-mer, dans l'attente qu'un Gouvernement de plein exercice décide soit de pérenniser ce plafond de 15 000 euros outre-mer, soit de le généraliser à l'ensemble du territoire de la République, soit, enfin, de l'abandonner, vise à maintenir le *statu quo* en matière de micro crédit outre-mer, dans un contexte marqué par des difficultés d'accès au financement bancaire dans les territoires concernés, et relève donc de l'expédition des affaires courantes.

Agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » régi par l'article L. 3332-17-1 du code du travail (FIN – 409067 – 17/12/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif à l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » et aux placements collectifs assimilés régis par l'article L. 3332-17-1 du code du travail, le Conseil d'État (section des finances) constate que ce projet de texte prévoit les modalités d'application du a) du 1^o du IV de l'article 3 de la loi du 13 juin 2024 visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France, qui a modifié les règles, prévues au III de l'article L. 3332-17-1 du code du travail, selon lesquelles des placements collectifs peuvent être « assimilés » aux entreprises solidaires d'utilité sociale agréées en application de ce même article. Ces dispositions, issues de la loi du 13 juin 2024 dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 2025, prévoient que bénéficient de ce régime d'assimilation les placements collectifs



« dont l'actif est composé pour au moins 50 % de titres émis par des entreprises solidaires d'utilité sociale (...) ou par des entreprises qui leur sont assimilées sur le fondement du droit européen ». Il relève que le projet de décret, en ce qu'il définit les modalités d'application d'un régime juridique déjà en vigueur mais qui sera modifié au 1^{er} janvier 2025, comporte des dispositions nécessaires à la poursuite de ce dispositif dans un cadre juridique adapté. Par suite, il estime que l'exigence qui s'attache à garantir la continuité du régime en cause dans des conditions suffisantes de sécurité juridique justifie que l'entrée en vigueur des dispositions réglementaires concernées intervienne à la même date que celle des dispositions de la loi du 13 juin 2024 pour l'application desquelles ce décret est pris, soit le 1^{er} janvier 2025. Les mesures prévues par ce projet de décret relèvent donc de l'expédition des affaires courantes, compte tenu de l'urgence qui s'y attache.

Application de l'article 138 de la loi de finances pour 2024 (FIN – 409038 – 17/12/2024)

Le Conseil d'État (section des finances) est saisi d'un projet de décret pris pour l'application de l'article 138 de la loi de finances pour 2024, qui institue à compter de 2024 un prélèvement sur les recettes de l'État permettant de verser une compensation aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui satisfont, notamment, à la condition d'enregistrer d'une année sur l'autre une perte importante ou exceptionnelle de base de taxe foncière sur les propriétés bâties afférente aux entreprises.

Il constate en premier lieu que la publication de ce projet de décret au *Journal officiel* avant le 31 décembre 2024 était indispensable pour permettre aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés par ce nouveau dispositif de bénéficier, au plus tard en 2025, de la compensation financière prévue par le législateur, compensation qui a déjà pu être budgétée par certaines collectivités territoriales pour l'exercice 2024 conformément à l'article 138 de la loi de finances pour 2024 susmentionné. Dès lors, ce projet de décret devait être regardé comme urgent. Il relève en second lieu que ce projet, dont les dispositions sont de nature technique et procédurale, ne comporte qu'une part d'appréciation limitée et reprend, pour l'essentiel, des dispositions déjà adoptées par le pouvoir réglementaire pour les mécanismes déjà existants de compensation aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre des pertes importantes ou exceptionnelles de ressources de contribution foncière des entreprises (CFE) et d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER). Il estime en conséquence que ce projet de décret n'excède pas ce qui relève de l'expédition des affaires courantes.

Prix de vente et marges de certains produits à Mayotte (FIN – 409115 – 18/12/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif aux prix de vente et aux marges de certains produits à Mayotte, le Conseil d'État (section des finances) relève que ce projet de texte vise à faire face à une situation d'extrême urgence sur le territoire de Mayotte. À ce titre, il estime qu'il relève de l'expédition des affaires courantes.



Reconnaissance des qualifications professionnelles pour l'exercice de la profession d'assistant de régulation médicale (SOC – 409001 – 10/12/2024)

Le Conseil d'État (section sociale) estime que ce texte relève de l'expédition des affaires courantes. Il considère en effet qu'il se borne à transposer, à la situation des assistants de régulation médicale, le mécanisme de reconnaissance des qualifications professionnelles défini par la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Il estime que ce projet, dont les dispositions sont de nature technique et procédurale et sont encadrées par ces dispositions européennes, ne comporte qu'une faible part d'appréciation. Il observe en outre que ce projet reprend, pour l'essentiel, des dispositions déjà adoptées pour les autres professions paramédicales.

Expérimentation prévue à l'article 50 de la loi n° 2023-1250 de financement de la sécurité sociale pour 2024 (SOC – 408942 – 09/12/2024)

Le Conseil d'État (section sociale) estime que ce texte relève de l'expédition des affaires courantes. Il observe en effet que le texte soumis à son examen a pour objet de préciser les modalités de mise en œuvre et d'évaluation d'une expérimentation dont l'objet, le champ et la durée sont précisément définis par la loi. Si la publication du décret ne revêt pas un caractère d'urgence, dès lors que la disposition législative est en vigueur depuis près d'une année et que la même expérimentation aurait pu être réalisée, sans l'intervention d'un décret, sur le fondement de l'article L. 162-31-1 du code de la sécurité sociale, il considère cependant que l'intervention du décret ne crée pas de modifications substantielles ni pérennes au cadre juridique qui régit les établissements concernés et leurs activités et contient des dispositions de nature technique et procédurale, limitées au champ et au temps de l'expérimentation. Il n'excède donc pas la marge d'appréciation dont dispose un Gouvernement chargé de l'expédition des affaires courantes.



3. Sélection d'avis rendus en 2024

3.1. Actes législatifs et administratifs

3.1.1. Accords internationaux

■ Accords relevant du champ de l'article 53 de la Constitution

Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à l'apprentissage transfrontalier (FIN – 408077 – 05/03/2024)

Examinant un projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à l'apprentissage transfrontalier, le Conseil d'État (section des finances) estime que cet accord entre dans les prévisions du premier alinéa de l'article 53 de la Constitution aux termes duquel « *les traités (...) qui modifient des dispositions de nature législative, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi* ». La notion de traité « *qui modifie des dispositions de nature législative* » doit en effet être interprétée dans le sens que la ratification ou l'approbation de tout traité ou accord portant sur des matières relevant en droit interne du domaine de la loi doit faire l'objet d'une autorisation législative, y compris dans l'hypothèse où, en l'état, la législation en vigueur en France satisfait à toutes les obligations résultant du traité ou de l'accord dont il s'agit sans qu'il soit besoin de la modifier ou de la compléter (cf. CE, avis d'Assemblée générale du 9 février 1984, n° 334654 ; CE, Ass., 5 mars 2003, n° 242860, *Aggoun*, rec.). En l'espèce, le Conseil d'État relève, d'une part, que deux des stipulations de l'accord renvoient à des articles du code français du travail dans leur version en vigueur à une date déterminée et, d'autre part, que d'autres stipulations fixent des règles correspondant à celles prévues par le code du travail. Par suite, le législateur national perdra la possibilité de modifier ces dispositions du droit national dans le champ d'application de cet accord ; l'approbation de ce dernier nécessite donc l'intervention d'une loi.

Réserves formulées avant le dépôt d'un projet de loi autorisant l'approbation d'un accord international – Nécessité d'en informer le Parlement (FIN – 408264 – 06/06/2024)

Le Conseil d'État (section des finances) a été saisi d'un projet de loi autorisant la ratification de la convention n° 155 de l'Organisation internationale du travail sur la sécurité et la santé des travailleurs, adoptée le 22 juin 1981 à Genève. Cette convention prévoit la possibilité pour les États membres d'exclure de son application,



en tout ou partie, d'une part, des branches particulières d'activité économique lorsque cette application « *soulève des problèmes spécifiques revêtant une certaine importance* » et, d'autre part, des catégories limitées de travailleurs pour lesquelles il existe des « *problèmes particuliers d'application* ». Le Conseil d'État relève que de telles exclusions sont nécessaires pour tenir compte de l'absence, à l'article 13 de la convention, de toute exception et adaptation au droit de retrait reconnu aux travailleurs en cas de péril imminent et grave pour leur vie ou leur santé, alors qu'en droit interne, les nécessités de certaines fonctions ont conduit à exclure ce droit ou à en encadrer restrictivement l'exercice. Prenant acte de ce que le Gouvernement entend formuler des réserves en ce sens, il estime que les réserves en question n'ont pas à faire l'objet de dispositions législatives particulières au sein du projet de loi autorisant sa ratification. Cependant, dès lors qu'en application de l'article 11 de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, lorsque des réserves et déclarations interprétatives sont exprimées avant le dépôt du projet de loi tendant à autoriser la ratification ou l'approbation du traité, elles doivent être présentées dans les documents déposés au Parlement afin d'assurer sa bonne information, le Conseil d'État invite le Gouvernement à compléter en ce sens le document accompagnant le projet de loi de ratification.

Application provisoire d'un accord international – Nécessité d'en informer le Parlement (FIN – 408338 – 02/07/2024)

À l'occasion de l'examen du projet de loi autorisant la ratification de la résolution LP.3(4) qui porte sur un amendement de 2009 à l'article 6 du protocole de Londres de 1996 additionnel à la convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et d'autres matières, le Conseil d'État (section des finances), informé de l'intention du Gouvernement d'appliquer provisoirement cet amendement sans attendre sa ratification par les deux tiers des parties contractantes, a relevé, en premier lieu, que le Gouvernement n'envisage pas, pour autant, d'appliquer provisoirement cet amendement avant que le Parlement n'en autorise la ratification et que la France ne dépose son instrument d'acceptation : ainsi, aucune méconnaissance de l'article 53 de la Constitution ne peut être relevée de ce fait. En second lieu, il a relevé qu'aux termes de l'article 25 de la convention de Vienne sur le droit des traités, « *un traité ou une partie d'un traité s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur : a) si le traité lui-même en dispose ainsi ; ou b) si les États ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière* ». En l'espèce, conformément à cet article 25, les parties au protocole ont adopté en 2019 la résolution LP.5(14) relative à l'application provisoire de l'amendement de 2009 à l'article 6 de ce même protocole. Cette résolution permet aux parties en ayant fait la déclaration auprès du secrétariat de l'Organisation maritime internationale (OMI) d'appliquer provisoirement l'amendement. Par suite, le Conseil d'État estime que le Gouvernement pourra appliquer provisoirement l'amendement lorsque le Parlement en aura autorisé la ratification et que la France aura fait une déclaration en ce sens auprès du secrétariat de l'OMI. Il estime cependant nécessaire d'informer le Parlement de l'intention du Gouvernement de procéder à une application provisoire de l'amendement et prend acte de ce que cette intention était mentionnée dans les documents tenant lieu d'étude d'impact sur le projet de loi autorisant cette ratification.



■ Accords ne relevant pas du champ de l'article 53 de la Constitution

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Corée relatif à la mobilité des professionnels et des stagiaires (FIN – 407847 – 23/01/2024)

Le Conseil d'État (section des finances) a examiné un projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Corée relatif à la mobilité des professionnels et des stagiaires. Il a relevé que, si dans sa rédaction initiale, l'accord signé à Paris le 17 septembre 2015 portait sur des matières régies par la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers en France (CESEDA) et aurait, à ce titre, dû faire l'objet d'une ratification par la voie parlementaire, il n'en va pas de même de la nouvelle version de cet accord, tel qu'il a été modifié par le protocole signé à Séoul le 14 avril 2023. D'une part, tant les stipulations concernant l'entrée sur le territoire que celles relatives aux différentes catégories de titres de séjour pouvant être délivrés à des ressortissants de la République de Corée renvoient directement et exclusivement, pour leurs conditions d'application, à la législation interne telle qu'elle résulte du CESEDA. Eu égard à la portée de ce renvoi, l'accord ne saurait être interprété comme susceptible d'instituer au profit des ressortissants coréens entrant dans son champ d'application un droit au séjour présentant un caractère autonome des dispositions législatives du CESEDA relatives aux catégories de titres de séjour. D'autre part, si les stagiaires coréens pourront se voir accorder un titre de séjour d'une durée pouvant aller jusqu'à vingt-quatre mois, ces stipulations ne dérogent pas aux dispositions de l'article L. 426-23 du CESEDA, lesquelles ne prévoient aucune limitation de durée pour cette catégorie de titre de séjour. Elles ne peuvent pas davantage être regardées comme instituant une nouvelle catégorie de titre de séjour au seul motif que la durée maximale de séjour ainsi prévue serait supérieure à celle fixée par les dispositions de droit interne résultant des articles R. 426-16 et R. 426-18 du même code, lesquelles ne sont pas de nature législative. Enfin, la définition du « stagiaire », telle qu'elle résulte des stipulations de l'article 2 de l'accord ne diffère pas en substance de celle posée à l'article L. 426-23 du CESEDA. Par suite, cet accord, faute de porter sur une matière relevant en droit interne du domaine de la loi, n'entre pas dans la catégorie des accords dont l'approbation requiert une autorisation parlementaire en vertu de l'article 53 de la Constitution.

■ Applicabilité des accords internationaux

Privilèges, immunités et facilités octroyées à des organisations internationales, des agences décentralisées de l'Union européenne et à certaines associations ou fondations en application de l'ordonnance n° 2022-533 du 13 avril 2022 – Chambre de commerce internationale (FIN – 407921 – 06/02/2024)

Le Conseil d'État (section des finances) a été saisi d'un projet de décret, pris en application de l'ordonnance du 13 avril 2022 définissant la nature, les conditions et les modalités d'octroi par le Gouvernement de privilèges, immunités et facilités à des organisations internationales, des agences décentralisées de l'Union européenne et à certaines associations ou fondations. Ce projet de décret vise à octroyer à la Chambre de commerce internationale certains privilèges, immunités et facilités. Le



Conseil d'État n'a pu lui donner un avis favorable. En effet, le bénéfice des privilèges, facilités et immunités prévus par l'ordonnance du 13 avril 2022 est soumis, s'agissant des associations et fondations, par son article 11, à la réunion de quatre conditions cumulatives, dont celle, pour l'organisme concerné, de compter parmi ses membres au moins trois États, y compris la France. Aux termes de ce même article 11, le mot « État » désigne, pour son application, notamment : « (...) c) *les établissements ou organismes d'État, dès lors qu'ils sont habilités à accomplir et accomplissent effectivement des actes dans l'exercice de l'autorité souveraine de l'État ; (...)* ». En l'espèce, le Conseil d'État a estimé que CCI France ne pouvait être considéré comme un État pour l'application de ces dispositions. En effet, si CCI France est un établissement public dont les missions sont définies par le législateur et l'activité financée pour partie par un impôt, il demeure, avec l'ensemble des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) dont il constitue la tête, placé sous la tutelle de l'État. Le Conseil d'État a par ailleurs relevé que l'exonération prévue par le projet de décret s'appliquerait à l'ensemble des personnels de l'entité concernée, sans distinction aucune et sans limite de temps, alors que, dans le cas d'une organisation internationale, elle est réservée, en vertu de l'article 3 de l'ordonnance du 13 avril 2022, aux seuls « fonctionnaires ». Enfin, à la différence des agences de l'Union européenne et de nombreuses organisations internationales, les associations ou fondations ne disposent d'aucun mécanisme d'imposition interne pour les membres de leur personnel. Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'État a estimé que l'institution d'exonération d'impôt sur le revenu au profit des membres du personnel de ces associations ou fondations constituerait un privilège exorbitant du droit commun qui n'est pas suffisamment justifié au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi tenant à l'attractivité de la France. Par suite, il a estimé qu'elle serait manifestement contraire au principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques entre les contribuables concernés et les autres contribuables résidant en France. Il a invité, dès lors, le Gouvernement à exclure, à l'avenir, l'exonération en question des privilèges qui seront octroyés à des associations ou fondations et à leur personnel en application de l'ordonnance du 13 avril 2022, par une disposition expresse des décrets concernés.

Privilèges, immunités et facilités octroyées à des organisations internationales, des agences décentralisées de l'Union européenne et à certaines associations ou fondations en application de l'ordonnance n° 2022-533 du 13 avril 2022 – Fonds international pour les médias d'intérêt public (FIN – 408663 – 03/12/2024)

Le Conseil d'État (section des finances), saisi d'un projet de décret pris en application de l'ordonnance du 13 avril 2022 définissant la nature, les conditions et les modalités d'octroi par le Gouvernement de privilèges, immunités et facilités à des organisations internationales, des agences décentralisées de l'Union européenne et à certaines associations ou fondations, qui vise à octroyer certains privilèges, immunités et facilités au Fonds international pour les médias d'intérêt public (IFPIM), n'a pu lui donner un avis favorable que sous réserve que soit exclue des privilèges ainsi octroyés l'exonération d'impôt sur le revenu au titre des traitements et salaires versés en France au dirigeant et à tous les membres du personnel du Fonds. En effet,



ainsi qu'il l'avait indiqué en examinant un précédent projet de décret (FIN – 407921 – 06/02/2024) l'exonération d'impôt sur le revenu prévue au 2° du I de l'article 3 de l'ordonnance et applicable, en vertu du III et du 2° du IV de son article 12, au dirigeant et aux membres du personnel des associations ou fondations remplissant les conditions fixées à l'article 11, qui n'est limitée ni dans le champ des personnes concernées ni dans sa durée ni dans son montant, est manifestement contraire au principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques. Dès lors que le projet de décret aurait eu pour effet d'octroyer le bénéfice d'une telle exonération au dirigeant et aux membres du personnel de l'IFPIM, le Conseil d'État est conduit à mentionner expressément, dans le projet de décret, que l'application des privilèges énoncés par l'ordonnance n'emportera pas l'exonération d'impôt sur le revenu prévue par l'article 3 de ce texte.

3.1.2. Actes législatifs

■ Loi d'habilitation

Mesures excédant le champ d'habilitation prévu par le législateur (FIN – 408648 – 14/10/2024)

Les dispositions du III de l'article 6 de la loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole ont habilité le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, certaines mesures relevant du domaine de la loi afin d'« *adapter les dispositions du code monétaire et financier et, le cas échéant, d'autres codes ou lois pour assurer, à l'entrée en application du règlement (UE) 2023/1114 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les marchés de crypto-actifs (...), leur cohérence et leur conformité au même règlement* », ce dernier règlement étant dénommé « MiCA ». Saisi d'un projet d'ordonnance relatif aux marchés de crypto-actifs, le Conseil d'État (section des finances) constate que plusieurs dispositions du projet d'ordonnance excèdent le champ de l'habilitation ainsi donnée par le législateur. Il écarte, en premier lieu, des dispositions visant à préciser le régime juridique applicable aux opérations sur titres financiers inscrits au moyen d'une technologie des registres distribués, dès lors que ces crypto-actifs sont exclus du champ d'application du règlement MiCA. En second lieu, il écarte les dispositions visant à permettre la constitution d'actifs numériques en tant que garanties d'obligations financières et celles instituant un régime de nantissement des actifs numériques, dès lors que le règlement MiCA ne régit pas les garanties constituées au moyen d'actifs numériques ou portant sur de tels actifs, ni n'implique que le droit national prévoit de tels dispositifs de garanties ou de nantissement.



3.1.3. Validité des actes

■ Domaines respectifs de la loi et du règlement

Protection de l'identité des agents des douanes participant à des contrôles en matière de contributions indirectes – Possibilité de délégation de signature pour la délivrance de l'autorisation de recours à ce dispositif (FIN – 408003 – 27/02/2024)

Saisi d'un projet de décret pris pour l'application de l'article L. 286 BA du livre des procédures fiscales ayant pour objet de préciser les modalités d'application du dispositif de protection légale de l'identité des agents des douanes lorsqu'ils agissent en matière de contributions indirectes, le Conseil d'État (section des finances) estime qu'un décret en Conseil d'État peut prévoir la possibilité, pour les autorités nominativement habilitées par la loi à délivrer l'autorisation d'anonymisation à un agent des douanes – en l'occurrence le directeur du service déconcentré ou du service à compétence nationale dans lequel l'agent est affecté – de déléguer leur signature pour accorder une telle autorisation. En revanche, il rappelle que l'autorisation d'anonymisation devait, pour permettre un juste équilibre entre la protection des agents et la sauvegarde des droits de la défense des parties à la procédure et prévenir le risque de multiplication de délivrances injustifiées de ces autorisations, être délivrée par un responsable hiérarchique d'un niveau suffisamment élevé. Par suite, il estime nécessaire d'encadrer la délégation de signature permise par le IV de l'article R. * 286 BA-1 du livre des procédures fiscales créé par le décret qui lui est soumis, en prévoyant que les responsables des services déconcentrés ne pourront déléguer leur signature qu'à des agents détenant un grade au moins équivalent à celui de directeur des services douaniers ou un grade équivalent.

Incompétence négative du législateur – Répartition des produits des taxes afférentes aux laboratoires géologiques et aux centres de stockage de déchets radioactifs – Renvoi à un arrêté du ministre chargé de l'énergie (AG/FIN – 408650 – 03/10/2024)

Le Conseil d'État a été saisi, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025, d'un article relatif à la répartition des produits des taxes afférentes aux laboratoires géologiques et aux centres de stockage de déchets radioactifs. Le II de cet article crée un dispositif temporaire venant déroger aux dispositions de l'article L. 542-11-1 du code de l'environnement relatives aux modalités d'affectation du produit du tarif d'accompagnement de la taxe sur les installations nucléaires de base relevant du secteur énergétique et assimilées. Il prévoit qu'une fraction, déterminée par décret, des parts du produit du tarif d'accompagnement revenant aux départements sur le territoire desquels est situé tout ou partie du périmètre d'un laboratoire souterrain défini à l'article L. 542-9 du code de l'environnement et sur le territoire desquels n'est pas situé tout ou partie du périmètre d'un centre de stockage en couche géologique profonde défini à ce même article L. 542-9 peut être reversée aux communes relevant des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre du département sur le territoire desquels est situé l'accès principal aux installations souterraines d'un laboratoire souterrain. La répartition de cette fraction entre les communes est fixée par arrêté du ministre chargé de l'énergie. Le Conseil d'État a relevé que ce dispositif n'encadre aucunement les modalités de répartition entre les

communes éligibles de la fraction du produit du tarif d'accompagnement, en méconnaissance des dispositions de l'article 34 de la Constitution, et l'a, par suite, écarté.

Incompétence négative du législateur – Détermination du tarif de l'accise sur l'électricité par renvoi à un arrêté du ministre chargé du budget (CP/FIN – 408650 – 08/10/2024)

Le Conseil d'État a été saisi, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025, d'un article visant à modifier les tarifs de l'accise sur l'électricité à compter du 1^{er} février 2025, date d'expiration du volet fiscal du « bouclier tarifaire ». Ce projet d'article prévoyait notamment que les tarifs d'accise sur l'électricité tels que fixés par ce texte pourront faire l'objet d'une majoration, déterminée par arrêté du ministre chargé du budget, comprise entre 5 euros/MWh et 25 euros/MWh. Relevant qu'en raison de l'ampleur de la fourchette ainsi définie, le projet d'article était susceptible de se heurter à un risque d'incompétence négative du législateur, le Conseil d'État recommande au Gouvernement d'encadrer davantage les conditions dans lesquelles cette modulation pouvait être opérée, en prévoyant qu'elle devra s'inscrire dans un objectif de limitation de l'évolution des tarifs réglementés de vente d'électricité mentionnés au 2^o de l'article L. 337-1 du code de l'énergie.

Prorogation de l'expérimentation du relèvement du plafond des microcrédits professionnels dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie – Conséquences à tirer de l'absence d'évaluation du dispositif expérimental, en méconnaissance du décret faisant l'objet de la prorogation (FIN – 408628 – 27/08/2024)

Saisi d'un projet de décret prorogeant pour six mois l'expérimentation du relèvement du plafond des microcrédits professionnels dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie autorisée par l'article 4 du décret n° 2020-924 du 29 juillet 2020 pour une durée de 4 ans du 1^{er} septembre 2020 au 31 août 2024, le Conseil d'État (section des finances) relève que ces dispositions prévoyaient qu'« *au plus tard quatre mois avant son terme, l'expérimentation fait l'objet d'un rapport d'évaluation par le ministre chargé de l'économie* ». Il constate que si le Gouvernement dispose de rapports d'étapes annuels établis par l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), le rapport prévu par l'article 4 de ce décret n'a pas été réalisé. Or, lorsqu'un décret organisant une expérimentation a prévu un rapport d'évaluation préalablement à la pérennisation du dispositif, une autorité administrative étant tenue de se conformer aux dispositions réglementaires légalement édictées qui fixent les règles de forme et de procédure selon lesquelles elle doit exercer ses compétences, le moyen tiré de la méconnaissance de l'obligation d'évaluation, soulevé contre le décret pérennisant le dispositif, est opérant (CE, 11 octobre 2017, *Syndicat éducation populaire – UNSA*, n° 403855). Cependant, le Conseil d'État estime que la prorogation d'une expérimentation n'est pas de même nature qu'une pérennisation de celle-ci, qui traduit le passage à un état permanent du droit, de sorte que, pour regrettable qu'elle soit, l'absence d'évaluation n'était pas de nature à faire obstacle à cette prorogation ni à entacher le décret modificatif d'illégalité.



Principes généraux du droit – Égalité devant la loi – Absence de « discrimination à rebours » – Dispositions exemptant les influenceurs relevant de la compétence d'un autre État membre des interdictions et obligations applicables en France afin de mettre le droit national en conformité avec la directive 2000/31/CE (FIN – 408682 – 22/10/2024)

La loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 impose aux personnes exerçant l'activité d'influence commerciale par voie électronique diverses interdictions et obligations dans un objectif de protection du consommateur. Or, le paragraphe 3 de l'article 4 de la directive 2000/31/CE, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans son arrêt du 9 novembre 2023, *Google Ireland Limited e. a.*, C-376/22, s'oppose à ce qu'un État membre édicte des mesures générales et abstraites visant une catégorie de services donnés de la société de l'information décrite en des termes généraux et s'appliquant indistinctement à tout prestataire de cette catégorie de services établi dans un autre État membre. Afin d'assurer la conformité de la loi du 9 juin 2023 avec cette directive, le Conseil d'État (section des finances) a été saisi d'un projet d'ordonnance prévoyant que les dispositions relevant de son domaine coordonné ne sont pas applicables aux influenceurs établis dans un autre État membre, tout en instaurant un mécanisme de réaction permettant aux autorités françaises de rendre applicables à un tel influenceur les dispositions pertinentes, sous peine des sanctions afférentes, lorsque les conditions prévues par l'article 4 de cette directive sont remplies. Dès lors, d'une part, que cette différence de traitement est justifiée par la nécessité de respecter le droit de l'Union européenne, d'autre part, qu'il existe une différence de situation, au regard de l'objet de la loi, entre les influenceurs établis en France ou dans un État tiers et ceux établis dans un autre État membre, et, en tout état de cause, qu'il n'en découle pas une dénaturation de l'objet initial de la loi, le Conseil d'État estime que cette différence de traitement ne constituait pas une « discrimination à rebours » qui méconnaîtrait le principe d'égalité.

Actes et respect de la hiérarchie des normes – Validité des actes administratifs – Instruction des demandes – Dématérialisation des procédures en matière d'armes (INT – 408257 – 14/05/2024)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret portant diverses mesures dans le domaine des armes, a donné un avis favorable aux dispositions sur la dématérialisation des procédures concernant les armes trouvées ou héritées et la poursuite de la dématérialisation des démarches en matière d'armes dans le système d'information sur les armes (SIA), assorties de la mise en place d'un dispositif d'accompagnement pour les personnes qui ne sont pas en mesure de recourir aux procédures dématérialisées, pour les motifs suivants.

Selon [l'article R. 312-91 du code de la sécurité intérieure](#), tout détenteur d'armes à feu portatives relevant de catégories fixées par arrêté du ministre de l'intérieur doit ainsi procéder à la création d'un compte individualisé dans le SIA. Cette obligation a été instituée par le [décret n° 2022-144 du 8 février 2022](#). Le projet de décret met en place, pour les personnes qui détiennent des armes trouvées voire héritées et souhaitent les conserver, une procédure dématérialisée imposant la création d'un compte individualisé dans le SIA. Il prévoit la mise en place, selon des modalités précisées par arrêté, d'un dispositif d'accompagnement pour les personnes qui ne



sont pas en mesure de procéder elles-mêmes à la création d'un compte individualisé dans le SIA. Doivent dès lors participer à ce dispositif les bureaux compétents des préfectures, les maisons France Services, les fédérations de chasse, de tir sportif et de ball-trap, les armuriers et éventuellement les buralistes ou la Poste.

Le Conseil d'État a considéré que ces dispositions étaient conformes à la jurisprudence en matière de dématérialisation des procédures (CE, Sect., 3 juin 2022, *Conseil national des barreaux*, n° [452798](#), rec., et CE, 31 octobre 2023, *M. B.*, n° [471537](#), rec.). Selon cette jurisprudence, le pouvoir réglementaire peut édicter une obligation de recourir à un téléservice pour accomplir une démarche administrative, notamment demander la délivrance d'une autorisation, à la condition de permettre l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits. Il doit ainsi tenir compte de l'objet du service, du degré de complexité des démarches administratives en cause et de leurs conséquences pour les intéressés, des caractéristiques de l'outil numérique mis en œuvre ainsi que de celles du public concerné, notamment de ses difficultés dans l'accès aux services en ligne ou dans leur maniement. Dans certains cas, le pouvoir réglementaire doit mettre en place un dispositif d'accompagnement, au bénéfice des personnes qui ne disposent pas d'un accès aux outils numériques ou qui rencontrent des difficultés soit dans leur utilisation, soit dans l'accomplissement des démarches administratives, voire offrir une solution de substitution non dématérialisée, pour le cas où certains demandeurs, malgré le dispositif d'accompagnement, se heurteraient à l'impossibilité de recourir au téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement. En l'espèce, eu égard aux critères ainsi rappelés, le Conseil d'État a considéré qu'un dispositif d'accompagnement était suffisant pour faciliter l'accès au SIA et la création d'un compte individualisé, sans qu'il soit besoin de prévoir une solution de substitution, dès lors que, compte tenu de l'objet des démarches administratives concernées, n'est pas en cause ici la garantie de l'exercice effectif des droits des personnes concernées.

Actes législatifs et administratifs – Validité des actes administratifs – Création par voie réglementaire d'une incompatibilité à l'exercice de la profession d'avocat portant une atteinte excessive à la liberté d'exercice de la profession (INT – 409060 – 17/12/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif à la déontologie et à la discipline des avocats, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable, sous réserve de la disjonction de l'article 15 du projet du Gouvernement, qui procède à une réécriture de [l'article 32 du code de déontologie des avocats](#), fixant les conditions dans lesquelles un ancien fonctionnaire peut conclure et plaider contre son ancien employeur public. Cette disjonction repose sur les motifs suivants.

L'édiction par le pouvoir réglementaire du code de déontologie des avocats trouve sa limite dans les droits et libertés garantis aux avocats et dans les règles essentielles de l'exercice de la profession. Il en résulte que ce code ne peut légalement fixer des prescriptions nouvelles qui mettent en cause la liberté d'exercice de la profession d'avocat ou les règles essentielles qui la régissent et qui n'auraient aucun fondement dans les règles législatives qui lui sont applicables.



Sans modifier la durée d'incompatibilité de cinq ans prévue par l'article 32 du code de déontologie des avocats, le Gouvernement prévoit d'étendre largement son champ d'application, sans qu'une justification suffisante ait été présentée au Conseil d'État : d'une part, au-delà des fonctionnaires, l'incompatibilité s'appliquerait à tout agent public, notamment vacataire ou contractuel, tant pour l'État que les collectivités territoriales, sans aucune prise en compte de la durée préalable d'exercice des fonctions ; d'autre part, l'interdiction de plaider ne serait plus appréciée, pour les agents de l'État, par département ministériel mais pour l'ensemble constitué par l'État et tous ses établissements publics, soit un champ extrêmement large comprenant notamment les établissements publics de santé et les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Or, le Conseil d'État, statuant au contentieux, a jugé (Assemblée, 15 avril 2024, n° 469719, *Département des Bouches-du-Rhône*) pour l'application de la charte de déontologie de la juridiction administrative qui prévoit un délai de deux ans, en principe, pour ne pas juger d'une affaire relevant de l'autorité (département ministériel ou collectivité) où le magistrat avait auparavant exercé des fonctions, qu'un magistrat administratif doit seulement s'abstenir de participer au jugement des 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* ». Une règle d'incompatibilité aussi large que celle qui est proposée par la réécriture de l'article 32 du code de déontologie des avocats porte une atteinte excessive à la liberté d'exercice de la profession. C'est pourquoi il est recommandé au Gouvernement de suggérer au Conseil national des barreaux d'élaborer une réglementation mieux proportionnée, le cas échéant en s'inspirant de la jurisprudence précitée.

Actes et respect de la hiérarchie des normes – Validité des actes administratifs – Refus d'habilitation des agents de l'ARCOM en cas d'incompatibilité des mentions portées au bulletin n° 2 de leur casier judiciaire avec l'exercice des missions – Absence de base légale permettant la délivrance du bulletin à l'ARCOM (INT – 409040 – 03/12/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif à la procédure d'habilitation des agents de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle (ARCOM), le Conseil d'État (section de l'intérieur) y a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

En premier lieu, il recommande au Gouvernement d'achever l'unification des procédures d'habilitation existantes au sein de l'ARCOM. L'examen de ce décret créant une habilitation pour les agents chargés de constater le non-respect de leurs obligations par les sites et plateformes présentant des contenus pornographiques a permis de regrouper trois procédures en une seule. Une deuxième étape intégrant les procédures d'habilitation pour constater les infractions à la police du spectre hertzien (article 78 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication) et les infractions constitutives d'une atteinte à un droit d'auteur ou à un droit voisin par un site internet ([article L. 331-14](#) du code de la propriété intellectuelle) permettrait d'harmoniser l'ensemble des régimes existants.



En deuxième lieu, il constate l'absence de base légale permettant à l'ARCOM de se voir délivrer le bulletin n° 2 du casier judiciaire de ses agents dans le cadre d'une procédure d'habilitation, et retire en conséquence du projet de texte la mention de ce document. Si le président de l'ARCOM souhaite que lui soit délivré ce bulletin lorsqu'il envisage d'habilitier un agent, alors même qu'il a pu légalement en prendre connaissance au moment du recrutement de l'intéressé si celui-ci est un agent contractuel en vertu de [l'article 3](#) du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État, il y a lieu de le prévoir dans le cadre de [l'article 776 du code de procédure pénale](#). En l'état de la rédaction de cet article, la mention du président de l'ARCOM à [l'article R. 79](#) du même code devrait être envisagée.

À supposer même que l'ARCOM fasse partie des autorités auxquelles la loi permet la délivrance du bulletin n° 2, le Conseil d'État appelle l'attention du Gouvernement sur la légalité des régimes d'inaccessibilité à certaines fonctions, fondés sur la seule existence de condamnations au bulletin n° 2. Il est certes loisible à une autorité de prendre en considération les mentions du B2 dans le cadre de l'appréciation largement discrétionnaire qu'elle peut être amenée à faire de l'opportunité de confier une mission à un agent, pourvu que cet élément de fait soit en rapport avec l'intérêt du service. Mais prévoir une restriction d'accès, non seulement générale et automatique, mais également sans prise en considération du lien de compatibilité entre la mention portée au bulletin n° 2 et les fonctions en question paraît impossible sans base légale, qui ici fait défaut.

En troisième lieu, le Conseil d'État estime qu'il n'était pas nécessaire de prévoir par un texte les conditions dans lesquelles peut être retirée une habilitation. Le fait pour un agent de ne plus exercer les fonctions pour lesquelles il a été habilité implique de lui-même la fin de l'habilitation. L'autorité habilitante, dès lors qu'elle agit dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, peut à tout moment retirer le titre qu'elle a octroyé. Ce retrait ne doit être précédé d'une procédure contradictoire que dans le cas où un texte le prévoit ou un principe général, si la mesure est prise en considération de la personne. Le fait que l'habilitation ne soit octroyée que pour une durée limitée ne fait par ailleurs pas obstacle à ce que l'autorité la retire avant le terme de cette durée.

Actes et respect de la hiérarchie des normes – Domaines respectifs de la loi et du règlement – Domaine du règlement – Modalités de désignation de membres des organes d'administration des sociétés (INT – 408756 – 14/10/2024)

Saisi d'un projet d'ordonnance portant transposition de la [directive \(UE\) 2022/2381](#) du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2022 relative à un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes parmi les administrateurs des sociétés cotées et à des mesures connexes, le Conseil d'État (section de l'intérieur), lui a donné un avis favorable au bénéfice des deux observations suivantes.

En premier lieu, il a considéré que ne relevaient pas du niveau législatif les dispositions du projet d'ordonnance qui tendaient à fixer les règles à retenir dans les statuts des sociétés commerciales pour respecter la représentation équilibrée des femmes et des hommes dans leurs organes d'administration à l'occasion de la détermination des



conditions dans lesquelles sont élus ou désignés leurs membres salariés et leurs membres représentant les salariés. Ainsi, il a renvoyé la détermination de ces règles à un décret en Conseil d'État et invité le Gouvernement à demander au Conseil constitutionnel la délégalisation des dispositions existantes de nature réglementaire qui serait nécessaire. En second lieu, il a estimé que les dispositions du titre II du projet d'ordonnance, relatives à la désignation de l'organisme chargé de promouvoir, d'analyser, de surveiller et de soutenir l'équilibre entre les femmes et les hommes dans les organes d'administration des sociétés commerciales relevaient du niveau réglementaire. Il les a, par suite, renvoyées à un décret et a disjoint le titre II du projet d'ordonnance.

Actes et respect de la hiérarchie des normes – Autorités disposant du pouvoir réglementaire – Répartition des compétences entre autorités disposant du pouvoir réglementaire – Décret en Conseil des ministres (INT – 409025 – 10/12/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif à la généralisation du travail d'intérêt général dans les entreprises de l'économie sociale et solidaire et à la prolongation de son expérimentation dans les sociétés à mission, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable sous réserve de modifications rédactionnelles et de la disjonction des dispositions modifiant [l'article R.* 122-1 du code de la justice pénale des mineurs](#) ainsi que des dispositions permettant la mise en œuvre, pour les condamnés mineurs, de l'expérimentation du travail d'intérêt général au profit de sociétés à mission.

[L'article R.* 122-1 du code de la justice pénale des mineurs](#), dans sa rédaction issue du [décret pris en conseil des ministres n° 2021-1743 du 22 décembre 2021](#) relatif aux procédures d'habilitation des structures d'accueil, d'inscription et d'affectation sur les postes de travail d'intérêt général et d'exécution des mesures de travail non rémunéré, et à l'agrément des structures de placement extérieur, prévoit que la décision d'habilitation des personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public ou des associations demandant à mettre en œuvre des travaux d'intérêt général spécifiquement adaptés aux mineurs est confiée au directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse, notwithstanding les dispositions [du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements](#), lequel a été pris en conseil des ministres.

[L'article 6 du décret du 22 décembre 2021](#) mentionné ci-dessus précise que l'article R.* 122-1 du code de la justice pénale des mineurs ne peut être modifié par décret en Conseil d'État.

Il résulte de ce qui précède que le Gouvernement ne peut modifier par décret en Conseil d'État l'article R.* 122-1 du code de la justice pénale des mineurs pour confier au directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse la décision d'habilitation des personnes morales de droit privé remplissant les conditions définies à l'article [1^{er} de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire](#), poursuivant une utilité sociale au sens de [l'article 2 de la même loi](#), pour mettre en œuvre des travaux d'intérêt général spécifiquement adaptés aux mineurs. Il ne peut davantage confier une telle compétence au directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse pour la mise en œuvre de l'expérimentation au profit des sociétés à mission.



3.1.4. Compétence

Recours à un décret en Conseil d'État non justifié (TP – 408678 – 01/10/2024)

Le Conseil d'État (section des travaux publics), saisi d'un projet de décret relatif au dispositif des certificats d'économies d'énergie régi par les articles L. 221-1 et suivants du code de l'énergie, en écarte les dispositions prises pour l'application de l'article L. 221-7 du même code dans la mesure où cet article renvoie l'adoption de ses mesures d'application à un décret simple, où les dispositions en cause se bornent à reformuler les termes de la loi pour certaines des hypothèses qu'elle vise et où il subsiste des incertitudes sur le champ et les conditions d'application de cet article de loi. Il estime que, dans ces conditions, le recours à un décret en Conseil d'État ne peut être regardé comme justifié.

Réglementation technique ne relevant pas d'un décret en Conseil d'État (TP – 408072 – 18/12/2024)

L'article L. 114-4 du code général de la fonction publique issu de la codification de la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 définit les missions qui doivent être assurées « *en toute circonstance* » en cas de cessation concertée du travail dans les services de la navigation aérienne, les dispositions d'application de cet article relevant, en vertu de l'article L. 9 de ce code, du décret en Conseil d'État.

Si le projet de décret pris pour l'application de cet article procède à une mise à jour de la liste des services de la navigation aérienne soumis à des obligations spécifiques afin de satisfaire aux exigences du législateur, il comporte une annexe dont l'objet est de définir, pour la plupart des services figurant sur la nouvelle liste, les capacités que doivent offrir ces services pour les vols dans les espaces aériens gérés par la France. Cette annexe se compose de tableaux prévoyant le nombre de positions de contrôle ou de travail devant y être ouvertes en cas de grève, nombre variant, le cas échéant, selon la période de l'année et la plage horaire considérées. Le Gouvernement entend ainsi formaliser les exigences résultant, pour ces services, de l'obligation faite par le législateur d'assurer, « *en toute circonstance* », les fonctions essentielles qu'il a définies.

Si le parti d'explicitier le niveau de service attendu des organismes et services mentionnés dans le décret pour respecter les obligations fixées par le législateur ne soulève pas d'objection dans son principe, le Conseil d'État (section des travaux publics) ne peut cependant approuver l'annexe accompagnant le projet. En effet, cette annexe présente les caractéristiques des textes pour lesquels le recours au décret en Conseil d'État doit être écarté, eu égard notamment à la nature et au degré de détail des règles édictées, telles que les « *réglementations très techniques et soumises à des changements fréquents ou de dispositions fixant des montants, des seuils et des valeurs* » (AG/TP – 383885 – 29/04/2010, *Note sur un projet d'ordonnance portant adaptation des renvois à des dispositions réglementaires d'application dans la partie législative du code rural*). En outre, la fixation dans un décret en Conseil d'État du nombre des positions de contrôle restant ouvertes en cas de grève rigidifie sans raison un dispositif qui nécessite, au contraire, de la souplesse pour s'adapter à la diversité des situations rencontrées et aux évolutions du trafic aérien.



Création des services de défense et de sécurité académiques – Décret en conseil des ministres (ADM – 408960 – 10/12/2024)

Saisi d'un projet de décret portant création des services de défense et de sécurité académiques, le Conseil d'État (section de l'administration) n'a pas suivi l'analyse du Gouvernement selon laquelle le projet de texte, qui prévoit la création dans chaque académie de services de défense et de sécurité académiques, placés sous l'autorité des recteurs et dirigés par leurs directeurs de cabinet, constituerait une dérogation à l'article R.* 222-19 du code de l'éducation aux termes duquel : « *Le recteur d'académie arrête, dans le respect du schéma de mutualisation des moyens entre les services des académies prévu au second alinéa de l'article R. 222-16-2 l'organisation fonctionnelle et territoriale de l'académie ainsi que les attributions des services départementaux de l'éducation nationale placés sous son autorité* ».

La circonstance que le Président de la République a confié, par décret en conseil des ministres, aux recteurs d'académie un pouvoir d'organisation fonctionnelle et territoriale de leur académie ne saurait en effet priver le Premier ministre, qui en vertu des articles 20 et 21 de la Constitution dirige l'action du Gouvernement, lequel dispose de l'administration, de sa compétence de définir l'organisation des services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale.

Il estime toutefois que le projet de texte relève malgré tout d'un décret en conseil des ministres, dans la mesure où le Gouvernement a finalement souhaité par ce même texte déclasser l'article R.* 222-19 du code de l'éducation, qui ne relève pas du niveau d'un décret en conseil des ministres, et, à l'inverse, réhausser l'article R. 222-24-2 concernant les compétences du recteur de région académique au niveau d'un décret en conseil des ministres, à l'instar des dispositions définissant les compétences du recteur d'académie (R.* 222-25).

Conditions de recours à la visioconférence pour l'organisation des voies d'accès à la fonction publique – Décret en Conseil d'État (ADM – 40845 – 02/07/2024)

Le Conseil d'État (section de l'administration) estime qu'un décret fixant les conditions de recours à la visioconférence pour l'organisation des voies d'accès à la fonction publique doit prendre la forme d'un décret en Conseil d'État et non d'un décret simple. Compte tenu de son objet, ce texte entre en effet dans le champ de la partie législative du code général de la fonction publique, dont le livre III est consacré au recrutement, et a vocation à être inséré dans sa partie réglementaire, en cours d'élaboration. Or, aucune disposition législative ne permet de déroger en l'espèce aux dispositions de l'article L. 9 de ce code, aux termes duquel : « *Sauf dispositions contraires, les modalités d'application du présent code sont déterminées par décret en Conseil d'État* ».

Abrogation par un décret en Conseil d'État de certaines dispositions d'un décret simple – « Effet cliquet » – Absence (ADM – 408828 – 15/11/2024)

Saisi d'un projet de décret ayant pour objet d'abroger les dispositions du code de l'organisation judiciaire permettant de nommer des personnels de catégorie C en qualité de faisant fonction de greffier dans les tribunaux judiciaires, et supprimant par voie de conséquence celles des dispositions d'un décret simple prévoyant,



notamment, la mise à disposition de ces personnels de costumes d'audience, le Conseil d'État (section de l'administration) écarte les dispositions du projet du Gouvernement prévoyant que les autres dispositions de ce décret simple pourront, à l'avenir, être modifiées par décret simple. Il considère que « l'effet-cliquet » selon lequel un décret modifié par un décret en Conseil d'État ne peut être modifié à nouveau que par un nouveau décret en Conseil d'État (CE, Ass., 3 juillet 1998, *Syndicat national de l'environnement CFDT et autres*, n° 177248, 177320, 177387, rec.) ne trouve pas à s'appliquer dans le cas où un décret en Conseil d'État se borne à abroger ou supprimer des dispositions d'un décret simple, sans en modifier aucune des autres dispositions, lesquelles ne peuvent donc être regardées comme « issues » d'un décret en Conseil d'État, ni « modifiées » par un tel décret.

3.1.5. Application dans le temps

Expérimentation – Concours externe spécial d'entrée à l'Institut national du service public – Renouvellement pour deux années supplémentaires – Rétroactivité illégale (ADM – 408445 – 26/06/2024)

Saisi d'un projet de décret ayant pour objet de renouveler pour deux années supplémentaires le concours externe spécial d'entrée à l'Institut national du service public (INSP) réservé aux titulaires d'un diplôme de doctorat, créé à titre expérimental et pour cinq ans par le décret n° 2018-793 du 14 septembre 2018, le Conseil d'État (section de l'administration) observe que la rédaction proposée par le Gouvernement, qui porte de cinq ans à sept ans la durée prévue pour cette expérimentation par l'article 1^{er} du décret du 14 septembre 2018, a un effet rétroactif, et est donc, dans cette mesure, entachée d'illégalité, dès lors que la durée initiale de cinq ans, dont le point de départ est fixé dans ce même article au 1^{er} mars 2019, a expiré le 29 février 2024. Il retient donc une rédaction consistant à énoncer, dans un alinéa ajouté à cet article 1^{er}, que le concours spécial peut être à nouveau organisé au titre des années 2025 et 2026.

Garanties en matière de risque décès des agents publics civils de l'État, des militaires et des ouvriers de l'État – Application aux décès survenus à compter du 1^{er} janvier 2024 – Rétroactivité illégale (ADM – 408218 – 23/04/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif aux garanties en matière de risque décès des agents publics civils de l'État, des militaires et des ouvriers de l'État, qui précise les règles applicables à la rente temporaire d'éducation, à la rente viagère pour handicap et au capital décès dont la loi prévoit l'attribution aux ayants droit de l'agent public décédé, le Conseil d'État (section de l'administration) en écarte l'article prévoyant que les dispositions de ce décret « *sont applicables aux décès survenus à compter du 1^{er} janvier 2024* ». En effet, la situation juridique de l'ayant droit de l'agent doit être regardée, s'agissant du bénéfice de ces prestations, comme constituée à la date du décès de l'agent, ce décès en étant le fait générateur. Il en résulte que, dans le silence du législateur sur ce point, les dispositions du présent décret, qui sont nécessaires à l'application de la loi, ne sauraient bénéficier, sans rétroactivité illégale, aux



ayants droit d'agents dont le décès est survenu avant son entrée en vigueur. Il en va ainsi tant pour la rente d'éducation et la rente viagère pour handicap, qui sont des prestations nouvelles créées par l'article 195 de la loi de finances pour 2024, que pour les améliorations apportées au capital décès et son élargissement à de nouveaux bénéficiaires.

Répartition du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (AG/FIN – 408650 – 26/09 et 03/10/2024)

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, le Conseil d'État a été saisi d'un projet d'article modifiant les dispositions du 3° du I de l'article L. 2336-3 du code général des collectivités territoriales, qui plafonnent le montant des ressources fiscales locales prélevées sur les contributeurs au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Ces dispositions, dans leur état actuel, sont entachées d'une malfaçon en raison de l'omission d'une disposition de coordination, qui conduit à exclusion de l'assiette des ressources prises en compte la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue par le bloc communal depuis la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), prévue par la loi de finances pour 2023. Le Gouvernement a entendu rectifier cette malfaçon pour l'avenir, en procédant à la coordination manquante, mais également se prémunir des conséquences de ce choix à travers une disposition de validation législative, validant rétroactivement les arrêtés préfectoraux notifiant aux ensembles intercommunaux et aux communes le montant de leur prélèvement au titre du FPIC pour l'exercice 2024, en tant que leur légalité serait contestée pour un motif tiré de l'illégalité de la prise en compte de la fraction de TVA au nombre des ressources servant à calculer le plafonnement du prélèvement.

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition que cette modification ou cette validation respecte tant les décisions de justice passées en force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions et que l'atteinte aux droits des personnes résultant de cette modification ou de cette validation soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général. En outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle. Enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie (CC, n° 2013-366 QPC, 14 février 2014).

En l'espèce, le Conseil d'État a relevé, en premier lieu, que la validation législative envisagée par le Gouvernement avait pour unique objet de préserver d'une remise en cause contentieuse le choix du Gouvernement de se fonder, pour la répartition du FPIC en 2024, sur une interprétation de la loi certes contraire à sa lettre du fait d'une erreur de plume, mais manifestement conforme à l'intention du législateur. Or, le Conseil constitutionnel a déjà pris en compte, pour reconnaître l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général dans le cadre d'une loi de validation, la volonté de prévenir les conséquences contentieuses d'une malfaçon législative méconnaissant l'intention du législateur (CC, n° 2017-644 QPC, 21 juillet 2017). En deuxième lieu, le Conseil d'État a relevé que seuls deux contributeurs au FPIC ont été lésés par les



modalités de répartition retenues pour 2024 par le Gouvernement, en ne bénéficiant pas des écrêtements qui auraient résulté de l'application de la lettre de la loi. Si ces deux contributeurs seraient, dès lors, susceptibles de faire valoir que la disposition de validation législative envisagée porte atteinte à la garantie de leurs droits, le Conseil d'État a estimé qu'une telle atteinte se justifie en l'espèce par l'objectif de prévenir des effets d'aubaine résultant d'une simple malfaçon législative. En troisième lieu, il a considéré que ces effets d'aubaine, dont bénéficieraient ces deux contributeurs, seraient nécessairement financés par une baisse des versements alloués aux autres ensembles intercommunaux affectataires du fonds, de sorte qu'une telle configuration méconnaîtrait l'objectif même des dispositifs de péréquation, qui, aux termes du dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, sont « *destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

Validation législative du mode de calcul du « planchonnement » des valeurs locatives des locaux professionnels (AG/FIN – 408650 – 26/09 et 03/10/2024)

Le Conseil d'État a été saisi, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025, d'un projet d'article visant à modifier rétroactivement le mode de calcul du dispositif d'écrêtement des variations de valeurs locatives, dit « planchonnement ». Ce dispositif est destiné à atténuer, sur la période 2017 à 2025, les variations des valeurs locatives issues de la réforme de leur mode de détermination, en réduisant de moitié les écarts entre la valeur révisée et celle constatée au 1^{er} janvier 2017. Par une décision du 13 novembre 2023 (n° 474735, 474757, 474736), le Conseil d'État, statuant au contentieux, a jugé que, dans son mode de calcul, ce dispositif devait tenir compte des valeurs locatives actualisées pour chaque année, incluant des éléments intervenus postérieurement au 1^{er} janvier 2017, tels que l'application d'un coefficient de localisation. À la suite de cette décision, l'article du projet de loi de finances soumis à l'examen du Conseil d'État a prévu de pérenniser l'ancien mode de calcul pour 2025 et d'appliquer cette règle rétroactivement aux impositions des années 2023 et 2024. Le Conseil d'État a estimé que cette mesure ne se heurtait à aucune difficulté juridique pour l'avenir, l'administration ne disposant au demeurant pas des outils nécessaires pour recalculer les valeurs locatives de 3,1 millions de locaux dans des délais compatibles avec le calendrier de transmission des bases fiscales aux collectivités territoriales.

S'agissant des dispositions du projet d'article prévoyant de valider les bases d'impositions établies par le passé, le Conseil d'État a rappelé que, selon la jurisprudence constitutionnelle (CC, 14 février 2014, n° 2013-366 QPC), le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif à condition de respecter les décisions de justice passées en force de chose jugée, le principe de non-rétroactivité des peines et sanctions, et que cette modification soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général. Une telle validation doit également respecter les stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH, 29 novembre 1991, n° 12742/87 *Pine Valley Developments Ltd*, §51), qui protègent les biens et les créances certaines ou légitimes. En l'espèce, le Conseil d'État a relevé qu'au vu des éléments produits par le Gouvernement, près de 2,9 millions de locaux pourraient faire l'objet de réclamations susceptibles d'aboutir à des dégrèvements massifs, entraînant de



surcroît des désorganisations dans les services fiscaux chargés du traitement de ces demandes. Dès lors que la portée rétroactive des dispositions concernées se limitait aux impositions dues pour 2023 et 2024, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, le Conseil d'État a estimé qu'elles respectaient l'équilibre entre l'atteinte portée aux droits des contribuables et les motifs d'intérêt général justifiant la mesure, tant au regard des règles constitutionnelles que des stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Modulation des conditions d'attribution du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (CP/FIN – 408650 – 08/10/2024)

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, le Conseil d'État a été saisi d'un projet d'article modifiant les modalités d'attribution du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), ayant notamment pour effet d'abaisser le taux de compensation à 14,850 % au lieu de 16,404 %. Ce projet prévoit d'appliquer ce nouveau taux aussi bien au titre des dépenses éligibles des collectivités territoriales réalisées à compter du 1^{er} janvier 2025 que de celles réalisées au cours des exercices antérieurs n'ayant pas encore fait l'objet d'une attribution au titre du FCTVA. Le Conseil d'État a relevé, en premier lieu, que si le taux actuel de 16,404 % correspond à la quasi intégralité de la TVA supportée au taux normal au titre des dépenses d'investissement, il ne résulte d'aucune règle ni d'aucun principe que cette compensation quasi intégrale doive être maintenue au même niveau, les attributions de FCTVA n'ayant juridiquement pas la nature d'un remboursement de la TVA effectivement acquittée mais constituant une subvention d'investissement. Il a estimé, en second lieu, que le droit d'une collectivité à bénéficier d'une attribution de FCTVA naît à compter de l'année au cours de laquelle cette attribution est versée, et non à compter de l'année de la réalisation de la dépense éligible, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État statuant au contentieux (27 octobre 2008, *Commune d'Atur*, n° 284828, rec.). En conséquence, il a estimé que la mesure proposée ne portait pas atteinte à des situations légalement acquises et ne remettait pas davantage en cause les effets qui pourraient légitimement être attendus de telles situations.

Caractère rétroactif d'une autorisation législative de versement des aides d'urgence accordées par des collectivités territoriales à des associations – Projet de loi d'urgence pour Mayotte (CP/FIN-INT-TP-ADM-SOC – 409122 – 22/12/2024)

Saisi d'un article du projet de loi d'urgence pour Mayotte tendant à faciliter le versement d'aides par les collectivités territoriales à la suite du cyclone ayant affecté ce territoire, le Conseil d'État en a proposé une nouvelle rédaction afin de permettre la mise en œuvre effective du but poursuivi par le Gouvernement qui était d'assurer la sécurité juridique des dons déjà versés par les collectivités territoriales aux associations apportant les premiers secours aux victimes du cyclone. Il a estimé que l'autorisation législative de ces aides, qui devait nécessairement avoir un caractère rétroactif pour répondre au but du Gouvernement, peut être admise, compte tenu de l'intérêt général qui s'y attache, pour le financement des mesures les plus urgentes d'aide aux victimes. Mais, eu égard à son objet, il a proposé d'en limiter la durée à trois mois. Il a aussi rappelé que la conclusion d'une convention avec l'association bénéficiaire de l'aide est imposée, sauf disposition législative spécifique contraire, par l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens



dans leurs relations avec les administrations dès lors que la subvention est d'un montant supérieur au seuil de 23 000 euros fixé par le décret du 6 juin 2001 (CE, Sect., 13 mai 2024, *Association SOS Méditerranée France et Ville de Paris*, n° 472155).

3.1.6. Disparition de l'acte

Attributions ministérielles – Abrogation d'un précédent décret d'attributions – Abrogation non nécessaire (ADM – 408109 – 20/02/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif aux attributions du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, le Conseil d'État (section de l'administration) en supprime un article qui prévoit l'abrogation du précédent décret d'attributions du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports et des Jeux olympiques et paralympiques du 24 janvier 2024. L'usage constant veut que les précédents décrets d'attributions ne soient pas abrogés lors de la prise de nouveaux décrets d'attributions. Toutefois, la section a estimé en juillet 2022 que, dans un objectif de clarté et d'intelligibilité, il y avait lieu de prévoir l'abrogation expresse du décret d'attributions précédent dans le cas particulier, qui se présentait à elle, où un nouveau décret d'attributions est pris très peu de temps après le précédent alors, d'une part, qu'aucun décret de composition du Gouvernement n'a, dans l'intervalle, à nouveau nommé le ministre en question et, d'autre part, que le périmètre et les attributions des fonctions en cause n'ont pas varié (ADM – 405626 et 405630 – 11/07/2022).

En l'espèce, plusieurs circonstances diffèrent de celles de ce précédent. Si le projet de décret succède à un précédent décret d'attributions adopté quelques semaines auparavant, un nouveau décret de composition du Gouvernement est intervenu entretemps, qui scinde en deux le portefeuille ministériel en question, en le séparant de celui des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, et nomme un nouveau ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse. En conséquence, le Conseil d'État estime que les risques de confusion entre le nouveau et l'ancien décret d'attributions sont beaucoup plus faibles, de sorte que l'abrogation du précédent décret n'apparaît pas nécessaire.



3.2. Agriculture et forêts

Possibilité d'exempter de l'obligation de mise en accessibilité, lorsqu'ils font l'objet de travaux, les bâtiments des exploitations agricoles existants – Conditions (TP – 407635 – 12/03/2024)

Le principe général d'accessibilité des bâtiments à tous, au sens du 3° de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation, posé par l'article L. 161-1 de ce code, se traduit notamment par l'obligation, faite par l'article L. 163-1 du même code, de rendre les bâtiments à usage d'habitation et les bâtiments à usage professionnel situés dans un cadre bâti existant accessibles lorsqu'ils font l'objet de travaux. À l'occasion du transfert, dans la partie réglementaire du code de la construction et de l'habitation, des dispositions relatives à l'accessibilité des lieux de travail aux travailleurs handicapés figurant dans le code du travail, un projet de décret prévoit d'exempter de cette obligation les « *travaux portant sur un bâtiment ou une partie de bâtiment affecté à l'exercice d'une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, à l'exception des bâtiments ou parties de bâtiments soumis à la réglementation relative aux établissements recevant du public* ».

Le Conseil d'État (section des travaux publics) relève, en premier lieu, que le législateur a laissé une latitude d'action appréciable au pouvoir réglementaire en lui confiant le soin de mettre en œuvre le principe général posé par l'article L. 161-1 du code de la construction et de l'habitation, « *dans les cas et selon les conditions déterminées par les articles L. 162-1 à L. 164-3* » de ce code. Il constate, en deuxième lieu, que l'article L. 163-1 du même code permet, pour rendre accessibles les bâtiments qui font l'objet de travaux, de tenir compte « *notamment de la nature des bâtiments et parties de bâtiments concernés, du type de travaux entrepris ainsi que du rapport entre le coût de ces travaux et la valeur des bâtiments au-delà duquel ces modalités s'appliquent* », donc de différencier les obligations selon la nature des bâtiments et, par suite, de prévoir un régime particulier pour les bâtiments affectés aux activités agricoles. En troisième lieu, il considère que la circonstance que l'article L. 163-2 du même code prévoit que des dérogations individuelles à l'obligation de mise en accessibilité posée par l'article L. 163-1 peuvent être autorisées et définit les motifs permettant de les accorder n'écarter pas la possibilité pour le pouvoir réglementaire de prévoir des exclusions générales.

Le Conseil d'État estime donc possible d'instituer légalement une telle exemption sur le fondement de l'article L. 163-1. Toutefois, celle-ci doit être strictement encadrée et pour ce faire, être assortie de sérieuses justifications. À cet égard, le Gouvernement, s'appuyant sur le recensement agricole de 2020, fait valoir que le nombre de personnes susceptibles de bénéficier des travaux de mise en accessibilité est extrêmement réduit : la moyenne des personnes travaillant sur les quelques 400 000 exploitations agricoles s'établit à 1,79 ETP – ce chiffre variant de 1,1 pour les grandes cultures à 4,3 pour le maraîchage et l'horticulture. Il relève que les deux-tiers sont des exploitants, coexploitants et membres de la famille, pour lesquels il est raisonnable d'estimer que, à les supposer affectés par un handicap, les aménagements nécessaires ont été

réalisés. Il ajoute que le coût supplémentaire des travaux de mise en accessibilité risque de compromettre la viabilité d'exploitations déjà endettées et financièrement fragiles. Il souligne, enfin, que cette situation conduit à octroyer de façon quasi-systématique les dérogations sollicitées par ces exploitants, de sorte que la création d'une exemption s'inscrit dans l'objectif d'une simplification administrative au profit tant des exploitants agricoles que des services instructeurs.

Le Conseil d'État estime que ces éléments sont de nature à justifier le bien-fondé de l'exemption de la majeure partie des bâtiments des exploitations considérées. Toutefois, il lui apparaît nécessaire d'ajouter, s'agissant des bâtiments affectés à l'exercice d'une activité agricole qui restent assujettis à l'obligation de mise en accessibilité, outre ceux qui, pour tout ou partie, sont soumis à la réglementation applicable aux établissements recevant du public, ceux des exploitations agricoles qui, assujetties à l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés prévue par l'article L. 5212-1 du code du travail, s'acquittent de cette obligation dans les conditions définies par l'article L. 5212-6 de ce code, c'est-à-dire en employant effectivement des personnes bénéficiaires de cette obligation. En tout état de cause, il reste possible pour les exploitants concernés d'obtenir des dérogations individuelles.

Implantation d'ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire (hors installations agrivoltaïques) sur des terrains agricoles, naturels et forestiers subordonnée à l'existence d'un document-cadre identifiant les surfaces qui y sont ouvertes, arrêté par le préfet sur proposition de la chambre départementale d'agriculture (TP – 407981 – 26/03/2024)

L'article L. 111-29 du code de l'urbanisme dispose dans son premier alinéa que : « (...) *Aucun ouvrage de production d'électricité à partir de l'énergie solaire, hors installations agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie, ne peut être implanté en dehors des surfaces identifiées dans un document-cadre arrêté en application du deuxième alinéa du présent article* » et dans son deuxième alinéa que : « *Un arrêté préfectoral, pris après consultation de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des organisations professionnelles intéressées et des collectivités territoriales concernées, établit un document-cadre sur proposition de la chambre départementale d'agriculture pour le département concerné. Ce document-cadre définit notamment les surfaces agricoles et forestières ouvertes à un projet d'installation mentionnée au présent article et à l'article L. 111-30 ainsi que les conditions d'implantation dans ces surfaces (...)* ».

Un projet de décret relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur les terrains agricoles, naturels ou forestiers fixe le délai dans lequel la chambre départementale d'agriculture doit proposer au représentant de l'État dans le département le projet de document-cadre prévu à l'article L. 111-29 du code de l'urbanisme et prévoit qu'à défaut, le représentant de l'État dans le département sera autorisé à arrêter d'office le document-cadre. Le Conseil d'État (section des travaux publics) relève qu'il résulte tant des termes mêmes de cet article que des travaux préparatoires que le document-cadre ne peut pas être arrêté si la chambre départementale d'agriculture n'a pas fait de proposition et écarte donc les dispositions permettant au représentant de l'État d'arrêter d'office le document-cadre.



D'autre part, ce projet de décret prévoit, au titre des dispositions transitoires, que les projets d'installations photovoltaïques sur terrains agricoles, naturels ou forestiers dont la demande de permis ou la déclaration préalable a été déposée plus d'un mois après sa publication mais avant celle du document-cadre peuvent néanmoins être autorisés sur avis conforme de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Or, le premier alinéa précité de l'article L. 111-29 du code de l'urbanisme qui exclut qu'un ouvrage de production d'électricité à partir de l'énergie solaire puisse être implanté en dehors des surfaces identifiées dans le document-cadre ne prévoit pas de régime transitoire et n'habilite pas le pouvoir réglementaire à organiser une procédure spécifique d'autorisation en l'absence de document-cadre. En conséquence, le Conseil d'État estime que le nouveau régime ne pourra se substituer au régime actuel seulement lorsque des documents-cadres auront été arrêtés.

3.3. Associations et fondations

Associations et fondations – Abrogation d’un décret portant reconnaissance d’utilité publique – Absence d’activité (INT – 407997, 407998 et 407999 – 13/02/2024)

Saisi de trois projets de décrets abrogeant les décrets portant reconnaissance d’utilité publique, le Conseil d’État (section de l’intérieur), qui leur a donné un avis favorable, a estimé utile de rappeler certains principes applicables lorsqu’une telle mesure est prononcée, à l’initiative de l’administration, au motif que l’association n’exerce plus aucune activité.

Une association qui, depuis de nombreuses années, n’exerce plus aucune activité, ne peut plus être regardée comme présentant une utilité publique au sens de l’[article 10 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d’association](#), de même qu’une association qui n’exerce plus l’activité pour laquelle lui a été reconnue l’utilité publique ou qu’une association qui avait été créée pour une durée déterminée lorsque le terme fixé par ses statuts est échu. Dans les trois affaires soumises au Conseil d’État, les associations concernées ne transmettaient plus leurs comptes annuels à l’administration, ce qui laissait présumer une absence d’activité. En outre, l’absence de transmission tend aussi à révéler que les organes statutaires n’exercent plus leur mission. En l’absence de circonstances particulières, cette carence persistante est de nature à montrer que ces associations ne réunissent plus les conditions nécessaires pour être reconnues d’utilité publique.

Le Conseil d’État rappelle que, pour satisfaire à l’exigence de motivation, le décret doit mentionner les éléments retenus en l’espèce pour caractériser l’absence de toute activité. Il a modifié en conséquence les projets qui lui étaient soumis. Il rappelle aussi que, dans le cadre de la procédure contradictoire, le ministère doit communiquer les éléments qui lui paraissent susceptibles de fonder la même mesure.

Dans de précédentes affaires, s’agissant d’associations qui avaient cessé leur activité sans organiser leur dissolution et la dévolution de leurs biens, et lorsqu’il était devenu impossible de suivre la procédure de dissolution prévue par les statuts faute de membres et de bureau, il est arrivé au Conseil d’État de suggérer que le ministre de l’intérieur, parallèlement à la procédure d’abrogation de la reconnaissance d’utilité publique, demande au préfet de saisir l’autorité judiciaire pour faire prononcer la dissolution de l’association par décision juridictionnelle, afin notamment qu’il soit statué sur la dévolution des biens. Il en a été ainsi lorsque les statuts faisaient état d’une dotation en biens mobiliers et immobiliers. Au cas particulier, il ne croit pas utile de faire cette suggestion en l’absence de raisons sérieuses de penser que les associations concernées détiendraient un patrimoine de nature à la justifier.

Associations et fondations – Modification des statuts d’une association reconnue d’utilité publique (INT – 407324 – 26/03/2024)

Saisi par le ministère de l’intérieur d’un projet d’arrêté approuvant la modification des statuts de l’association dite « Fédération nationale compagnonnique des métiers du bâtiment et autres activités » (FNCMB), [association reconnue d’utilité publique](#)



[par décret du 4 septembre 2002](#), le Conseil d'État (section de l'intérieur) n'a pu, en l'état, lui donner un avis favorable et a invité le Gouvernement à poursuivre l'instruction du dossier sur la base des observations ci-après.

Les statuts proposés reposent sur le choix d'une structure fédérale, composée des sociétés compagnonniques et des fédérations régionales, les unes et les autres ayant le statut d'associations régies par la [loi du 1^{er} juillet 1901](#). Le Conseil d'État estime que, si les conditions exposées ci-dessous sont respectées, l'organisation de la gouvernance peut tenir compte de cette spécificité. En ce qui concerne l'assemblée générale, les statuts proposés différencient les deux catégories de personnes morales membres pour déterminer le nombre de voix dont chacune disposera. Une telle différenciation est possible, mais le Conseil d'État doit s'assurer qu'elle est fondée sur des critères objectifs, liés à l'action de l'association, et qu'elle ne méconnaît donc pas le principe du fonctionnement démocratique d'une association reconnue d'utilité publique, ce qui serait le cas si la différence introduite avait pour effet de priver une des deux catégories d'une participation aux décisions de l'assemblée générale à la juste mesure de son poids dans la fédération. Au cas d'espèce, il a estimé nécessaire de disposer de précisions sur ce point.

En ce qui concerne les organes dirigeants, ceux-ci doivent être composés de personnes physiques élues par l'assemblée générale, la présence de membres de droit ou siégeant *ès qualité* étant possible si elle ne concerne qu'un nombre très limité d'administrateurs. Les statuts peuvent valablement prévoir que les membres du bureau (président, trésorier, secrétaire) sont directement élus par l'assemblée générale. S'agissant des membres du conseil autres que ceux du bureau et le membre de droit, au nombre de vingt-six, les statuts proposés ont pour effet que seuls quatre d'entre eux sont élus, vingt-deux siégeant *ès qualité* de président de personne morale membre. Pour mieux se conformer aux exigences de fonctionnement démocratique, le projet de statuts doit être modifié sur ce point, les modalités d'élection de ces membres pouvant toutefois tenir compte de la représentation souhaitée des personnes morales composant la fédération.

Associations et fondations – Fondation issue d'une association – Reconnaissance d'utilité publique – Conseil de surveillance et collège des personnalités qualifiées – Incompatibilités s'appliquant à leurs membres (INT – 408135 – 09/04/2024)

Saisi d'un projet de décret reconnaissant la « Fondation des Femmes » comme établissement d'utilité publique par transformation de l'association dite « Association de soutien à la Fondation des Femmes » et dissolution à son profit du fonds de dotation dit « Fonds de dotation de la Fondation des Femmes » ainsi que d'une fondation abritée au sein de la Fondation de France, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

Le principe d'indépendance des fondations à l'égard de leurs fondateurs s'applique au cas de la transformation d'une association par application des dispositions de [l'article 20-2 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat](#). Dans ce cas, l'association transformée a la qualité de fondateur. Il en résulte que la composition du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une telle fondation doit respecter les équilibres entre les différents collèges ainsi que



les incompatibilités s'appliquant à leurs membres, ces dernières étant de nature à garantir que les dirigeants ou les membres de l'association transformée ne contrôlent pas directement ou indirectement la fondation.

Dans l'hypothèse où, comme en l'espèce, l'association avait créé, afin de promouvoir et développer son activité, d'une part, un fonds de dotation et, d'autre part, une fondation sous égide, abritée par la Fondation de France, et où, à l'occasion de la transformation de l'association, ce fonds de dotation et cette fondation abritée se dissolvent et transfèrent leurs actifs à la nouvelle fondation, le Conseil d'État estime que, afin de garantir l'indépendance de la fondation par rapport à l'association dont elle est issue par transformation mais aussi par rapport à ses structures de financement qu'ont été la fondation sous égide et le fonds de dotation, la même prohibition s'applique aux dirigeants de ces personnes morales. Les membres du collège des personnalités qualifiées ne peuvent, par suite, avoir été administrateurs de cette association ni de la fondation abritée ou du fonds de dotation.



3.4. Commerce, industrie, interventions

3.4.1. Aides d'État

Absence d'obligation de notification à la Commission européenne d'un projet d'ordonnance relative à la gestion du risque climatique en agriculture en outre-mer (FIN – 408061 – 27/02/2024)

Saisi d'un projet d'ordonnance relative à la gestion du risque climatique en agriculture en outre-mer, le Conseil d'État (section des finances) a relevé, en premier lieu, que ce projet pose le principe d'un concours apporté aux exploitants agricoles subissant des dommages à la suite de phénomènes climatiques défavorables assimilables à une catastrophe naturelle entraînant une perte de plus de 30 % des récoltes, et que ce seuil correspond à celui, prévu par le règlement (UE) 2022/2472 de la Commission du 14 décembre 2022 déclarant certaines catégories d'aides dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à compter duquel l'aide d'État constituée par les subventions versées par le fonds est dispensée de notification. Il a relevé, en second lieu, qu'il est renvoyé à des dispositions réglementaires le soin de préciser les autres modalités d'application de ce dispositif et les conditions dans lesquelles les agriculteurs ultramarins pourront en bénéficier. Par suite, dès lors, d'une part, que l'entrée en vigueur de ce dispositif d'indemnisation des pertes de récoltes demeure subordonné à l'adoption de ces mesures réglementaires et, d'autre part, que sa compatibilité avec le règlement d'exemption du 14 décembre 2022 ne pourra être déterminée qu'au vu de ces dispositions réglementaires, il a estimé que le projet d'ordonnance dont il a été saisi n'avait pas à faire l'objet d'une notification à la Commission européenne en application du paragraphe 3 de l'article 108 du TFUE.

Mécanisme de reversement aux consommateurs des revenus issus de l'exploitation des centrales électronucléaires historiques (AG/FIN – 408650 – 26/09/2024)

Le Conseil d'État a été saisi, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025, d'un article instaurant un mécanisme de reversement aux consommateurs des revenus issus des centrales nucléaires. Il s'agit d'une taxe imposée à EDF lorsque ses revenus provenant du parc nucléaire historique augmentent en raison de prix élevés sur le marché de l'électricité destinée à compenser les pertes des fournisseurs d'électricité, tenus alors d'accorder à leurs clients des réductions tarifaires. Le Conseil d'État a estimé que, en accordant aux entreprises consommatrices d'électricité la réduction de prix obligatoire prévue par le projet en faveur des consommateurs finals, le dispositif n'institue pas d'aide d'État au sens de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, même si les entreprises utilisant d'autres sources d'énergie pour leur processus de production ne bénéficient pas d'un avantage équivalent. En effet, selon la jurisprudence la Cour de justice de l'Union européenne, un avantage n'est regardé comme sélectif que s'il déroge au

« système de référence », dans la mesure où il introduit des différenciations entre des opérateurs se trouvant dans une situation factuelle et juridique comparable (CJUE, 8 nov. 2022, C-885-19, *Fiat Chrysler*, point 68). Or, en l'absence de réglementation uniforme commune aux différents marchés de l'énergie, le système de référence se limite ici au marché de l'électricité. Dès lors, l'avantage qui résulte de cette réduction de prix ne peut être regardé comme sélectif. Toutefois, le Conseil d'État a attiré l'attention du Gouvernement sur le fait que le projet, en autorisant par décret la modulation du montant des réductions de prix selon divers paramètres, pourrait remettre en cause le caractère non-sélectif de l'avantage et nécessiter une notification à la Commission européenne en application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Respect du plafonnement du taux de pertes totales supportées par l'État prévu par l'article 39 du règlement général d'exemption par catégories (FIN – 408540 – 02/07/2024)

L'article 185 de la loi de finances pour 2024 a autorisé le ministre chargé de l'économie à accorder une garantie de l'État à des fonds d'investissement alternatifs pour couvrir les risques liés aux investissements dans des obligations émises par des PME et des ETI, visant à améliorer leur performance environnementale ou à contribuer à la transition écologique. Les pertes totales supportées par l'État sont limitées à une fraction de l'encours total, fixée par voie réglementaire et ne pouvant excéder 30 %. Saisi du projet de décret d'application de ces dispositions, le Conseil d'État (section des finances) a constaté que cette garantie, accordée à des conditions qui ne sont pas celles du marché, constitue une aide d'État. Toutefois, il estime que cette aide est susceptible de relever des catégories des aides en faveur des PME et à la protection de l'environnement, et peut ainsi être exemptée de l'obligation de notification prévue par l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, conformément aux sections 2 et 7 du règlement n° 651-2014 de la Commission européenne.

Le Conseil d'État a également observé que ces investissements pourraient inclure des projets d'efficacité énergétique des bâtiments. À ce titre, il a rappelé que les conditions de l'article 39 du même règlement doivent être respectées, limitant le taux de garantie à 80 % et plafonnant les pertes totales supportées par un État membre à 25 % du portefeuille sous-jacent garanti. Le Conseil d'État a estimé que le taux de perte maximum de 30 %, prévu par le décret, respecte les dispositions du règlement, car le plafond de 25 % s'applique au « portefeuille sous-jacent » et s'entend comme concernant le montant obligataire total émis, et non simplement les 80 % bénéficiant de la garantie. Dès lors, il en résulte que le taux de 30 % conduit à plafonner les pertes de l'État à 24 % au plus du montant total émis et respecte, ainsi, le maximum défini par le règlement européen.



3.4.2. Fiscalité

Constitutionnalité des dispositions fiscales – Mesures d’incitation à la transmission des exploitations agricoles au profit de jeunes agriculteurs (AG/FIN – 408650 – 26/09 et 03/10/2024)

Saisi, dans le cadre de l’examen du projet de loi de finances pour 2025, d’un article ayant pour objet de modifier le code général des impôts en vue d’instituer des exonérations ou des abattements spécifiques au bénéfice des propriétaires d’exploitations agricoles qui cèdent leur entreprise à de jeunes agriculteurs s’installant pour la première fois, le Conseil d’État a relevé que les avantages fiscaux ainsi institués sont réservés à ceux qui ont obtenu les aides à l’installation régies par le règlement 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 et par l’article L. 330-1 du code rural et de la pêche maritime. Il a estimé que les critères d’attribution des aides à l’installation des jeunes agriculteurs sont suffisamment définis par le règlement 2021/2115 et l’article L. 330-1, de sorte que le projet d’article délimite le champ de ces avantages fiscaux avec une précision suffisante. Il a également estimé qu’en réservant les avantages fiscaux qu’elles prévoient aux cessions effectuées au profit des seuls jeunes agriculteurs ayant bénéficié d’aides à l’installation, les dispositions envisagées se fondent sur un critère rationnel au regard de l’objectif de favoriser le renouvellement des générations d’exploitants, dès lors que le contrôle effectué à l’occasion de l’octroi des aides permet de s’assurer de la viabilité des projets sélectionnés et donc de contribuer à l’installation d’exploitants présentant les meilleures chances de succès.

3.4.3. Réglementation des activités économiques

Adaptation du régime des sanctions applicables aux chefs d’entreprises (AG/FIN-INT-TP-ADM-SOC – 408246 – 22/04/2024) – [Avis sur un projet de loi de simplification](#), point 28.

Simplification du régime des baux commerciaux (AG/FIN-INT-TP-ADM-SOC – 408246 – 22/04/2024) – [Avis sur un projet de loi de simplification](#), points 56 à 60.



3.5. Comptabilité publique et budget

■ Régime juridique des lois de finances

Date de dépôt du projet de loi de finances pour 2025 – Article 47 de la LOLF (AG/ FIN – 408650 – 26/09/2024)

Aux termes du premier alinéa de l'article 39 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : « *Le projet de loi de finances de l'année, y compris les documents prévus aux articles 50 et 51, est déposé au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget.* ». En conséquence, le projet de loi de finances pour 2025 aurait dû être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le mardi 1^{er} octobre 2024. Le Conseil d'État a pris acte de ce que ce dépôt ne devrait être opéré, selon les indications fournies par le Gouvernement, que le jeudi 10 octobre 2024, jour où le projet aura été soumis à la délibération du Conseil des ministres.

En premier lieu, aux termes du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution : « *Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés* ». En second lieu, il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, d'une part, que les dispositions de l'article 39 précitées de la LOLF ont pour objet d'assurer, dans le respect des délais assignés aux assemblées par l'article 47 de la Constitution pour examiner le projet de loi de finances, que l'information nécessaire sera fournie aux membres du Parlement pour se prononcer en connaissance de cause sur ce projet de loi, d'autre part, qu'au cas où elles seraient méconnues, la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen de la loi de finances pendant toute la durée de celui-ci (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, points 74 et 75).

Le Conseil d'État a relevé qu'un dépôt du projet de loi de finances pour 2025 le 10 octobre 2024 préservait, d'une part, à la fois un délai de 70 jours pour son examen par les deux assemblées et le délai de huit jours dont dispose le Conseil constitutionnel, en cas d'urgence, pour se prononcer s'il devait être saisi, d'autre part, la possibilité d'une promulgation de la loi de finances avant le 1^{er} janvier 2025, de nature à assurer la continuité de la vie nationale. Il a estimé que, dans les circonstances de l'espèce, marquées par la formation du Gouvernement à la date du 21 septembre 2024, le dépôt du projet de loi de finances le 10 octobre constitue un dépôt « en temps utile » au sens des dispositions précitées de l'article 47 de la Constitution et n'entache pas, en conséquence, ce projet d'inconstitutionnalité, non plus que la méconnaissance de l'obligation faite, par l'article 48 de la LOLF, de déposer avant le 15 juillet « *un rapport comprenant, notamment, les plafonds de crédits envisagés pour l'année à venir pour chaque mission du budget général* » et de celle de présenter « *avant le début de la session ordinaire, un rapport analysant la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette de l'ensemble des administrations publiques et de*



leurs sous-secteurs. ». Il a invité le Gouvernement à procéder au plus vite au dépôt, à l'issue du Conseil des ministres du 10 octobre 2024, non seulement du projet de loi de finances pour 2025, mais également de l'ensemble des annexes prévues aux articles 50 et 51 de la LOLF, dans la mesure où la computation des délais prévus à l'article 47 de la Constitution dépend de ce dernier dépôt.

Examen de l'article liminaire et des articles de chiffres par le Conseil d'État – Absence de contrôle de conventionnalité au regard des engagements européens de la France en matière de finances publiques (CP/FIN – 408650 – 09/10/2024)

À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, le Conseil d'État a rappelé que l'examen de l'article liminaire et des articles de chiffres du projet de loi de finances de l'année ne peut donner lieu à un contrôle de conventionnalité au regard de nos engagements européens en matière de finances publiques, tels qu'ils résultent des dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives à la convergence des politiques économiques et à la prévention des déficits publics excessifs, des directives et règlements pris pour leur application, ainsi que du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) signé le 2 mars 2012.

Cependant, au vu notamment de l'avis émis par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) sur la prévision de solde effectif et de solde structurel retenue par l'article liminaire, le Conseil d'État a estimé nécessaire d'appeler l'attention du Gouvernement sur les risques encourus en cas de dérive marquée de la trajectoire conduisant à l'objectif à moyen terme des finances publiques ou de non-respect manifeste des dernières recommandations ou, le cas échéant, mises en demeure, adressées à la France par les instances compétentes de l'Union européenne.

Présentation des dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement (CP/FIN – 408650 – 09/10/2024)

Lors de l'examen de l'article liminaire du projet de loi de finances pour 2025, le Conseil d'État a estimé que la prévision des principales dépenses d'investissement des administrations publiques figurant dans l'article liminaire ne remplit que partiellement les conditions prévues à l'avant-dernier alinéa de l'article 1 H de la LOLF. Cette prévision n'inclut en effet que les dépenses d'investissement de l'État, sans faire état des dépenses d'investissement des autres sous-secteurs des administrations publiques, lesquelles représentent pourtant une part très significative de l'agrégat complet des dépenses publiques d'investissement, en particulier celles des collectivités territoriales et de certains organismes d'administration centrale, à l'instar de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

Le Conseil d'État a souligné, ainsi qu'il l'a déjà fait à deux reprises à l'occasion de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 et du projet de loi de finances pour 2024, qu'il est nécessaire de présenter, pour chaque sous-secteur d'administration publique, d'une part, le total des dépenses d'investissement enregistrées comme telles dans les comptes des administrations publiques et, d'autre part, celles qui, parmi ces dépenses ou parmi d'autres, peuvent être regardées comme contribuant « *à la croissance potentielle du produit intérieur brut, à la transformation structurelle du pays et à son développement social et environnemental à long terme* », ainsi que le prévoit, s'agissant des lois de



programmation des finances publiques, le 2° de l'article 1 E de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, auquel renvoie l'article 1 H.

Régime des garanties accordées par l'État (AG/FIN – 408650 – 26/09/2024)

En vertu du 5° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, le législateur financier autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime. Il lui appartient ainsi de définir l'objet de la garantie, son bénéficiaire direct, sa nature (totale ou non, conditionnelle ou non) et, le cas échéant, son *quantum* ainsi que le principe de sa rémunération (PLFR 2006, article B8, Assemblée générale, n° 373843, 9 novembre 2006). En outre, un prêt ne peut être garanti par l'État s'il n'existe aucune perspective raisonnable de remboursement de ce prêt. À défaut, il convient que l'État procède par voie de subvention, sauf à méconnaître le principe de sincérité budgétaire.

Saisi d'une disposition du projet de loi de finances pour 2025 autorisant l'octroi de la garantie de l'État à des prêts qui seront accordés par l'Agence française de développement à la Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'État relève que l'objet de la garantie est défini de manière suffisamment précise. Il constate ensuite que, si le territoire fait face à des difficultés considérables depuis le déclenchement des émeutes en mai 2024, se traduisant par un déficit structurel et un taux d'endettement préoccupants ainsi que par une perte de croissance potentielle importante, d'une part, les prêts qui seront consentis le seront avec un différé de remboursement de trois ans, permettant à sa situation financière de revenir progressivement à la normale avant les premières échéances de remboursement, d'autre part, le projet de loi prévoit la passation de conventions par lesquelles il s'engagera, en contrepartie des prêts octroyés, à des réformes, de nature à améliorer sa situation financière et à assurer la soutenabilité de la dette ainsi contractée. En conséquence, le Conseil d'État estime que le projet d'article qui lui est soumis respecte les principes énoncés ci-dessus.

Régime de la majoration des plafonds de crédits de report (article 15 de la LOLF) (CP/FIN – 408650 – 08/10/2024)

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, le Conseil d'État a été saisi d'un article prévoyant la liste des programmes qui pourront bénéficier en 2025 d'une majoration du plafond des reports de crédits. Le Conseil d'État a relevé, comme il l'avait fait à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, que la rédaction retenue, qui plafonne le montant des crédits reportables sur chaque programme au montant des crédits disponibles en fin de gestion, n'est pas satisfaisante, dans la mesure où ce dernier montant est indéterminé avant la fin de la gestion et ne permet ainsi pas au Parlement de se prononcer en toute connaissance de cause sur cette disposition. Il a, en conséquence, substitué à ce plafond fondé sur les crédits disponibles un plafond limité au montant des crédits inscrits sur chacun des programmes en loi de finances, conformément à la rédaction retenue au cours des années antérieures à 2024.

Affectation de ressources à des personnes morales autres que l'État – Obligation de présenter en loi de finances la liste des impositions en cause, leur rendement prévisionnel total et leurs affectataires (CP/FIN – 408650 – 08/10/2024)

Dans sa rédaction issue de l'article 15 de la loi organique du 28 décembre 2021, le 5° bis du I de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que la première partie de la loi de finances présente : « la



liste et le produit prévisionnel de l'ensemble des impositions de toutes natures dont le produit est affecté à une personne morale autre que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale et décide, le cas échéant, d'attribuer totalement ou partiellement ce produit à l'État ». Par cette disposition, le législateur organique a entendu renforcer l'information du Parlement sur les impositions affectées en imposant la présence, dans chaque loi de finances de l'année, d'un article recensant non seulement les impositions en cause, leur rendement prévisionnel total et les affectataires mais également, le cas échéant, le plafond d'affectation pour chacun des bénéficiaires concernés.

Saisi d'un article du projet de loi de finances pour 2025 mettant en œuvre – pour la troisième fois – les dispositions précitées de la LOLF régissant la présentation des affectations de ressources à des personnes morales autres que l'État, le Conseil d'État a regretté que le Gouvernement n'ait pas suivi les recommandations formulées au sujet de l'article relatif aux affectations de ressources à des tiers du projet de loi de finances pour 2024 et n'ait pas rassemblé dans un tableau unique les informations relatives aux impositions de toutes natures dont tout ou partie du produit est affecté à une personne morale autre que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale, notamment celles relatives à leur rendement prévisionnel et au plafonnement éventuel du produit affecté. Il a, en conséquence, une nouvelle fois invité le Gouvernement à présenter, à l'avenir, un tableau unique recensant l'intégralité des informations prévues par le 5° bis du I de l'article 34 de la LOLF et à n'inclure dans un tableau séparé que les seules impositions et ressources affectées plafonnées qui n'entrent pas dans le champ de ces dispositions, soit qu'elles ne constituent pas des impositions de toutes natures, soit qu'elles soient affectées à des collectivités territoriales, à leurs établissements publics ou à des organismes de sécurité sociale et non à d'autres personnes morales.

■ Contenu des lois de finances

Dispositions pouvant figurer en lois de finances et dispositions étrangères à l'objet de ces lois – Mesures constituant un dispositif d'ensemble – Absence de cavalier budgétaire (AG/FIN – 408650 – 04/09/2024)

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, le Conseil d'État a été saisi d'un article qui modifie le code général des impôts, notamment en vue d'instituer, à la charge des prestataires de services sur crypto-actifs, l'obligation de souscrire auprès de l'administration fiscale, à des fins de contrôle fiscal, une déclaration relative aux transactions réalisées, par leur intermédiaire, par des utilisateurs de crypto-actifs. Il a estimé que ces dispositions relèvent du domaine des lois de finances en tant qu'elles fixent « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement* » de l'impôt. Par ailleurs, dès lors que le Conseil constitutionnel admet que des mesures qui n'ont pas de caractère financier ni d'incidence sur les charges de l'État peuvent figurer en loi de finances pour autant qu'elles forment, avec des dispositions ayant leur place en loi de finances, les éléments indivisibles d'un dispositif d'ensemble (CC n° 95-422 DC, n° 96-385 DC, n° 2001-456 DC), le Conseil d'État a estimé que les dispositions de ce même article, qui modifient le code monétaire et financier pour obliger ces prestataires de services à se doter d'un dispositif de contrôle interne chargé de



veiller spécifiquement au respect de cette nouvelle obligation déclarative, forment avec le reste de l'article les éléments indivisibles d'un tel dispositif.

Réforme du chèque énergie – Mesures constituant un dispositif d'ensemble – Absence de cavalier budgétaire (CP/FIN – 408650 – 08/10/2024)

Le Conseil d'État a été saisi, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025, d'un projet d'article relatif à la réforme du chèque énergie, qui rend ce dernier en partie quérable, alors qu'il était, avant la suppression de la taxe d'habitation au titre de la résidence principale, versé automatiquement aux personnes pouvant en bénéficier. Cette modification du dispositif affectera, à la baisse, le montant des crédits de paiement nécessaires pour l'année 2025, du fait de la suppression de l'automatisme systématique de l'envoi des chèques, qui décale la date de leur envoi et, corrélativement, reporte une partie des paiements sur la gestion de l'année N+1. De ce fait, le Conseil d'État a estimé que ce projet d'article a un impact sur le montant des crédits de l'année 2025 et peut donc figurer, à ce titre, en loi de finances. Il en est de même des dispositions qui confient à l'Agence de services et de paiement le soin d'établir la liste des bénéficiaires du chèque, qui forment avec le reste du projet un dispositif financier d'ensemble dont elles ne sont pas séparables, ainsi que des dispositions qui étendent, sous condition de revenu, le bénéfice de l'aide spécifique aux occupants des établissements mentionnés aux I à IV *bis* de l'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles, qui affecteront également directement les dépenses budgétaires de l'année 2025.

■ Lois de fin de gestion

Examen de l'article liminaire et des articles de chiffres – Clarté et intelligibilité de l'article liminaire – Sincérité des prévisions de recettes et de dépenses (CP/FIN – 408878 – 04/11/2024)

À l'occasion de l'examen de l'article liminaire du projet de loi de finances de fin de gestion, le Conseil d'État a réitéré les observations formulées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025 et a rappelé, d'une part, que la présentation de l'article liminaire est rendue difficile compte tenu du changement de conventions comptables opéré en 2024, et, d'autre part, la nécessité d'améliorer la robustesse des méthodes sur lesquelles le Gouvernement fonde ses prévisions macroéconomiques et de finances publiques s'agissant des besoins de financement des administrations publiques locales et des recettes fiscales de l'État.

Par ailleurs, si le Conseil d'État a pris acte des réserves émises par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis rendu sur ce texte le 31 octobre 2024, il a estimé qu'il ne peut déduire de cet avis, ni des autres prévisions disponibles, que le scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement au titre de ce projet de loi de finances de fin de gestion et les prévisions de recettes et de dépenses qui en découlent, seraient entachés d'une erreur manifeste ou d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre budgétaire. Dès lors, le Conseil d'État a estimé que le projet de loi présenté peut être regardé comme ne méconnaissant pas l'exigence de sincérité des lois financières rappelée par l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances.



3.6. Droits civils et individuels

■ État des personnes

Nationalité – Acquisition à raison du mariage – Indignité non caractérisée (INT – 407891 – 30/01/2024)

En vertu de l'[article 21-4 du code civil](#), le Gouvernement peut s'opposer par décret en Conseil d'État, pour indignité ou défaut d'assimilation, autre que linguistique, à l'acquisition de la nationalité française par le conjoint étranger. La légalité d'un refus opposé à une demande d'acquisition de la nationalité française pour indignité s'apprécie au regard de trois critères principaux qui se dégagent de la jurisprudence : la gravité, l'ancienneté et la répétitivité des faits. Ces critères ne sont pas appréciés de manière cumulative, mais participent d'une analyse de la situation de l'intéressé en tenant compte de l'ensemble des circonstances de l'espèce. Le Conseil d'État apprécie le critère d'ancienneté à la date du projet de décret soumis à son examen en référence à la grille d'analyse indicative suivante : en deçà de cinq ans, les faits sont considérés comme récents et, sauf s'ils ne revêtent manifestement qu'un caractère de gravité extrêmement modérée, ils justifient en principe l'indignité ; entre cinq et dix ans, seuls les faits graves sont susceptibles de justifier l'indignité ; enfin, au-delà de dix ans, il est considéré que les faits commis sont trop anciens pour être opposés à l'acquisition de la nationalité française sauf s'ils sont d'une extrême gravité, en raison notamment de leur nature, des circonstances de leur commission, ou des peines prononcées.

Au cas d'espèce, le Conseil d'État (section de l'intérieur) n'a pu rendre un avis favorable. Il a estimé qu'en dépit de leur gravité, les faits de vol avec violences ayant entraîné une incapacité totale de travail supérieure à huit jours, et les faits d'enlèvement, séquestration ou détention arbitraire d'une personne étaient bien trop anciens, remontant à 15 ans à la date du projet de décret examiné. Ils présentaient par ailleurs un caractère isolé, les éléments du dossier n'établissant en aucun cas que l'intéressé ait, avant ou après ces faits, commis d'autres actes répréhensibles. Il résultait en outre du dossier une intégration avérée, tant familiale que professionnelle, de l'intéressé qui réside en France depuis 25 ans.

Nationalité – Acquisition à raison du mariage – Indignité non caractérisée (INT – 408740 – 15/10/2024)

Saisi d'un projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité française pour indignité sur le fondement de l'article [21-4 du code civil](#), le Conseil d'État (section de l'intérieur) n'a pu lui donner un avis favorable.

Au soutien du motif d'indignité, le Gouvernement retient que l'intéressé a été condamné le 11 septembre 2023 par le tribunal correctionnel de Versailles pour des faits d'escroquerie et d'abus de confiance commis en 2020 en acquérant, au nom de son ex-épouse, une société détentrice de plusieurs contrats de location de longue durée avec option d'achat concernant des véhicules appartenant à une société de

leasing puis en cédant à un tiers la propriété d'un véhicule dont il ne pouvait ignorer qu'il n'en était pas propriétaire dans le but d'obtenir frauduleusement des fonds.

Le Conseil d'État relève que les agissements délictueux reprochés à l'intéressé, qui demeurent isolés, ne présentent pas dans les circonstances de l'espèce, telles qu'elles ressortent des pièces du dossier, un degré de gravité suffisant permettant de justifier qu'il soit dérogé au critère de répétitivité retenu pour apprécier le bien-fondé d'un refus opposé à une demande d'acquisition de la nationalité française.

Le Conseil d'État estime donc que ces éléments sont insuffisants à caractériser, au sens de l'[article 21-4 du code civil](#), un comportement constitutif d'indignité d'acquérir la nationalité française.

Nationalité – Acquisition à raison du mariage – Indignité non caractérisée (INT – 408848 – 13/11/2024)

Saisi d'un projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité française par voie de mariage, en application de l'[article 21-4 du code civil](#), le Conseil d'État (section de l'intérieur) n'a pu lui donner un avis favorable.

À supposer que soit établie, ce que les pièces du dossier soumis ne permettent pas en l'état de l'établir, la participation personnelle de l'intéressé, au cours de l'année 2022, à quatre actions violentes à l'encontre des autorités et intérêts camerounais sur le territoire français, voire sa contribution à l'organisation de certaines de ces actions, ayant causé des troubles à l'ordre public, dans le cadre de deux mouvements politiques camerounais d'opposition, à savoir le Conseil des Camerounais de la Diaspora et la Brigade des Anti-Sardinards, la gravité de ces faits n'est, en tout état de cause, pas suffisamment avérée pour pouvoir les regarder comme constitutifs d'une indignité au sens de l'article [21-4 du code civil](#).

Nationalité – Acquisition à raison du mariage – Défaut d'assimilation non caractérisé (INT – 408568 – 24/07/2024)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a été saisi d'un projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité française pour défaut d'assimilation autre que linguistique au sens de l'[article 21-4 du code civil](#). Il n'a pu rendre un avis favorable.

Le projet de décret était motivé par la circonstance que l'intéressé vit replié sur sa sphère familiale, évite la mixité sociale, fixe des limites à la liberté d'expression lorsqu'il est question de religion et n'adhère pas à l'interdiction des signes religieux à l'école. Il en est déduit que le mode de vie de l'intéressé et ses déclarations sont incompatibles avec les valeurs essentielles de la République telles que la liberté d'expression, la laïcité ou la liberté d'expression.

En premier lieu, toutefois, le Gouvernement fondait pour une part son appréciation sur des notes blanches ne figurant pas au dossier et dont, par suite, le Conseil d'État ne peut apprécier la pertinence des éléments de fait qu'elles comportent.

En deuxième lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier, en particulier de celles produites par l'intéressé attestant les nombreuses activités culturelles, ludiques et sportives pratiquées par ses enfants ou par l'ensemble de sa famille, que la formulation par l'intéressé d'opinions contraires à l'interdiction des signes religieux à l'école



et au principe de laïcité, ou sa pratique rigoureuse de sa religion, exprimerait de sa part un refus des principes et valeurs essentiels de la République, ni se traduirait par un mode de vie susceptible d'être qualifié de repli identitaire.

En troisième lieu, les affirmations du Gouvernement selon lesquelles l'intéressé ainsi que son épouse auraient, pour des motifs exclusivement religieux, refusé la scolarisation de leurs quatre enfants dans un établissement d'enseignement, ne sont pas corroborées par les pièces du dossier, dont il ressort que l'instruction à domicile de trois de leurs enfants a été réalisée, encadrée, et pour partie autorisée du fait d'un handicap dont tous trois sont atteints.

Enfin, il ressort des pièces du dossier, en particulier des déclarations des intéressés et des appréciations des agents chargés de l'entretien d'assimilation, que la conception par l'épouse de l'intéressé de sa pratique religieuse, qui s'est formée antérieurement à son mariage, n'est pas imputable à l'influence ou à des contraintes exercées par celui-ci. Dans ces conditions, les circonstances tirées, d'une part, de ce qu'elle adopterait en public un comportement manifestant un refus de la mixité sociale et, d'autre part, se rendrait coupable de proposer au public, sans qualification médicale, un service d'incisothérapie inspiré de recommandations d'ordre religieux, sont sans incidence sur l'appréciation de la situation de son mari au regard de [l'article 21-4 du code civil](#).

Nationalité – Acquisition à raison du mariage – Défaut d'assimilation non caractérisé (INT – 408778 – 15/10/2024)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) saisi d'un projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité française, pour un motif de défaut d'assimilation autre que linguistique, n'a pu lui donner un avis favorable.

En l'espèce, le dossier soumis à la section n'a pas permis de mettre en évidence dans les propos, le comportement ou le mode de vie de l'intéressé des éléments de nature à caractériser un refus d'adhérer aux principes et valeurs de la République non plus qu'un refus de reconnaître la primauté des lois de la République. Si lors de l'entretien d'assimilation complémentaire, l'intéressé a fait état de convictions personnelles sur l'interruption volontaire de grossesse et sur le recours aux transfusions sanguines et aux greffes d'organes, de telles convictions liées à son appartenance à la communauté des Témoins de Jéhovah, organisée en associations cultuelles au sens de [la loi du 9 décembre 1905](#), ne caractérisent pas, par principe, un tel refus. Le dossier ne fait pas davantage apparaître une situation de radicalisation religieuse, et les éléments recueillis sont insuffisants pour retenir l'existence d'une situation de repli communautaire.

Le Conseil d'État a considéré que les éléments démontrant un défaut d'assimilation n'étaient donc pas suffisamment caractérisés.

Nationalité – Acquisition à raison du mariage – Défaut d'assimilation non caractérisé (INT – 409031 – 11/12/2024)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret portant refus d'acquisition de la nationalité française pour un motif de défaut d'assimilation autre



que linguistique, en application des dispositions combinées de [l'article 21-4](#) et de l'article [21-13-2 du code civil](#), n'a pu lui donner un avis favorable.

En l'espèce, le dossier soumis à la section n'a pas permis de mettre en évidence dans les propos, le comportement ou le mode de vie de l'intéressée des éléments de nature à caractériser un tel refus d'adhérer aux principes et valeurs de la République. Arrivée en France à l'âge de deux ans, ayant accompli toute sa scolarité en France dans des écoles publiques, tout comme ses frères et sœurs, elle était, au cours de l'année 2023-2024, inscrite en licence de psychologie dans un institut universitaire. Déclarant participer aux activités sportives de sa faculté et à des sorties avec des amies, disposant d'un téléphone personnel et d'une carte de crédit, elle ne présente pas de signes manifestes de repli communautaire. Si elle a répondu, lors de l'entretien en préfecture, que chez ses parents, où elle habite, les hommes et les femmes ne prennent pas toujours les repas ensemble, elle n'a manifesté aucune approbation de cette pratique. Portant le voile et préférant le garder sur son lieu de travail, elle a toutefois indiqué que si elle travaillait dans un hôpital public elle l'enlèverait pour respecter le principe de laïcité. Elle a par ailleurs indiqué que cela ne lui poserait pas de problème de côtoyer des hommes sur son lieu de travail. Enfin, si l'intéressée a indiqué, répondant à une question sur le blasphème lors de son entretien en préfecture, que des publications comme celles de *Charlie Hebdo* sont violentes et que ce serait une bonne chose de les encadrer, elle l'a fait en des termes qui traduisent à la fois son respect de la loi et l'exercice de sa liberté d'opinion.

Le Conseil d'État a considéré que les éléments avancés par l'administration pour démontrer une absence d'assimilation n'étaient donc pas suffisamment caractérisés.

Nationalité – Déchéance de nationalité pour acte de terrorisme (articles 25 et 25-1 du code civil) – Critères pris en compte pour mener à bien l'appréciation de la proportionnalité (INT – 408687 – 01/10/2024)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret portant déchéance de nationalité, lui a donné un avis favorable sur le fondement des [articles 25 et 25-1](#) du code civil qui permettent au Gouvernement de prendre une telle mesure lorsqu'une personne s'est rendue coupable d'un « *crime ou un délit constituant un acte de terrorisme* » (article 25), un tel acte pouvant être constitué, selon l'article [421-2-1 du code pénal](#), par « *le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels* ».

Une telle décision vise à tirer conséquence du fait qu'une personne ayant bénéficié d'une mesure d'acquisition de la nationalité française a par la suite brisé son lien de loyauté envers la France en commettant des actes particulièrement graves qui, s'agissant d'actes de terrorisme, sapent le fondement même de la démocratie. Elle tend ainsi avant tout à prendre solennellement acte de la rupture de ce lien entre eux et la France (CEDH, 25 juin 2020, *M. G et autres c. France*, req n° 52273/16 et a, pt. 71).

Le Conseil d'État, saisi d'un projet de décret portant déchéance de la nationalité française, s'assure d'abord que les critères légaux sont réunis et notamment que l'intéressé a été condamné par une décision devenue définitive pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme. Il vérifie que les faits pour lesquels la



condamnation a été prononcée sont de nature à justifier légalement le prononcé de cette mesure. Il évalue la proportionnalité de la mesure de déchéance par rapport aux faits sur lesquels elle se fonde, d'une part, et, d'autre part, par rapport au droit au respect de la vie privée de celui qui en fait l'objet, c'est-à-dire le degré d'atteinte qu'elle porte à l'un des éléments constitutifs de son identité (CE, 8 juin 2016, *M. A*, n° 394348, rec. ; CE, 19 juillet 2017, *M. A*, n° 405897, aux Tables ; CE, 31 décembre 2020, *M. B*, n° 436689). Les critères pris en compte pour mener à bien l'appréciation de la proportionnalité comprennent : la nature des faits, leur degré de gravité et leur durée ; le *quantum* et les modalités d'application de la peine à laquelle ils ont donné lieu ; le cas échéant la persistance chez l'intéressé d'un lien d'allégeance à d'autres pays ou organisations connus pour leur positions hostiles à la France ou, au contraire, le rétablissement d'un lien d'allégeance envers la France ; les modalités selon lesquelles l'intéressé a acquis la nationalité française, ce qui permet d'apprécier l'ancienneté et la profondeur de son ancrage en France ; le comportement de l'intéressé en détention comme à l'issue de celle-ci et la manière dont il a pris en compte le sens et la portée de la peine.

En l'espèce, après avoir fréquenté pendant huit mois des groupes de discussion numériques faisant l'apologie de l'organisation dite « État islamique » et rencontré à quatre reprises l'un de ses animateurs pour envisager un départ pour combattre en Syrie, l'intéressé a été condamné notamment à une peine de cinq ans d'emprisonnement pour des faits de participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme, au sens de l'article [421-2-1 du code pénal](#). Né en France, l'intéressé a acquis la nationalité française par déclaration de nationalité à l'âge de treize ans. Ayant toujours vécu sur le territoire français et sans lien avec le Maroc dont il possède la nationalité par filiation, il n'a pas, selon les experts en charge de son suivi en détention, conservé une attitude de radicalisation ni une allégeance à l'organisation dite État islamique. Toutefois, sa condamnation ultérieure à une nouvelle peine de quatre ans pour des faits délictueux de violence, certes sans lien avec des faits de terrorisme, témoigne de ce que l'intéressé n'a pas adapté son comportement d'une manière attestant qu'il aurait pris en compte le sens et la portée de sa peine.

Nationalité – Perte de la nationalité française prononcée sur le fondement de l'article 23-7 du code civil (INT – 408462 – 03/07/2024)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret prononçant la perte de la nationalité française d'un binational sur le fondement de l'[article 23-7 du code civil](#), lui a donné un avis conforme.

L'[article 23-7 du code civil](#) dispose que « *Le Français qui se comporte en fait comme le national d'un pays étranger peut, s'il a la nationalité de ce pays, être déclaré, par décret après avis conforme du Conseil d'État, avoir perdu la qualité de Français* ». Ces dispositions, qui sont reprises de l'[article 96 du code de la nationalité française, abrogé](#), issu, à quelques modifications près, du 6° de l'[article 9 de la loi du 10 août 1927 sur la nationalité](#), introduit par l'[article 22 du décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à la situation et à la police des étrangers](#), ne semblent pas avoir été mises en œuvre depuis quelque soixante ans.



Elles sont applicables à un ressortissant français, à la condition qu'il soit aussi ressortissant d'un pays étranger, lorsque son comportement est contraire aux intérêts de la France, manifeste une déloyauté caractérisée à l'égard de celle-ci et est en liens étroits avec sa nationalité étrangère.

Au cas particulier, le Conseil d'État, après s'être assuré de ce que l'intéressé possède la nationalité d'un autre pays, a constaté, tout d'abord, qu'il ne réside plus en France depuis 2010 et que depuis 2018, il a fixé le centre de sa vie personnelle, familiale, matérielle et professionnelle dans cet autre pays. Il a noté que l'intéressé intervient activement dans la vie publique de ce pays et déclare nourrir des ambitions politiques le conduisant à y aspirer à l'exercice des plus hautes fonctions. Il a, ensuite, relevé que l'intéressé déploie une activité délibérément hostile à la France, à son action et à ses intérêts dans le monde ainsi qu'aux valeurs qu'elle promeut. Il a notamment retenu le fait que, lors d'une conférence de presse récente, objet d'une large publicité sur les réseaux sociaux, l'intéressé a brûlé en public son passeport français. Il a, enfin, mis en évidence que ces agissements, que l'intéressé a présenté à plusieurs reprises comme s'inscrivant au service de ses ambitions politiques dans le pays où il réside, apparaissent ainsi en liens étroits avec la nationalité de ce pays.

Le Conseil d'État a, dès lors, considéré que l'intéressé se comporte comme le national d'un pays étranger dont il a la nationalité, au sens et pour l'application de l'article 23-7 du code civil. Il a estimé, en dernier lieu, que l'atteinte portée à la situation personnelle de l'intéressé par la mesure envisagée, dépourvue d'effets juridiques à l'égard de ses enfants mineurs, ne présente pas, eu égard au motif d'intérêt général qui la justifie, un caractère disproportionné.

Nationalité – Retrait d'un décret de naturalisation pour mensonge ou fraude – Nature du contrôle exercé par la Conseil d'État (INT – 408913 – 10/12/2024)

Saisi d'un projet de décret rapportant un décret de naturalisation, le Conseil d'État (section de l'intérieur) a donné un avis conforme à ce projet. La section a précisé la nature de son contrôle lorsque le ministre soutient que la décision de naturalisation a été obtenue par mensonge ou fraude.

Il considère qu'il lui appartient d'abord d'apprécier les éléments constitutifs du mensonge ou de la fraude dans leur matérialité et leur qualification. Il s'assure ensuite que le mensonge ou la fraude a été de nature à modifier l'appréciation que l'autorité administrative a portée sur la situation de la personne concernée au moment de l'examen de sa demande de naturalisation. À ce titre, il ne lui appartient pas de rechercher si l'autorité administrative aurait néanmoins naturalisé la personne concernée dans l'hypothèse où il n'y aurait eu ni mensonge ni fraude.

Le Conseil d'État borne son examen sur ce point à s'assurer que les faits établis, à bon droit qualifiés de mensonge ou fraude, étaient au nombre de ceux sur lesquels l'administration devait se fonder pour prendre sa décision. Si tel est le cas, le manque de loyauté dans la formulation de la demande en résultant, et le vice de l'instruction qui en résulte, suffisent à justifier le retrait de la nationalité. Il doit enfin toujours apprécier la proportionnalité entre, d'une part, le motif retenu et les exigences d'intérêt général qui en découlent et, d'autre part, l'ensemble de la situation personnelle et familiale de l'intéressé.



Nationalité – Conséquences pour les enfants de la perte de nationalité d’un parent par retrait du décret de naturalisation pour mensonge ou fraude (INT – 408754 – 15/10/2024)

Lorsqu’un enfant mineur a obtenu la nationalité française par filiation à la naissance, en application de l’article 18 du code civil, et non par l’effet collectif s’attachant à la naturalisation de l’un de ses parents, un décret rapportant le décret de naturalisation du parent français de cet enfant n’a pas, par lui-même, de conséquence sur sa nationalité et, par voie de conséquence, sur sa vie privée. Eu égard à la fraude ayant entaché l’acquisition de la nationalité française du parent de l’enfant il appartient, le cas échéant, au procureur de la République, sur le fondement du dernier alinéa de l’article 29-3 du code civil, d’engager une action négatoire de nationalité de cet enfant, sans condition de délai (CC, 22 novembre 2013, décision n° 2013-354 QPC), mais sous réserve du respect de la vie privée de l’intéressé garantie par l’article 8 de la Convention EDH (CEDH, 12 janvier 1999, *Karassev et famille c. Finlande*, req. 31414/96).

Pièces d’identité (INT – 408277 – 28/05/2024)

Le Conseil d’État (section de l’intérieur), saisi d’un projet de décret modifiant le [décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d’identité](#), le [décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports](#) et le [décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016 autorisant la création d’un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d’identité](#), lui a donné un avis favorable sous réserve de l’adjonction d’une disposition transitoire concernant la mise en œuvre d’une mesure relative au changement de titres d’identité détenus par des usagers ayant obtenu un changement de nom ou de prénom par modification de leur acte de naissance à l’état civil sur le fondement des [articles 60, 61 ou 61-3-1 du code civil](#).

Dans un certain nombre de cas, les intéressés omettent de procéder au renouvellement de leurs titres d’identité en vue de détenir des documents conformes à leur acte de naissance modifié voire conservent et utilisent leurs anciens titres d’identité parallèlement aux nouveaux. Pour prévenir les fraudes, le projet du Gouvernement introduit des dispositions prévoyant l’invalidation obligatoire et automatique des cartes nationales d’identité et des passeports qui n’auront pas été renouvelés dans un délai de trois mois suivant l’actualisation de l’acte de naissance de leur titulaire, lequel en sera informé par tout moyen à l’occasion de cette actualisation.

Concernant les usagers dont les demandes de changement d’état civil ont été obtenues avant la publication de ce projet, le Conseil d’État estime que, eu égard aux effets très préjudiciables que pourrait entraîner pour leurs titulaires l’invalidation automatique de leurs titres d’identité, sans qu’ils en aient été informés, en particulier s’ils se déplacent ou résident à l’étranger, ce délai de trois mois ne peut courir qu’à compter de la date à laquelle les intéressés auront été individuellement informés de l’existence de cette nouvelle procédure. Une information collective, telle que l’envisage le Gouvernement, ne peut faire obstacle à des situations inextricables susceptibles de porter atteinte aux droits des personnes, dans les cas où les intéressés n’auraient pas eu connaissance de cette information. Tout en étant conscient des difficultés techniques susceptibles d’être rencontrées pendant la mise en œuvre

immédiate d'une telle exigence, il souligne que cette information préalable est une condition de la légalité de la mesure d'invalidation envisagée pour ce qui concerne cette catégorie d'utilisateurs.

■ Accès aux documents administratifs

Application, à l'accès centralisé aux paramètres de calcul de l'indice de durabilité des équipements électriques et électroniques *via* le portail interministériel unique (www.data.gouv.fr), du régime d'accès aux informations publiques produites ou reçues dans le cadre d'un service public prévu par le livre III du code des relations entre le public et l'administration (TP – 408067 – 05/03/2024)

L'article L. 541-9-2 (II) du code de l'environnement impose aux fabricants ou importateurs de certains produits et équipements relevant des filières de responsabilité élargie des producteurs (REP) de communiquer sans frais aux distributeurs et vendeurs leur « indice de durabilité » ainsi que les paramètres ayant permis de l'établir, et aux distributeurs et vendeurs d'en informer les consommateurs, selon divers procédés.

Le projet de décret d'application prévoit notamment que l'autorité administrative assure un accès centralisé aux indices et aux paramètres de calcul, qui sont transmis sous la responsabilité du producteur ou de l'importateur. Cette mesure trouve son fondement légal dans l'article L. 541-9-1 du code de l'environnement qui prévoit que les producteurs et importateurs de produits générateurs de déchets informent les consommateurs sur leurs qualités et caractéristiques environnementales, notamment sur leur durabilité, et qu'ils mettent les données correspondantes à disposition du public « *par voie électronique, dans un format aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé sous une forme agrégée* ». L'article précise qu'un « *accès centralisé à ces données peut être mis en place par l'autorité administrative selon des modalités précisées par décret* ».

Ces données, qui sont transmises à titre obligatoire et selon un format déterminé par les entreprises concernées, seront collectées, agrégées et diffusées par le portail interministériel unique mentionné à l'article R. 321-8 du code des relations entre le public et l'administration (www.data.gouv.fr), qui est le portail destiné à rassembler et à mettre à disposition librement les informations publiques de l'État et de ses établissements publics. Elles doivent, dès lors, être regardées comme des informations publiques produites ou reçues par l'État « *dans le cadre d'une mission de service public* », au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration, les soumettant ainsi aux dispositions du livre III de ce code relatives à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.



Nécessité, pour autoriser l'utilisation de certaines eaux impropres à la consommation humaine comme un ingrédient entrant dans la composition des denrées alimentaires finales, de procéder à une détermination précise des catégories d'eaux susceptibles d'être utilisées, de procéder à une analyse précise des risques liés à cette utilisation et d'en définir les conditions d'usage (TP – 408474 – 01/07/2024)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi d'un projet de décret autorisant certaines eaux recyclées comme ingrédient entrant dans la composition des denrées alimentaires finales et modifiant les conditions d'utilisation de ces eaux dans des établissements du secteur alimentaire.

Le cadre légal de ce projet est constitué du règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, qui établit les règles générales en matière d'hygiène des denrées alimentaires à l'intention des exploitants du secteur alimentaire, de la directive (UE) n° 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine ainsi que des articles L. 1321-1 et L. 1322-14 du code de la santé publique. Il se déduit de ces textes que si le droit de l'Union européenne, comme la loi, permettent l'utilisation, dans les entreprises du secteur alimentaire, d'eaux impropres à la consommation humaine, il revient au pouvoir réglementaire de déterminer les types d'eaux utilisées, les catégories d'usage et les conditions d'usage de ces eaux de manière à assurer que cette utilisation ne compromette pas la salubrité des denrées alimentaires et ne présente aucun danger pour la santé humaine.

Ainsi, si le Gouvernement entend, dans un objectif de sobriété hydrique dans les entreprises de la filière agro-alimentaire, élargir les possibilités d'utilisation des eaux impropres à la consommation humaine, il ne saurait les autoriser sans précision suffisante en se reposant sur la responsabilité par ailleurs assignée aux industriels, mais il lui appartient d'en déterminer les catégories et conditions d'usage en se fondant sur des données pertinentes, afin d'assurer que cet assouplissement des règles applicables ne compromette pas la salubrité des denrées alimentaires.

Le projet prévoit de revenir sur les choix faits par le Gouvernement dans le décret n° 2024-33 du 24 janvier 2024 relatif aux eaux réutilisées dans les entreprises du secteur alimentaire. Il autorise notamment l'utilisation comme ingrédients des « eaux recyclées issues de matières premières », extraites des ingrédients de base au cours de la préparation, et des « eaux de processus recyclées », précédemment utilisées au cours des opérations de préparation, de transformation et de conservation des aliments, alors que les dispositions issues du décret du 24 janvier 2024 interdisent l'utilisation d'eau recyclée comme ingrédient. Si le Gouvernement fait valoir la nécessité de prendre en compte les modes traditionnels de fabrication comportant une forme de recyclage d'eaux issues de matières premières et d'eaux de processus (sucre de betterave, bière, amidon...) qu'une interprétation littérale de la rédaction du décret du 24 janvier 2024 interdit, le projet va bien au-delà d'une reconnaissance de ces

procédés traditionnels, pour autoriser de telles réutilisations dans des conditions entièrement nouvelles sans les encadrer, de sorte que la garantie de la salubrité des denrées humaines reposerait sur la responsabilité de l'entreprise (par la définition d'un plan de maîtrise sanitaire, établi en application de l'article 5 du règlement (CE) n° 852/2004 notamment).

De même, le projet supprime l'obligation de prévoir pour ces eaux un circuit séparé de celui de l'eau potable. Il envisage une disposition de portée générale, autorisant le passage dans le même circuit des eaux destinées à la consommation humaine et des eaux issues de matières premières ou des eaux de processus recyclées ne répondant pas à toutes les normes de l'eau potable. Or, dans son avis du 7 juillet 2023, rendu pour l'adoption du décret n° 2024-33 du 24 janvier 2024 relatif aux eaux réutilisées dans les entreprises du secteur alimentaire, l'ANSES avait recommandé l'interdiction d'utilisation d'eau recyclée comme ingrédient, et souligné qu'une parfaite séparation des différents réseaux distribuant des eaux impropres à la consommation humaine de celui utilisé pour les eaux destinées à cette consommation devait être exigée, ainsi qu'une protection contre les retours d'eau. Compte tenu de la rédaction des projets de décret et d'arrêté dont elle a été saisie, l'ANSES n'a pas étudié spécifiquement le cas des « eaux recyclées extraites de matières premières », ni celui des « eaux de processus recyclées ».

Le Conseil d'État considère que, si la réutilisation comme ingrédient de ces deux types d'eau – « eaux recyclées extraites de matières premières », et « eaux de processus recyclées » - est susceptible d'être admise, dans des conditions qu'il convient de préciser, une telle autorisation doit faire l'objet d'une consultation préalable de l'ANSES sur les risques éventuels liés au recyclage des eaux issues de matières premières et des eaux de processus et les moyens de les prévenir. Une consultation préalable de l'agence paraît également nécessaire en ce qui concerne la séparation des circuits. Il ne peut, par suite, retenir le projet, qui prévoit une autorisation générale de telles utilisations d'eaux impropres à la consommation humaine, édictée sans analyse précise des risques ni définition des conditions d'usage.



Approbation, par décret en Conseil d'État, selon la procédure prévue par l'article 14 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023, de la concession d'utilisation du domaine public maritime accordée à la société Électricité de France (EDF) pour réaliser puis exploiter une paire d'électro-réacteurs de type EPR 2 situés dans le périmètre et à proximité du site de Penly – Intégration dans le périmètre de la concession nouvelle du périmètre de la concession existante (TP – 408492 – 01/07/2024)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi d'un projet de décret prévoyant l'approbation de la concession d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports accordée, pour 30 ans, à la société Électricité de France (EDF) en vue de réaliser puis d'exploiter une paire d'unités de production électronucléaires (de type EPR2) sur le site du centre nucléaire de production d'électricité Penly, dans la commune de Petit-Caux (Seine-Maritime).

Ce projet met en œuvre la procédure prévue par l'article 14 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes, en vertu duquel *« par dérogation à l'article L. 2124-2 du code général de la propriété des personnes publiques, la concession d'utilisation du domaine public maritime nécessaire à la réalisation d'un réacteur électronucléaire est délivrée à l'issue de l'enquête publique prévue au dernier alinéa de l'article L. 2124-1 du même code. La concession d'utilisation du domaine public maritime est approuvée par décret en Conseil d'État, sous réserve de l'engagement pris par l'exploitant de respecter un cahier des charges comportant des conditions générales et, le cas échéant, des conditions spécifiques. »*

La concession conclue entre le demandeur et le représentant de l'État dans le département est ainsi approuvée par décret en Conseil d'État, à l'issue d'une procédure comprenant une enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, sans l'intervention de la déclaration d'utilité publique prévue au premier alinéa de l'article L. 2124-2 du code général de la propriété des personnes publiques, lorsqu'elles concernent le rivage de la mer. Aux termes du II de l'article 7 de cette loi du 22 juin 2023, cette procédure dérogatoire ne s'applique qu' *« à la réalisation de réacteurs électronucléaires, (...) dont l'implantation est envisagée à proximité immédiate ou à l'intérieur du périmètre d'une installation nucléaire de base existante mentionnée aux 1° à 3° de l'article L. 593-2 du code de l'environnement et pour lesquels la demande d'autorisation de création mentionnée à l'article L. 593-7 du même code est déposée au cours des vingt ans qui suivent la promulgation de la présente loi »*.

Le Conseil d'État constate que l'exploitant de la centrale de Penly (EDF) dispose déjà d'une concession d'utilisation du domaine public maritime d'une surface de 76 hectares pour l'exploitation des unités de production Penly 1 et 2, délivrée par un arrêté préfectoral en date du 15 juillet 1980 et renouvelée pour trente ans, jusqu'en 2042, par un nouvel arrêté en date du 6 juillet 2012. Il estime qu'en ouvrant le bénéfice

de la procédure dérogatoire définie à son article 14 à la délivrance des concessions d'utilisation du domaine public nécessaires à la réalisation de nouveaux « *réacteurs électronucléaires, (...) dont l'implantation est envisagée (...) à l'intérieur du périmètre d'une installation nucléaire de base existante* » ainsi qu'il est rappelé ci-dessus, la loi du 22 juin 2023 a nécessairement entendu ne pas faire obstacle à ce que le périmètre de la concession délivrée pour la réalisation et l'exploitation des nouveaux réacteurs de type EPR 2 soit défini de manière globale et puisse intégrer celui de la concession existante, dans les cas où ces nouveaux réacteurs partageraient avec les réacteurs existants des installations et par suite les emprises correspondantes sur le domaine public, ou encore où l'exploitation des nouveaux réacteurs EPR 2 impliquerait de modifier la configuration et le dimensionnement d'installations existantes si bien qu'il serait concrètement impossible de définir et délimiter la concession nécessaire à l'installation et au fonctionnement de ces nouveaux réacteurs sans, dans le même temps, modifier la consistance et le périmètre de la concession préexistante, délivrée pour les besoins de l'installation et de l'exploitation d'une seule paire de réacteurs d'une puissance sensiblement moindre.

Prenant en compte la configuration très particulière du projet envisagé, puisque les deux nouveaux réacteurs EPR 2 du site de Penly seront implantés dans le périmètre de la concession préexistante exactement à l'arrière des deux réacteurs actuels, le Conseil d'État accepte la disposition du projet de décret qui accorde à l'exploitant du site de Penly une nouvelle concession d'utilisation du domaine public de 101 hectares, soit le périmètre de la concession actuelle (76 hectares) élargi de 25 hectares correspondant au prolongement de la plate-forme actuelle, à la réalisation des tunnels d'évacuation des eaux de refroidissement des deux futurs réacteurs EPR 2 ainsi qu'à la parcelle englobant la conduite de rejet. À cette occasion, la consistance de la concession préexistante est rendue conforme aux besoins des travaux qui se dérouleront dans son périmètre et des modifications de l'exploitation induites par l'implantation et à terme la mise en service de deux nouveaux EPR 2.

En revanche, le bénéfice de la procédure dérogatoire définie à l'article 14 de la loi du 22 juin 2023 étant réservé aux concessions nécessaires à l'installation et à l'exploitation des nouveaux réacteurs de type EPR 2 du programme nucléaire français, le Conseil d'État estime ne pas pouvoir conserver dans le projet les dispositions de son article 3 qui abroge l'arrêté préfectoral en date du 6 juillet 2012 renouvelant la concession actuelle jusqu'en 2042. Il appartiendra à l'administration de mettre fin à la concession initiale, par voie d'arrêté préfectoral, sans que soit requise l'intervention d'un décret en Conseil d'État.

Exigence, pour qualifier un projet de projet d'intérêt général (PIG), d'une décision de la personne ayant la capacité d'exproprier arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet (a du 2° de l'art. L. 102-1 du code de l'urbanisme) – Application aux projets de réacteurs électronucléaires à réaliser à proximité de sites nucléaires existants (art. 8 de la loi du 22 juin 2023) – Décision du maître d'ouvrage de poursuivre le projet à l'issue de l'organisation du débat public ne satisfaisant pas à cette exigence (TP – 408965 – 03/12/2024)

L'article 8 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de



sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes définit la procédure permettant la qualification de la réalisation de nouveaux réacteurs électronucléaires comme projet d'intérêt général, qui est « *décidée par décret en Conseil d'État* ».

Saisi du projet de décret en Conseil d'État opérant cette qualification en ce qui concerne le projet de réalisation de deux nouveaux réacteurs de type EPR2 sur le site de Penly (Seine-Maritime), le Conseil d'État (section des travaux publics) retient qu'alors même qu'il définit la procédure spéciale applicable à cette catégorie de projets, l'article 8 de la loi du 22 juin 2023 n'a pas entendu déroger à l'application des dispositions générales du a) du 2° de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme, en vertu desquelles ne peut être qualifié de projet d'intérêt général qu'un projet ayant, notamment, fait l'objet « (...) *d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet (...)* ».

Il constate que la décision des maîtres d'ouvrage de poursuivre le projet soumis au débat public, prise en application de l'article L. 121-13 du code de l'environnement, ne constitue pas une décision prise par une personne ayant la capacité d'exproprier arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet au sens des dispositions précitées du a) du 2° de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme. En effet, la décision rendue publique le 28 juin 2023 par les maîtres d'ouvrage (EDF et RTE) de poursuivre la réalisation de deux nouveaux réacteurs EPR2 sur le site de Penly, est intervenue dans le cadre du débat public organisé du 27 octobre 2022 au 27 février 2023 par la Commission nationale du débat public, saisie conjointement par ces maîtres d'ouvrage sur la mise en œuvre d'un programme de six réacteurs nucléaires de type « EPR2 » et dont les deux premiers seraient situés à Penly, qui avait pour seul objet de mettre en œuvre une participation du public avant l'intervention d'une décision définitive. Cette décision, qui ne comporte pas l'analyse des conditions de réalisation de ce projet et de ces incidences sur les documents d'urbanisme, ne satisfait pas aux exigences posées par l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme pour permettre une qualification de projet d'intérêt général.

En revanche, le courrier du 25 septembre 2024 par lequel le directeur des programmes nucléaires d'EDF réitère la décision du maître d'ouvrage de « réaliser un projet d'implantation de deux unités de production EPR2 à proximité immédiate du Centre de production d'électricité nucléaire de Penly » et demande l'engagement d'une procédure de qualification de cette opération comme projet d'intérêt général, qui comporte une description précise et complète des caractéristiques essentielles du projet (choix du site de Penly, description technique des deux nouveaux réacteurs et des modifications à apporter au site actuel, des différentes phases des travaux jusqu'à la mise en service et une analyse des incidences du projet sur son environnement jusqu'à la phase finale d'exploitation), est assortie d'une annexe comportant une analyse de l'impact du projet sur les documents d'urbanisme illustrée par des éléments cartographiques. Au vu de ces éléments, le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que l'exigence posée par les dispositions précitées du a) du 2° de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme est ainsi satisfaite.



Délai de caducité de 3 ans renouvelable prévu par l'article R. 102-1 du code de l'urbanisme non applicable au décret en Conseil d'État qualifiant de projet d'intérêt général (PIG) un projet de réalisation de réacteurs électronucléaires à proximité de sites nucléaires existants (art. 8 de la loi du 22 juin 2023) – Délai de dix ans renouvelable raisonnable, courant à compter de la notification à la personne publique en charge du document d'urbanisme qui doit permettre la réalisation du projet (TP – 408965 – 03/12/2024)

L'article 8 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes définit la procédure permettant la qualification de la réalisation de nouveaux réacteurs électronucléaires comme projet d'intérêt général, qui est « *décidée par décret en Conseil d'État* ».

Saisi du projet de décret en Conseil d'État opérant cette qualification en ce qui concerne le projet de réalisation de deux nouveaux réacteurs de type EPR2 sur le site de Penly, le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que, pour tenir compte de la complexité et des caractéristiques des projets de réalisation de réacteurs électronucléaires à proximité de sites nucléaires existants, cet article 8 doit être entendu comme permettant au décret en Conseil d'État qualifiant ces projets de projets d'intérêt général de déroger au délai de caducité de trois ans prévu par l'article R. 102-1 du code de l'urbanisme. Le délai de caducité prévu par le décret en Conseil d'État procédant à une telle qualification ne saurait toutefois raisonnablement excéder une durée de dix ans. Ce délai court à compter de la notification du décret en Conseil d'État à la personne publique en charge du document d'urbanisme qui doit en permettre la réalisation.



3.9. Enseignement et recherche

Établissements d'enseignement privé sous contrat – Obligation faite aux chefs d'établissements d'enseignement privés du second degré sous contrat d'association de transmettre aux autorités académiques et ministérielles des informations relatives au remplacement de courte durée des enseignants absents – Base légale – Existence (ADM – 408262 – 14/05/2024)

Examinant un projet de décret prévoyant que les chefs d'établissements d'enseignement privés du second degré liés à l'État par un contrat d'association transmettent aux autorités académiques et ministérielles des informations relatives aux modalités de remplacement de courte durée des enseignants absents, le Conseil d'État (section de l'administration) estime que cette obligation d'information trouve une base légale suffisante dans les dispositions des articles L. 442-1, L. 442-5, L. 442-18 et L. 442-20 du code de l'éducation, dont il résulte notamment que, dans ces établissements, l'enseignement est soumis au contrôle de l'État et est dispensé selon les règles et programmes de l'enseignement public et par des enseignants dont la rémunération est prise en charge par l'État. Il réserve la question de savoir s'il en irait de même d'un dispositif ayant pour objet ou pour effet d'encadrer ou de fixer les modalités selon lesquelles ces établissements organisent le remplacement des enseignants absents.

Établissement public expérimental devenu Grand établissement (III de l'art. 20 de l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018) – Statuts pérennisés à l'issue de l'expérimentation (II de l'art. 20 de l'ordonnance) – 1) Maintien des dérogations aux règles du code de l'éducation applicables aux grands établissements prévues par les statuts avant leur pérennisation – Existence – 2) Avant échéance du délai prévu à l'art. 1 de l'ordonnance – a) Possibilité de prévoir de nouvelles dérogations aux dispositions législatives du code de l'éducation sur le fondement de l'ordonnance du 12 décembre 2018 (art. 3 à 15) – Existence – b) Intégration de nouveaux établissements-composantes sur le fondement des statuts de l'établissement – Possibilité – Existence – c) Écoles d'architectures et établissements d'enseignement supérieur de la création artistique dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques – Art L. 752-2 et L. 759-1 du code ne prévoyant pas que ces établissements puissent devenir « établissements-composantes » d'un grand établissement – Incidence – Absence – 3) Après échéance de ce délai, possibilité de prévoir de nouvelles dérogations – Absence (ADM – 409010 – 17/12/2024)

L'article 1^{er} de l'ordonnance du 12 décembre 2018 prévoit que, à titre expérimental et pour une durée de 10 ans, « *un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel peut regrouper ou fusionner des établissements d'enseignement supérieur et de recherche publics et privés, concourant aux missions du service public de l'enseignement supérieur ou de la recherche. (...) Les établissements regroupés dans l'établissement public expérimental peuvent conserver leur personnalité morale. Ils sont dénommés « établissements-composantes » de l'établissement public expérimental* ».



Les articles 3 à 15 de la même ordonnance précisent le régime juridique applicable aux établissements publics expérimentaux (EPE) dont les statuts peuvent prévoir diverses dérogations aux dispositions du livre VII de la partie législative du code de l'éducation. L'article 20 de la même ordonnance dispose qu'un EPE peut demander qu'il soit procédé à son évaluation afin de sortir du régime expérimental avant le terme de la période mentionnée à l'article 19. Le II de l'article 20 prévoit que l'établissement peut demander la pérennisation de ses statuts dans l'un des types d'EPSCP prévus par l'article [L. 711-2](#) du code. Le III de l'article 20 prévoit que les établissements-composantes de l'ancien EPE constitué en grand établissement peuvent conserver leur personnalité morale.

1) Le Conseil d'État (section de l'administration) déduit des dispositions combinées du II et du III de l'article 20 de l'ordonnance du 12 décembre 2018 que lorsqu'un EPE faisant le choix de sortir du régime expérimental opte pour la pérennisation de ses statuts et sa constitution en grand établissement relevant de l'article L. 717-1 du code de l'éducation, cette décision emporte nécessairement le maintien des dispositions dérogatoires au droit commun prévues par ses statuts, adoptés sur le fondement de l'ordonnance, à la date de leur pérennisation.

2) a) S'agissant de l'évolution de ces statuts postérieurement à leur pérennisation, le Conseil d'État s'est interrogé sur la possibilité d'en prévoir une modification dans un sens dérogatoire aux règles applicables aux grands établissements, mais conforme aux possibilités ouvertes par l'ordonnance pour les établissements publics expérimentaux.

Il ne peut que constater les lacunes du dispositif de sortie de l'expérimentation, qui porte en lui une contradiction entre, d'une part, la pérennisation de statuts dérogatoires au droit commun et, d'autre part, le rattachement à un type d'EPSCP dont les statuts sont légalement insusceptibles de prévoir de telles dérogations. Toutefois il considère qu'une lecture restrictive des dispositions de l'ordonnance consistant à regarder les statuts d'un grand établissement issu d'une expérimentation comme étant figés à la date de leur pérennisation et interdisant d'introduire, d'une part, de nouvelles modifications du périmètre de l'établissement ou, d'autre part, de nouvelles dérogations au droit commun des grands établissements sur le fondement des dispositions des articles 3 à 15 de l'ordonnance emporterait des effets désincitatifs tant à la sortie du dispositif expérimental qu'à l'adaptation ultérieure des statuts de l'établissement aux évolutions de son environnement, en contradiction avec la claire intention du législateur. Il en déduit que, tant que le délai de l'expérimentation prévu par l'article 1^{er} de l'ordonnance du 12 décembre 2018 n'est pas échu, les statuts d'un grand établissement constitué à la suite de la pérennisation des statuts d'un établissement public expérimental peuvent être modifiés, sur le fondement de l'ordonnance, dans un sens dérogatoire aux dispositions législatives applicables aux grands établissements de droit commun. Par conséquent, l'ordonnance du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche est mentionnée dans les visas du projet.

b) L'article 5 de l'ordonnance prévoit que les statuts fixent la liste de ses établissements composantes, ainsi que les modalités selon lesquelles un établissement peut



intégrer l'établissement public expérimental. Les statuts adoptés sur le fondement de l'ordonnance ayant été pérennisés, la liste des établissements-composantes et les modalités selon lesquelles un nouvel établissement peut intégrer le grand établissement doivent être regardées comme étant toujours régies par ces statuts. Par ailleurs et ainsi qu'il vient d'être dit, les statuts des grands établissements issus d'une expérimentation peuvent prévoir, postérieurement à leur pérennisation, de nouvelles dispositions dérogatoires au droit commun sur le fondement des articles 3 à 15 de l'ordonnance, qui leur demeurent applicables jusqu'à l'échéance du délai de l'expérimentation. Par conséquent, les statuts d'un tel établissement peuvent être modifiés pour prévoir l'adjonction de nouveaux établissements-composantes pendant cette période.

c) Le projet de décret prévoit le rattachement de l'ENSA Paris-Malaquais et de l'ENSAD à l'Université PSL. S'agissant en particulier des écoles d'architecture, dont relève l'ENSA Paris-Malaquais, et des établissements d'enseignement supérieur de la création artistique dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques, dont relève l'ENSAD, les articles L. 752-2 et L. 759-1 du code de l'éducation, qui leur sont respectivement applicables, précisent que ces établissements participent ou peuvent participer aux « *regroupements d'établissements d'enseignement supérieur mentionnés au 2° de l'article L. 718-3* ». Or, l'article L. 718-3 du code ne mentionne pas la participation à un grand établissement ou à un établissement public expérimental sous la forme d'un établissement-composante parmi les types de regroupement qu'il énonce. Le Conseil d'État estime toutefois que cette liste ne fait pas obstacle à ce que de telles écoles rejoignent un grand établissement issu d'une expérimentation jusqu'à échéance du délai prévu à l'article 1^{er} de l'ordonnance dès lors que les statuts d'un tel établissement peuvent le prévoir sur le fondement de son article 5.

3) Le Conseil d'État attire toutefois l'attention du Gouvernement sur le caractère temporaire des facultés qui viennent d'être exposées. Seul un texte législatif permettra de sécuriser juridiquement le statut des grands établissements issus d'une expérimentation au-delà du délai mentionné à l'article 1^{er} de l'ordonnance. Ce texte devra notamment préciser la notion d'établissement-composante, organiser les relations que peuvent entretenir établissements-composantes et grands établissements et prévoir que les statuts des grands établissements pourront déroger aux règles de droit commun dans des proportions équivalentes à celles prévues par l'ordonnance du 12 décembre 2018. À défaut, les statuts des grands établissements issus d'une expérimentation ne pourront plus être modifiés au-delà de 2028.



3.10. Établissements publics et groupements d'intérêt public

Création de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection – Procédure de transfert des salariés de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire dont les missions ont été transférées au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives ainsi qu'au ministère des Armées (ADM – 408916 et 408977 – 03/12/2024)

Saisi de deux projets distincts relatifs aux transferts de contrats de travail et aux mises à disposition prévus par les II et III de l'article 11 de la loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection dans un premier chapitre, le Conseil d'État (section de l'administration) précise les conditions du transfert au 1^{er} janvier 2025 au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) des contrats de travail des salariés de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) qui exercent des missions au sein de la direction de l'expertise nucléaire de défense (DEND) ou qui accomplissent des missions relatives à la fourniture et à l'exploitation de dosimètres à lecture différée.

Dans un second chapitre, il prévoit le régime applicable aux salariés de la DEND dont les contrats sont transférés au CEA, et qui sont mis à disposition d'office du ministère de la défense au 1^{er} janvier 2025 en précisant, notamment, le contenu de la convention de mise à disposition conclue entre le ministère de la défense et le CEA.

Création de l'établissement public Mobilier national – Musée national de céramique – Musée national Adrien Dubouché – Manufactures nationales de Sèvres, des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie – Atelier de recherche et de création – Ateliers de dentelles d'Alençon et du Puy-en-Velay (ADM – 408944 – 17/12/2024)

Saisi d'un projet de décret fusionnant, au 1^{er} janvier 2025, les deux établissements publics Mobilier national – Manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie – Ateliers-conservatoires d'Alençon et du Puy-en-Velay ainsi que Cité de la céramique – Sèvres et Limoges, le Conseil d'État (section de l'administration) rend un avis favorable aux statuts du nouvel établissement. S'agissant de sa dénomination, il déplore qu'elle ne soit que la juxtaposition des dix composantes du nouvel établissement. Dans les circonstances particulières tirées de ce qu'à la date de sa délibération un nouveau Premier ministre a été nommé sans qu'il n'en ait encore été de même pour le Gouvernement, il admet cette dénomination, sans préjudice de la faculté pour le Gouvernement d'adopter, notamment à l'occasion de l'entrée en vigueur du décret ou lors d'une modification ultérieure de celui-ci, une appellation usuelle plus synthétique pour le nouvel établissement.



Observatoire de Paris – Missions – Extension (ADM – 408661 – 24/09/2024)

Le Conseil d'État (section de l'administration) a été saisi d'un projet de décret modifiant le décret n° 85-715 du 10 juillet 1985 relatif à l'Observatoire de Paris, établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel classé grand établissement au sens de l'article L. 717-1 du code de l'éducation, dont l'article 2 a notamment pour objet de confier à l'Observatoire, « sous la responsabilité scientifique du Bureau des longitudes », « l'élaboration, la diffusion et la mise à disposition du public des calendriers et éphémérides astronomiques au niveau national ». Il considère que, dès lors que cette nouvelle mission est exercée sous la responsabilité scientifique du bureau des longitudes, ces dispositions ne méconnaissent pas les dispositions de l'article 5 de la loi du 7 messidor an III qui charge ce bureau de rédiger « *la connaissance des temps* », « *de perfectionner les tables astronomiques et les méthodes des longitudes et de s'occuper de la publication des méthodes astronomiques et météorologiques* ».

Tutelle (ADM – 408661 – 24/09/2024)

Saisi d'un projet de décret modifiant le décret n° 85-715 du 10 juillet 1985 relatif à l'Observatoire de Paris, établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel classé grand établissement au sens de l'article L. 717-1 du code de l'éducation, dont certaines dispositions prévoyaient de réserver au recteur de région académique, autorité de tutelle de l'établissement, la possibilité de décider, « *dans l'intérêt de l'établissement* », de moduler à la hausse ou à la baisse la durée des mandats des membres du conseil d'administration, du conseil scientifique et du président de l'établissement, le Conseil d'État (section de l'administration) relève que ces dispositions excèdent les pouvoirs confiés à l'autorité de tutelle des EPSCP prévues par l'article L. 719-8 du code de l'éducation et sont, dès lors, de nature à porter atteinte à l'autonomie de l'établissement.



3.11. Fonction publique

3.11.1. Accès à la fonction publique

Concours et examens professionnels – Concours externe spécial d’entrée l’Institut national du service public (INSP) – doctorants (ADM – 408445 – 26/06/2024)

Saisi d’un projet de décret ayant pour objet de renouveler pour deux années supplémentaires le concours externe spécial d’entrée à l’Institut national du service public (INSP) réservé aux titulaires d’un diplôme de doctorat, créé à titre expérimental et pour cinq ans par le décret n° 2018-793 du 14 septembre 2018, le Conseil d’État (section de l’administration) estime que ces deux années supplémentaires permettront d’établir le bilan de ce dispositif, et d’envisager le cas échéant sa pérennisation, avec un meilleur recul et en s’appuyant sur plus de données et d’éléments d’appréciation. Les lauréats de ce concours spécial sont en effet en nombre très limité chaque année (entre 2 et 5 par an pour les années 2019 à 2023, 19 au total sur cette période dont 10 ont achevé leur scolarité et été affectés dans les administrations).

Dans la perspective de cette évaluation finale et des suites à lui donner, le Conseil d’État suggère toutefois au Gouvernement d’engager rapidement la réflexion sur les adaptations qui pourraient être apportées à ce concours spécial, à partir notamment des observations convergentes des jurys d’entrée. Méritent spécialement d’être examinées, à cet égard, la question de savoir s’il ne conviendrait pas d’étoffer les épreuves de sélection, en particulier au stade de l’admissibilité, et celle de la pertinence de l’organisation de ce concours par alternance, chaque année, de grandes spécialités, alors même que tous les titulaires d’un doctorat peuvent s’inscrire et que l’épreuve écrite d’admissibilité ne suppose aucune connaissance technique particulière.

3.11.2. Avancement

Promotion interne – Liste d’aptitude (ADM – 408638 – 15/10/2024)

Saisi d’un projet de décret modifiant les règles relatives à la promotion interne applicables au corps des techniciens supérieurs du développement durable, le Conseil d’État (section de l’administration) a admis que des dispositions prévoient à l’avenir, s’agissant de l’accès au premier grade de ce corps qui comporte trois spécialités, l’établissement de deux listes d’aptitude, l’une donnant accès aux spécialités « Techniques générales » et « Navigation, sécurité maritime et gestion de la ressource halieutique et des espaces marin et littoral », l’autre à la spécialité « Exploitation et entretien des infrastructures ». Il estime que l’établissement de listes d’aptitude distinctes est justifié dès lors que les viviers de candidats au sein desquels pourront être réalisés les recrutements selon cette voie diffèrent en partie, s’agissant tant des corps d’appartenance que de la condition d’ancienneté de service requise.



3.11.3. Positions

Disponibilité – Disponibilité pour raisons de santé – Disponibilité à durée indéterminée – Illégalité (ADM – 408959 – 10/12/2024)

Le Conseil d'État (section de l'administration), saisi d'un projet de décret relatif aux conditions d'octroi et de renouvellement de la disponibilité pour raisons de santé des fonctionnaires civils de l'État, estime qu'il se heurte à de sérieux obstacles juridiques en ce qu'il institue la possibilité de placer un fonctionnaire en disponibilité pour raisons de santé pendant une durée indéterminée et ne peut recevoir un avis favorable qu'au prix d'une modification très substantielle de son économie.

D'une part, le Conseil d'État estime que, s'il est loisible au pouvoir réglementaire d'allonger la durée de la période de disponibilité pour raisons de santé telle qu'elle est fixée par l'article 48 décret n° 86-442 du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des conseils médicaux, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires, il résulte en revanche des dispositions législatives du code général de la fonction publique relatives à la disponibilité (articles L. 514-1 à L. 514-8) que le fonctionnaire est placé dans cette position pour une durée déterminée. D'autre part, il estime que l'article L. 29 du code des pensions civiles et militaires de retraite fait obstacle à ce que les fonctionnaires reconnus inaptes définitivement à l'exercice de tout emploi soient placés en position de disponibilité pour raisons de santé pour une durée indéterminée dès lors que cet article dispose notamment que la radiation des cadres est prononcée sans délai si l'inaptitude résulte d'une maladie ou d'une infirmité que son caractère définitif et stabilisé ne rend pas susceptible de traitement.

Dès lors, dans la perspective de la mise en œuvre de l'accord interministériel du 20 octobre 2023 relatif à l'amélioration des garanties en prévoyance (incapacité de travail, invalidité, décès) dans la fonction publique de l'État qui, dans le cadre de la réforme du régime de prise en charge de l'invalidité d'origine non professionnelle, prévoit notamment la possibilité de placer l'agent, qui est inapte à reprendre son service, en disponibilité pour raisons de santé sans limitation de durée, le Conseil d'État suggère au Gouvernement d'engager rapidement la réflexion sur les modifications législatives nécessaires à la mise en œuvre de cet engagement. En l'état actuel des dispositions législatives précitées, il n'admet une prolongation de la durée de disponibilité pour raisons de santé, aujourd'hui limitée à quatre années au maximum, que pour une période de trois années supplémentaires, le temps pour les personnes aujourd'hui en fin de disponibilité d'attendre que les garanties « employeur » relatives à l'invalidité d'origine non professionnelle prévues par l'accord du 20 octobre 2023 entrent en vigueur (l'accord ayant fixé sur ce point la date du 1^{er} janvier 2027 comme date limite), et sans préjudice de la possibilité pour un employeur public, qui constaterait qu'un fonctionnaire a été reconnu inapte définitivement à l'exercice de tout emploi, de prononcer sa radiation des cadres.



Congés – Congés pour raisons de santé – Champ d’application (ADM – 408217 – 23/04/2024)

Le Conseil d’État (section de l’administration), saisi d’un projet de décret relatif au régime de certains congés pour raison de santé des fonctionnaires et des agents contractuels de l’État, estime que l’ensemble des dispositions de ce projet s’applique aux magistrats judiciaires, aux membres de la juridiction administrative et aux magistrats financiers.

Ce projet de décret a pour objet de mettre en œuvre certaines des stipulations du titre Ier de la première partie de l’accord interministériel du 20 octobre 2023 relatif à l’amélioration des garanties en prévoyance (incapacité de travail, invalidité, décès) dans la fonction publique de l’État, conclu entre l’État, représenté par le ministre chargé de la fonction publique, et six des sept organisations syndicales siégeant au Conseil supérieur de la fonction publique de l’État. Ces stipulations sont relatives à l’amélioration des garanties dont bénéficient les fonctionnaires en situation d’incapacité temporaire de travail, en particulier de leurs droits à rémunération durant le congé de longue maladie régi par les dispositions des articles L. 822-7 à L. 822-11 du code général de la fonction publique (CGFP).

Le Conseil d’État observe, en premier lieu, que ces garanties à caractère statutaire, à la charge des employeurs, ne relèvent ni de la protection sociale complémentaire, régie par les articles L. 827-1 et suivants du CGFP, ni de l’un des domaines de négociation énumérés à l’article L. 222-3 du même code. Il en résulte que, quelles que soient les indications qui figurent sur ce point dans le préambule de l’accord du 20 octobre 2023, les stipulations qui traitent de ces garanties doivent être regardées comme intervenues au terme d’une négociation engagée sur le fondement de l’article L. 222-4 du même code, aux termes duquel « *Les organisations syndicales représentatives et les autorités administratives et territoriales compétentes ont également qualité pour participer à des négociations portant sur tout autre domaine que ceux mentionnés à l’article L. 222-3. / Les dispositions de l’article L. 222-1 ne s’appliquent pas à ces négociations* ». Par suite, cette partie de l’accord du 20 octobre 2023 ne constitue qu’une manifestation d’intentions communes des signataires, qui ne modifie pas, par elle-même, l’ordonnancement juridique et ne détermine pas le champ d’application des dispositions prises en vue de la mise en œuvre des garanties qu’il prévoit.

Il estime, en second lieu, que si l’article L. 822-8 du CGFP, dans sa rédaction issue du 1° du I de l’article 195 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, prévoit que la part du traitement indiciaire maintenue aux fonctionnaires placés en congé de longue maladie, fixée à 50 % durant les deuxième et troisième année de ce congé, « *peut être portée à 60 % par décret en Conseil d’État si un accord conclu en application de l’article L. 221-2 le prévoit* », l’accord du 20 octobre 2023 mentionné ci-dessus, dont le projet de décret assure la transcription réglementaire, remplit la condition ainsi posée par le législateur en ce qui concerne la fonction publique de l’État.

Dès lors, il estime que le champ d’application du projet de décret est le même que celui des textes existants que ce projet modifie, sans qu’il soit besoin de le préciser : ses dispositions, relatives à des congés pour raison de santé relevant de la position



d'activité des fonctionnaires, s'appliquent donc, y compris celles portant à 60 % la part de rémunération maintenue durant les deuxième et troisième années du congé de longue maladie, aux fonctionnaires et agents contractuels de l'État directement régis par le CGFP ainsi que, d'une part, en application des dispositions combinées des articles 67 et 68 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, aux magistrats judiciaires et, d'autre part, en application des dispositions des articles L. 131-1 et L. 231-1 du code de justice administrative et de celles des articles L. 120-2 et L. 220-2 du code des juridictions financières, aux membres de la juridiction administrative et aux magistrats financiers relevant respectivement de chacun de ces codes.

3.11.4. Accords collectifs

Accord interministériel – Garanties en matière de décès des agents publics civils de l'État, des militaires et des ouvriers de l'État (ADM – 408218 – 23/04/2024)

Le Conseil d'État (section de l'administration), saisi d'un projet de décret relatif aux garanties en matière de décès des agents publics civils de l'État, des militaires et des ouvriers de l'État, estime que l'ensemble des dispositions de ce projet s'applique aux membres de la juridiction administrative et aux magistrats financiers et que si celles relatives au capital décès s'appliquent également aux magistrats judiciaires, il n'en va pas de même de celles relatives à la rente éducation et à la rente viagère pour handicap.

Ce projet de décret a pour objet de mettre en œuvre certaines des stipulations du titre I^{er} de la première partie de l'accord interministériel du 20 octobre 2023 relatif à l'amélioration des garanties en prévoyance (incapacité de travail, invalidité, décès) dans la fonction publique de l'État, conclu entre l'État, représenté par le ministre chargé de la fonction publique, et six des sept organisations syndicales siégeant au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État. Ces stipulations sont relatives à l'amélioration des garanties dont bénéficient les ayants droit d'un agent public à la suite du décès de celui-ci. Elles prévoient, d'une part, la création d'une rente éducation et d'une rente viagère pour handicap et, d'autre part, l'amélioration des règles relatives au capital décès.

Le Conseil d'État observe que ces garanties à caractère statutaire, à la charge des employeurs, ne relèvent ni de la protection sociale complémentaire, régie par les articles L. 827-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP), ni de l'un des domaines de négociation énumérés à l'article L. 222-3 du même code. Il en résulte que, quelles que soient les indications qui figurent sur ce point dans le préambule de l'accord du 20 octobre 2023, les stipulations qui traitent de ces garanties doivent être regardées comme intervenues au terme d'une négociation engagée sur le fondement de l'article L. 222-4 du même code, aux termes duquel « *Les organisations syndicales représentatives et les autorités administratives et territoriales compétentes ont également qualité pour participer à des négociations portant sur tout autre domaine que ceux mentionnés à l'article L. 222-3. / Les dispositions de l'article L. 222-1 ne s'appliquent pas à ces négociations.* » Par suite, cette partie de l'accord du 20 octobre 2023 ne constitue qu'une manifestation d'intentions

communes des signataires, qui ne modifie pas, par elle-même, l'ordonnancement juridique et ne détermine pas le champ d'application des dispositions prises en vue de la mise en œuvre des garanties qu'il prévoit.

S'agissant, en premier lieu, de la rente éducation et de la rente viagère pour handicap, le Conseil d'État relève que le législateur est intervenu pour insérer dans le CGFP (article L. 828-1-1 créé par le 2° du I de l'article 195 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024) et dans le code de la défense (article L. 4123-17-1 issu du 1° du II du même article 195) les garanties nouvelles que constituent ces deux rentes. Le champ d'application du projet de décret est le même que celui de ces dispositions législatives ainsi que des textes existants qu'il modifie pour leur application, s'agissant en particulier des ouvriers de l'État, sans qu'il soit besoin de le préciser. Ses dispositions relatives à ces deux rentes s'appliquent donc aux fonctionnaires et agents contractuels de l'État directement régis par le CGFP, aux militaires régis par le code de la défense et aux ouvriers de l'État ainsi que, en application des dispositions des articles L. 131-1 et L. 231-1 du code de justice administrative et de celles des articles L. 120-2 et L. 220-2 du code des juridictions financières, aux membres de la juridiction administrative et aux magistrats financiers relevant respectivement de chacun de ces codes.

En revanche, la rente éducation et la rente viagère pour handicap constituant des garanties qui ne concernent pas une position statutaire au sens des dispositions combinées des articles 67 et 68 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, les dispositions relatives à ces deux rentes ne s'appliquent pas, en l'absence de disposition législative le prévoyant expressément, aux magistrats judiciaires.

En second lieu, les dispositions améliorant les règles relatives au capital décès, garantie prévue par les articles L. 828-1 et L. 829-1 du CGFP pour les agents publics civils et par l'article L. 713-17 du code de la sécurité sociale (CSS) pour les militaires, sont, pour les mêmes raisons, applicables aux fonctionnaires et agents contractuels de l'État, aux militaires et aux ouvriers de l'État ainsi qu'aux membres de la juridiction administrative et aux magistrats financiers.

Elles sont également applicables aux magistrats judiciaires, dès lors que les articles L. 712-3 et L. 712-13 du CSS ont pour effet d'ouvrir à leur ayants droit le bénéfice du capital décès propre aux agents publics.

Accord interministériel – Protection sociale complémentaire (ADM – 408440 – 25/06/2024)

Saisi d'un projet de décret visant à mettre en œuvre la deuxième partie, intitulée « Garanties complémentaires », de l'accord interministériel du 20 octobre 2023 relatif à l'amélioration des garanties en prévoyance (incapacité de travail, invalidité, décès) dans la fonction publique de l'État, le Conseil d'État (section de l'administration) constate, en premier lieu, que cette partie entre dans le champ d'application de l'article L. 827-2 du code général de la fonction publique (CGFP), qui prévoit que « *Lorsqu'un accord valide au sens de l'article L. 223-1 prévoit la souscription par un employeur public mentionné à l'article L. 2 d'un contrat collectif pour la couverture complémentaire de tout ou partie des risques mentionnés au premier*



alinéa de l'article L. 827-1 [maternité, maladie ou accident], cet accord peut prévoir la participation obligatoire de l'employeur au financement des garanties destinées à couvrir tout ou partie des risques mentionnés au quatrième alinéa de ce dernier article [incapacité de travail, invalidité, inaptitude ou décès]. / Il peut également prévoir la souscription obligatoire des agents à tout ou partie des garanties que le contrat collectif comporte ».

Le Conseil d'État observe, en deuxième lieu, que si les articles L. 827-1 et L. 827-2 du CGFP mentionnés ci-dessus créent un régime particulier pour les accords négociés en matière de protection sociale complémentaire, en ce que précisément ils permettent à ces accords de prévoir une obligation pour les agents de souscrire aux contrats collectifs passés pour leur application, ce régime ne saurait être regardé, en l'absence de mention en ce sens, comme dérogeant aux règles de conclusion et à l'architecture générale des accords définies au titre II du livre II du même code. En conséquence, si un accord est conclu au sein d'une administration pour préciser les conditions d'application de l'accord interministériel du 20 octobre 2023, ce que celui-ci n'envisage d'ailleurs pas, il lui incombe de respecter les dispositions de l'article L. 222-5 du CGFP aux termes desquelles « *Un accord relatif aux conditions d'application à un niveau inférieur d'un accord mentionné à l'article L. 221-2 ne peut que préciser celui-ci ou en améliorer l'économie générale dans le respect de ses stipulations essentielles* ».

En troisième lieu, le Conseil d'État relève que la deuxième partie de l'accord interministériel du 20 octobre 2023 prévoit que les employeurs publics de l'État souscrivent, à compter du 1^{er} janvier 2025 et au plus tard à l'échéance des contrats référencés, un contrat collectif assurant à leurs agents une couverture complémentaire en prévoyance pour les risques d'incapacité de travail, d'invalidité et de décès et que son article 17.1, intitulé « *Contrat de prévoyance collectif à adhésion facultative* », stipule que « *Tous les agents actifs employés et rémunérés par l'État auront la faculté d'adhérer à ces contrats* ». En outre, l'article 21 du même accord prévoit que « *Un premier bilan des contrats en santé et en prévoyance sera réalisé au plus tard le 31 décembre 2026* » et que « *Au vu du bilan, la possibilité de déployer des contrats collectifs à adhésion obligatoire sur le volet prévoyance sera également étudiée* ». Il en déduit que l'accord du 20 octobre 2023 n'a pas entendu faire application des dispositions précitées du dernier alinéa de l'article L. 827-2 du CGFP qui permettent de rendre obligatoire l'adhésion des agents au contrat collectif. Il considère que le caractère facultatif de l'adhésion des agents ainsi retenu par l'accord interministériel du 20 octobre 2023 constitue une stipulation essentielle de cet accord au sens de l'article L. 222-5 du CGFP, de sorte qu'un accord d'application conclu au niveau d'un ministère ou d'une administration ne peut, en l'état de cet accord interministériel, rendre obligatoire l'adhésion des agents concernés au contrat collectif.

Le Conseil d'État souligne, enfin, que, en tout état de cause, il n'appartient pas au décret en Conseil d'État pris en vue de la mise en œuvre d'un accord conclu en application des dispositions de l'article L. 827-2 du CGFP de prendre parti sur le caractère obligatoire ou facultatif de l'adhésion des agents au contrat collectif de protection sociale complémentaire, ce choix ne pouvant résulter de l'accord lui-même. Il adopte une rédaction du projet de décret traduisant les observations qui précèdent.



Dénonciation d'un accord collectif (ADM – 408276 et 408469 – 16/07/2024)

L'article 10 du décret n° 2021-904 du 7 juillet 2021 relatif aux modalités de la négociation et de la conclusion des accords collectifs dans la fonction publique prévoit que « *la dénonciation [d'un tel accord] ne peut intervenir, à l'initiative de l'autorité compétente ou de l'une ou plusieurs organisations syndicales signataires, que pour des accords à durée indéterminée et lorsque les clauses de l'accord ne peuvent plus être appliquées* ». Examinant ce décret, le Conseil d'État avait écarté cette disposition au motif « *qu'une telle restriction de la possibilité ouverte aux parties de dénoncer totalement ou partiellement un accord, que la loi n'a subordonnée à aucune condition de fond, excède la détermination des modalités de la dénonciation qu'il incombe au pouvoir réglementaire de fixer pour l'application des dispositions précitées de l'article 8 octies de la loi du 13 juillet 1983* » (ADM – 402931 – 22/06/2021, sur un projet de décret relatif aux modalités de la négociation et de la conclusion des accords collectifs dans la fonction publique).

Cette analyse n'est remise en cause ni par la position prise par le Conseil d'État sur le décret n° 2024-390 du 25 avril 2024 relatif à l'applicabilité des accords conclus soit en commun pour les trois fonctions publiques, soit pour la fonction publique de l'État aux magistrats de l'ordre judiciaire, qui ne porte pas application des mêmes dispositions législatives, ni par les décisions récentes du Conseil d'État statuant au contentieux (CE, 19 mai 2022, *Union fédérale des syndicats de l'État CGT et autres*, n° 456425) et du Conseil constitutionnel (décision n° 2021-956 QPC du 10 décembre 2021), lesquelles ne portent pas sur cette question.

Le Conseil d'État écarte donc de la partie réglementaire des livres I^{er} et II du projet de code général de la fonction publique les dispositions précitées de l'article 10 du décret du 7 juillet 2021.

3.11.5. Consultation

Consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État – Consultation devenue sans objet (AG/ADM – 408246 – 17/04/2024)

L'article 2 du décret n° 2012-225 du 16 février 2012 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) dispose qu'il est saisi pour avis, notamment, « *des projets de loi modifiant les dispositions de la partie législative du code général de la fonction publique relatives aux* » fonctionnaires de l'État.

Examinant une disposition d'un projet de loi de simplification et portant diverses dispositions d'ordre administratif, le Conseil d'État considère que la mise en extinction, par le pouvoir réglementaire, des corps d'inspection et de contrôle de la fonction publique de l'État, dans le cadre de la réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État prévue par l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021, a privé d'objet les dispositions des articles L. 326-6 et L. 326-7 du code général de la fonction publique (CGFP) qui prévoient, pour le premier, que les « *statuts particuliers des corps d'inspection et de contrôle de la fonction publique de l'État peuvent prévoir la possibilité de pourvoir aux vacances d'emploi dans le grade d'inspecteur général ou de contrôleur général par décret en conseil des ministres, sans autre condition* ».



que celle de l'âge », et, pour le second, que les « nominations prononcées au titre de l'article L. 326-6 ne peuvent intervenir qu'après consultation d'une commission chargée d'apprécier l'aptitude des intéressés à exercer les fonctions d'inspecteur général ou de contrôleur général ».

Les dispositions d'un projet de loi abrogeant ces deux articles du CGFP n'avaient donc pas à être soumises à la consultation préalable du CSFPE, cette consultation étant sans objet dès lors que les dispositions de ces articles, si elles sont bien « *relatives aux fonctionnaires* », ne peuvent plus recevoir application.

Consultation des comités sociaux d'administration – Existence (ADM – 408190 – 30/04/2024)

Examinant un projet de décret ayant notamment pour objet de transférer du ministre chargé du développement durable au directeur général de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) les compétences relatives au recrutement, à la nomination et à la gestion des fonctionnaires du corps des géomètres de l'IGN et du corps des ingénieurs des travaux géographiques et cartographiques de l'État, le Conseil d'État (section de l'administration) estime que ce projet doit être regardé comme élaborant des statuts particuliers applicables aux fonctionnaires appartenant à des corps propres à un établissement public au sens des dispositions de l'article 54 du décret n°2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'État. Il requiert donc la consultation préalable du comité social d'administration de l'IGN en application de ces dispositions.

Cette transformation de corps relevant d'un ministre en corps propres à un établissement public constitue une modification affectant les statuts actuels de ces corps au sens des mêmes dispositions et, par suite, requiert également la consultation préalable du comité social d'administration ministériel.

Comités d'agence et des conditions de travail des agences régionales de santé – Prorogation de la durée du mandat des représentants des personnels (ADM – 408158 – 03/04/2024)

Le principe de participation des fonctionnaires rappelé à l'article L. 112-1 du code général de la fonction publique ne s'oppose pas, non plus qu'aucun principe ni aucune règle, à ce que le pouvoir réglementaire décide de proroger le mandat des membres d'une instance de dialogue social, à condition que cette prorogation soit d'une durée raisonnable et soit justifiée par un motif d'intérêt général. Une telle prorogation, qui suppose que la détermination de la durée des mandats en cause relève de la compétence du pouvoir réglementaire, ne peut intervenir qu'avant l'expiration des mandats en cause.

Le Conseil d'État (section de l'administration), saisi d'un projet de décret ayant pour objet de proroger la durée du mandat des représentants des personnels siégeant au sein des comités d'agence et des conditions de travail des agences régionales de santé (ARS), estime que ces conditions sont en l'espèce réunies.



En particulier, la prorogation de deux ans prévue par le projet de décret, si elle excède par sa durée celle que l'article R. 1432-81 du code de la santé publique permet de décider par arrêté interministériel, pour une durée qui ne peut excéder dix-huit mois, est justifiée par la volonté de faire coïncider le renouvellement de ces instances avec le prochain renouvellement général des instances de dialogue social dans la fonction publique, prévu à la fin de 2026. Ainsi, les agents de droit public des ARS, qui représentent 80 % des effectifs de ces dernières, désigneront à la même date leurs représentants aux commissions administratives paritaires et au comité social d'administration ministériel, d'une part, et leurs représentants aux comités d'agence et des conditions de travail, d'autre part.

Le Conseil d'État estime en outre que, dans la mesure où les représentants du personnel au sein du Comité national de concertation des ARS sont désignés par les organisations syndicales en fonction des résultats qu'elles ont obtenus aux élections à ces comités d'agence et des conditions de santé, pour une durée qui est également de quatre années, il convient de prévoir explicitement la prorogation, pour une même durée de deux ans, du mandat en cours des membres de ce comité. Un complément est apporté à cet effet au projet de décret et son intitulé est en conséquence modifié.

Pour les mêmes raisons, un alinéa est ajouté à l'article R. 1432-127 du code de la santé publique de manière à ce que la durée des mandats des représentants du personnel siégeant au sein de ce comité national puisse être réduite ou prorogée selon les mêmes modalités que celle des représentants du personnel siégeant au sein des comités d'agence et des conditions de travail des ARS.



3.12. Juridictions administratives et judiciaires

■ Magistrats et auxiliaires de justice

Service public pénitentiaire – Prestation de serment des agents de l'administration pénitentiaire (INT – 407886 – 30/01/2024)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret modifiant le code pénitentiaire, n'a pas pu lui donner un avis favorable.

Le second alinéa de l'[article L. 120-1 du code pénitentiaire](#), dans sa rédaction issue de [la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République](#), dispose que : « *Préalablement à sa prise de fonctions, tout agent de l'administration pénitentiaire déclare solennellement, par une prestation de serment, servir avec dignité et loyauté la République, ses principes de liberté, d'égalité et de fraternité et sa Constitution. Le contenu du serment et les modalités de sa prestation sont fixés par décret en Conseil d'État* ». Le Conseil d'État observe que par ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de la [loi du 24 août 2021](#), le législateur entendait soumettre l'ensemble des agents de l'administration pénitentiaire à l'obligation de prêter serment dans les termes qu'il a fixés.

Dans ces conditions, il estime que le projet de décret, en ce qu'il instaure une obligation de prêter serment uniquement pour les agents affectés pour la première fois au sein de l'administration pénitentiaire après son entrée en vigueur et ménage une simple faculté de prêter serment pour les agents déjà affectés à cette date, méconnaît les dispositions de l'[article L. 120-1 du code pénitentiaire](#). Il ajoute qu'au regard du complément apporté au contenu du serment par la [loi du 24 août 2021 tenant au respect des principes de la République](#) et de l'objectif qui a conduit à cet ajout par le législateur, cette obligation de prêter serment s'applique même aux agents ayant déjà prêté serment dans sa rédaction actuelle. Conscient des contraintes matérielles ainsi imposées à l'administration, il estime possible d'organiser la prestation de serment pour les personnels en fonction sur une durée assez longue, de l'ordre de 24 à 30 mois à compter de la publication du décret.

■ Exécution des jugements

Tribunal du stationnement payant – Prononcé d'une astreinte (INT – 408319 – 01/07/2024)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif au contentieux du stationnement payant, a rendu un avis favorable sous réserve de l'observation suivante.



Après avoir retenu qu'il n'appartient qu'au seul législateur de conférer à une autorité, juridictionnelle ou administrative, le pouvoir d'infliger une astreinte, pour assurer l'exécution de ses décisions, et constaté que la Commission du contentieux du stationnement payant disposait de ce pouvoir en vertu de [l'article L. 2333-87-8-1 du code général des collectivités territoriales](#), le Conseil d'État a considéré que si les modalités d'application de ces dispositions pouvaient être fixées par le pouvoir réglementaire en application de [l'article L. 2333-87-11 du même code](#), tel n'était pas le cas de la faculté donnée à cette commission de décider qu'une part de l'astreinte ne soit pas reversée au requérant mais affectée au budget de l'État. Il a en effet estimé qu'une telle faculté, si elle avait pour finalité légitime d'éviter un enrichissement injustifié du requérant poursuivant l'exécution d'une décision prononcée en sa faveur tout en permettant à la commission de prononcer à l'encontre des collectivités concernées des sanctions d'un niveau tel qu'elles conduisent à une exécution effective, avait aussi pour conséquence de priver ce dernier d'une somme, certes indépendante des dommages et intérêts, mais qui sanctionne cependant, au moins pour partie, le non-respect d'une injonction d'exécuter une décision de justice rendue à son profit et l'attente qui en résulte pour lui. Cette faculté constitue donc un aménagement des règles constitutives du mécanisme d'astreinte qui fait partie des garanties légales permettant aux justiciables de pouvoir compter sur l'exécution effective de la décision de justice obtenue en leur faveur.

Il en a déduit que le choix d'octroyer à la commission la faculté de décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas reversée au requérant mais affectée au budget de l'État ne pouvait appartenir qu'au législateur et a disjoint la disposition prévoyant cette faculté du projet de décret qui lui était soumis.



3.13. Logement

Objectifs de performance environnementale des bâtiments (RE 2020) non constitutifs d'un projet de règle technique au sens de l'article 1^{er} (§ 1 f) de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 et non soumis à l'obligation de notification préalable à la Commission européenne prévue par l'article 5 de cette directive – Déclarations environnementales concernant les produits de construction ou de décoration (RE 2020) assimilables à une règle technique au sens de cette directive et devant être notifiées à la Commission européenne (TP – 408890 – 10/12/2024)

Un projet de décret modifie les exigences de performance énergétique et environnementale des constructions de bâtiments en France métropolitaine, pris pour l'application des articles L. 171-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, édicté aux articles R. 171-1 et suivants du même code. Ces objectifs sont le plus souvent exprimés sous la dénomination de « réglementation environnementale 2020 (RE 2020) ». L'objectif de cette réglementation est que chaque bâtiment neuf construit en France métropolitaine, pris dans son ensemble, réponde à des objectifs minimaux de performance environnementale, définis en fonction de la catégorie du bâtiment (logements individuels ou collectifs, bureaux, établissement scolaires, ...) et du secteur géographique où il est construit. Ces objectifs ne sont pas exprimés pour chacune des composantes des bâtiments (système de chauffage, matériaux de construction, performance des huisseries...) mais s'appliquent et doivent être atteints par le bâtiment dans son ensemble. Ce dispositif permet aux maîtres d'œuvre et aux constructeurs, s'ils retiennent un procédé, un matériau ou un composant moins performant sur un aspect du bâtiment, de parvenir néanmoins à l'objectif fixé globalement, par l'utilisation, sur un autre aspect de celui-ci, d'un procédé, matériau ou composant plus performant.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que ce projet de décret modifiant la RE 2020, en tant qu'il fixe ces objectifs et exigences, n'a pas à être notifié à la Commission européenne préalablement à sa publication sur le fondement de ladite directive. En effet, ces objectifs et exigences n'ont ni pour objet ni pour effet de prescrire, d'interdire ou de contraindre l'utilisation de tel ou tel produit de construction ou de tel ou tel composant du bâtiment, que ceux-ci s'appliquent à un bâtiment pris dans son ensemble, lequel ne peut être regardé lui-même comme un « produit », au sens de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

En revanche, le projet de décret, en tant qu'il prévoit et modifie le mécanisme par lequel le fabricant d'un produit de construction ou de décoration peut, sur le fondement des articles R. 171-16 et suivants du code de la construction et de l'habitation, fournir aux utilisateurs de ces produits des informations utilisables par eux pour calculer la performance environnementale d'un bâtiment, au sens



de l'article L. 171-1 du même code, et celui par lequel il doit, sur le fondement des articles R. 171-23 et suivants de ce code, établir une déclaration environnementale de l'ensemble des aspects environnementaux de ce produit de construction ou de décoration, dès lors que ceux-ci présentent des allégations à caractère environnemental, lesquels établissent une exigence assimilable à une « règle technique », au sens du f) du §1 de l'article 1^{er} de la directive (UE) 2015/1535, doit faire l'objet, préalablement à sa publication, d'une notification préalable à la Commission européenne sur le fondement de ladite directive.



3.14. Marchés et contrats administratifs

Période de hausse exceptionnelle du coût des matériaux de chantier et de pénurie de certains approvisionnements non prévisible à la signature du contrat constitutive, en l'espèce, de circonstances imprévues au sens de l'article L. 3135-1 du code de la commande publique ayant entraîné un renchérissement et un accroissement des investissements du concessionnaire pendant la phase de travaux justifiant une indemnisation (TP – 408621 – 15/10/2024)

Le projet de décret soumis au Conseil d'État (section des travaux publics) approuve un nouvel avenant au contrat de concession de travaux publics par lequel l'État a, conformément à l'article L. 211-3 du code des transports, attribué, pour une durée de 50 ans, la conception, le financement, la réalisation ou l'aménagement, l'exploitation et la maintenance de la ligne « Charles de Gaulle Express » (GDG Express) à une société, créée à cet effet par le même article de ce code. L'objet de cet avenant est double : d'une part, la date de mise en service de l'infrastructure, fixée, en dernier lieu, au mois de décembre 2025, y est repoussée au 28 mars 2027 et, d'autre part, un financement supplémentaire de 454,9 M€, frais financiers compris et déduction faite d'une franchise restant à la charge du concessionnaire, y est apporté par l'État en compensation de divers surcoûts supportés par le concessionnaire.

Il est envisagé, dans le projet d'avenant, que les surcoûts entraînés par une période de « sur-inflation » donnent lieu à une indemnisation distincte. Cette circonstance imprévue, qui n'est pas régie par les stipulations de l'article 15.3 du contrat, trouve son fondement direct dans l'article L. 3135-1 du code de la commande publique et doit, en conséquence, respecter les conditions s'appliquant aux modifications du contrat pour circonstances imprévues, telles qu'elles sont précisées à l'article R. 3135-5 du même code. Il en résulte que les modifications du contrat ne peuvent être justifiées par des événements qui pouvaient raisonnablement être prévus par les parties au moment de contracter et avoir ainsi pour effet d'assurer au cocontractant la couverture des risques dont il aurait dû tenir compte dans ses prévisions initiales et qu'il doit, en conséquence, supporter. Par suite, la modification du contrat sur le fondement de ces dispositions n'est possible que si l'augmentation des coûts exposés par l'opérateur économique imputables à ces circonstances imprévues a dépassé les limites ayant pu raisonnablement être envisagées par les parties lors de la conclusion du contrat. En outre, les modifications apportées au contrat doivent être directement imputables aux circonstances imprévisibles et ne peuvent excéder ce qui est nécessaire pour y répondre ni, en tout état de cause, le plafond, apprécié modification par modification, de 50 % du montant du contrat initial lorsqu'il est passé par un pouvoir adjudicateur (article R. 3135-3 du code de la commande publique). Elles ne peuvent pas non plus changer la nature globale du contrat.

Si la notion de « sur-inflation », mise en avant dans le projet d'avenant, peut prêter à discussion et qu'il est en principe attendu d'un contrat de concession de travaux qu'il anticipe un risque, pour le concessionnaire, d'augmentation générale des prix dans le scénario financier de la concession, qui comporte nécessairement des

hypothèses d'inflation, le Conseil d'État estime qu'il n'est toutefois pas contestable que la période d'augmentation exceptionnelle du coût des matériaux de construction et de pénurie de certains de ces matériaux ou équipements enregistrée durant les années 2022 et 2023, en lien avec la désorganisation du transport international due à la pandémie de Covid 19 et la crise énergétique causée par la guerre en Ukraine, a entraîné des surcoûts des travaux qui ne pouvaient être anticipés lors de la conclusion du contrat. Dans les circonstances particulières de l'espèce, il estime que les conséquences de cette crise internationale sur les prix des matériaux de construction nécessaires aux travaux peuvent justifier une indemnisation du concessionnaire. Après avoir vérifié qu'est seule indemnisée la différence entre la hausse des prix constatée et l'inflation anticipée par le scénario financier de la concession et que le montant de l'indemnisation retenue (10 M€) respecte le plafond de 50 % fixé par l'article R. 3135-3 du code de la commande publique, il admet cette indemnisation qui respecte les conditions posées par les articles R. 3135-3 et R. 3135-5 du code de la commande publique.

Succession de périodes de confinement de la population liées à la pandémie de COVID 19 constitutive de circonstances imprévues au sens de l'article L. 3135-1 du code de la commande publique ayant entraîné un renchérissement et un accroissement des investissements du concessionnaire pendant la phase de travaux justifiant une indemnisation (TP – 408621 – 15/10/2024)

Le projet de décret soumis au Conseil d'État (section des travaux publics) approuve un nouvel avenant au contrat de concession de travaux publics par lequel l'État a, conformément à l'article L. 2111-3 du code des transports, attribué, pour une durée de 50 ans, la conception, le financement, la réalisation ou l'aménagement, l'exploitation et la maintenance de la ligne « Charles de Gaulle Express » (GDG Express) à une société, créée à cet effet par le même article de ce code. L'objet de cet avenant est double : d'une part, la date de mise en service de l'infrastructure, fixée, en dernier lieu, au mois de décembre 2025, y est repoussée au 28 mars 2027 et, d'autre part, un financement supplémentaire de 454,9 M€, frais financiers compris et déduction faite d'une franchise restant à la charge du concessionnaire, y est apporté par l'État en compensation de divers surcoûts supportés par le concessionnaire.

Il est prévu dans le projet d'avenant que les perturbations entraînées par la pandémie de Covid 19 donnent lieu à une indemnisation distincte en tant que circonstance imprévue régie par le code de la commande publique.

Cette circonstance imprévue, qui n'est pas régie par les stipulations de l'article 15.3 du contrat, trouve son fondement direct dans l'article L. 3135-1 du code de la commande publique et doit, en conséquence, respecter les conditions s'appliquant aux modifications du contrat pour circonstances imprévues, telles qu'elles sont précisées à l'article R. 3135-5 du même code. Il en résulte que les modifications du contrat ne peuvent être justifiées par des événements qui pouvaient raisonnablement être prévus par les parties au moment de contracter et avoir ainsi pour effet d'assurer au cocontractant la couverture des risques dont il aurait dû tenir compte dans ses prévisions initiales et qu'il doit, en conséquence, supporter. Par suite, la modification du contrat sur le fondement de ces dispositions n'est possible que si l'augmentation des coûts exposés par l'opérateur économique imputables à ces circonstances



imprévues a dépassé les limites ayant pu raisonnablement être envisagées par les parties lors de la conclusion du contrat. En outre, les modifications apportées au contrat doivent être directement imputables aux circonstances imprévisibles et ne peuvent excéder ce qui est nécessaire pour y répondre ni, en tout état de cause, le plafond, apprécié modification par modification, de 50 % du montant du contrat initial lorsqu'il est passé par un pouvoir adjudicateur (article R. 3135-3 du code de la commande publique). Elles ne peuvent pas non plus changer la nature globale du contrat.

Le Conseil d'État estime que l'ensemble de ces conditions sont respectées par l'indemnisation prévue dans l'avenant. En effet, la succession de trois confinements de la population liés à la pandémie de COVID 19, au cours des années 2020 et 2021, circonstance imprévisible, a entraîné des perturbations dans le déroulement des travaux de réalisation de l'infrastructure du CDG Express, dont la programmation est particulièrement sensible, justifiant une indemnisation (à hauteur de 15,7 M€) dont le montant est inférieur au seuil de 50 % du montant total des investissements qui, avant l'avenant, s'élève à 1 894 M€ et qui ne modifie pas la nature globale du contrat. Il admet enfin que soit rattachée à l'indemnisation due en application de l'article 15.4 du contrat une part des conséquences financières de cette pandémie correspondant à la période postérieure au jugement du tribunal administratif de Montreuil en date du 9 novembre 2020 annulant l'arrêté inter-préfectoral ayant délivré l'autorisation environnementale unique prévue par l'article L. 181-1 du code de l'environnement nécessaire à la réalisation de l'infrastructure.

Clause du contrat prévoyant un droit à indemnisation du concessionnaire en cas de survenance de circonstances qu'elle énumère – Droit à indemnisation à raison de l'annulation contentieuse d'une autorisation ayant entraîné la reprogrammation de la majeure partie des travaux et un renchérissement et un accroissement des investissements du concessionnaire (TP – 408621 – 15/10/2024)

Le projet de décret soumis au Conseil d'État (section des travaux publics) approuve un nouvel avenant au contrat de concession de travaux publics par lequel l'État a, conformément à l'article L. 2111-3 du code des transports, attribué, pour une durée de 50 ans, la conception, le financement, la réalisation ou l'aménagement, l'exploitation et la maintenance de la ligne « Charles de Gaulle Express » (GDG Express) à une société, créée à cet effet par le même article de ce code. L'objet de cet avenant est double : d'une part, la date de mise en service de l'infrastructure, fixée, en dernier lieu, au mois de décembre 2025, y est repoussée au 28 mars 2027 et, d'autre part, un financement supplémentaire de 454,9 M€, frais financiers compris et déduction faite d'une franchise restant à la charge du concessionnaire, y est apporté par l'État en compensation de divers surcoûts supportés par le concessionnaire. Sur cette somme globale, 290,9 M€ seraient versés en application des stipulations du contrat.

L'article L. 2111-3 du code des transports définit, en effet, le contenu du contrat de cette concession, qui doit, en vertu du 4° de son IV, comporter : « *Les modalités de partage des risques entre l'État et la société* ». À cet effet, l'article 15.3 du contrat énumère une liste limitative d'événements, dénommées « *causes légitimes* », qui ouvrent droit pour le concessionnaire, lorsqu'ils ne sont pas imputables à sa négligence, d'une part, à un report des « *dates-clés* » de la réalisation et de la mise



en service de la ligne et, d'autre part, à la prise en charge par l'État concédant des surcoûts supportés, à raison de la survenance de ces événements, déduction faite d'une franchise de 50 M€ (articles 15.4 et 15.5 du contrat), qui demeure, en tout état de cause, à la charge du concessionnaire. Le g de l'article 15.3 du contrat de concession range au nombre de ces événements « (...) l'annulation juridictionnelle d'une autorisation visée à l'article 10 relevant de la compétence de l'État ou de collectivités territoriales ». L'article 10.2 du contrat (« Autorisations administratives ») prend acte de ce que « le concédant a déposé une demande d'autorisation environnementale au sens des articles L. 181-1 et suivants du code de l'environnement sur la base d'un dossier de demande établi par le concessionnaire ou pour son compte » et confie au concessionnaire le soin d'« accomplir les démarches prévues aux articles L. 181-15 et R. 181-47 du code de l'environnement qui sont nécessaires au transfert de l'autorisation environnementale à son bénéfice ». Le concessionnaire s'est prévalu de ces stipulations pour demander à l'État concédant l'indemnisation des surcoûts résultant des retards engendrés par l'annulation, par un jugement en date du 9 novembre 2020 du tribunal administratif de Montreuil, de l'arrêté inter-préfectoral ayant délivré l'autorisation environnementale unique prévue par l'article L. 181-1 du code de l'environnement nécessaire à la réalisation de cette infrastructure, en tant que cet arrêté était fondé sur une dérogation à l'article L. 411-2 du même code, illégalement accordée.

Le Conseil d'État constate tout d'abord que l'autorisation environnementale unique prévue à l'article L. 181-1 du code de l'environnement est une autorisation relevant de la compétence de l'État et que son annulation par une juridiction entre, par suite, dans les hypothèses régies par les stipulations précitées du contrat. Il relève ensuite que rien ne fait obstacle à ce que des modifications uniquement financières ou de durée soient apportées à un contrat de concession dont les termes financiers et la durée engagent les parties de manière, en principe, définitive, dès lors qu'en vertu de l'article L. 3135-1 du code de la commande publique, un contrat de concession peut être modifié, sans qu'aucune restriction quant à la nature de cette modification soit prévue, sans nouvelle procédure de mise en concurrence lorsque, notamment, les modifications ont été prévues dans les documents contractuels initiaux (1°) ou sont rendues nécessaires par des circonstances imprévues (3°), à condition cependant que de telles modifications ne changent pas la nature globale du contrat de concession (AG/TP – 405540 – 15/09/2022, points 1 à 8).

Toutefois, les stipulations d'un contrat qui, telles celles qui lui sont soumises, créent des cas d'indemnisation et traduisent la commune intention des parties de disposer d'une liberté contractuelle s'agissant des motifs, des conditions de l'indemnisation et du calcul de son montant, rencontrent des limites tenant à ce que l'État, en tant qu'autorité concédante, ne peut s'exonérer du respect des principes généraux d'égalité devant les charges publiques, de bon usage des deniers publics qui constitue une exigence constitutionnelle, et d'interdiction des libéralités (AG/TP – 405540 – 15/09/2022, points 9 à 11).

Après avoir relevé que la nature globale du contrat n'était pas affectée par les modifications envisagées dès lors que le programme des travaux n'était pas modifié et que les grands paramètres financiers de la concession n'étaient impactés qu'à la



marge, le taux de rendement interne actionnaires demeurant inchangé, le Conseil d'État contrôle le respect des exigences rappelées ci-dessus en s'assurant que le montant de l'indemnisation prévue en application des stipulations du contrat est justifié eu égard aux conséquences financières de l'annulation partielle prononcée par le tribunal administratif de Montreuil et qu'il n'est pas de nature à entraîner une sur-rémunération du concessionnaire. Il estime, en l'espèce, ne pas devoir remettre en question le montant retenu pour l'indemnisation des surcoûts entraînés par l'annulation prononcée par le tribunal administratif de Montreuil, validé par un organisme technique indépendant, clairement et précisément décomposé dans les documents annexés à l'avenant, de même que le montant retenu pour l'indemnisation des conséquences financières de refus opposés par la Ville de Paris à plusieurs demandes de permission de voirie déposées par le concessionnaire pour les besoins du chantier de construction de l'infrastructure et qui, bien que non mentionnées dans le préambule de l'avenant, relèvent des circonstances ouvrant droit à indemnisation en application de l'article 15.4 du contrat.

Il tient compte dans son appréciation de l'existence dans l'avenant de mécanismes destinés à garantir l'absence « *de surcompensation des indemnisations accordées au concessionnaire, notamment de la clause de revoyure* » destinée à garantir que la compensation des surcoûts associés aux « *causes légitimes* » est strictement justifiée.

Seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence – Seuil de 100 000 euros pour les marchés de travaux (ADM – 409053 et 409119 – 18/12/2024)

Saisi d'un projet de décret portant diverses mesures de simplification du droit de la commande publique, le Conseil d'État (section de l'administration) écarte une disposition autorisant que les marchés de travaux puissent, à titre permanent, être passés de gré à gré en dessous de 100 000 euros et des observations relatives aux affaires courantes.

L'article R. 2122-8 du code de la commande publique prévoit qu'il est possible de passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 euros hors taxes. À titre transitoire, la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 a prévu que ce seuil soit porté à 100 000 euros pour les marchés de travaux jusqu'au 31 décembre 2022, afin de soutenir le secteur de la construction à la suite de l'épidémie de covid-19. Puis, le décret n° 2022-1683 du 28 décembre 2022 a prolongé jusqu'au 31 décembre 2024 l'application de ce seuil dérogatoire, dans la perspective de l'événement exceptionnel de l'organisation en France des Jeux olympiques de 2024 et dans un contexte de hausse soudaine et forte du prix des matières premières et de crise économique potentielle consécutive à la guerre en Ukraine. Le projet de décret dont est saisi le Conseil d'État inscrit à l'article R. 2122-8 du code de la commande publique, à titre pérenne, la dispense de publicité et de mise en concurrence préalables pour les marchés de travaux de moins de 100 000 euros.

Conformément à l'article L. 2122-1 du même code, un marché peut être dispensé de publicité et de mise en concurrence préalables, « *lorsqu'en raison notamment [...] de son objet ou de sa valeur estimée, le respect d'une telle procédure est inutile, impossible ou manifestement contraire aux intérêts de l'acheteur ou à un motif*



d'intérêt général » (CE, 17 mars 2017, *M. Perez et Ordre des avocats de Paris*, n^{os} 403768, 403817, aux Tables).

Il n'est ni impossible, ni inutile de prévoir que les marchés de travaux dont le montant est compris entre 40 000 et 100 000 euros feront l'objet d'une procédure adaptée, au vu des principes d'égalité devant la commande publique et de bon usage des deniers publics qui découlent des articles 6, 14 et 15 de la Déclaration de 1789 (décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, § 54) et des atteintes à la probité publique que les procédures de passation des marchés publics ont pour objet de prévenir.

Le Conseil d'État considère que le fait de prévoir une procédure adaptée, pour la passation de ces marchés, n'est pas non plus manifestement contraire aux intérêts de l'acheteur ou à un motif d'intérêt général. D'une part, la multiplication par 2,5 du niveau du seuil de dispensation de publicité et de mise en concurrence préalable est sans commune mesure avec l'augmentation du coût de la construction entre 2019 et 2024, qui est de l'ordre de 25 %. D'autre part, le Gouvernement n'apporte pas d'éléments suffisants laissant penser, au vu des marchés passés entre 2020 et 2024, que le rehaussement temporaire du seuil a été de nature à renforcer la place des petites et moyennes entreprises dans la commande publique, du fait du moindre formalisme de la procédure de passation. Enfin, s'il résulte des données à la disposition de la section que le coût d'une procédure adaptée pourrait être, pour l'acheteur public, d'environ 6 800 euros (rapport Ravignon sur le « millefeuille administratif »), ce coût, qui paraît diminuer à mesure de la simplification du droit de la commande publique, doit être comparé au coût inhérent aux procédures de passation des marchés publics de gré à gré, qui n'est pas nul pour l'acheteur, lequel demeure tenu par les principes de la commande publique et doit nécessairement mettre en œuvre des procédures internes afin d'en vérifier le respect, ainsi qu'au coût pouvant résulter, pour les deniers publics, de l'absence de procédure, même adaptée, de passation. Ainsi, le Conseil d'État estime qu'au vu du montant des marchés de travaux en question, la dispense de toute modalité de publicité et de mise en concurrence préalables ne répond pas aux critères fixés à l'articles L. 2122-1 du code de la commande publique. En conséquence, il ne retient pas le rehaussement pérenne à 100 000 euros hors du seuil à partir duquel les marchés de travaux peuvent être dispensés de publicité et de mise en concurrence préalables.

Le Conseil d'État est également saisi de la saisine rectificative, effectuée en séance, tendant à ce que soit prolongé à titre transitoire, jusqu'au 31 décembre 2025, le seuil de 100 000 euros pour ces mêmes marchés de travaux. Il admet que la prolongation de ce seuil de dispense, pour une durée limitée à un an, constitue une dérogation pouvant être permise aux principes fondamentaux de la commande publique, en raison du contexte persistant de hausse du prix des matières premières, des difficultés importantes du secteur de la construction, marqué par de nombreuses faillites, et de l'intérêt général qui s'attache à ce que soit évitée la succession, à dates rapprochées, de seuils différents, le législateur ayant introduit une disposition dans le projet de loi de simplification de la vie économique visant à maintenir ce seuil à 100 000 euros (Section de l'administration – 29 novembre 2022 – Projet de décret portant diverses modifications du code de la commande publique – n° 406138). Comme il est d'usage, la rédaction adoptée précise que cependant : « *Les acheteurs*



veillent à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin. »

Projet de décret modifiant l'article R. 54-8 du code de procédure pénale – Respect des règles du droit de la commande publique (FIN – 408049 – 26/03/2024)

Saisi d'un projet de décret modifiant l'article R. 54-8 du code de procédure pénale, le Conseil d'État (section des finances) a appelé l'attention du Gouvernement sur le fait que les dispositions du troisième alinéa de l'article R. 54-8 du code de procédure pénale, créées par ce décret, ne sauraient être lues que comme ayant pour objet d'autoriser, au sens du deuxième alinéa de l'article L. 518-2 du code monétaire et financier, la Caisse des dépôts et consignations à assurer, pour le compte de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, un service de conservation d'actifs numériques ou d'accès à des actifs numériques mentionné au 1° de l'article L. 54-10-2 du code monétaire et financier. Elles ne sauraient être interprétées comme dispensant les parties de s'assurer que les relations contractuelles qu'elles établiraient à cette fin ne méconnaissent pas le droit de la commande publique.



3.15. Monuments et sites

Classement, en application de l'article L. 341-5 du code de l'environnement, du site d'un cimetière appartenant au domaine public de la commune, avec l'accord de celle-ci – Absence de nécessité de rechercher le consentement des titulaires de concessions funéraires, consentement dont le défaut imposerait de prononcer le classement du site par décret en Conseil d'État (TP – 407977 – 26/03/2024)

Sur le fondement de l'article L. 341-1 du code de l'environnement qui permet de classer les monuments naturels et les sites « *dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général* », un projet de décret classe, parmi les sites de la Ville de Paris, le site du cimetière nord, dit de Montmartre, en raison de ses caractères pittoresque et historique.

L'article L. 341-5 du même code prévoit que le monument naturel ou le site compris dans le domaine public ou privé d'un département ou d'une commune ou appartenant à un établissement public est classé par arrêté du ministre chargé des sites s'il y a consentement de la personne publique propriétaire et que, dans le cas contraire, le classement est prononcé, après avis de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages, par décret en Conseil d'État. Si le monument naturel ou le site appartient à toute autre personne que l'État, un département, une commune ou un établissement public, l'article L. 341-6 du même code prévoit son classement par arrêté du ministre chargé des sites s'il y a consentement du propriétaire, et à défaut, après avis de la commission supérieure, par décret en Conseil d'État.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) relève qu'un cimetière, dont doit disposer chaque commune en application de l'article L. 2223-1 du code général des collectivités territoriales, étant un lieu public affecté à l'usage direct du public, il appartient au domaine public de la commune. Si l'article L. 2223-13 du même code permet d'y concéder des terrains aux personnes pour y construire des caveaux, monuments et tombeaux abritant des sépultures, l'article L. 2223-15 (3^e et 4^e alinéas) de ce code prévoit qu'après l'expiration d'une concession, si le concessionnaire ou ses ayants-droits n'a pas usé de son droit à renouvellement dans les deux ans, le terrain objet de cette concession funéraire fait retour à la commune. Il en résulte que les titulaires de concessions funéraires n'ont pas la qualité de propriétaires du site, dont le consentement devrait, le cas échéant, être recherché en application de l'article L. 341-6 du code de l'environnement. Il constate que la Ville de Paris est seule propriétaire du site du cimetière de Montmartre, constitué de trois parcelles cadastrales y compris le pont routier Caulaincourt enjambant la partie sud, et a consenti au projet de classement du site.

Si par ailleurs les caveaux, monuments et tombeaux qui peuvent être édifiés sur le terrain concédé sont des constructions qui constituent un ouvrage, au sens de l'article 1792 du code civil, et sont la propriété des concessionnaires jusqu'au retour dans le domaine privé de la commune en cas de reprise de la concession, l'acte de classement du site n'a, en tout état de cause, ni pour objet ni pour effet de classer



chacun de ces caveaux, monuments ou tombeaux. Un tel classement relèverait de la législation sur les monuments historiques issue de la loi du 31 décembre 1913. Il en résulte que ni l'article L. 341-5 du code de l'environnement non plus qu'aucune autre disposition législative n'imposent que ce classement soit prononcé par décret en Conseil d'État.



3.16. Nature et environnement

■ Chasse

Compétence générale de principe du ministre chargé de la chasse pour prévenir la destruction ou favoriser le repeuplement des oiseaux faisant obstacle au transfert aux préfets de la compétence pour fixer les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, faute d'encadrement garantissant la protection des espèces et à défaut de toute justification sérieuse (TP – 408511 – 23/07/2024)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi d'un projet de décret déterminant l'autorité administrative compétente pour fixer les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

En l'état actuel du droit, le pouvoir de prendre, d'une part, les décisions prévues à l'article R. 424-9 du code de l'environnement et, d'autre part, les dérogations mentionnées à l'article R. 424-9-1 du même code, relève de la compétence exclusive du ministre chargé de la chasse. Lui seul est, en effet, compétent, en vertu de l'article R. 424-9 du code, pour fixer, « *par exception aux dispositions de l'article R. 424-6* », les « *dates d'ouverture et de fermeture de la chasse aux oiseaux de passage et au gibier d'eau, après avis du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage* » et prévoir « *les conditions spécifiques de la chasse de ces gibiers* ». Il en est de même du pouvoir de prendre, en vertu de l'article R. 424-9-1, les dérogations à l'interdiction générale, posée par l'article L. 424-2 de ce code, de chasser les oiseaux « *pendant la période nidicole* » et « *pendant les différents stades de reproduction et de dépendance* », cette interdiction générale se doublant d'une interdiction propre aux oiseaux migrateurs qui « *ne peuvent en outre être chassés pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification* ». Ces interdictions admettent, toutefois, des dérogations, qui « *peuvent être accordées, s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et à la condition de maintenir dans un bon état de conservation les populations migratrices concernées* », pour des motifs limitativement énumérés à ce même article L. 424-2.

Le projet de décret attribue compétence aux préfets des départements de la Guadeloupe et de la Réunion, aux préfets de la Martinique et de Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi qu'au représentant de l'État à Saint-Martin pour prendre ces actes réglementaires. Venant s'ajouter à la compétence déjà détenue par les préfets en vertu de l'article R. 424-6 du code de l'environnement pour déterminer chaque année les périodes durant lesquelles « *la chasse à tir est ouverte* », qui, en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion et à Saint-Pierre-et-Miquelon sont encadrées par un calendrier général établi pour un petit nombre d'espèces par le ministre en application, respectivement, des articles R. 424-10, R. 424-11, R. 424-12 et R. 424-13 du code, le projet de décret conduirait ainsi à transférer aux autorités administratives



et dans les seuls départements et collectivités énumérés ci-dessus une compétence réglementaire complète en matière d'autorisation de la chasse.

Le Conseil d'État estime que ce basculement de la compétence réglementaire se heurte à plusieurs obstacles.

En premier lieu, il relève que la logique de la répartition des compétences opérée, en matière de chasse, par les dispositions actuelles du code de l'environnement tend à conférer au ministre chargé de la chasse une compétence générale de principe. Cela ressort de la combinaison de l'article L. 424-1 du code qui dispose que « *le ministre chargé de la chasse prend des arrêtés pour prévenir la destruction ou favoriser le repeuplement des oiseaux ou de toutes espèces de gibier* » et de l'article R. 424-14 qui prévoit qu'il « *fixe la nomenclature du gibier d'eau et des oiseaux de passage autres que la caille* » et qu'il « *peut, par arrêté pris après avis du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, suspendre pendant une durée maximale de cinq ans la possibilité de chasser certaines espèces de gibier qui sont en mauvais état de conservation* ».

Le Conseil d'État statuant au contentieux juge que cette dernière prérogative s'inscrit dans le cadre de la compétence générale que le législateur reconnaît au ministre pour prendre les arrêtés destinés à prévenir la destruction ou favoriser le repeuplement des oiseaux ou de toutes espèces de gibier (CE, 17 décembre 2020, *Association LPO France*, n° 433432, aux Tables). Cette compétence générale trouve son fondement dans la nécessité de protéger les espèces et confère au ministre des obligations. Le Conseil d'État statuant au contentieux juge ainsi qu'il appartient au ministre de faire usage des pouvoirs qu'il tient de l'article R. 424-14 afin de suspendre la possibilité de chasser une espèce d'oiseaux vivant à l'état sauvage en mauvais état de conservation, lorsque les données scientifiques disponibles sur l'espèce et sa conservation ne permettent pas de s'assurer que la chasse est compatible avec le maintien de la population et respecte une régulation équilibrée de l'espèce du point de vue écologique (CE, 17 décembre 2020, n° 433432 précité). Il en conclut également qu'est illégal le refus du ministre de faire usage de ses prérogatives en ne prenant pas la mesure de suspension qui lui est réservée par les dispositions de l'article R. 424-14 du code de l'environnement (CE, 1^{er} juin 2022, *FNE Midi-Pyrénées et autres*, n° 453232, aux Tables).

Les prérogatives conservées par le ministre en matière de chasse des oiseaux de passage et de gibier d'eau participent de cette même logique et trouvent également leur fondement dans la nécessité de protéger les espèces d'oiseaux de passage dont l'état de conservation est mauvais, que leurs habitudes de migration rendent, en outre, particulièrement fragiles et dont la protection implique une coordination des actions sur un territoire plus vaste que le seul échelon départemental.

À la lumière de cette analyse, le Conseil d'État estime que le transfert massif des compétences réglementaires opéré par le projet de décret, dès lors qu'il n'encadre le pouvoir d'autorisation confié aux autorités déconcentrées d'aucune obligation de nature à assurer la compatibilité des dates de chasse avec l'état de la population d'oiseaux concernée et qu'il dissocie le pouvoir d'autoriser la chasse de l'obligation, qui est son corollaire indissociable, de veiller à la protection des espèces, revient à



priver de leur portée les garanties attachées à la protection des espèces en mauvais état de conservation et des oiseaux migrateurs en particulier. En rompant cette articulation, le projet de décret méconnaîtrait plusieurs normes de niveau supérieur, en particulier celle résultant de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

En second lieu, cette exception au principe d'identité législative traduit une différence de traitement des territoires concernés en matière de chasse qui n'est justifiée par aucun motif sérieux.

Tout d'abord, le Gouvernement ne démontre pas en quoi les particularités de la faune ultramarine, en particulier des oiseaux migrateurs, impliqueraient une déconcentration des actes réglementaires concernant leur chasse. Le Conseil d'État relève, au contraire, que les zones de passage des oiseaux migrateurs dans l'espace caraïbéen ne peuvent être appréhendées de façon pertinente à l'échelle d'un seul département ou d'une seule collectivité. Aucune justification n'est fournie s'agissant de La Réunion et de Saint-Pierre et Miquelon.

Ensuite, le Conseil d'État retient qu'est inopérante l'argumentation du Gouvernement tirée de ce que la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, dite directive « Oiseaux », ne s'applique pas outre-mer en vertu du paragraphe 1 de son article 1^{er} qui se réfère aux « espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres ». S'il est exact que le champ d'application territorial de cette directive n'inclut pas les territoires d'outre-mer, il n'en reste pas moins que la loi nationale qui transpose cette directive s'applique à ces territoires, en vertu du principe d'identité législative prévu à l'article 73 de la Constitution, dès lors que le législateur n'a pas prévu d'exclure du champ d'application de la loi ces territoires, ou d'y prévoir des adaptations, comme il lui est loisible de le faire. La directive « Oiseaux » s'applique donc indirectement à ces territoires.

Est, quant à elle, dépourvue de tout sérieux l'argumentation tirée de ce que la loi n° 94-591 du 15 juillet 1994 fixant les dates de clôture de la chasse des oiseaux migrateurs, qui, au demeurant, ne concerne que les départements métropolitains soumis au droit local, et la loi n° 98-549 du 3 juillet 1998 relative aux dates d'ouverture anticipée et de clôture de la chasse aux oiseaux migrateurs, codifiées à l'époque, à l'article L. 224-2 du code rural, auraient maintenu une compétence préfectorale plus étendue outre-mer qu'en métropole. En effet, ces dispositions avaient déjà été abrogées lors de leur codification au code rural et ont été reprises dans le code de l'environnement, en vertu de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement, dans une rédaction différente et sans que soit prévu le maintien en vigueur outre-mer de ces dispositions dans leur rédaction antérieure.

Enfin, le Conseil d'État estime qu'il est de son office de rappeler au Gouvernement que, s'il entendait mettre fin au contentieux qui, depuis plusieurs années, conduit les tribunaux administratifs compétents à annuler, de manière répétée, les arrêtés préfectoraux fixant les dates de la chasse au gibier d'eau et aux oiseaux migrateurs en Guadeloupe et en Martinique, cet objectif ne serait pas atteint en prenant le présent projet de décret. En effet, ces annulations ne reposent pas uniquement sur



l'incompétence du préfet pour prendre ces arrêtés mais également sur des motifs de légalité interne que le projet de décret, pour les motifs énoncés dans cette note, ne permettrait pas de surmonter.

■ Déchets

Fonds dédiés au financement de la réparation, du réemploi et de la réutilisation des produits relevant du principe de responsabilité élargie du producteur – Impossibilité d'imposer à certains réparateurs d'être labellisés au motif qu'ils sont également producteurs (TP – 407737 – 06/02/2024)

Un projet de décret édicte diverses dispositions applicables aux fonds dédiés au financement de la réparation, du réemploi et de la réutilisation des produits relevant du principe de responsabilité élargie du producteur, pour l'application de l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement qui dispose que : « *Dans le cadre de leur objectif de prévention des déchets mentionné à l'article L. 541-10, les éco-organismes et les systèmes individuels des filières concernées participent au financement des coûts de réparation effectuée par un réparateur labellisé des produits détenus par des consommateurs. / À cette fin, chaque éco-organisme et chaque producteur en système individuel créent un fonds dédié au financement de la réparation (...)* ».

Le Conseil d'État (section des travaux publics) constate que cet article impose aux producteurs de contribuer à la réparation des produits par le financement d'un fonds qui permet de verser aux réparateurs une partie du coût de la réparation afin de rendre le prix plus attractif pour le consommateur, mais n'impose aux réparateurs d'être labellisés que si ceux-ci veulent être éligibles au dispositif du fonds. Il en déduit que le pouvoir réglementaire ne saurait imposer à certains réparateurs, au motif qu'ils sont eux-mêmes également producteurs, d'être labellisés. Une telle obligation, que la loi n'a pas prévue, créerait une différence de traitement qui n'est pas objectivement justifiée entre les réparateurs selon qu'ils sont également producteurs ou non. Au surplus, cette obligation ne paraît pas nécessaire au regard de l'objectif législatif consistant à encourager le recours à la réparation pour diminuer la production de déchets. Les producteurs sont, en effet, libres de mettre en place d'autres modalités pour rendre la réparation plus attractive, tels que, notamment, les contrats de garantie commerciale.

Application du principe de proximité à l'obligation de reprise des déchets issus des produits ou des matériaux de construction du secteur du bâtiment par les distributeurs (TP – 408783 – 05/11/2024)

L'article L. 541-10-23 (III) du code de l'environnement impose à « *Tout distributeur de produits ou matériaux de construction à destination des professionnels [de] s'organise[r], en lien avec les pouvoirs publics et les collectivités compétentes, pour reprendre, sur ses sites de distribution ou à proximité de ceux-ci, les déchets issus des mêmes types de produits ou matériaux de construction à destination des professionnels qu'il vend (...)* ». Un éco-organisme prenant en charge la filière, l'obligation faite aux distributeurs disposant d'une certaine surface de vente est de reprendre sans frais des déchets issus des produits du même type que ceux qu'ils commercialisent, en application de l'article L. 541-10-8 (II) du même code. Si les dispositions de cet



article n'imposent pas que la reprise s'effectue sur le site de vente ou de distribution ou à proximité de celui-ci, il résulte toutefois des dispositions générales du 4° du II de l'article L. 541-1 du même code que le distributeur auquel est imposée une obligation de reprise est tenu de satisfaire à son obligation en respectant un « *principe de proximité* », lequel « *consiste à assurer la prévention et la gestion des déchets de manière aussi proche que possible de leur lieu de production et permet de répondre aux enjeux environnementaux tout en contribuant au développement de filières professionnelles locales et pérennes* ».

Saisi d'un projet de décret permettant aux distributeurs de produits et matériaux de construction du secteur du bâtiment de satisfaire à leur obligation de reprise en orientant les détenteurs de ces produits et matériaux vers des installations situées à une distance au plus égale à cinq kilomètres du lieu de vente, le Conseil d'État (section des travaux publics) estime, au regard de la nature des produits et déchets concernés, qui se prêtent à un transport en véhicule, que la distance de cinq kilomètres satisfait à ce principe de proximité (CE, 16 août 2018, *Confédération du commerce de gros et international*, n° 399713, qui juge qu'un décret pris pour l'application de dispositions législatives posant une exigence de « proximité avec le site de distribution » et autorisant la reprise « dans un rayon maximal de dix kilomètres » n'est pas entaché d'illégalité).

Possibilité pour le distributeur de produits ou de matériaux de construction du secteur du bâtiment de satisfaire à son obligation de reprise sans frais, ni obligation d'achat, des déchets issus de ces produits ou matériaux en confiant la reprise à un tiers (TP – 408783 – 05/11/2024)

L'article L. 541-10-8 du code de l'environnement, applicable à la reprise des déchets issus des produits ou des matériaux de construction du secteur du bâtiment en vertu du dernier alinéa du III de l'article L. 541-10-23 du même code dès lors qu'un éco-organisme a pris en charge cette filière, oblige, à son I, tout distributeur à « *reprendre ou (...) faire reprendre* » sans frais les produits usagés de même type dont un utilisateur final se défait, lorsqu'il vend un produit neuf, dans la limite du nombre de produits vendus. Le II du même article impose, quant à lui, aux distributeurs disposant d'une certaine surface de vente de « *reprendre* » sans frais des déchets issus des produits du même type que ceux qu'ils commercialisent, sans que cette possibilité soit conditionnée à une obligation d'achat. Si, contrairement à l'obligation de reprise prévue à son I, celle prévue au II de l'article L. 541-10-8 du code ne prévoit pas expressément une alternative, pour le distributeur, entre reprendre lui-même ou faire reprendre ces produits ou matériaux, il n'exclut pas non plus la possibilité de confier cette reprise à un tiers.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) relève qu'une telle possibilité est conforme à l'objet de l'article L. 541-10-8 du code de l'environnement, qui est d'assurer une reprise effective des déchets et produits usagés en vue de prévenir la multiplication des dépôts sauvages, et qu'il ne ressort pas des travaux préparatoires de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dont sont issues ces dispositions, que le législateur aurait entendu interdire, au II de cet article, le recours par les distributeurs à un tiers.



Il constate, au surplus, que, saisi de la conformité à la Constitution de dispositions législatives, aujourd'hui abrogées, qui instituait une obligation de reprise sans mentionner qu'elle pouvait être confiée à un tiers, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en imposant, à « *tout distributeur de matériaux, produits et équipements de construction à destination des professionnels [de] s'organise[r], en lien avec les pouvoirs publics et les collectivités compétentes, pour reprendre, sur ses sites de distribution ou à proximité de ceux-ci, les déchets* », le législateur a « *laissé celui-ci libre de décider des modalités, notamment financières, selon lesquelles il accomplira l'obligation de reprise qui lui incombe* » (CC, décision n° 2016-605 QPC du 17 janvier 2017, paragraphe 11). Lorsqu'il s'est prononcé sur la légalité du décret pris pour l'application de ces dispositions législatives, le Conseil d'État, statuant au contentieux, a retenu « *qu'en prévoyant que les distributeurs concernés s'organisent pour reprendre les déchets, le législateur n'a pas entendu leur interdire de confier à des tiers cette reprise ou de s'organiser collectivement à cet effet* » (CE, 16 août 2018, *Confédération du commerce de gros et international*, n° 399713).

Pour ces motifs, le Conseil d'État admet les dispositions du projet de décret permettant aux distributeurs de satisfaire à leur obligation de reprise en contractant avec les gestionnaires d'installations chargées d'assurer cette reprise.

■ Information et participation du public

Exigence, pour qualifier un projet de projet d'intérêt général (PIG), d'une décision de la personne ayant la capacité d'exproprier arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet a) du 2° de l'art. L. 102-1 du code de l'urbanisme) – Application aux projets de réacteurs électronucléaires à réaliser à proximité de sites nucléaires existants (art. 8 de la loi du 22 juin 2023) – Mise à la disposition du public de la décision pendant une durée d'un mois suffisante (TP – 408965 – 03/12/2024)

L'article 8 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes définit la procédure permettant la qualification de la réalisation d'un réacteur électronucléaire comme projet d'intérêt général, laquelle est « décidée par décret en Conseil d'État ».

En vertu des dispositions du a) du 2° de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme, auxquelles l'article 8 de cette loi n'a pas entendu déroger, ne peut être qualifié de projet d'intérêt général qu'un projet ayant, notamment, fait l'objet « (...) d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public ; (...) ».

Les dispositions de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme ne précisant ni les modalités, ni la durée de cette procédure, le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que cette mise à disposition implique, d'une part, une publication préalable dans la presse précisant les lieux, les modalités et la durée de cette consultation et, d'autre part, une durée suffisante et proportionnée au projet, l'objectif de cette procédure étant de permettre au public concerné de prendre effectivement connaissance du projet et de ses incidences sur les documents d'urbanisme.



Il admet comme suffisante la durée d'un mois de la consultation du public organisée par le préfet de la Seine-Maritime du 18 octobre au 18 novembre 2024, précédée d'un avis diffusé dans la presse locale et nationale, qui a permis au public de prendre connaissance du projet de construction de deux nouveaux électro-réacteurs sur le site de Penly et d'émettre ses observations, qui ont été recueillies et analysées.

■ Protection du patrimoine naturel

Illégalité d'une définition large des secteurs des technologies favorables au développement durable dont les projets sont susceptibles de bénéficier du régime de la déclaration de projet (TP – 408442 – 18/06/2024)

Le dispositif de la déclaration de projet prévu par l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, qui a pour objet la mise en compatibilité accélérée, selon des modalités dérogatoires, des documents d'urbanisme susceptibles de faire obstacle à un projet, a été étendu par l'article 17 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte à « *l'implantation d'une installation industrielle de fabrication, d'assemblage ou de recyclage des produits ou des équipements, y compris de petites et moyennes entreprises, qui participent aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs des technologies favorables au développement durable* », qui renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer la liste de ces « *secteurs des technologies favorables au développement durable* ».

Le Conseil d'État (section des travaux publics) saisi d'un projet de décret modifiant les codes de l'urbanisme et de l'environnement en vue de favoriser l'implantation des installations industrielles vertes relève que le législateur a entendu, par ces dispositions, permettre au Gouvernement de fixer, par décret en Conseil d'État plutôt que dans la loi, comme cela avait été envisagé à l'origine, la liste limitative des technologies favorables au développement durable justifiant un mode dérogatoire de mise en compatibilité des documents locaux d'urbanisme ainsi qu'une procédure dérogatoire d'octroi des autorisations de destruction des espèces protégées. Ainsi que cela ressort des travaux préparatoires, cette liste devait être très proche de celle, resserrée, des technologies regardées comme « stratégiques » par le projet de règlement pour une industrie « zéro net », devenu le règlement (UE) 2024/1735 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie « zéro net ».

Toutefois, le projet de décret, loin d'en rester à une liste resserrée, reprise ou inspirée du règlement communautaire, de technologies susceptibles de justifier les dérogations importantes permises par la loi au droit de l'urbanisme comme au droit des espèces protégées, entend, au contraire, ouvrir ces dérogations à toutes les technologies de décarbonation concernant une série de secteurs très largement définis, tels que le bâtiment, l'industrie, l'agriculture, les transports de toute nature ou l'élimination des déchets. Le Conseil d'État estime qu'une définition aussi large ne respecte pas tant les objectifs que les termes de la loi, tels qu'ils doivent être compris à la lumière des travaux préparatoires, que les exigences du droit de l'Union européenne en matière de préservation des espèces protégées.



Nécessité de définir les critères permettant de caractériser l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur au sens de l'article 411-2 (4°) du code de l'environnement, a minima selon différentes catégories de projets (TP – 408442 – 18/06/2024)

L'article L. 411-2 du code de l'environnement précise dans son 4° les trois conditions distinctes et cumulatives nécessaires pour obtenir une dérogation à l'obligation stricte de protection de certaines espèces : l'absence de solution alternative satisfaisante, le fait de ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et, enfin, la justification de la dérogation par l'un des cinq motifs limitativement énumérés et parmi lesquels figure le fait que le projet réponde, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur.

Les articles L. 300-6 du code de l'urbanisme, L. 300-6-2 du même code et L. 122-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, modifiés respectivement par les articles 17, 19 et 21 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, permettent de faire reconnaître par anticipation l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur. Ils renvoient à un décret en Conseil d'État le soin d'en fixer les conditions d'application. Il appartient dès lors au décret de fixer les conditions pertinentes pour identifier les projets concernés.

Saisi d'un projet de décret modifiant le code de l'urbanisme et le code de l'environnement en vue de favoriser l'implantation des installations industrielles vertes pris pour l'application de ces dispositions, le Conseil d'État (section des travaux publics) constate que ce projet se borne à définir des modalités procédurales, sans prévoir les conditions de fond qui justifieraient de déroger à un principe strict d'interdiction de destruction des espèces protégées. S'il est conscient de la difficulté pour le Gouvernement de fixer d'emblée des conditions de fond pertinentes pour l'ensemble des projets au regard de leur diversité, il lui paraît néanmoins envisageable d'identifier de grandes catégories de projets pour lesquelles des critères spécifiques seraient définis. Ces derniers pourraient être par exemple, selon le cas, l'intérêt pour la transition énergétique, l'ampleur des investissements ou encore l'intérêt pour la souveraineté du pays.



■ Droit applicable

Imprécisions et illégalités entachant la cartographie des espaces de la zone des cinquante pas géométriques de la Guadeloupe ou de la Martinique devant être identifiés pour le transfert des terrains relevant du domaine public maritime de l'État dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, au plus tard le 1^{er} janvier 2025, dans le domaine public du conseil régional de la Guadeloupe ou dans celui de la collectivité territoriale de la Martinique (TP – 407979 – 26/03/2024)

L'article L. 5111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, applicable notamment à la Guadeloupe et à la Martinique, prévoit que la zone comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone dite « *des cinquante pas géométriques* » fait partie du domaine public maritime de l'État.

L'article 27 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer, dans sa rédaction issue de l'article 247 de la loi n° 2021-1124 du 22 août 2021, a prévu que les terrains relevant du domaine public de l'État dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse de la zone des cinquante pas géométriques de la Guadeloupe ou de la Martinique sont, au plus tard le 1^{er} janvier 2025, transférés, par arrêté du représentant de l'État, « *en pleine propriété dans le domaine public du conseil régional de la Guadeloupe* » ou dans celui « *de la collectivité territoriale de la Martinique* », à l'exclusion des emprises affectées par l'État à l'exercice de ses missions. Il prévoit, en outre, qu'à cette même date, la région de la Guadeloupe et la collectivité territoriale de la Martinique sont substituées à l'État, chacune en ce qui la concerne, dans l'ensemble des droits et obligations afférents aux biens ainsi transférés ainsi que pour l'exercice des compétences foncières associées à ces biens. Ce même article dispose qu'en vue de ce transfert, un décret en Conseil d'État délimite, à l'intérieur de la zone des cinquante pas géométriques, d'une part, les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse et, d'autre part, les espaces naturels, cette délimitation prenant en compte l'état d'occupation du sol. Il renvoie en outre aux deux derniers alinéas de l'article L. 5112-1 du code général de la propriété des personnes publiques, selon lesquels, d'une part, cette délimitation prend en compte les différents documents d'urbanisme en vigueur et, d'autre part, la présence de constructions éparées ne peut faire obstacle à l'identification d'un secteur comme espace naturel.

Le Gouvernement a transmis un projet de décret auquel sont annexés, pour la Guadeloupe, une cartographie des zones U, UD, N de la zone des cinquante pas géométriques réalisée sur des photographies aériennes du littoral et, pour la Martinique, trois atlas intitulés « délimitation N ZPG », « délimitation U et UD ZPG » et « carte localisation ZPG », réalisés sur des plans de la bande littorale.

En premier lieu, le Conseil d'État (section des travaux publics) observe que, outre le fait que l'hétérogénéité des supports rend plus difficile l'analyse des choix opérés,



les délimitations englobent l'ensemble de la bande littorale de Guadeloupe ou de Martinique sans qu'en soient extraites les parcelles qui, ayant été légalement cédées à des personnes publiques ou privées dans le passé, n'appartiennent plus au domaine public maritime de l'État. Ces parcelles ne sauraient être l'objet du transfert de propriété et n'auraient pas dû figurer dans les documents cartographiques préparatoires à celui-ci. Cette imprécision, pour regrettable qu'elle soit, devrait toutefois pouvoir être surmontée au moment de la réalisation du transfert de propriété dès lors que celui-ci devra être réalisé en veillant au respect des droits des tiers qui détiennent un titre de propriété opposable.

En deuxième lieu, il constate qu'alors même que les dispositions de l'article L. 5112-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoient que la présence de constructions éparses ne peut faire obstacle au classement en espace naturel, l'examen des planches annexées au décret fait apparaître que de nombreux terrains situés au milieu de zones naturelles et supportant seulement quelques constructions éparses ont été délimités comme espaces urbains ou secteurs occupés par une urbanisation diffuse, en méconnaissance de ces dispositions.

En troisième lieu, il relève que, alors que le législateur avait, dès la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, prévu qu'il serait procédé, au sein de la zone des cinquante pas géométriques, à une délimitation objective des espaces urbains, d'urbanisation diffuse ou naturels selon l'état de leur occupation, que la loi du 2 août 2021 a confié au pouvoir réglementaire le soin de procéder à cette délimitation au regard de l'état d'occupation des sols, les délimitations proposées par le projet du Gouvernement identifient, à de nombreux endroits, comme espaces urbains ou d'urbanisation diffuse, des espaces naturels au motif que cela permet de constituer des réserves foncières en vue d'aménagements futurs. Or, un tel motif, qui se rattache à la planification urbaine et non à la délimitation objective d'espaces selon leurs caractéristiques constatées, n'est, en l'état des textes applicables, pas conforme aux exigences de la loi.

Ces motifs font obstacle à l'approbation du projet de décret portant délimitation des espaces urbains, secteurs occupés par une urbanisation diffuse et espaces naturels de la zone des cinquante pas géométriques de la Guadeloupe et de la Martinique.

Mesure de défiscalisation des dons pour la reconstruction de Mayotte (CP/FIN-INT-TP-ADM-SOC – 409122 – 22/12/2024)

Saisi d'un article du projet de loi d'urgence pour Mayotte portant à 75 % le taux de réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons et versements effectués par les particuliers, entre le 14 décembre 2024 et le 17 mai 2025, en faveur des associations qui viennent en aide à la population de Mayotte en fournissant des repas, des soins, une aide au logement et en participant à la reconstruction des locaux d'habitation devenus inhabitables à la suite du cyclone ayant affecté le territoire, le Conseil d'État a estimé que cette majoration du taux de réduction d'impôt prévu par l'article 200 du code général des impôts, à caractère au demeurant temporaire et reposant sur un évident motif d'intérêt général, n'était pas contraire au principe d'égalité devant l'impôt. Relevant que le caractère partiellement rétroactif de cette mesure ne soulevait pas de difficulté, dès lors qu'il est favorable aux contribuables, il a estimé possible que le projet de loi fasse débiter la période ouvrant droit à la



majoration de la réduction d'impôt à la date du 14 décembre 2024 alors même que le communiqué de presse du Premier ministre annonçant cette mesure fiscale incitative n'a été publié que le 17 décembre.

■ Nouvelle-Calédonie

Loi du pays – Compétence pour instaurer un régime de décision implicite (TP – 408064 et 408065 – 27/02/2024)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi pour avis par le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie d'une proposition de loi du pays modifiant un article de la partie législative du code minier de la Nouvelle-Calédonie afin d'inverser le principe suivant lequel le silence gardé par l'autorité compétente sur toute demande, au-delà de six mois à compter de la date de son enregistrement, vaut décision de rejet, pour prévoir que le silence vaut décision d'acceptation.

Se fondant sur les avis rendus par ses formations consultatives et contentieuses depuis 2014, il estime que la loi du pays peut valablement instaurer, dans une matière où son auteur est compétent, un régime prévoyant la naissance d'une décision implicite, favorable ou non, à l'issue d'un délai qu'il détermine, ce qui est le cas en l'espèce puisque le droit minier est expressément attribué à la Nouvelle-Calédonie par le 11° de l'article 22 de la loi organique statutaire du 19 mars 1999. En cas de risque de « vide juridique », c'est-à-dire si aucune règle locale prévoyant le sens de la décision qui naît du silence gardé sur une demande dans un certain délai n'est applicable à certaines situations, il convient d'appliquer la règle générale de procédure à caractère supplétif, selon laquelle le silence gardé pendant deux mois vaut décision de rejet susceptible de recours. Cette dernière solution est indispensable dès lors que le code des relations entre le public et l'administration ne s'applique pas aux collectivités calédoniennes et polynésiennes.

Loi du pays – Suspension exceptionnelle et temporaire des avancements des agents publics – Constitutionnalité (ADM – 408635 – 09/09/2024)

Saisi d'un projet de loi du pays suspendant, pour une durée de deux ans, l'avancement d'échelon, de classe et de grade de l'ensemble des fonctionnaires employés par les collectivités publiques de Nouvelle-Calédonie ainsi que les mécanismes d'avancement ou de revalorisation de la rémunération dont bénéficient les agents contractuels de droit public et de droit privé de ces collectivités, le Conseil d'État (section de l'administration) rappelle que, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel (CC, 15 novembre 2019, décision n° 2019-812 QPC, *M. M. et autre*), il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que, ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ; et que, en particulier, le législateur ne saurait sans motif d'intérêt général suffisant ni porter atteinte aux situations légalement acquises, ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de situations nées sous l'empire de textes antérieurs.

Il observe, en premier lieu, que le droit à avancement n'est constitué que lorsque les conditions pour en bénéficier sont réunies, ce qui inclut la totalité de l'ancienneté



requis par les règles en vigueur, de sorte qu'aucune situation juridique ne peut être regardée comme constituée antérieurement. Il en résulte que n'est pas rétroactive la suspension de l'avancement des agents publics n'ayant pas, à la date d'entrée en vigueur de la mesure, acquis la totalité de l'ancienneté requise pour en bénéficier. Les agents se trouvant dans ce cas ne peuvent donc se prévaloir, à l'encontre de la suspension de leur avancement de grade, classe ou échelon, d'aucune « situation légalement acquise » au sens et pour l'application de la jurisprudence constitutionnelle précitée.

Il souligne, en second lieu, que ce n'est que dans des cas rares et très caractérisés que le Conseil constitutionnel a reconnu l'existence d'une « attente légitime » contrariée par le législateur. Or, placés dans une situation légale et réglementaire, les fonctionnaires ne peuvent, selon une jurisprudence constante du juge administratif, invoquer aucun droit acquis au maintien de leur statut, lequel peut être modifié à tout moment, dans le respect des dispositions législatives en vigueur et du principe de non-rétroactivité des actes administratifs. Il appartient au pouvoir réglementaire, sous réserve des dispositions législatives, de modifier à tout moment, selon les besoins du service, les règlements en vigueur, et notamment les règlements relatifs à la carrière des fonctionnaires (CE, 17 octobre 2012, *Association de défense des fonctionnaires de l'État PTT (A.D.F.E. – P.T.T.)*, n° 354354). Les mêmes règles s'appliquent pour les agents contractuels de droit public.

Il estime qu'il résulte de ce qui précède que la neutralisation de la durée écoulée entre le 1^{er} janvier 2024 et l'entrée en vigueur de la mesure de suspension, qui a le même effet pour les agents concernés que celui que produirait un allongement de l'ancienneté requise par leur statut particulier pour bénéficier d'un prochain avancement, ne saurait être regardée comme portant atteinte, pour ces agents, aux effets pouvant légitimement être attendus de situations nées sous l'empire de textes antérieurs.

Pour l'ensemble de ces motifs, le Conseil d'État considère que, dans son principe, la suspension temporaire de l'avancement d'échelon, de classe et de grade des fonctionnaires et de l'avancement dont bénéficient les agents contractuels de droit public dans les conditions prévues par leurs statuts ne porte pas atteinte aux exigences constitutionnelles tirées de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ni à aucune autre règle ni à aucun autre principe de valeur constitutionnelle ou conventionnelle.

Il rappelle ensuite que le Conseil constitutionnel juge que le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 (décision n° 2018-740 QPC du 19 octobre 2018, *Mme Simone P. et autre*).

Il estime que la suspension de la prime d'ancienneté dont bénéficient les agents contractuels de droit privé soumis aux dispositions du code du travail et à la convention collective des services publics de 1959 porte atteinte à la situation légalement acquise de ces agents et aux effets qu'ils peuvent légitimement attendre de situations



nées sous l'empire de textes antérieurs ainsi qu'aux contrats légalement conclus qui régissent leur situation.

Le Conseil d'État constate toutefois que la suspension de la revalorisation de la rémunération des agents contractuels de droit privé a pour objet, comme la suspension de l'avancement des agents publics, de réaliser rapidement une économie sur la masse salariale des collectivités publiques, dont la situation budgétaire et la trésorerie sont très fortement dégradées par la crise économique, sociale et politique que traverse la Nouvelle-Calédonie depuis le mois de mai 2024. Cette mesure trouve également, eu égard à son objet, un fondement dans l'exigence constitutionnelle d'égalité entre tous les agents employés par les collectivités publiques de Nouvelle-Calédonie. Il estime que ces deux motifs justifient en l'espèce l'atteinte aux contrats légalement conclus qui résulte de la mesure.

Le Conseil d'État relève que le projet de loi du pays prévoit la suspension pendant deux ans de l'avancement des fonctionnaires et des agents contractuels à compter soit du 1^{er} janvier 2024, lorsqu'ils n'ont pas bénéficié d'un avancement au cours du premier semestre de l'année 2024, soit, lorsqu'ils ont bénéficié d'un avancement au cours de ce semestre, de la date de cet avancement. Il en résulte que le projet de loi du pays est rétroactif en tant qu'il prévoit implicitement de remettre en cause les avancements auxquels les agents ont eu droit entre le 1^{er} juillet 2024 et sa date d'entrée en vigueur.

Ainsi que le juge le Conseil constitutionnel (CC, 14 février 2014, décision n° 2013-366 QPC, *SELARL PJA*), si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition que cette modification ou cette validation respecte tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions et que l'atteinte aux droits des personnes résultant de cette modification ou de cette validation soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général. En outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle. Enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie.

En l'espèce, le Conseil d'État constate que la suspension rétroactive de l'avancement des fonctionnaires et des agents contractuels est exclusivement justifiée par des raisons financières, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie indiquant que cet élément du dispositif permet de majorer dès 2024 les effets attendus de la neutralisation de deux années d'ancienneté. Toutefois, cette justification, qui porte sur une somme dont l'importance n'est pas, en l'état des données disponibles, établie et qui paraît en toute hypothèse très inférieure à celle de l'effet global de la mesure, ne peut être regardée comme caractérisant un motif impérieux de nature à justifier l'atteinte aux droits des agents ayant acquis, entre le 1^{er} juillet 2024 et l'entrée en vigueur de la loi du pays, l'ancienneté requise pour bénéficier d'un avancement ou d'une revalorisation de rémunération. Il estime ainsi que la rétroactivité de la mesure qui lui est soumise ne peut être admise.



Loi du pays – Instauration d’un jour de carence dans le secteur public – Constitutionnalité (ADM – 408636 – 02/10/2024)

Le Conseil d’État (section de l’administration) est saisi d’un projet de loi du pays qui entend instaurer un « jour de carence » pour la prise en charge financière des congés de maladie des agents exerçant leurs fonctions auprès des employeurs publics de Nouvelle-Calédonie. Ce projet prévoit à cet effet qu’une retenue d’un trentième est effectuée sur le traitement des agents à compter du troisième arrêt de travail pour maladie intervenant au cours d’une même année civile, sauf dans un certain nombre de cas dont il fixe la liste.

Le Conseil d’État relève, en premier lieu, qu’un dispositif de jour de carence, analogue dans son principe, existe de longue date en France métropolitaine, qu’il prenne la forme, dans le cas des agents publics, d’une retenue sur le traitement mensuel, ou, dans le cas des salariés de droit privé, d’un différé dans le versement des indemnités journalières par l’assurance maladie. S’agissant des agents publics, la mesure, introduite à l’origine par l’article 105 de la loi n° 2011-1977 de finances pour 2012, est actuellement fixée par l’article 115 de la loi 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 modifié par la loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de finances pour 2024.

Il observe, en deuxième lieu, qu’à l’instar du dispositif applicable aux agents publics en métropole, le projet de loi du pays prévoit que certains congés de maladie ne donneront pas lieu à l’application de la retenue sur traitement. Il en va ainsi, notamment, des congés de maladie ordinaire lorsque la période travaillée entre deux congés n’a pas excédé 48 heures, des congés pour accidents ou maladies imputables au service, des congés de longue maladie, des congés de longue durée, des congés accordés entre une déclaration de grossesse et le début d’un congé de maternité et des congés accordés pour une hospitalisation ou postérieurement à celle-ci.

Il estime que le dispositif ainsi envisagé, lequel, au demeurant, tend à rapprocher la situation des agents concernés de celle des agents de droit privé auxquels est applicable le dispositif de carence prévu par l’article 76 de l’accord interprofessionnel territorial du 27 juillet 1994, ne méconnaît aucune exigence de valeur constitutionnelle, en particulier le principe d’égalité et le droit à la protection de la santé qui découle du onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, ou conventionnelle.

Loi du pays – Mesures fiscales de soutien à l’économie de la Nouvelle-Calédonie (FIN – 408837 – 19/11/2024)

Le Conseil d’État (section des finances), saisi par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d’un projet de loi du pays portant diverses mesures de soutien, a constaté que ce dernier comporte plusieurs dispositions économiques visant à stabiliser la croissance et l’économie du territoire suite aux émeutes qui ont débuté en mai 2024. Parmi les principales mesures examinées, il a relevé que les dispositions du projet s’inspirent des règles fiscales françaises sur les plus-values nettes réalisées suite à des événements exceptionnels, avec les ajustements nécessaires pour leur application en Nouvelle-Calédonie. Le projet de loi prévoyant notamment, pour les entreprises, un dispositif d’amortissement accéléré sur 12 mois ayant subi des



dégâts matériels liés aux événements de mai 2024, le Conseil d'État a relevé que des mesures de même nature ont déjà été adoptées après des événements climatiques exceptionnels. Compte tenu de leur caractère temporaire et des conditions dans lesquelles elles s'appliquent, il a estimé que ces différentes mesures ne se heurtaient à aucun obstacle juridique.

Par ailleurs, il a constaté que le projet de loi insère dans le code des impôts de la Nouvelle-Calédonie des dispositions qui ne sont pas pérennes, soit en prolongeant la durée d'application de dispositions transitoires déjà présentes dans le code, soit en codifiant des dispositions nouvelles présentant elles-mêmes un caractère transitoire. Compte tenu, d'une part, que cette pratique a déjà été mise en place en particulier pour des mesures prises à la suite d'événements climatiques exceptionnels survenus sur le territoire et que, d'autre part, le site internet *Juridoc* de diffusion du droit calédonien ne permet pas de consulter les versions successives dans le temps des articles des différents codes et lois du pays et donc de connaître avec certitude les conditions d'application dans le temps de dispositions revêtant un caractère transitoire, il a admis la possibilité de déroger, en l'espèce, aux règles de légistique qui conduisent à ne pas codifier des dispositions ne présentant pas un caractère pérenne.

■ Autres collectivités d'outre-mer

Projet de décret relatif à la maison départementale des personnes handicapées de Saint-Barthélemy (SOC – 408236 – 21/05/2024)

À l'occasion de l'examen du projet de décret relatif aux conditions particulières d'application à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin des dispositions relatives à la maison territoriale du handicap mentionnée à l'article L. 581-6 du code de l'action sociale et des familles, le Conseil d'État (section sociale) rappelle que, à moins d'y être expressément autorisée par le législateur, l'autorité réglementaire ne peut déroger à des dispositions législatives lorsqu'elle fixe les conditions particulières de son application dans des collectivités d'outre-mer.

Il estime qu'il n'est donc pas possible de déroger par décret à la condition prévue à l'article L. 241-5 de ce code, selon laquelle une commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées doit comporter des représentants des associations de personnes handicapées et de leurs familles pour au moins un tiers de ses membres. Pour satisfaire à cette exigence légale, il augmente le nombre de ces représentants au sein de la commission de Saint-Barthélemy. Si la mise en œuvre de ces dispositions risque de se heurter au faible nombre des associations dans ce territoire, il indique qu'il sera possible de désigner plusieurs représentants émanant de la même association.

Projet d'ordonnance portant adaptation des dispositions de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution et à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon (SOC – 408306 – 04/06/2024)

À l'occasion de l'examen du projet d'ordonnance pris pour l'adaptation outre-mer des dispositions de la loi pour le plein emploi, le Conseil d'État (section sociale) a



déploré le manque de cohérence des partis pris de rédaction choisis pour les dispositions d'adaptation. Les choix consistant à écrire que les dispositions d'un article sont complétées par des dispositions d'adaptation ou que, pour l'application outre-mer d'un article, certains mots doivent être remplacés par d'autres, conduisent, pour comprendre le droit applicable, à devoir mobiliser plusieurs articles lus ensemble, voire à admettre qu'un même article se lise différemment selon le territoire dans lequel il trouve à s'appliquer. L'option consistant à rédiger un nouvel article propre à la collectivité d'outre-mer et « auto-suffisant », bien que moins économe, paraît plus satisfaisante en termes de lisibilité et d'accessibilité du droit.



3.18. Police

Autorités détentrices des pouvoirs de police générale – Extension des compétences du préfet de police pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 (INT – 407932 – 12/02/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif aux compétences du préfet de police pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024, le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable.

Pour répondre à la demande du Comité international olympique qui demandait à disposer d'un interlocuteur unique en matière de sécurité des jeux et pour assurer la coordination de l'ensemble du dispositif de sécurité pendant le déroulement des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, le projet de décret confie au préfet de police, durant la période du 1^{er} juillet 2024 au 15 septembre 2024, des compétences, notamment en matière d'ordre public général, de police de la route, de vidéo-protection et de police des aéronefs, s'étendant sur l'ensemble du territoire de la région Île de France, dont la plupart sont en temps normal dévolues aux préfets de chacun des départements de la petite et de la grande couronnes. Cette concentration de compétences entre les mains du seul préfet de police n'a pas vocation, sauf circonstances très particulières, à modifier les conditions habituelles de mise en œuvre des compétences ainsi transférées, qui continueront de l'être par les préfets et les services des préfectures des départements concernés, par la voie de délégations et de subdélégations de signature accordées par le préfet de police. Elle permet d'assurer une unité de conception et une continuité opérationnelle adaptées à l'ampleur et au territoire de déroulement de ce grand évènement, de nature à assurer une meilleure efficacité du dispositif de sécurité.

Autorités détentrices des pouvoirs de police générale – Protection contre les menaces résultant d'aéronefs circulant sans personne à bord (INT – 408001 – 23/02/2024)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre des dispositifs de protection contre les menaces résultant d'aéronefs circulant sans personne à bord, lui a donné un avis favorable, sous réserve de deux observations.

Il a en premier lieu disjoint la disposition selon laquelle l'autorisation d'utiliser un dispositif destiné à rendre inopérant ou à neutraliser un drone, en cas de menace imminente, pour les besoins de l'ordre public, de la défense et de la sécurité nationale ou du service public de la justice ou afin de prévenir le survol d'une zone protégée, pouvait être délivrée par le préfet de police des Bouches-du-Rhône. Les compétences de ce préfet sont en effet fixées à [l'article 78-3 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements](#), qui est un décret en Conseil d'État pris en conseil des ministres. L'[article 78-3](#) prévoit seulement que le préfet de police des Bouches-du-Rhône, d'une part, a la charge de l'ordre public dans ce département et exerce à ce titre certaines attributions et, d'autre part, assure une série limitativement



énumérée de missions de police administrative normalement dévolues au préfet de département, dont aucune ne saurait inclure la lutte anti-drones.

Il estime qu'il n'est pas possible d'attribuer au préfet de police des Bouches-du-Rhône, sans passer par un décret pris en conseil des ministres, une compétence qui relève du préfet de département, en application de [l'article L. 122-1 du code de la sécurité intérieure](#), selon lequel le préfet de département « anime et coordonne l'ensemble du dispositif de sécurité intérieure », et de [l'article 11 du décret du 29 avril 2004](#), qui dispose que « le préfet de département a la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations » et qu'il est « responsable (...) de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité intérieure ».

En second lieu, alors que le projet de décret explicite la compétence d'autorisation du Premier ministre en matière de lutte anti-drones au titre de la sûreté aérienne, le Conseil d'État estime nécessaire de clarifier la question de l'autorité compétente pour autoriser, sur les emprises aéroportuaires en général, l'utilisation d'un dispositif destiné à rendre inopérant ou à neutraliser un drone. En effet, des dispositions à cette fin peuvent être prises, hors des motifs tirés de la sûreté aérienne, dans le cadre de ses pouvoirs de police générale, par le préfet compétent. Pour prévenir les complexités découlant de cette coexistence des pouvoirs de police, il pourrait être envisagé soit une modification du cadre réglementaire applicable, soit une délégation du Premier ministre au préfet et, s'il y a lieu, au préfet de police, pour l'ensemble des emprises aéroportuaires.



3.19. Pouvoirs publics et autorités indépendantes

Organisation et gestion de l'administration – Autorités administratives indépendantes – Habilitation des agents de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) (INT – 409029 – 10/12/2024)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret d'application de [l'article 9-1 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique dite LCEN](#) créé par [l'article 51 de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024](#) visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique et relatif aux modalités d'application des pouvoirs d'enquête de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM), le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable, sous réserve des observations suivantes.

En premier lieu, le II de [l'article 9-1 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004](#) pour la confiance dans l'économie numérique, [créé par l'article 51 de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique](#), dispose que pour la recherche et la constatation des manquements aux obligations mentionnées à [l'article 8-1 de la présente loi](#) ou pour l'application des articles [57, 60, 66 ou 69 du règlement \(UE\) 2022/2065](#) du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022, les agents habilités et assermentés de l'ARCOM peuvent procéder, de 6 heures à 21 heures, à des inspections dans tout lieu, local, enceinte, installation ou établissement utilisé par un fournisseur de services intermédiaires pour les besoins de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, afin d'examiner, de saisir, de prendre ou d'obtenir des copies d'informations, sous quelque forme et sur quelque support de stockage que ce soit. Toutefois, le *b)* du 1 de [l'article 51](#) du même règlement prévoit que le coordinateur pour les services numérique peut « *procéder à des inspections dans tout local utilisé par ces fournisseurs ou ces personnes* », la formule « *ces personnes* » renvoyant au *a)* du 1 du même article, c'est-à-dire à « *toute autre personne agissant pour les besoins de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale et raisonnablement susceptible d'être au courant d'informations relatives à une infraction présumée au présent règlement y compris les organisations qui réalisent les audits visés à l'article 37 et à l'article 75, paragraphe 2* », ce que la loi ne reprend pas. Alors même que le règlement est d'application directe, le Conseil d'État préconise de préciser que le contrôle sur place relève bien des pouvoirs que l'Autorité tient de [l'article 9-1 de la loi du 21 juin 2004](#) et du *b)* du 1 de [l'article 51 du règlement \(UE\) 2022/2065](#) afin de rappeler que le périmètre du contrôle concerne tant les fournisseurs que les personnes associées au sens de ce règlement.



D'autre part, le Gouvernement souhaitait prévoir qu'en cas d'entrave à l'accès à des fichiers, les agents chargés du contrôle puissent saisir les supports informatiques, la loi autorise seulement à examiner, saisir, prendre ou obtenir des copies d'informations, sous quelque forme et sur quelque support de stockage que ce soit conformément au *b*) du 1 de l'article 51 du règlement (UE) 2022/2065. Toutefois, en cas d'une telle entrave, l'Autorité peut prononcer les injonctions, astreintes et sanctions prévues à [l'article 9-2 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004](#).



3.20. Protection des données à caractère personnel

■ Cadre juridique applicable aux traitements de données

Exclusion du champ d'application du RGPD des accords relatifs à la sécurité nationale (FIN – 407859 – 30/01/2024)

Saisi d'un projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État indépendant de Papouasie-Nouvelle-Guinée relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces, le Conseil d'État (section des finances) a constaté que les activités prévues par cet accord, dont le contenu est similaire à nombre d'autres accords de défense et de statut des forces conclus par la France avec différents États, sont relatives à la sécurité nationale en ce qu'elles visent à développer une coopération d'ensemble en matière de défense et de sécurité dans le Pacifique Sud dans l'intérêt des deux Parties contractantes. Ainsi, en l'état actuel du droit européen, il a estimé que ces activités échappent au champ d'application du RGPD, en vertu de son article 2, paragraphe 2, sous a) qui dispose que ce règlement ne s'applique pas au traitement des données à caractère personnel concernant les activités qui ne relèvent pas du champ d'application du droit de l'Union. Les traitements des données concernant les personnels des deux Parties et leurs personnes à charge prévus par l'accord ne sont, par suite, pas soumis à ce règlement.

Mise en œuvre de traitements comportant l'usage du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques – Inadéquation du dispositif d'habilitation réglementaire (INT – 408046 – 05/03/2024)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret complétant la liste des finalités et des catégories de responsables des traitements comportant l'usage du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR) ou nécessitant la consultation de ce répertoire, lui a donné un avis favorable sous réserve de l'observation suivante.

Ce texte constitue la 20^e modification du décret n° 2019-341 du 19 avril 2019 relatif à la mise en œuvre de traitements comportant l'usage du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques ou nécessitant la consultation de ce répertoire, lequel prévoit actuellement 111 items d'utilisation du NIR, dont certains très larges (par exemple au 1° du A de l'article 2 pour la gestion des régimes de base et complémentaires de sécurité sociale, y compris par des organismes de droit privé non contrôlés par l'État). Ces très nombreuses habilitations réglementaires, souvent complétées et modifiées, sont requises en vertu de l'article 30 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Or, si l'article 87 du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD) prévoit que « les



États membres peuvent préciser les conditions spécifiques du traitement d'un numéro d'identification national ou de tout autre identifiant d'application générale », cet article prévoit seulement dans ce cas qu'il convient d'apporter des « garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée ».

Par la généralité de son usage, et l'universalité de son attribution à tout Français, le traitement du NIR présente assurément un risque particulier. Il avait fondé le régime de protection spécial le régissant, depuis 1978. Dans le cadre de la mise en œuvre du RGPD, le législateur a maintenu une protection spéciale, dont le principe ne peut être contesté. Toutefois, il est nécessaire de s'interroger sur l'efficacité du dispositif actuel : Procéder par la voie d'un « *décret-liste* », qui ajoute une autorisation préalable définissant à chaque fois les catégories de responsable de traitement et les finalités du traitement en cause, est-il le mécanisme le plus approprié de protection au regard du principe de responsabilisation des organismes qui fonde le RGPD ? Le Conseil d'État invite donc le Gouvernement à engager, avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), une réflexion sur des conditions plus effectives de sécurisation à garantir aux citoyens au vu du risque que représente l'utilisation du NIR, pouvant aboutir à une évolution de la loi sur ce point. Un cadre général de définition des besoins et la définition de lignes directrices d'utilisation du NIR avec un protocole de sécurité adéquat que devraient respecter les responsables de traitement utilisant le NIR apparaissent nécessaires. Cette stratégie de sécurité pourrait ensuite être déclinée, pour chaque traitement, dans une analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) tenant compte des risques particuliers pour les droits et libertés des personnes concernées résultant de l'usage du NIR, soumise à l'appréciation vigilante de la CNIL, dotée à cette fin des moyens adéquats.

Fichier automatisé des empreintes digitales (INT – 408154 – 02/04/2024)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret modifiant le code de procédure pénale et relatif au fichier automatisé des empreintes digitales (FAED) a donné un avis favorable à ce projet. À l'occasion de l'examen de ce texte, il s'est interrogé sur l'opportunité de permettre aux agents du nouvel office de lutte contre la fraude (ONAF) d'accéder à ce traitement.

Toutefois il a considéré que cet ajout au projet de décret, qui toucherait plusieurs dispositions de l'article 1^{er} du texte, notamment celles qui créent les [articles R. 40-38-1, R. 40-38-7 du code de procédure pénale](#) ainsi que de [l'article 6 du texte](#), serait de nature à justifier une nouvelle saisine de la CNIL. En toute hypothèse, il a relevé que les mises en relation du FAED avec, à ce stade, au moins douze traitements impliqueraient dans ce cas de modifier les textes concernant chacun d'entre eux alors que les dispositions actuelles permettent déjà aux agents des douanes et des services fiscaux, habilités à effectuer des enquêtes judiciaires en application des [articles 28-1 et 28-2 du code de procédure pénale](#), d'accéder aux données utiles, dont ils peuvent être également destinataires.



Traitement automatisé de données dénommé « plainte en ligne » (INT – 408233 – 30/04/2024)

Saisi d'un projet de décret portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « plainte en ligne », le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable au bénéfice de plusieurs observations.

En premier lieu, le traitement a fait l'objet d'une expérimentation en Gironde depuis la fin de l'année 2023. En l'absence de toute base légale autorisant cette expérimentation, le Conseil d'État rappelle au Gouvernement que cette situation peut avoir des conséquences sur la légalité et la régularité des décisions administratives qui prennent appui sur les données ainsi utilisées. Conscient de la nécessité de telles expérimentations, il invite le Gouvernement à bâtir un cadre juridique adapté à cette fin, de nature à sécuriser les procédures.

En deuxième lieu, le Conseil d'État a attiré l'attention du Gouvernement sur les interrogations que soulèvent les dispositions de [l'article D. 8-2-1 du code de procédure pénale](#) dans leur rédaction issue du [décret n° 2019-507 du 24 mai 2019](#). En déléguant à un arrêté du ministre de la justice la fixation de la liste des infractions pouvant faire l'objet d'une plainte en ligne, alors que [l'article 15-3-1 du code de procédure pénale](#) dispose qu'un décret fixe les cas et modalités dans lesquels une plainte peut être adressée par voie électronique, ces dispositions semblent s'être écartées de la lettre des dispositions législatives. Ces considérations, qui concernent les dispositions relatives à la procédure de dépôt de plainte, sont néanmoins sans incidence sur la légalité du projet de décret examiné qui se borne à autoriser un traitement automatisé de données à caractère personnel. Le Conseil d'État donne ainsi un avis favorable au projet de décret autorisant le traitement de données à caractère personnel dénommé « plainte en ligne » (PEL) en admettant qu'il puisse être en principe utilisé pour tous types d'infractions, quitte à ce que le Gouvernement, comme la loi l'y autorise, n'en borne en pratique l'usage à une liste d'infractions limitativement énumérées par le décret mentionné à [l'article 15-3-1](#).

En troisième lieu, le traitement des télédéclarations enregistrées pourra donner lieu à une mise en relation avec les traitements automatisés de données à caractère personnel (« logiciel de rédaction des procédures de la police nationale et de la gendarmerie nationale » – LRPPN et LRPNGN). À cette occasion, toutes les données renseignées par la personne plaignante seront téléversées dans ces logiciels, notamment celles relatives à l'existence d'une mesure de protection dont la victime ferait l'objet

En dernier lieu, le projet de décret prévoit que les données collectées peuvent être conservées jusqu'à 6 mois à compter de l'enregistrement de la télédéclaration dans le traitement. Interrogé sur l'opportunité de prévoir une durée complémentaire d'archivage de ces données dans l'hypothèse où une télédéclaration enregistrée par une victime n'aurait fait l'objet d'aucun traitement par un agent instructeur au bout de 6 mois, le Gouvernement a exclu qu'un tel cas de figure puisse se produire. Dans le cas contraire, il lui appartiendra d'assurer la garantie des intérêts de la personne ayant déposé plainte et dont le contenu aura été effacé et de compléter le décret en conséquence pour remédier à l'insuffisante durée de conservation des données.



Réalisation de l'examen médical à distance en cas de prolongation de garde à vue – Absence de traitement de données au sens du RGPD (INT – 408688 – 15/10/2024)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif aux modalités de réalisation de l'examen médical à distance en cas de prolongation de garde à vue, lui a donné un avis favorable au bénéfice des observations suivantes.

En vertu de l'article [63-3 du code de procédure pénale](#), toute personne placée en garde à vue peut, à sa demande, être examinée par un médecin désigné par le procureur de la République ou l'officier de police judiciaire. En cas de prolongation, elle peut demander à être examinée une seconde fois. Par ailleurs, à tout moment, le procureur de la République ou l'officier de police judiciaire peut d'office désigner un médecin pour examiner la personne gardée à vue. En l'absence de demande de la personne gardée à vue, du procureur de la République ou de l'officier de police judiciaire, un examen médical est de droit si un membre de sa famille le demande. Sur autorisation du procureur de la République, en cas de prolongation de la garde à vue, l'examen médical peut être réalisé par vidéotransmission ou par tout autre moyen de télécommunication audiovisuelle si la nature de l'examen le permet, dans des conditions garantissant la qualité, la confidentialité et la sécurité des échanges. Le médecin se prononce sur l'aptitude au maintien en garde à vue et procède à toutes constatations utiles. Le certificat médical qu'il délivre est versé au dossier de la procédure.

Le Conseil d'État a, en outre, considéré que le simple échange d'informations relatives à l'état de santé de la personne gardée à vue réalisé à l'occasion de cet examen médical par une voie de télécommunication sécurisée ou en présentiel, qu'il s'agisse des informations communiquées au médecin par l'enquêteur ou, le cas échéant, par la personne placée en garde à vue ou celles transmises par le médecin à l'enquêteur à l'issue de l'examen, n'a pas d'autre objet que de s'assurer du bon déroulement de cet examen et de la compatibilité de la mesure de contrainte avec l'état de santé de la personne gardée à vue. Il considère, dans ces conditions, que cet échange d'informations ne constitue pas un traitement de données à caractère personnel au sens et pour l'application du RGPD. L'enquêteur, qui est tenu au secret professionnel en application de l'article [11 du code de procédure pénale](#), peut conserver par devers lui les documents et traitements médicaux nécessaires à la personne gardée à vue durant la mesure de contrainte.

Entrée en vigueur du registre des mandats de protection future (INT – 408906 – 12/11/2024)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret relatif au registre des mandats de protection future, lui a donné un avis favorable au bénéfice des observations suivantes.

Il observe que le projet est identique à celui qui lui a été soumis à l'appui de la demande d'avis à laquelle il a répondu, d'une part, que ce projet encadre de manière suffisante les modalités de constitution du registre spécial ainsi que celles de son accès au sens de l'article [477-1 du code civil](#) et, d'autre part, qu'il n'y a pas d'obligation pour le Gouvernement de consulter la Commission nationale de l'informatique et des libertés sur ce même projet (Section de l'intérieur, 5 novembre 2024, avis



relatif au caractère obligatoire de la consultation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sur un projet de décret d'application de l'article 477-1 du code civil, n° 408840).

Les dispositions de [l'article 1260-1 du code de procédure civile](#) que contient le projet prévoient que « la publication du mandat de protection future prévue à l'article 477-1 du code civil est réalisée par l'inscription, sur un registre dématérialisé tenu par le ministère de la justice et dans un délai de six mois à compter de l'établissement du mandat, des informations précisées par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, permettant d'identifier le mandant ou le bénéficiaire du mandat s'il n'est pas le mandant ainsi que le ou les mandataires. »

Le Conseil d'État estime que l'arrêté du garde des sceaux auquel il est ainsi renvoyé pourra, ainsi que l'envisage le Gouvernement, préciser non seulement les informations permettant d'identifier le mandant ou le bénéficiaire du mandat ainsi que le ou les mandataires, mais aussi, en application directe du règlement général sur la protection des données (RGPD) et de la loi informatique et libertés, l'ensemble des caractéristiques essentielles du traitement de données à caractère personnel qui matérialisera le futur registre des mandats de protection future, celles-ci recouvrant notamment les modalités d'application des dispositions des articles [1260-2](#) à [1260-7](#) du code de procédure civile envisagées par le projet.

Le Conseil d'État comprend que le contexte opérationnel ne permet pas d'envisager que soit créé en faveur des notaires un accès direct particulier au système informatique qui mettra en œuvre ce traitement de données. Il n'a pas paru possible, dans ces conditions, d'insérer dans le projet des dispositions qui imposeraient aux notaires une obligation de procéder eux-mêmes à la saisie des informations requises par le traitement. Néanmoins, afin d'assurer la poursuite des objectifs voulus par le législateur lors de la création du registre des mandats de protection future, il encourage vivement le Gouvernement à considérer toutes les modalités pratiques qui permettraient aux notaires, lorsque le mandat est établi par acte notarié, de procéder eux-mêmes à cette saisie.

Eu égard à l'urgence de procéder à la publication du projet de décret et aux informations communiquées par le Gouvernement sur l'état encore peu avancé de création des systèmes informatisés requis pour la mise en œuvre du registre spécial, le Conseil d'État n'a pas retenu les dispositions du projet qui prévoyaient une obligation de saisir l'ensemble des informations relatives aux mandats en vigueur à la date de la publication du décret dans le délai de six mois à compter de cette date. Il y a substitué des dispositions prévoyant l'obligation de saisir les informations relatives aux mandats existant à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté prévu par l'article [1260-1](#) du code de procédure civile dans le délai de six mois à compter de cette date. Il a invité le Gouvernement à publier cet arrêté dans les meilleurs délais et à prévoir une campagne de communication adéquate auprès de l'ensemble des personnes concernées afin que cette obligation puisse être satisfaite.



Formalités préalables à la mise en œuvre des traitements – Création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Traitement de l'entraide pénale internationale » (INT – 408953 – 10/12/2024)

Saisi d'un projet de décret portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Traitement de l'entraide pénale internationale », le Conseil d'État (section de l'intérieur) lui a donné un avis favorable sous réserve des observations qui suivent.

En premier lieu, il a souhaité rappeler au Gouvernement que le décret n'avait ni pour objet ni pour effet de se prononcer sur le régime applicable aux transferts de données à caractère personnel des données issues du « traitement de l'entraide pénale internationale » vers des États tiers à l'Union européenne ou vers des destinataires établis dans des États n'appartenant pas à l'Union européenne régis par la [loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés](#).

En deuxième lieu, le projet de décret présenté par le Gouvernement prévoit l'autorisation, sur le fondement de [l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978](#), dite loi « Informatique et libertés », d'un nouveau traitement de données à caractère personnel dénommé « Traitement de l'entraide pénale internationale » sur le fondement de [la directive n° 2016/680 du 27 avril 2016 dite « directive police-justice »](#), transposée au [titre III de la loi « Informatique et libertés »](#). Ce traitement a deux finalités distinctes : la gestion, la mise en œuvre et le suivi des demandes d'entraide pénale internationale qui transitent par le bureau de l'entraide pénale internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, en tant qu'autorité centrale pour la France et l'exploitation des données pseudonymisées du traitement à des fins d'analyse de la coopération pénale internationale et de pilotage de l'activité de cette direction.

Le Conseil d'État suggère de redéfinir la première finalité du traitement afin de la recentrer sur la définition de l'entraide pénale internationale, dont l'objet est de donner suite à des demandes adressées au bureau de l'entraide pénale internationale, en tant qu'autorité centrale pour la France, en provenance ou à destination d'une juridiction ou d'une autorité étrangère à des fins d'enquête, d'extradition, de transfèrement de personnes condamnées ou de mise en œuvre des mandats d'arrêt européens. Il propose de supprimer la seconde finalité du traitement, dans la mesure où l'exploitation des données d'un traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques est autorisée en application de [l'article 4 de la loi « Informatique et libertés »](#) sans qu'il soit besoin de l'inscrire dans l'acte d'autorisation si elle est réalisée dans le respect de la loi ainsi que, lorsqu'il est applicable, du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD).

Pour tenir compte de la suppression de cette seconde finalité, il propose de supprimer, par voie de conséquence, la seconde catégorie de personnes accédantes listée au 2° du I de l'article 5 du projet, à savoir les agents du service de la statistique, des études et de la recherche du ministère de la justice. Ces agents ont accès, de plein droit et selon les modalités fixées par la loi « Informatique et libertés », aux données issues du traitement dans le but de les utiliser à des fins statistiques.



En troisième lieu, l'article 2 du projet de décret prévoit que le traitement autorisé est susceptible de contenir des photographies. La nature et le volume des photographies versées dans le « traitement de l'entraide pénale internationale », lesquelles sont susceptibles de contenir des données à caractère personnel, résultent des stipulations des conventions internationales auxquelles la France est partie, d'une part, et des exigences liées au bon déroulement de la procédure pénale, d'autre part. Eu égard à la sensibilité de cette catégorie de documents, il est toutefois appelé à la vigilance et au discernement des magistrats, fonctionnaires et agents autorisés à accéder au traitement en vertu de l'article 4 du projet de décret envisagé quant à leur versement dans le traitement et à leur utilisation.

En quatrième lieu, l'article 5 du projet de décret prévoit que les informations et données à caractère personnel enregistrées dans le traitement sont conservées pendant une durée de douze mois à compter de la clôture du dossier. Cette durée n'apparaît pas excessive au regard des finalités du traitement. Toutefois, le Conseil d'État estime que, pour se conformer pleinement aux exigences de la loi « Informatique et libertés », en particulier au 5° de son article 4, il est nécessaire de prévoir, en sus, un encadrement temporel global de la durée de conservation des données. Cette durée pourra être portée à dix ans à compter de la création du dossier de demande d'entraide, avec un maintien possible au-delà de ce délai sur décision expresse du magistrat, fonctionnaire ou agent en charge du dossier de demande d'entraide pénale internationale, en raison des seules nécessités de la procédure au regard de la finalité du traitement mentionnée à l'article 1^{er} du projet de décret.

Projet de décret relatif au système d'information de France Travail et portant diverses dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel dans le champ de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle (SOC – 408975 – 17/12/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif au système d'information de l'opérateur France Travail et portant diverses dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel dans le champ de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle, ayant notamment pour objet de créer six traitements de données à caractère personnel, notamment celui relatif au système d'information de l'opérateur France Travail, permettant, à compter du 1^{er} janvier 2025, l'inscription, l'orientation, l'établissement du contrat d'engagement et le suivi des parcours de chaque demandeur d'emploi entre les principaux acteurs du réseau pour l'emploi créé par la loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le Plein emploi, tout en fixant les conditions spécifiques du traitement du numéro d'inscription des personnes au répertoire national d'identification des personnes physiques dans le cadre du partage de données entre ces acteurs, le Conseil d'État (section sociale) relève que les dispositions envisagées prennent en compte les préconisations de la CNIL portant notamment sur le caractère circonscrit de l'utilisation du NIR (numéro d'inscription au répertoire) par France Travail, sur la sécurisation nécessaire des données eu égard notamment au caractère massif des données échangées, sur le nombre des personnes concernées ainsi que sur leur caractère de données personnelles (en matière de santé, d'identification personnelle, et de données judiciaires et bancaires).



Traitement automatisé de données non soumis à l'autorisation, prévue par l'article 32 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, par décret en Conseil d'État pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, mais dont les caractéristiques justifient qu'elles soient fixées selon de telles modalités par application du 4° du I de l'article 8 et de l'article 33 de la même loi (TP – 408851 – 03/12/2024)

Aux termes de l'article 32 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : « *Sont autorisés par décret en Conseil d'État, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, les traitements de données à caractère personnel mis en œuvre pour le compte de l'État, agissant dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, qui portent sur des données génétiques ou sur des données biométriques nécessaires à l'authentification ou au contrôle de l'identité des personnes* ».

Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi d'un projet de décret dont l'objet est d'autoriser un traitement automatisé de données à caractère personnel dont le responsable est la Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), traitement destiné à assurer la transparence du marché foncier rural et la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires. Ce traitement de données a pour finalités de permettre, en premier lieu, le recueil des informations relatives aux opérations sociétaires mentionnées à l'article L. 141-1-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), en deuxième lieu l'instruction des demandes d'autorisation préalable à la prise de contrôle des sociétés possédant ou exploitant du foncier agricole mentionnées à l'article L. 333-3 du même code, et en troisième lieu la production des statistiques permettant l'analyse des évolutions du marché sociétaire agricole, en application de l'article L. 141-1 du CRPM, ainsi que l'évaluation du dispositif de contrôle des sociétés possédant ou exploitant du foncier à vocation ou à usage agricole.

Il retient que le traitement qui lui est soumis, qui n'a pas vocation à contenir le type de données définies par l'article 32 précité de la loi du 6 janvier 1978, ne relève pas du champ d'application de cet article et en conclut que son autorisation par décret en Conseil d'État ne revêt, par suite, pas de caractère impératif.

Il estime toutefois que plusieurs motifs justifient, au cas d'espèce, que les modalités d'intervention de ce traitement soient fixées par un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), conformément aux dispositions du a) du 4° du I de l'article 8 et de l'article 33 de la loi du 6 janvier 1978, et qu'il soit ainsi placé sous le contrôle de la CNIL, conformément aux dispositions du 2° du I de l'article 8 et de l'article 19 de la même loi. En effet, les données collectées, par leur nature et leur étendue, devraient permettre *in fine* aux SAFER de disposer d'une connaissance exhaustive de l'ensemble des droits détenus en France sur des biens à usage ou vocation agricole par des sociétés d'exploitation ou de portage foncier. La durée de conservation des données collectées dans le traitement est particulièrement longue (30 ans, dont 20 ans en base active). Enfin, le responsable du traitement – la Fédération nationale des SAFER – n'est pas une entité publique mais une association soumise, en tant que telle, à la loi du 1^{er} juillet 1901. Au surplus, la circonstance que l'application des dispositions du I de l'article



L. 333-3 du CRPM définissant l’instruction par les SAFER des demandes d’autorisation préalable à la prise de contrôle des sociétés possédant ou exploitant du foncier agricole ainsi que celle des dispositions du IV de l’article L. 141-1-1 du même code imposant une obligation d’information préalablement à toute opération sociétaire par voie de télédéclaration à la SAFER est renvoyée à un décret en Conseil d’État (art. L. 141-9 et L. 333-5 de ce code) peut justifier le recours à un décret en Conseil d’État pour définir le traitement de données nécessaire à la mise en œuvre de ces missions.

■ Conservation des données

Nouveau régime d’emploi des caméras mobiles par les forces de sécurité intérieure (INT – 408039 – 27/02/2024)

Saisi d’un projet de décret définissant un nouveau régime d’emploi caméras embarquées dans les véhicules, embarcations et autres moyens de transport des forces de sécurité intérieure et des acteurs de la sécurité civile, le Conseil d’État (section de l’intérieur), dans le prolongement de son [avis d’assemblée générale n° 401214 du 13 novembre 2020 relatif à l’usage de dispositifs aéroportés de captation d’images par les autorités publiques](#), a invité le Gouvernement à se doter d’un régime juridique commun de l’encadrement de l’emploi de caméras complété, le cas échéant, par des dispositions adaptées aux spécificités de certains modes de captation.

Concernant les modalités et les durées de conservation des données faisant l’objet des traitements de données à caractère personnel provenant des caméras embarquées à bord des véhicules, embarcations et autres moyens de transport des forces de sécurité intérieure, le projet de décret précise que les données sont conservées dans un délai maximal de quarante-huit heures à compter de la fin de l’intervention ayant justifié le déclenchement de la caméra embarquée, lorsque l’enregistrement comporte des images de l’intérieur des domiciles et, de façon spécifique, leurs entrées, dans l’hypothèse où l’enregistrement de telles images n’a pu être interrompu compte tenu des circonstances de l’intervention.

Le Conseil d’État estime que, eu égard aux caractéristiques des caméras mobiles, en particulier des caméras embarquées, par opposition aux caméras de vidéoprotection fixes, la réserve relative à l’impossibilité de filmer les entrées des domiciles n’a vocation à jouer que lorsque l’axe de la caméra est volontairement dirigé vers ces entrées pendant une durée déterminée, y compris lorsqu’un tel enregistrement est nécessaire pour assurer le suivi de l’intervention qui viendrait à se déplacer vers de tels lieux pendant le parcours du moyen de transport utilisé. En revanche, l’enregistrement demeure possible lorsque la caméra embarquée, dans le moyen de transport en mouvement, filme l’entrée des domiciles de manière périphérique dans le cadre d’un plan d’ensemble, sans s’y arrêter spécifiquement.



3.21. Répression

Procédure pénale – Garde à vue – Recueil du serment de l'interprète par un moyen de télécommunication audiovisuelle ou sonore lors des auditions libres et gardes à vue (INT – 408677 – 24/09/2024)

[L'article D. 594-16 du code de procédure pénale](#) détermine les modalités selon lesquelles un interprète ou un traducteur est requis ou désigné par l'autorité judiciaire compétente en application des dispositions du code de procédure pénale.

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) a admis que, dans l'hypothèse prévue au 4^e alinéa de [l'article 803-5 du même code](#) dont les dispositions régissent l'intervention par un moyen de télécommunication des interprètes lors des auditions libres et gardes à vue, la prestation de serment d'un interprète en application de l'article [D. 594-16](#) peut être effectuée par un moyen de télécommunication audiovisuelle ou sonore dès lors que le décret prévoit que ce choix est réalisé par un officier de police judiciaire, sur réquisition ou désignation, après s'être assuré, par tout moyen, de l'identité de la personne, pour vérifier conformément aux exigences de l'article [D. 594-16](#) notamment que cette dernière n'est pas choisie parmi les enquêteurs, les magistrats ou les greffiers chargés du dossier, les parties ou les témoins.

Procédure pénale – Création de l'Office national anti-fraude et d'agents de police judiciaire des finances – Modifications apportées au code de procédure pénale (INT – 408149 – 28/03/2024)

Saisi d'un projet de décret portant adaptation du code de procédure pénale à la création de l'Office national anti-fraude et d'agents de police judiciaire des finances, le Conseil d'État (section de l'intérieur) a donné un avis favorable au projet de texte. Certaines disjonctions et modifications ont toutefois été apportées à ce dernier.

Le Conseil d'État a donné un avis favorable à la possibilité d'affecter au sein de l'« Office national anti-fraude » (ONAF) des policiers et gendarmes en leur qualité d'officiers de police judiciaire (OPJ). Il relève toutefois que cette possibilité constitue une novation, qui nécessite l'insertion dans le code de procédure pénale (CPP) d'une base juridique. L'article 15-1 de ce code renvoie en effet au décret en Conseil d'État pour définir les services ou unités dans lesquels les OPJ exercent leurs fonctions habituelles ainsi que leur compétence territoriale, et la partie réglementaire ne prévoit à ce titre que des services de police ou de gendarmerie. Pour traduire le souhait exprimé par le Gouvernement de pouvoir affecter à l'ONAF des OPJ policiers ou gendarmes agissant en tant que tels, il estime nécessaire que soient insérées au CPP des dispositions permettant l'exercice des fonctions d'OPJ au sein de l'ONAF, dont la compétence territoriale – l'ensemble du territoire national – doit être précisée.

Le Conseil d'État n'a, en revanche, pas pu donner un avis favorable aux dispositions par lesquelles le Gouvernement souhaitait permettre aux fonctionnaires et agents des administrations et services publics chargés de certains pouvoirs de police judiciaire sur le fondement de [l'article 28 du code de procédure pénale](#) (inspecteurs de l'environnement, agents de la concurrence et de la répression des fraudes, inspecteurs

des organismes de sécurité sociale, etc.) de pouvoir exercer de tels pouvoirs en étant affectés à l'ONAF. Il rappelle que cet article confère à ces fonctionnaires de tels pouvoirs dans les limites prévues par les lois spéciales qui les leur attribuent. Il estime néanmoins que l'idée sous-tendue par le projet de décret (donner un caractère interdisciplinaire aux effectifs d'OPJ affectés à l'ONAF) mérite d'être explorée par la voie juridiquement praticable, laquelle consiste à établir une base juridique autorisant l'exercice des pouvoirs d'OPJ à l'ONAF, à l'instar de ce que prévoit déjà l'[article 28-3 du code de procédure pénale](#) pour les inspecteurs de l'environnement affectés à l'Office français de la biodiversité.

Le Conseil d'État n'a pas davantage pu donner un avis favorable aux dispositions du projet de décret modifiant la partie réglementaire du code de procédure pénale afin de régir les modalités de désignation et d'exercice de leurs fonctions par les agents de police judiciaire des finances prévus par l'[article 28-1-1 du code](#) introduit par la [loi n° 2023-610 du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces](#). Ces articles s'inspiraient des règles prévues s'appliquant aux officiers de douane judiciaire, habilités [aux articles R. 15-33-1 et suivants du CPP](#), ainsi qu'aux officiers fiscaux judiciaires, habilités [aux articles R. 15-33-29-10 et suivants du même code](#). Or il est d'avis, notamment au vu des travaux parlementaires de la loi du 18 juillet 2023, que les agents de police judiciaire des finances prévus par l'article 28-1-1 sont, par leurs missions et leurs modalités d'intervention, assimilables à des agents de police judiciaire, et non à des officiers de police judiciaire. Les dispositions proposées n'étaient pas adaptées au rang de ces fonctionnaires.



3.22. Santé publique et sécurité sociale

3.22.1. Santé publique

Projet de décret relatif à la délivrance de l'acide hyaluronique injectable (SOC – 408237 – 14/05/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif à la délivrance de l'acide hyaluronique injectable, ayant pour objet de restreindre la vente de tels dispositifs aux catégories de personnes et de professionnels qu'il désigne, le Conseil d'État (section sociale) relève que les dispositions examinées prévoyant que ces dispositifs injectables ne peuvent être fournis que sur prescription médicale ou aux médecins et chirurgiens-dentistes pour leur usage professionnel visent à encadrer, pour des motifs de protection de la santé publique, les conditions d'accès des particuliers et professionnels de santé aux dispositifs concernés, qu'ils soient à finalité médicale ou qu'ils y soient assimilés en application du paragraphe 2 de l'article 1^{er} du règlement (UE) 2017/745 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 relatif aux dispositifs médicaux. En outre, s'agissant des dispositifs à finalité médicale et bien qu'ils ne soient pas pris en charge par l'assurance maladie, ces dispositions ont une incidence sur la fourniture de certains soins médicaux. Par suite, le Conseil d'État (section sociale) considère que les autorités nationales sont compétentes pour adopter de telles exigences en application du paragraphe 15 de l'article 1^{er} de ce règlement.

En revanche, le Conseil d'État estime que, nonobstant l'objectif de protection de la santé publique poursuivi, l'interdiction de vente en ligne de ces dispositifs aux patients munis d'une prescription médicale ne peut être considérée comme une mesure proportionnée au regard du droit de l'Union européenne. À cet égard, il observe qu'une telle disposition constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative au sens de l'article 34 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans la mesure où elle a pour effet d'affecter de manière différente les produits en provenance d'autres États membres. Or il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qu'une mesure restrictive d'accès à des dispositifs médicaux en ligne n'est proportionnée au regard de l'objectif de protection de la santé publique et, par suite, admissible, que si elle est nécessaire pour atteindre cet objectif et que ce dernier ne peut être atteint par des mesures moins restrictives (CJUE, 2 décembre 2010, *Ker-Optika*, C-108/09, points 66-74).

Projet de décret relatif aux informations des autorités pour la prévention des risques chimiques et au système national de toxicovigilance (SOC – 408704 – 13/11/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif aux informations nécessaires à la prévention des risques chimiques et au système national de toxicovigilance, le Conseil d'État (section sociale) estime qu'il n'est pas possible d'étendre aux distributeurs de substances et mélanges l'obligation, prévue à l'article L. 1341-1 du code de la santé publique pour les fabricants, importateurs et utilisateurs en aval, de communiquer, à leur demande, aux organismes nationaux de toxicovigilance et à l'Institut national de

recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, les informations nécessaires à l'appréciation du risque et à la prescription de mesures préventives et curatives, en particulier en cas d'urgence sanitaire. Le champ d'application de cet article définit en effet de manière exhaustive les opérateurs soumis à cette obligation, sans inclure les distributeurs.

Toutefois, le Conseil d'État considère qu'une telle extension, qui n'interviendrait pas dans le champ des dispositions harmonisées par le règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif la classification, l'étiquetage et à l'emballage des substances et mélanges, pourrait être prévue par un texte législatif sans méconnaître le droit de l'Union européenne, en particulier les articles 34 et 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette extension, qui a été prévue par le législateur s'agissant de la déclaration des cas d'intoxication humaine induits par une substance ou un mélange dont les opérateurs de la chaîne d'approvisionnement ont connaissance (art. L. 1340-5 du code de la santé publique), serait de nature à renforcer la cohérence du système national de toxicovigilance et permettrait d'appliquer aux distributeurs le même régime de sanctions que celui applicable aux autres opérateurs.

Exercice des professions médicales – dispositif dérogatoire à la condition de nationalité pour les départements d'outre-mer – Nécessité d'une codification (SOC – 408447 – 25/06/2024)

Le Conseil d'État (section sociale) était saisi d'un projet de décret modifiant le décret du 31 mars 2020 relatif à l'exercice dans certains territoires d'outre-mer des professions de médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme et pharmacien par des personnes ne remplissant pas les conditions de nationalité et de diplôme normalement applicable. Ce projet permettait aux directeurs généraux des agences régionales de santé (ARS) de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique, ainsi qu'au représentant de l'État à Saint-Pierre-et-Miquelon, d'autoriser un médecin, un chirurgien-dentiste, une sage-femme ou un pharmacien ne satisfaisant pas aux conditions de nationalité prévues au 2° de l'article L. 4111-1 du même code à exercer dans une structure de santé située dans leurs ressorts territoriaux respectifs. Le Conseil d'État considère que ce dispositif propre à certains territoires d'outre-mer ne constitue pas une expérimentation, faute notamment de répondre aux exigences minimales d'ordre méthodologique préconisées dans son étude adoptée par l'Assemblée générale en 2019, mais une dérogation temporaire au droit commun. Il invite en outre le Gouvernement à prévoir la codification, dans la quatrième partie du code de la santé publique relative aux professions de santé, des dispositions réglementaires modifiées par le projet de décret, qui est pris en application de dispositions législatives qui sont codifiées au code de la santé publique et portent à dix ans la durée totale du dispositif dérogatoire propre à l'outre-mer.

Procédure dérogatoire d'obtention d'une attestation d'exercice provisoire pour les praticiens diplômés hors de l'Union européenne (PADHUE) – Compétence des directeurs généraux d'ARS (SOC – 408967 – 10/12/2024)

Saisi d'un projet de décret créant une nouvelle procédure dérogatoire d'obtention d'une attestation d'exercice provisoire pour les praticiens diplômés hors Union



européenne, le Conseil d'État (section sociale) relève que, s'il ressort des travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi n° 2023-1268 du 27 décembre 2023, dont l'article 35 sert de base légale au projet de décret, que le législateur a entendu déconcentrer l'attribution des nouvelles attestations d'exercice provisoire instituées, il n'a pas pris parti sur l'autorité déconcentrée chargée de cette mission au nom du ministre chargé de la santé et qu'il n'est pas possible de déduire du renvoi général par la loi au décret en Conseil d'État la possibilité pour le pouvoir réglementaire de désigner l'autorité compétente pour délivrer ces attestations sans respecter les règles relatives à la compétence des préfets en matière de décisions administratives individuelles fixées par le décret en Conseil d'État et en conseil des ministres n° 2004-374 du 29 avril 2004 sur les pouvoirs du préfet. Le Conseil d'État rappelle qu'en vertu du second alinéa de l'article 2 du décret en Conseil d'État et en conseil des ministres n° 97-34 du 15 janvier 1997, le décret en Conseil d'État peut confier à d'autres autorités déconcentrées que le préfet le soin de délivrer des attestations provisoires d'exercice, notamment aux directeurs généraux des ARS, à la condition, conformément décret n° 2004-374, que l'attribution de ce pouvoir de décision se rattache aux missions que les ARS tiennent des articles L. 1431-1 et 1431-2 du code de la santé publique. Le Conseil d'État considère que tel est le cas en l'espèce dès lors que les attestations ont vocation à répondre aux besoins de recrutement d'établissements de santé, sociaux et médico-sociaux et que les ARS assurent, à cet égard, une mission de régulation et de pilotage de l'offre sanitaire et médico-sociale sur leur territoire, notamment par l'allocation de ressources et par une répartition de l'offre de soins sur leur territoire de l'offre de soins et médico-sociale propre à satisfaire les besoins de la santé de la population.

Il estime en revanche que seul un décret en Conseil d'État délibéré en conseil des ministres peut confier aux directeurs généraux des ARS la possibilité de délivrer des attestations à des PADHUE pharmaciens pour exercer à titre provisoire au sein du réseau officinal, dès lors que la satisfaction des besoins de recrutement des pharmacies d'officine ne peut se rattacher aux missions que les ARS tiennent des articles précités du code de la santé publique.

3.22.2. Sécurité sociale

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 (CP/AG/SOC – 408637 – 09/10/2024)

– Présentation des éléments associés à la construction de l'ONDAM

Le Conseil d'État constate que le projet de loi qui lui est soumis fixe pour 2025 un objectif de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM) dont l'atteinte suppose, ainsi que l'indique son annexe, la mise en œuvre, par le pouvoir réglementaire et les organismes d'assurance maladie, de mesures permettant d'atteindre un montant d'économie ambitieux d'environ 4,9 milliards d'euros sur les dépenses remboursées, venant s'additionner à celui qui doit être réalisé par une meilleure pertinence des soins et par la lutte contre la fraude.



Alors que le Haut conseil des finances publiques a relevé le caractère très limité des éléments transmis pour documenter ces économies annoncées, ce n'est qu'au vu de données produites, très tardivement, par le Gouvernement et résumant, sommairement celles ayant vocation à figurer dans l'annexe au projet de loi prévue par le 5° de l'article LO 111-4-1 du code de la sécurité sociale (analyse de l'ONDAM) qu'il a été possible au Conseil d'État d'apprécier les éléments sur lesquels le Gouvernement entend fonder ces économies.

Même si le Gouvernement peut s'abstenir de lui présenter l'ensemble des annexes au projet de loi de financement, le Conseil d'État estime que les éléments mentionnés au paragraphe précédent, présentés dans une version plus complète, pourraient utilement à l'avenir lui être systématiquement communiqués.

– Extension du champ de l'accompagnement à la pertinence des prescriptions

Dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, le Gouvernement a saisi le Conseil d'État de dispositions visant, en cas d'impact financier ou de risque de mésusage, à subordonner la prise en charge de certains produits, actes et prestations à la présentation par le patient d'un document établi par son prescripteur, justifiant que la prescription respecte les indications remboursables ou les recommandations de la Haute Autorité de santé. Le Conseil d'État souligne que si cette mesure ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel, elle alourdit significativement les formalités administratives qui pèsent sur les médecins dans un contexte de rareté du temps médical. Il invite en conséquence le Gouvernement à veiller à ce que les prestations concernées soient bien ciblées et à la mise en place d'un dispositif d'usage aisé pour les prescripteurs. Il souligne qu'une information de l'ensemble des professionnels concernés serait aussi nécessaire.

– Caractère de cavalier social

Le PLFSS 2025 comporte des dispositions visant à renforcer les outils de lutte contre les pénuries de produits de santé, et notamment une obligation de renseigner le système d'information en vue d'anticiper et de gérer les pénuries de médicaments, ainsi que les sanctions s'y rapportant, ou des mesures relatives à la suspension de la publicité des médicaments. Bien que l'ensemble de ces dispositions poursuive un objectif commun de lutte contre les pénuries de médicaments et dispositifs médicaux, le Conseil d'État estime qu'elles ont un effet trop indirect sur les dépenses de l'assurance maladie ou des organismes concourant à son financement ne permettant pas de justifier leur présence dans une loi de financement de la sécurité sociale.

Condition de stabilité de résidence exigée pour le bénéfice des prestations familiales (SOC – 408142 – 26/03/2024)

Saisi d'un projet de décret modifiant les conditions de stabilité de résidence exigée pour le bénéfice des prestations familiales en application de l'article L. 111-2-3 du code de la sécurité sociale, le Conseil d'État (section sociale) considère que le pouvoir réglementaire peut légalement augmenter de six à neuf mois par an la durée minimale de présence sur le territoire, cette nouvelle durée n'opérant pas une conciliation manifestement déséquilibrée entre le principe de territorialité des



prestations sociales et la liberté pour les personnes d'aller et de venir et d'entretenir des liens familiaux normaux avec des parents résidant à l'étranger.

Prise en compte des indemnités journalières de maternité dans le calcul du salaire moyen pris en compte pour la pension de vieillesse (SOC – 409012 – 11/12/2024)

Le Conseil d'État (section sociale) a été saisi d'un projet de décret qui a notamment pour objet de réviser les règles de détermination du salaire moyen servant de base au calcul de la pension de retraite s'agissant de la prise en compte des indemnités journalières versées au titre de la maternité. Ce projet élargit cette prise en compte, au-delà des seules indemnités versées à la mère qui a accouché, à celles versées au titre de l'adoption et à celles versées au père en cas de décès de la mère pendant le congé de maternité. Cet ajout résulte d'une interprétation, à la lumière de l'article L. 330-1 du code de la sécurité sociale, de la portée de l'article 98 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, dont l'article 22 de la LFRSS 2023 a élargi l'application, sous réserve de certaines adaptations, aux indemnités journalières versées dans le cadre de congés de maternité ayant débuté avant le 1^{er} janvier 2012. Le Conseil d'État admet cette interprétation et, sur le fondement des mêmes dispositions, complète le dispositif en prévoyant également la prise en compte des indemnités journalières versées aux assurées dont le contrat de travail est provisoirement suspendu en raison de l'incompatibilité de leur état de santé lié à la maternité avec les risques professionnels associés à leur poste, prévues à l'article L. 333-1 du code de la sécurité sociale.



3.23. Sports et jeux

Manifestations sportives exposées à un risque de fraude – Détermination des modalités de délivrance de titres d'accès nominatifs, dématérialisés et infalsifiables (INT – 408198 – 23/04/2024)

Le Conseil d'État (section de l'intérieur), saisi d'un projet de décret d'application de l'[article L. 333-1-2 du code du sport](#), ayant pour objet de fixer les seuils de spectateurs au-delà desquels les organisateurs de manifestations sportives exposées à un risque de fraude doivent prévoir des titres d'accès nominatifs, dématérialisés et infalsifiables, lui a donné un avis favorable.

Il estime que par « titres d'accès » nominatifs au sens et pour l'application de l'article L. 332-1-2 du code du sport, créé par la [loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024](#), il y a lieu de définir la portée de la notion au regard de la finalité de l'obligation instaurée par ce texte, issu d'un amendement inspiré de l'une des recommandations formulées par un rapport d'information de la commission des lois et de la commission de la culture du Sénat sur les incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022, qui est de sécuriser les titres d'accès aux manifestations sportives entrant dans son champ d'application en vue de lutter contre la fraude. Cette lutte repose sur la mise en place d'une billetterie sécurisée, comportant des titres d'accès infalsifiables. Il estime, dès lors, que la loi n'impose pas que le titre d'accès à une manifestation concernée par l'obligation ainsi instituée comporte le nom du spectateur accédant à la manifestation sportive. L'[article R. 332-20-3 du code du sport](#) ne méconnaît donc pas les exigences de l'article L. 332-1-2 en prévoyant que figure, notamment, sur le titre d'accès à une telle manifestation, le nom de la personne physique ou morale qui en est le premier acquéreur ou le détenteur.

Le Conseil d'État souligne que l'examen pour avis de ce projet de décret ne l'a pas conduit à se prononcer sur le point de savoir quels contrôles l'organisateur d'une manifestation sportive soumis à l'obligation en cause serait en droit d'opérer pour s'assurer du respect de l'exigence de titres d'accès nominatifs et, le cas échéant, quelles en seraient la nature, l'étendue et les conditions.



3.24. Travail et emploi

■ Droit du travail

Prévention de l'exposition des travailleurs au risque chimique – Transposition de la directive 2022/431 UE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2022 modifiant la directive 2004/37/CE du 29 avril 2004 (SOC – 408131 – 26/03/2024)

À l'occasion d'un décret prévoyant, pour transposer la directive du 9 mars 2022, des mesures de protection des travailleurs exposés à des produits cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques, le Gouvernement a saisi le Conseil d'État (section sociale) d'une mesure visant à pallier un défaut de transposition de la directive du 29 avril 2004 modifiée, prévoyant que l'employeur tient une liste actualisée des travailleurs employés aux activités pour lesquelles les résultats de l'appréciation des risques révèlent un risque concernant la sécurité ou la santé des travailleurs avec indication, si cette information est disponible, de l'exposition à laquelle ils ont été soumis. La directive 2022/431 UE complète ces dispositions en déterminant la durée spécifique de conservation de cette liste pour les substances reprotoxiques.

Le Conseil d'État considère que ce projet de décret, qui prévoit seulement que la liste identifie les travailleurs exposés en indiquant les agents cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques auxquels ils sont susceptibles d'être exposés, ne transpose pas suffisamment la directive de 2004. Il estime nécessaire que cette liste précise également les informations connues sur la nature, la durée et le degré de cette exposition. Ces dispositions n'auront pas pour effet d'imposer à l'employeur de recueillir d'autres informations que celles que le code du travail lui prescrit déjà de recueillir et de communiquer, mais d'en reporter le contenu sur la liste qu'il devra établir.

Il estime que la nécessaire adaptation des entreprises à cette obligation nouvelle ne constitue pas un motif impérieux susceptible de justifier la définition d'un différé d'entrée en vigueur du texte qui, compte tenu de la date d'examen du texte, aurait nécessairement pour effet de repousser la transposition de la directive 2022/431/UE au-delà de l'échéance qu'elle fixe au 5 avril 2024. Les dispositions du projet de décret devront donc toutes entrer en vigueur à cette date. Toutefois, il admet qu'au titre des modalités de mise en œuvre des obligations résultant de cette mesure de transposition, il puisse être prévu que les employeurs disposent d'un délai de trois mois pour établir la liste que leur impose le texte.

Acquisition de droits à congés pendant les périodes d'arrêt maladie – Existence dans la limite des exigences du droit de l'Union – Possibilité de limiter les effets à titre rétroactif (CP/AG/SOC – 408112 – 11/03/2024)

Saisi d'une demande d'avis relative aux modalités de mise en conformité des dispositions du droit du travail avec le droit de l'Union européenne en matière d'acquisition de congés pendant les périodes d'arrêt maladie (directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003), le Conseil d'État relève qu'aucun principe constitutionnel ou conventionnel ne fait obstacle à ce que la durée des congés susceptibles d'être acquis au titre d'une période de congés de maladie non-professionnelle soit limitée à quatre semaines.

S'agissant de l'application aux situations passées d'une telle disposition, il estime qu'au regard des conditions dans lesquelles le droit à congés payés a acquis, dans le droit de l'Union, un effet direct « horizontal », le dispositif de calcul des droits à congés acquis au cours d'une telle période ne peut, sauf à méconnaître la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789, être appliqué pour le passé dans des conditions telles qu'il aurait pour effet, s'agissant des droits à congés déjà acquis à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi, d'excéder ce que requiert le droit de l'Union. À cette fin, le Conseil d'État propose de compléter le dispositif envisagé par le Gouvernement pour que le calcul des droits à congés non définitivement acquis soit, sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, assorti d'un mécanisme tel qu'il permette d'atteindre ce nombre de jours requis, sans pouvoir le dépasser.

En outre, il estime qu'il n'est pas possible de fixer, au regard de la durée d'un an retenue par le droit national pour la période d'acquisition des congés, une durée de la période de report des congés acquis au cours d'un arrêt maladie qui soit inférieure à quinze mois. Il précise également les modalités d'application, y compris dans le temps, de cette période de report s'agissant des congés annuels payés acquis avant l'arrêt maladie et au titre de celui-ci.

Enfin, le Conseil d'État relève que, sans revêtir le caractère d'une loi de validation, plusieurs dispositions législatives pourraient être envisagées qui, portant sur la période allant du 1^{er} décembre 2009 à la date de leur entrée en vigueur, se conformeraient au droit de l'Union tout en limitant l'ampleur du rattrapage des droits à congés qui, nés lors d'arrêts de maladie, n'auraient pas été reconnus dans le passé.

Par ailleurs, il estime que, saisi d'une demande d'avis en application de l'article L. 112-2 du code de justice administrative, il peut examiner simultanément, à la demande du Gouvernement, un projet d'amendement que ce dernier envisage d'introduire dans un texte en cours de discussion au Parlement.

Projet de décret relatif à l'amende administrative sanctionnant l'emploi de ressortissants étrangers non autorisés à travailler et modifiant les conditions de délivrance des autorisations de travail (SOC – 408539 – 05/07/2024)

Saisi d'un projet de décret organisant la solidarité entre un donneur d'ordre ayant recouru aux services d'un employeur de salariés étrangers non autorisés à travailler et cet employeur, le Conseil d'État (section sociale) relève que, si cette solidarité financière entre le donneur d'ordre et son cocontractant ne revêt pas le caractère d'une sanction à l'égard du donneur d'ordre, il n'est toutefois légalement possible de l'instituer, au regard du principe de responsabilité qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, que sous réserve que les conditions d'engagement de cette solidarité soient proportionnées à son étendue et en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur.

Projet de décret relatif à la médecine du travail en détention (SOC – 408275 – 03/07/2024)

Saisi d'un projet de décret qui prévoit que, pour les personnes détenues exerçant une activité de travail en établissement pénitentiaire, les visites et examens du médecin



du travail doivent s'effectuer au sein des unités spécialisées prévues par l'article L. 412-47 du code pénitentiaire, le Conseil d'État (section sociale) veille au respect, par ces dispositions, du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 aux termes duquel « *la Nation (...) garantit à tous (...) la protection de la santé* », en tenant compte des particularités du milieu pénitentiaire. À ce titre, la contrainte de localisation ainsi imposée à l'exercice de la médecine du travail se justifie par les spécificités du travail en détention, qui s'inscrit dans l'exécution d'une peine privative de liberté prononcée par l'autorité judiciaire et ne relève donc pas d'une relation de travail de droit commun. Toutefois, elle revêt le caractère d'une atteinte portée au droit à la protection de la santé dont bénéficie la personne détenue et doit, dès lors, être adaptée et proportionnée à la dangerosité de celle-ci et au risque d'évasion.

■ Emploi

Projet de décret relatif à l'assurance-chômage (SOC – 408830 – 28/10/2024)

Saisi d'un projet de décret visant à proroger, pour une durée de deux mois, par un décret « de carence » pris en application des dispositions de l'article L. 5422-20 du code du travail, les règles du régime d'assurance chômage pour une quatrième fois consécutive depuis décembre 2023, le Conseil d'État (section sociale) considère que le document de cadrage prévu à l'article L. 5422-20-1 du code du travail, établi par le Gouvernement et transmis aux partenaires sociaux le 1^{er} août 2023, doit être regardé, au moment où sera signé ce décret « de carence », comme présentant, en l'espèce, des objectifs et une trajectoire financière qui demeurent susceptibles d'être mis en œuvre. Il considère également que le fait que l'accord signé par les partenaires sociaux le 20 novembre 2023 présente une trajectoire financière incompatible avec un document de cadrage qui reste applicable, donne compétence au pouvoir réglementaire, sur le fondement de l'article L. 5422-20 du code du travail, pour déterminer les règles du régime d'assurance-chômage, par un décret qui doit être lui-même compatible, sur le fond, avec ce même document de cadrage.

Enfin, si le projet de décret, tout en présentant une trajectoire financière compatible avec celle imposée par le document de cadrage, ne comporte pas, contrairement à ce que requiert le point II.6 du même document, de mesure « *tirant les conséquences de l'allongement de la durée d'activité sur les règles d'indemnisation des seniors* », cette omission ne rend toutefois pas le projet de décret incompatible avec le document de cadrage, puisque les effets du décret sont limités dans le temps, aux fins de permettre à une ultime tentative de négociation d'aboutir à un accord.



3.25. Union européenne

Caractéristiques techniques des drones maritimes constitutives de règles techniques au sens de l'article 1^{er} de la directive (UE) 2015/1535 – Obligation de notification à la Commission européenne (TP – 407664 – 16/01/2024)

La directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information prévoit l'obligation pour les États membres de notifier préalablement à leur publication toutes les « *règles techniques* » qu'ils entendent édicter, notification à défaut de laquelle la « *règle technique* » n'est pas opposable et le texte l'édicteant encourt l'annulation.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) examine les dispositions d'un projet de décret qui détermine les caractéristiques techniques que devront présenter les engins maritimes pour pouvoir être qualifiés de drones maritimes, et ainsi bénéficier du régime de police applicable à la navigation et à l'exploitation de ces engins, au regard de l'article 1^{er} de la directive qui définit la « *règle technique* » comme « *une spécification technique ou autre exigence ou une règle relative aux services, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire de jure ou de facto, pour la commercialisation, la prestation de services, l'établissement d'un opérateur de services ou l'utilisation dans un État membre ou dans une partie importante de cet État, de même que, sous réserve de celles visées à l'article 7, les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres interdisant la fabrication, l'importation, la commercialisation ou l'utilisation d'un produit ou interdisant de fournir ou d'utiliser un service ou de s'établir comme prestataire de services* ».

Le Conseil d'État constate que les dispositions du projet de décret ne sont :

- ni des « *règles relatives aux services* », ces services étant exclusivement ceux de la société de l'information, c'est-à-dire tout service fourni normalement contre rémunération, à distance, par voie électronique et à la demande individuelle d'un destinataire de services ;
- ni des dispositions interdisant la fabrication, l'importation, la commercialisation ou l'utilisation d'un produit ou interdisant de fournir ou d'utiliser un service ou de s'établir comme prestataire de services (de la société de l'information) ;
- ni une « *autre exigence* », que la directive définit comme « *une exigence, autre qu'une spécification technique, imposée à l'égard d'un produit pour des motifs de protection, notamment des consommateurs ou de l'environnement, et visant son cycle de vie après mise sur le marché (...)* ».

Il estime en revanche que ces dispositions sont susceptibles d'être regardées comme des « *spécifications techniques* » au sens de la directive qui les définit comme « *une spécification qui figure dans un document définissant les caractéristiques requises d'un produit, telles que les niveaux de qualité ou de propriété d'emploi, la sécurité, les dimensions, y compris les exigences applicables au produit en ce qui concerne la dénomination de vente, la terminologie, les symboles, les essais et les méthodes d'essai, l'emballage, le marquage et l'étiquetage, ainsi que les procédures d'évaluation de la conformité* », la notion de « *produit* » s'entendant de « *tout produit de fabrication industrielle et tout produit agricole, y compris les produits de la pêche* ».



En effet, d'une part les drones maritimes relèvent de la catégorie des « *produits* » au sens des dispositions précitées. D'autre part, dans la mesure où les engins qui ne respecteront pas les caractéristiques fixées par le projet de décret, sans être interdits, ne pourront être exploités que sous le régime juridique beaucoup plus contraignant des navires autonomes, l'inobservation de ces caractéristiques peut influencer de façon significative les conditions de leur commercialisation et de leur utilisation dans un État membre.

Par conséquent, le Conseil d'État considère que ces dispositions fixent des « *règles techniques* », au sens de la directive (UE) 2015/1535 et doivent, à ce titre, faire l'objet d'une notification à la Commission européenne.

Pérennisation d'un régime d'agrément pour la conduite par des personnes privées d'opérations d'occupation temporaire de locaux vacants en vue de leur protection et préservation, pour le compte des propriétaires – Activité constituant une activité de service de nature économique soumises aux dispositions de la directive 2006/123/CE – Obligation de notification à la Commission européenne – Conséquences de l'absence de notification (TP – 407940 – 13/02/2024)

Un projet de décret pérennise, en application de la loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, le régime d'agrément des personnes privées mettant en place, pour le compte de propriétaires, des dispositifs d'occupation temporaire de locaux vacants en vue de leur protection et de leur préservation. La délivrance de cet agrément est subordonnée à la vérification des compétences à mener des travaux d'aménagement et à organiser l'occupation de bâtiments par des résidents temporaires et à des engagements relatifs à l'occupation de locaux par des personnes en difficulté. Ce régime a été institué par un décret du 22 mai 2019 pris en application de l'article 29 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, dite loi ELAN.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) rappelle qu'il avait indiqué en 2019 que la conduite d'une telle opération, constitue une activité de service de nature économique, en principe soumise aux dispositions de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, et n'entre dans aucune des dérogations prévues par l'article 2 de cette directive. Par suite, le régime soumettant à autorisation une telle activité doit faire l'objet d'une notification à la Commission européenne en application de l'article 39 de la directive, ainsi que le rappelle la circulaire du 22 novembre 2011 relative aux obligations de notification à la Commission européenne de projets de texte et textes législatifs et réglementaires relatifs aux produits et aux services.

Le Conseil d'État estime qu'il en va de même, compte tenu de ses effets, de la pérennisation d'un tel régime, lorsqu'il a été prévu initialement à titre expérimental. Il relève enfin que l'article 39 de la directive n'impose qu'une simple notification des mesures nationales à la Commission, sans prévoir que celle-ci doit précéder leur adoption ou leur mise en œuvre. Il retient, en conséquence, que l'absence de notification de ces mesures n'entraîne pas leur illégalité ou l'illégalité de celles qui les modifient (CJCE, 13 juillet 1989, *Enichem Base* (380/87), § 20-22). Ainsi, l'absence de notification à la Commission du décret du 22 mai 2019 ne saurait faire obstacle à



l'adoption du projet de décret modificatif qui lui est soumis. Toutefois, le non-respect de cette obligation constitue un manquement au droit de l'Union.

■ Portée des règles du droit de l'Union – transposition des directives

Aménagement du régime fiscal spécial des fusions pour prendre en compte les évolutions du droit des sociétés en matière de fusion à la suite de l'entrée en vigueur de la directive (UE) 2019/2121 du 27 novembre 2019 – Incidence de l'adaptation du régime fiscal commun prévu par la directive 2009/133/CE du Conseil du 19 octobre 2009 sur les fusions (AG/FIN – 408650 – 26/09 et 03/10/2024)

Le Conseil d'État a, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, été saisi d'un projet d'article ayant pour objet d'étendre le champ du régime fiscal spécial des fusions aux nouvelles modalités de ces opérations introduites par l'ordonnance n° 2023-393 du 24 mai 2023 portant réforme du régime des fusions, scissions, apports partiels d'actifs et opérations transfrontalières des sociétés commerciales, qui a transposé en droit national les nouvelles modalités de fusion, scission et apport partiel d'actif résultant de la directive (UE) 2019/2121 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne les transformations, fusions et scissions transfrontalières. Le Conseil d'État a relevé le fait que le législateur européen n'a pas tiré les conséquences fiscales des nouvelles règles relatives aux opérations de fusion issues de la directive (UE) 2019/2121 du 27 novembre 2019, et n'a ainsi pas modifié la directive 2009/133/CE du 19 octobre 2009 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, scissions partielles, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents.

Néanmoins, dès lors, d'une part, que la directive 2009/133/CE du Conseil du 19 octobre 2009 se borne à fixer des objectifs à atteindre par les États membres et qu'elle n'interdit pas des mesures nationales d'adaptation et, d'autre part, que le projet d'article qui lui a été soumis a pour objet d'assurer la neutralité fiscale des nouvelles modalités de fusion résultant de la directive (UE) 2019/2121 du 27 novembre 2019, le Conseil d'État a estimé que le législateur national pouvait assurer la mise en cohérence du régime fiscal spécial des fusions avec les nouvelles règles européennes du droit des sociétés alors même que le législateur européen n'a pas adapté le champ des règles fiscales résultant de la directive du 19 octobre 2009.

Transposition en droit interne de la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 14 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union (AG/FIN – 408650 – 26/09 et 03/10/2024)

Il résulte notamment des considérants 2 à 6 et 24 de la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 14 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union qu'elle a été adoptée dans le but de mettre en œuvre de manière harmonisée dans l'ensemble des États de l'Union le modèle de règles globales anti-érosion de la base d'imposition (Pilier Deux), élaboré sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans le



cadre de son initiative en matière de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (*Base Erosion and Profit Shifting*, BEPS).

Saisi dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2025 d'un projet d'article qui modifie les dispositions du code général des impôts (CGI) issues de l'article 33 de la loi de finances pour 2024 ayant transposé cette directive, le Conseil d'État a relevé que l'intention des auteurs d'une directive européenne ne peut jamais être invoquée à l'encontre de la lettre claire de cette dernière et que le préambule d'un acte de l'Union « *n'a pas de valeur juridique contraignante et ne saurait être invoqué ni pour déroger aux dispositions mêmes de l'acte concerné ni pour interpréter ces dispositions dans un sens manifestement contraire à leur libellé* » (CJUE, gde ch., 13 juillet 2023, *Commission c/ CK Telecom UK Investments*, C 376/20 P, §105-106). Il a estimé qu'il résulte, en tout état de cause, des termes mêmes du considérant 24 de la directive que les travaux de l'OCDE ne peuvent servir de « *sources d'illustration ou d'interprétation* » que « *dans la mesure où ces sources sont conformes à la présente directive et au droit de l'Union* ». Il a, en conséquence, écarté plusieurs dispositions du projet d'article qui, bien qu'inspirées par les travaux menés dans le cadre inclusif de l'OCDE/G20 sur le BEPS, sont contraires à la lettre claire de la directive.

■ Libre circulation des marchandises

Réforme des taxes à l'immatriculation – Conformité au droit communautaire (AG/ FIN – 408650 – 26/09 et 03/10/2024)

Le Conseil d'État, saisi dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025 d'un projet d'article modifiant le barème de la taxe sur les émissions de dioxyde de carbone des véhicules de tourisme (« *malus CO₂* ») perçue lors de leur première immatriculation, a relevé que la taxation des véhicules automobiles lors de leur immatriculation n'a pas été harmonisée au niveau de l'Union et que les États membres sont libres d'exercer leur compétence fiscale dans ce domaine, à la condition toutefois que ce soit dans le respect du droit de l'Union (CJUE, 21 novembre 2013, X, C-302/12, point 23 ; CJUE, 19 septembre 2017, *Commission c. Irlande*, C-552/15, point 71), notamment du principe de libre circulation des marchandises.

Il a relevé, en premier lieu, que le critère sur lequel se fonde le barème du « *malus CO₂* », à savoir l'importance des émissions de CO₂ par les véhicules de tourisme, présente un caractère objectif qui est en lien avec un objectif de politique environnementale et de santé publique consistant à décourager l'acquisition des véhicules qui ont les effets les plus néfastes sur l'environnement et la santé en raison de leur taux d'émission de CO₂. Cet objectif national est en outre conforme aux engagements européens en matière de « *décarbonation* » des transports routiers. Il a estimé, en conséquence, que le législateur a pu prévoir une taxation différenciée et progressive des véhicules en fonction de l'importance du taux d'émission de dioxyde de carbone, quel qu'en soit le constructeur, qu'il soit national, européen ou extra-européen.

Il a relevé, en second lieu, que si les trois premières tranches du barème progressif du « *malus CO₂* » comprennent un large choix de véhicules importés et nationaux, les deux dernières tranches ne comprennent que des véhicules importés. Cependant, il a estimé que la situation du marché aux bornes de chacune des tranches du barème ne permet pas de caractériser d'effets discriminatoires ou protecteurs manifestes en faveur de la production nationale de véhicules.



3.26. Urbanisme et aménagement du territoire

Obligation, pour abroger une directive territoriale d'aménagement, de procéder à un examen au cas par cas pour en évaluer l'incidence sur l'environnement, avant de réaliser, s'il y a lieu, une évaluation environnementale conduite selon les règles du code de l'urbanisme (TP – 408513 – 16/07/2024)

Le Conseil d'État (section des travaux publics) est saisi d'un projet de décret portant abrogation de la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire, pris sur le fondement de l'article L. 172-5 du code de l'urbanisme qui prévoit que les directives territoriales d'aménagement peuvent être supprimées par décret en Conseil d'État, selon les modalités prévues à l'article L. 172-4 du même code, article qui régit la procédure de modification d'une telle directive.

L'article R. 172-1 de ce code dispose qu'une évaluation environnementale est requise lorsque la modification de la DTA permet la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, ou bien « *s'il est établi après un examen au cas par cas réalisé dans les conditions définies aux articles R. 104-28 à R. 104-32 qu'elle est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement au regard des critères de l'annexe II de la directive 2001/42/ CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement* ». Si, par ailleurs, en vertu du 43° bis du I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, les DTA sont au nombre des plans et programmes soumis à évaluation environnementale, le VII du même article dispose que les règles relatives à l'évaluation environnementale applicables sont, par dérogation au code de l'environnement, celles inscrites au chapitre IV du titre préliminaire du code de l'urbanisme.

Le Conseil d'État relève que les dispositions du code de l'urbanisme précisant le champ et les modalités de l'évaluation environnementale requise pour l'élaboration et la modification des plans et programmes régis par ce code doivent être regardées comme applicables aux procédures relatives à leur abrogation, et en déduit que, pour l'abrogation d'une DTA, un examen au cas par cas doit être mené pour évaluer l'incidence que cette abrogation est susceptible d'avoir sur l'environnement, avant, le cas échéant de conduire une évaluation environnementale selon les règles du code de l'urbanisme.

Légalité de la création, pour une durée de six ans renouvelable, d'une nouvelle zone d'aménagement différé sur le territoire des mêmes communes et avec le même titulaire du droit de préemption qu'une précédente zone d'aménagement différé devenue caduque (TP – 408868 – 19/11/2024)

Si, dans sa rédaction antérieure à la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, l'article L. 212-2 du code de l'urbanisme limitait à quatorze ans, à compter de la publication de l'acte créant la zone d'aménagement différé, la durée pendant laquelle pouvait y être exercé le droit de préemption ouvert à la collectivité publique ou l'établissement



public y ayant vocation, ou encore au concessionnaire d'une opération d'aménagement, les dispositions de cet article prévoient désormais une durée de six ans renouvelable, ce qui est de nature à permettre une plus juste évaluation des biens soumis à l'exercice du droit de préemption.

Le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que ces dispositions ne font pas obstacle à la création d'une nouvelle zone d'aménagement différé sur le territoire des mêmes communes et avec le même titulaire du droit de préemption qu'une précédente zone d'aménagement différé devenue caduque.



4. Avis du Conseil d'État sur questions

• • • Les avis rendus par le Conseil d'État sur une question posée par le Gouvernement ou par une collectivité d'outre-mer sont consultables dans leur intégralité sur le site internet du Conseil d'État (www.conseil-État.fr, rubrique « décisions, avis et publications ») lorsque le Gouvernement ou la collectivité l'a autorisé. Ils sont également consultables sur l'application [ConsiliaWeb](#), accessible gratuitement, depuis la page d'accueil du site internet du Conseil d'État. L'outil se présente comme un moteur de recherche où les entrées peuvent se faire par numéro d'avis, par date ou par mots clés.

Le Conseil d'État a rendu 16 avis sur question du Gouvernement et des autorités d'outre-mer en 2024 ; la liste des avis rendus publics est présentée ci-dessous par ordre chronologique.

4.1. Avis sur questions posées par le Gouvernement

1. Avis portant sur la mise en conformité des dispositions du code du travail en matière d'acquisition de congés pendant les périodes d'arrêt maladie (**SOC – 408112 – 11/03/2024**) ;
2. Avis relatif à la possibilité pour une fédération sportive délégataire de créer plusieurs ligues professionnelles et à la possibilité pour une association sportive affiliée à une fédération sportive de constituer plusieurs sociétés commerciales sportives (**INT – 408106 – 12/03/2024**) ;
3. Avis relatif à la structure générale que devrait retenir le code de procédure pénale que le Gouvernement est habilité à réécrire à droit constant par voie d'ordonnance (**INT – 408167 – 28/03/2024**) ;
4. Avis portant sur la création d'un contrat d'associé à l'essai dans une société (**FIN – 408297 – 12/06/2024**) ;
5. Avis relatif au caractère obligatoire de la consultation de la CNIL s'agissant du projet de décret d'application de l'article 477-1 du code civil (**INT – 408840 – 05/11/2024**) ;



6. Avis relatif aux modalités de gestion des fondations abritées de l'Institut de France (**INT – 408871 – 19/11/2024**) ;
7. Avis relatif à l'interprétation de l'article 45 de la LOLF pris pour l'application du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution (**FIN – 409081 – 09/12/2024**).

4.2. Avis sur questions posées par les autorités d'outre-mer

1. Avis portant sur la répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie, les provinces ou les communes en matière de financement public de l'enseignement privé (**ADM – 407843 – 07/02/2024**) ;
2. Avis portant sur l'autorité compétente pour décider du principe et des modalités de la participation de la Polynésie au capital de la future société chargée de la concession de l'aéroport de Tahiti-Faa'a (**INT – 408261 – 21/05/2024**) ;
3. Avis portant sur l'autorité compétente entre l'État et la Polynésie française pour définir le régime applicable à la curatelle aux successions et biens vacants en Polynésie française (**INT – 408301 – 28/05/2024**) ;
4. Avis portant sur l'autorité compétente entre l'État et la Polynésie française pour définir le régime applicable aux archives intéressant la Polynésie française (**INT – 408620 – 10/09/2024**) ;
5. Avis portant sur la compétence de la Polynésie française pour prévoir que le délit de fraude fiscale peut être sanctionné de peines complémentaires de privation de droits civiques, civils et de famille (**INT – 408750 – 22/10/2024**).



Études, événements, partenariats, coopération européenne et internationale

La troisième partie du rapport public rend compte de l'activité d'études du Conseil d'État et de coopération de la juridiction administrative dans son ensemble, en présentant le panorama des travaux qui ont jalonné l'année pour éclairer la puissance publique et en dressant un bilan des manifestations organisées par la juridiction administrative en 2024, témoignant ainsi de sa contribution aux débats qui traversent notre société.

Cette partie du rapport public comporte 3 parties :

- **l'activité d'études, de prospective et de publication :**
 - les études de 2024 ;
 - les suites données aux études ;
 - la contribution du Conseil d'État à la simplification du droit ;
 - l'activité de publication de la juridiction administrative.
- **les événements et partenariats :**
 - les événements organisés par le Conseil d'État ;
 - les cycles de conférences du Conseil d'État ;
 - la Nuit du droit 2024 ;
 - les événements organisés par les autres juridictions administratives.
- **les relations européennes et internationales.**

1. L'activité d'étude, de prospective et de publication

Parmi les missions qui incombent au Conseil d'État, la conduite d'études, qu'elles soient strictement juridiques ou qu'elles relèvent plus largement du domaine de la science administrative et politique, occupe une place importante. Prévues par les dispositions du code de justice administrative, elles procèdent d'une double volonté du Conseil d'État de participer aux travaux de recherche en droit et gestion publique et d'être attentif aux préoccupations de la société civile.

En vertu des dispositions de l'[article L. 112-3](#) du code de justice administrative, « *Le Conseil d'État peut, de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général* ». Ainsi chaque année, le Conseil d'État conduit deux types d'études : l'étude annuelle et les études particulières.

Dans le premier cas, le sujet de l'étude est choisi par le bureau du Conseil d'État entre plusieurs thèmes porteurs d'enjeux majeurs pour la société et l'action publique. Par cette étude, le Conseil d'État opère la synthèse de l'état du droit, analyse l'impact des réglementations et formule des propositions utiles à la mise en œuvre des politiques publiques.

Dans le second cas, le Conseil d'État conduit principalement les études que le Gouvernement lui demande de mener dans un délai généralement plus réduit – trois à six mois.

Dans tous les cas, les études sont examinées par la section des études, de la prospective et de la coopération, avant d'être adoptées par l'assemblée générale plénière du Conseil d'État.



1.1.1. L'étude annuelle publiée en 2024 :

La souveraineté

Le Conseil d'État a consacré en 2024 son étude annuelle à « *La souveraineté* » ([consulter l'étude](#)).

La souveraineté est une notion juridique fondatrice de l'État moderne, consacrée dans notre [Constitution](#) comme dans la plupart des lois fondamentales en Europe et dans le monde mais aussi dans la [Charte des Nations-Unies](#) elle-même, qui en fait la pierre angulaire du système international. Mais, depuis quelques années, cette notion ancienne a connu un remarquable renouveau dans le débat public, généralement sous une forme adjectivée (la souveraineté énergétique, alimentaire, industrielle, européenne, etc.). Que signifie ce « retour de flamme » ? Que dit-il du monde contemporain, des attentes des citoyens, du rôle de l'État et des États face aux défis actuels ?

Au terme d'une année de travail, ponctuée par un [cycle de conférences](#) et de nombreuses auditions, le Conseil d'État formule une analyse de la notion de souveraineté en trois temps : un temps de clarification de la notion, un temps de mise en perspective de l'exercice de la souveraineté dans un monde d'interdépendances et de crises, un temps de propositions de méthode pour améliorer cet exercice concret, à Constitution et traités constants.

1^{re} partie : Une nécessaire clarification de la signification de la notion de souveraineté, qui ne saurait se confondre avec des notions voisines comme l'indépendance ou la puissance, même si, comme le souligne l'étude, il existe des liens étroits entre ces notions.

La souveraineté, c'est d'abord la capacité d'avoir le dernier mot, pour un territoire et une population donnés. Est souverain, celui qui décide en dernier ressort et qui dispose des moyens, notamment juridiques, de faire respecter sa décision. Historiquement, le souverain c'est d'abord le monarque de droit divin, ainsi que le théorise un penseur comme Jean Bodin dès le XVI^e siècle en s'inspirant des penseurs de l'Antiquité ; c'est ensuite l'État, théorisé par Hobbes mais aussi consacré en pratique par les traités de Westphalie (1648) qui organisent la fracturation religieuse et politique de l'Europe autour de la souveraineté des États. Avec les révolutions américaine et, surtout, française, la souveraineté passe du roi à la Nation. C'est désormais le peuple qui est souverain car c'est lui, au nom du contrat social de Rousseau, qui détient le pouvoir suprême, c'est-à-dire le pouvoir constituant, celui qui organise et dont dérivent tous les autres pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire).

Aujourd'hui encore, l'article 3 de la Constitution proclame que : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.* » Ainsi, le peuple souverain, lorsqu'il agit comme constituant, directement



ou par ses représentants, dispose du dernier mot puisque la Constitution est la norme suprême, que son respect s'impose aux lois (grâce au contrôle de constitutionnalité établi et conforté par la V^e République) et aux traités internationaux et européens puisque, s'ils sont supérieurs aux lois ordinaires en vertu de l'[article 55](#) de la Constitution, les juges français (Conseil constitutionnel, Conseil d'État et Cour de cassation¹) jugent de manière constante qu'en cas de divergence irréciliable entre un traité et la Constitution, c'est cette dernière qui prévaut.

Au plan international, la souveraineté des États a été formellement consacrée comme principe fondateur par la Charte des Nations-Unies, qui en tire l'égalité juridique des États : tous les États membres de l'ONU sont également souverains, quelles que soient leurs différences de taille et de puissance. L'une des caractéristiques fondamentales de la souveraineté d'un État, c'est sa capacité à conclure des traités avec les autres États, ce qui conduit au paradoxe de l'exercice de la souveraineté qui est que c'est en l'exerçant qu'on en encadre l'exercice. Les traités permettent aux États de coopérer entre eux, à la fois pour assurer le fonctionnement de la vie quotidienne des citoyens et des entreprises (exemple des traités de commerce, des conventions fiscales, des accords techniques comme la [Convention de Chicago](#)² sur l'aviation civile qui permet aux avions de voler d'un pays à l'autre) ou pour défendre l'existence même de leur souveraineté en cas de menace sur leur intégrité territoriale voire sur leur indépendance (traités de défense comme l'Alliance atlantique par exemple).

La construction européenne établit entre les États souverains qui y participent un cadre juridique et institutionnel d'intégration très poussée. Par les traités européens, les États membres, tout en conservant leur souveraineté, confient aux institutions européennes des compétences qu'ils décident d'exercer en commun selon des procédures pré-établies. Si, juridiquement, il n'existe pas de souveraineté européenne puisque les États conservent le dernier mot et notamment la compétence de la compétence, la construction européenne établit un cadre commun dans lequel des parts de souveraineté sont exercées par l'Union au nom de ses États membres.

Dans le monde actuel, la souveraineté française est donc solidement établie : membre de l'ONU où elle siège à titre permanent au Conseil de sécurité et membre fondateur de l'Union européenne, elle dispose d'instruments de puissance réels, sur le plan militaire (l'un des pays dotés de l'arme nucléaire), économique (7^e économie du monde), scientifique et culturel mais aussi diplomatique (l'un des plus vastes réseaux), la France n'est pas liée contre son gré (droit de veto à l'ONU, règle du vote à l'unanimité pour les décisions les plus importantes au niveau européen, possibilité ultime de se retirer d'un traité) et le peuple français, agissant comme constituant, dispose toujours du dernier mot.

1. CE, Ass., 30 octobre 1998, *Sarran et Levacher*, n° [200286](#) ; Cass., Ass. plén., 2 juin 2000, *Fraisse*, n° [99-60.274](#) ; CC, 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, n° [2004-505 DC](#), cons. 10

2. Rédigée au sortir de la Seconde Guerre mondiale (et en vigueur depuis 1947), la Convention relative à l'aviation civile internationale (dite « Convention de Chicago ») vise au développement de l'aviation civile « d'une manière sûre et ordonnée ». Son article 1^{er} affirme la « souveraineté complète et exclusive [de chaque État] sur l'espace aérien au-dessus de son territoire » et son article 9 autorise les États à proscrire le survol de certaines zones de leur territoire pour des « raisons de nécessité militaire ou de sécurité » ou dans certaines « circonstances exceptionnelles ».



Au terme de cet exercice de clarification, si la souveraineté est le droit du dernier mot, la capacité d'exercer cette souveraineté dépend en réalité d'une équation propre à chaque État, qui fait intervenir les éléments de puissance dont il dispose mais aussi la dépendance qu'il a par rapport aux autres ainsi que la dépendance des autres à son égard : cette équation dont dépend la capacité de chacun à exercer sa souveraineté est différente d'un pays à l'autre et dépend au fond de son génie propre.

2^e partie : Une indispensable mise en perspective de l'exercice de la souveraineté face aux défis d'un monde contemporain, caractérisé par les dépendances, les affrontements et les crises.

Le monde contemporain soumet l'exercice de la souveraineté à un triple défi : le défi de l'interdépendance et de la confrontation qui caractérisent aujourd'hui le système international ; le défi de l'articulation entre le niveau national et le niveau européen ; le défi politique que pose la crise de la démocratie représentative classique.

Le premier défi est celui que pose le cadre mondial actuel, qui se caractérise à la fois par une très forte interdépendance économique (effet de la globalisation, notamment de l'intégration des chaînes de valeur) voire par une forme de dépendance (notamment pour notre pays en raison de la fragilité de ses comptes publics et du niveau de son endettement public) mais aussi par le retour des oppositions voire des conflits (choc des souverainetés) prenant des formes que l'on pensait disparues (cf. l'attaque de la Russie contre l'Ukraine) ainsi que des formes nouvelles, depuis le développement des ingérences jusqu'à la guerre informationnelle en passant par l'utilisation de la norme comme instrument de conflit (extraterritorialité, privatisation de l'édiction de normes techniques, etc.). L'exercice par les États de leur souveraineté se trouve confronté à des concurrents d'une puissance nouvelle (GAFAM, ONG, grandes fondations) voire fondamentalement hostiles (réseaux mafieux ou terroristes). Par ailleurs, les défis globaux auxquels la planète est confrontée se jouent des frontières dans lesquelles s'exerce traditionnellement la souveraineté, qu'il s'agisse des questions démographiques, des migrations de population, des pandémies comme la Covid ou, bien sûr, des enjeux du changement climatique.

Le deuxième défi est celui de l'articulation entre l'exercice de la souveraineté au niveau national et au niveau européen. L'Union européenne est d'abord un catalyseur de puissance pour ses États membres qui, en unissant leurs forces, sont en mesure de peser davantage dans le jeu mondial compétitif voire confrontationnel qui vient d'être décrit, grâce à la mise en place de politiques et d'instruments communs (exemple de l'euro), grâce au poids du marché intérieur européen et au pouvoir d'attraction qu'il confère aux normes européennes, grâce au cadre de coopération qu'il offre aux États (cf. l'achat groupé de vaccins lors de la crise Covid). Mais ce cadre commun, même s'il a été souverainement accepté (y compris, en France, par l'intervention du pouvoir constituant lui-même à plusieurs reprises), crée des contraintes qui peuvent être mal admises, en particulier en cas de divergences entre le niveau européen et le niveau national (exemple de l'articulation entre la politique de concurrence, essentiellement au niveau européen, et la politique industrielle, qui reste au niveau national) ou entre les intérêts des États membres (exemple de la politique commerciale ou énergétique) ; le mouvement d'intégration continue nourrit un sentiment de perte de contrôle qui conduit à une critique des



institutions européennes (y compris des juges européens, malgré leur indispensable rôle d'arbitre). Le paradoxe européen naît ainsi d'une désaffection croissante d'une partie des Européens à l'égard de l'Union européenne (dont le *Brexit* a été l'acmé) alors que se multiplient les attentes d'une action au niveau européen pour faire face efficacement à certains défis qui dépassent à l'évidence le cadre purement national (exemple de la régulation du numérique).

Le dernier défi est celui de la crise de la démocratie représentative, qui touche la France comme d'autres grandes démocraties occidentales. Elle se caractérise dans notre pays par la désaffection d'une partie des citoyens à l'égard des procédures traditionnelles de la démocratie représentative (abstention, mobilité électorale, distance entre électeurs et élus) comme des insuffisances des outils de démocratie directe. Des attentes nouvelles se font jour qui remettent en cause les cadres traditionnels de la démocratie représentative (participation directe à la décision publique, démocratie participative, mouvements autonomistes voire indépendantistes, montée des fondamentalismes voire du complotisme, etc.). Enfin, l'affaiblissement des cadres communs sous l'effet de l'archipélisation de la société, de la montée de l'individualisme et de l'effritement des corps intermédiaires affaiblissent la capacité d'exercice de la souveraineté nationale par le peuple lui-même.

Ces défis multiples mettent en cause la capacité à exercer la souveraineté dans ses formes traditionnelles et obligent à réfléchir à une actualisation de ses conditions d'exercice pour l'adapter aux enjeux du monde tel qu'il est.

3^e partie : Des propositions de méthode pour une actualisation des conditions d'exercice de la souveraineté, à Constitution et traités constants, autour de trois axes : au plan national, une citoyenneté renouvelée pour un exercice plein de la souveraineté ; au plan européen, une meilleure articulation entre le niveau national et l'UE ; au plan global, conforter l'exercice de la souveraineté, y compris dans une logique de coopération entre les souverainetés.

La première série de propositions vise à apporter une réponse à la crise démocratique en rendant les citoyens pleinement acteurs de la souveraineté. Cela devrait d'abord passer par un renforcement des modes d'expression traditionnels de la démocratie, notamment représentative, en confortant le rôle des partis politiques qui, en vertu de l'[article 4](#) de la Constitution, contribuent à l'expression du suffrage mais également en ayant davantage recours aux instruments de la démocratie directe au niveau local ainsi qu'aux nouvelles formes de participation des citoyens à la décision publique. Cela devrait se traduire également par un renforcement de l'esprit critique pour lutter contre la désinformation et par une garantie effective du pluralisme de l'information pour permettre un plein exercice de la souveraineté. Cela devrait aussi passer par un développement de l'esprit de défense dans la société toute entière, en renforçant le lien entre la nation et l'armée. Enfin, cela devrait également passer par des institutions davantage au service de l'exercice de la souveraineté, y compris les juges qui font prévaloir la Constitution.

La deuxième série de propositions vise à assurer une meilleure articulation entre l'exercice de la souveraineté au plan national et au niveau européen. D'abord en organisant un respect plus effectif du principe de subsidiarité (création d'une « Madame



ou Monsieur subsidiarité » auprès du président du Conseil européen par exemple) afin d'assurer un meilleur respect de la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, notamment s'agissant de la responsabilité particulière des États membres concernant la sécurité publique et nationale. Ensuite, en favorisant un exercice mieux articulé des compétences dévolues à l'Union avec celles des États membres au service d'objectifs définis en commun grâce à une méthode d'action coordonnée.

La dernière série de propositions vise à mieux utiliser les leviers de la souveraineté face aux défis globaux. D'abord, en organisant, au plan national, une meilleure prise en compte des défis stratégiques grâce à une cartographie des dépendances et par la définition d'une « doctrine de la souveraineté » qui permette de servir de boussole aussi bien pour les arbitrages de court terme que pour la fixation des objectifs de long terme. Ensuite, en veillant à ce que le pays dispose des compétences humaines, notamment scientifiques et techniques, indispensables à un exercice effectif de la souveraineté dans un nombre croissant de domaines. Enfin, s'agissant des enjeux globaux qui concernent la planète dans son ensemble, en favorisant un exercice coopératif des souverainetés nationales dans un cadre défini en commun, comme l'[Accord de Paris](#) pour la lutte contre le changement climatique.

Au terme de cette étude, on peut conclure que si tous les pays du monde sont souverains, chacun exerce cette souveraineté selon une équation qui lui est propre, qui dépend des institutions politiques dont il s'est doté, des facteurs de puissance dont il dispose, des dépendances et des interdépendances choisies ou subies dont il est affecté. Au fond, l'exercice de la souveraineté dépend de l'histoire et de la géographie de chacun, et constitue l'expression de son génie propre.

Reste la dernière question, peut-être la plus importante, qui est celle de l'usage de la souveraineté. Être souverain est une chose mais au service de quelle cause fondamentale mettons-nous en œuvre la souveraineté ? C'est une question éminemment politique qu'il n'appartient, en France, qu'au peuple souverain de trancher.

1.1.2. L'étude annuelle engagée en 2024 : *L'État stratège : penser le temps long dans les politiques publiques*

Le Conseil d'État a décidé de consacrer son étude annuelle 2025 au thème de « *L'État stratège : penser le temps long dans les politiques publiques* » (consulter le [cycle de conférences](#)).

Ce thème s'inscrit dans le prolongement des deux précédentes études annuelles du Conseil d'État. D'une part, l'étude publiée en 2023, consacrée à « *L'usager du premier au dernier kilomètre* », a mis en évidence la nécessité d'anticiper les conditions de mise en œuvre des politiques publiques dès leur élaboration, en associant notamment l'ensemble des usagers et acteurs concernés. D'autre part, l'étude publiée en 2024, sur le thème de « *la souveraineté* », a préconisé notamment de conforter la capacité stratégique de l'État pour faire face aux défis globaux, en particulier en



réfléchissant à une organisation de l'État mieux adaptée à la conduite de l'action publique sur le long terme.

De nombreux enjeux de temps long s'imposent en effet aujourd'hui à l'action publique, que ce soit à travers les transitions écologique et démographique, les mutations technologiques ou encore les bouleversements géopolitiques, impliquant une capacité d'adaptation tenant compte du passé tout en se projetant vers l'avenir. Or si l'État est, en principe, outillé pour prendre en compte le temps long, les conditions de son action stratégique ont profondément évolué au cours des dernières décennies, sous la pression croissante des urgences et des attentes de court terme.

L'intégration du temps long dans l'action publique se pose de manière spécifique dans le cadre démocratique qui est le nôtre, notamment en favorisant une délibération et un débat public éclairés. De même, l'intervention de l'État doit s'articuler avec de nombreux acteurs dont l'action s'inscrit également dans la durée, tant dans la sphère publique (institutions européennes, collectivités territoriales) que dans la société civile. À cet égard, les leviers dont l'État dispose ont profondément changé depuis l'époque de l'ancien commissariat général au plan.

Dans ce cadre, le Conseil d'État entend interroger les voies et moyens par lesquels la Nation peut déterminer des objectifs partagés, construire des stratégies efficaces et les mettre en œuvre. Sur les plans juridiques et institutionnels, l'étude s'attachera à analyser les outils permettant d'inscrire une action publique sur le temps long, l'organisation de la puissance publique à cette fin, ainsi que la manière dont la prise en compte du temps long peut s'imposer à l'ensemble des acteurs. Par ailleurs, l'étude s'intéressera à la façon de fixer des priorités dans le cadre démocratique et institutionnel défini par notre Constitution, de mobiliser la science auprès des décideurs, de s'appuyer sur la prospective et d'assurer une continuité de l'action par le biais de l'évaluation des politiques publiques. Les recommandations de l'étude s'efforceront ainsi d'apporter des pistes opérationnelles pour donner à la puissance publique la capacité d'être garante de l'intégration du temps long.

1.1.3. L'étude à la demande du Premier ministre engagée en 2024 : *Les ateliers de la simplification*

Sur la simplification du droit, tout a déjà été écrit, ou presque. On ne compte plus, depuis une trentaine d'années, les ouvrages, rapports, diagnostics et préconisations à ce propos. Le Conseil d'État lui-même a déjà consacré trois études au sujet : *De la sécurité juridique* en 1991, *Sécurité juridique et complexité du droit* en 2006 et enfin *Simplification et qualité du droit* en 2016. Et récemment, dans son étude annuelle 2023, *L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*, il soulignait encore comment la complexité de l'action administrative et l'inflation normative peuvent peser sur l'usager.

En 2024, le Conseil d'État n'a donc pas entrepris d'ouvrir une nouvelle réflexion en ce domaine, non plus que de reprendre les études précédentes, au risque de les paraphraser : du moins pour les plus récentes, elles restent pleinement d'actualité. En matière de simplification du droit, l'enjeu, aujourd'hui, n'est pas tant de



poursuivre la réflexion théorique que d'agir concrètement. C'est d'ailleurs pour cette raison que, dans l'étude annuelle *Simplification et qualité du droit* de 2016, le Conseil d'État ne s'était pas contenté de formuler des propositions à l'attention des pouvoirs publics mais avait pris lui-même six engagements, qu'il s'est efforcé depuis de tenir mais qui mériteraient aujourd'hui de connaître un nouvel élan. On peut en particulier rappeler les engagements n° 1, « *relever le niveau d'exigence du Conseil d'État en matière de simplification et de qualité du droit, notamment en ce qui concerne les études d'impact et les dispositifs trop complexes* », et n° 5, « *signaler à l'autorité compétente les difficultés, identifiées au contentieux, appelant une modification législative ou réglementaire propre à clarifier ou simplifier le droit* ».

C'est dans la même logique que le Premier ministre, par lettre du 20 mars 2024, a demandé au Conseil d'État d'apporter toute sa contribution au chantier de simplification du droit qu'il entendait mettre en œuvre et qu'ont repris à leur compte ses successeurs.

Ce n'est certes pas la première fois que des chantiers de simplification de certains pans du droit sont ainsi engagés, et ce n'est pas non plus la première fois que le Conseil d'État y participe directement. L'élaboration d'un régime juridique pour les groupements d'intérêt public ou la création du code général de la propriété des personnes publiques, pour ne citer que ces deux exemples, constituent ainsi des précédents de simplification auxquels le Conseil d'État avait pris une part déterminante. Mais, avec les « ateliers de la simplification » lancés en 2024, c'est la première fois que le Conseil d'État s'engage aussi directement dans un processus de simplification administrative, indépendamment de l'étude ou du jugement d'un texte, et en conduisant en parallèle, dans le cadre d'une démarche commune avec les administrations, plusieurs projets d'ampleur diverse.

Dans ce cadre, il ne s'agit pas pour le Conseil d'État de développer une réflexion transversale et de produire une étude de portée générale mais bien d'œuvrer lui-même, concrètement, à l'amélioration de notre droit en travaillant, avec les administrations concernées, à la simplification de cas de complexité normative identifiés, en préparant des modifications normatives.

Pour élaborer ces propositions de simplification, le Conseil d'État a retenu une méthode de travail spécifique.

Une liste de sujets a été arrêtée conjointement par le secrétariat général du Gouvernement et le Conseil d'État, à partir de propositions émanant des sections administratives et des administrations concernées. Ainsi a été constitué un échantillon de sujets variés, relevant de politiques publiques différentes, pour lesquels des complexités avaient été identifiées et qui sont apparus susceptibles de faire l'objet de simplifications à court terme. S'est ajouté à ce travail la demande spécifique du Premier ministre d'un bilan des mesures de simplification prises pendant la crise sanitaire qui n'auraient pas été pérennisées et mériteraient de l'être.

Chaque section administrative a pris en charge les sujets relevant de son champ de compétence et les a instruits, avec les administrations concernées, sous l'égide d'un groupe de travail dédié et avec le soutien de la section des études, de la prospective et de la coopération, les travaux étant, *in fine*, validés par l'assemblée générale.

* * *



Le Conseil d'État a ainsi réalisé en 2024, comme demandé, un bilan des mesures de simplification prises pendant la crise sanitaire, dont la conclusion est que celles de ces mesures présentant un intérêt en termes de simplification de l'action publique ont quasiment toutes déjà été pérennisées.

Le Conseil d'État a également achevé ses travaux sur plusieurs ateliers de la simplification ouverts en 2024, lesquels concernaient des sujets aussi variés que le livre VI du code de commerce, intitulé « *Des difficultés des entreprises* », ou encore le régime des nullités en droit des sociétés. Il appartient désormais au Gouvernement, s'il le souhaite, de reprendre les préconisations de réforme formulées par le Conseil d'État sur ces sujets pour les mettre en œuvre, en procédant aux modifications normatives correspondantes. Le Gouvernement s'est d'ailleurs déjà engagé dans cette voie en ce qui concerne le régime des nullités en droit des sociétés, les propositions du Conseil d'État ayant inspiré la rédaction de l'ordonnance préparée sur le fondement de l'habilitation qui figure à l'article 26 de la [loi n° 2024-537](#) du 13 juin 2024. D'autres ateliers de simplification ont été ouverts en 2024.

Enfin, le Conseil d'État a commencé à travailler, en 2024, à l'élaboration d'un dispositif de signalement au Gouvernement des complexités administratives rencontrées par les juridictions administratives dans le cadre de leurs missions contentieuses et consultatives, ces signalements pouvant déboucher, le cas échéant, sur l'ouverture de nouveaux chantiers de simplification. Là encore, les travaux devraient aboutir au cours de l'année 2025.

Cette année 2025 devrait également voir la pérennisation de la démarche lancée en 2024 : si le Gouvernement en est d'accord, de nouveaux ateliers de la simplification pourraient être confiés au Conseil d'État, comme ceux qui ont abouti en 2024 et qui feraient, en somme, figure de prototypes. Secrétariat général du Gouvernement et Conseil d'État pourraient ainsi à l'avenir arrêter d'un commun accord, chaque année, une liste des chantiers de simplification à ouvrir et à conduire de la même façon qu'ont été conduits les chantiers ouverts en 2024. Le pilotage d'ateliers de la simplification, qui amène le Conseil d'État à intervenir de façon prospective, plus en amont du processus normatif, et à travailler plus finement les questions d'opportunité administrative, s'est en effet révélé un complément utile de sa mission consultative « classique ».

* * *

Il serait illusoire, au terme d'un an, de prétendre dégager une méthode générale de simplification des normes existantes. Les enjeux de la complexité sont multiples et variés, la simplification ne peut qu'être pragmatique et protéiforme. Des mesures de simplification peuvent concerner un périmètre très ciblé ou, au contraire, être d'une ampleur bien plus vaste et, pour être efficaces, doivent être parfaitement adaptées à leur objet ; de ce fait, elles sont, bien souvent, aussi diverses que techniques, même si c'est de leur mise en œuvre que résultera une amélioration sensible pour les usagers.

On se contentera donc de mentionner quelques lignes directrices, qui ont guidé le Conseil d'État en 2024 et peuvent être retenues comme autant de « bonnes pratiques ».



La première est qu'un chantier de simplification doit, avant toute chose, être précédé d'un état des lieux précis sur l'ampleur et les motifs de la complexité auquel on entend remédier. Dans ce cadre, il importe de garder à l'esprit que la simplification administrative véritable n'est que rarement spectaculaire et qu'une mesure de simplification modeste peut être bien plus efficace qu'une mesure plus ambitieuse et plus visible qu'il ne sera pas forcément possible de mettre en œuvre et dont les effets de bord peuvent être problématiques. Ajoutons, à ce propos, que si la simplification vise toujours, *in fine*, l'intérêt du citoyen, elle peut, en pratique, soit concerner directement l'utilisateur soit, plus indirectement, consister en une simplification du travail de l'administration, qui, par là-même, en deviendra plus efficace et plus efficiente. On ne saurait donc, par principe, exclure une mesure de simplification pertinente au seul motif qu'elle n'a pas d'impact direct sur la situation de l'utilisateur.

La deuxième « bonne pratique » à retenir est qu'un projet de simplification, lorsqu'il exige des modifications réglementaires et plus encore lorsque ces modifications nécessitent une modification de la loi, ne saurait être mené sans un engagement à haut niveau : il doit non seulement faire l'objet d'un accord des décideurs politiques mais également d'un portage administratif à un niveau hiérarchique suffisant.

Le troisième principe de travail retenu par le Conseil d'État dans les ateliers qu'il a conduits est que le travail de simplification ne saurait être réalisé « en chambre » et confié aux seuls soins de quelques experts. Sur chacun des sujets retenus, la section administrative compétente a ainsi travaillé avec les administrations concernées et ses analyses ont été nourries par les échanges conduits dans le cadre de groupes de travail associant, outre le Conseil d'État et les directions d'administration centrale impliquées, les divers acteurs intéressés par les projets : organisations professionnelles, universitaires, juridictions, *think tanks*... Au total, les propositions formulées par le Conseil d'État sont ainsi le fruit d'un consensus construit avec les administrations aussi bien qu'avec les usagers, même si un travail de concertation restera évidemment nécessaire dans l'hypothèse où le Gouvernement souhaiterait reprendre à son compte ces propositions.

Et, si les textes correspondants n'ont pas été rédigés à ce stade, ces propositions – c'est la quatrième ligne directrice suivie – sont aussi précises et aussi pratiques que possible : une proposition de simplification ne peut être opérationnelle, et donc utile, qu'après avoir envisagé concrètement, et dans le détail, tous les enjeux qu'elle soulève.

* * *

Outre le pilotage de nouveaux ateliers de la simplification du droit positif, le Conseil d'État va bien sûr continuer en 2025 à œuvrer à la simplification du droit dans l'exercice ordinaire de ses missions consultative et contentieuse, conformément aux engagements qu'il avait pris dans son étude annuelle de 2016, lesquels demeurent plus que jamais d'actualité.

Comme juge administratif suprême, le Conseil d'État continuera ainsi, autant que possible, à explorer les marges d'interprétation facilitatrice de la norme. Il pourra, à cette fin, mobiliser tous les outils procéduraux susceptibles de l'aider à apprécier au mieux l'impact de ses décisions et à en augmenter l'acceptabilité (organiser une



séance orale d'instruction, solliciter des observations des acteurs publics et privés intéressés...). La décision rendue le 18 novembre 2024, relative aux forfaits de post-stationnement établis sur la base d'un dispositif de géolocalisation, constitue à cet égard un exemple (CE, *Mme A.*, n° [472912](#)). Le Conseil d'État, pour contribuer à définir les équilibres qu'il retient dans cette décision, a en effet organisé une séance orale d'instruction et sollicité des observations, non seulement du requérant et de la collectivité défenderesse, mais également de la Défenseure des droits, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et des associations de collectivités locales et organisations professionnelles concernées. Et, lorsqu'il ne peut retenir une interprétation facilitatrice sans méconnaître l'esprit ou la lettre de la norme, le Conseil d'État pourra recommander les modifications de texte propres à clarifier ou simplifier le droit, en faisant usage du dispositif de signalement en cours d'élaboration.

Enfin, le souci de la simplification continuera bien sûr à animer le Conseil d'État lorsqu'il examine les projets de nouveaux textes qui lui sont soumis par le Gouvernement ou le Parlement. Comme le prévoyait l'engagement n° 1 de l'étude annuelle 2016, le Conseil d'État doit ainsi continuer à se montrer exigeant en matière de simplification et de qualité du droit, notamment en ce qui concerne le recours à la codification, le contenu des études d'impact et la complexité excessive des textes examinés (*cf. infra partie 1.3. La contribution du Conseil d'État à la simplification du droit*).



1.2. Les suites données aux études

1.2.1. Les suites données aux études annuelles du Conseil d'État

■ L'étude annuelle 2015 : *L'action économique des personnes publiques*

➔ [Consulter l'étude](#)

➔ [Consulter le guide des outils de l'action économique](#)

Dans le cadre de son étude annuelle 2015, consacrée à l'action économique des personnes publiques, le Conseil d'État a proposé l'élaboration d'un guide des outils d'action économique, « *mécanismes génériques utilisables par la personne publique lorsqu'elle élabore, dans un domaine et un contexte donnés, une mesure particulière pour atteindre un objectif microéconomique.* ». Ce guide, destiné à mieux faire connaître aux personnes publiques les différents outils d'action économique à leur disposition et composé de 24 fiches structurées autour de 8 « familles » (fiscalité incitative ; concours financiers ; domanialité ; activités économiques ; entreprises et participations publiques ; législation et réglementation économiques ; déclarations publiques ; accompagnement en matière économique) a fait l'objet d'une actualisation annuelle, mise en ligne en février 2024. Il est consultable sur le site internet du Conseil d'État.

■ L'étude annuelle 2016 : *Simplification et qualité du droit*

➔ [Consulter l'étude](#)

Le Conseil d'État a consacré son étude annuelle de 2016 au thème de la simplification et de la qualité du droit.

Le thème de la simplification des normes et de l'amélioration de leur qualité est un sujet qui préoccupe le Conseil d'État de longue date. En 1991, la 1^{re} étude du Conseil d'État, « *De la sécurité juridique* », visait avant tout la longueur des textes, leur multiplication aussi. Elle a marqué les esprits et contribué à une prise de conscience salutaire avec la formule devenue célèbre : « *Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite* ». En 2006, la 2^e étude sur ce thème, « [Sécurité juridique et complexité du droit](#)³ », tout en creusant le sillon de la sécurité, insistait sur le fond du droit. Elle a mis l'accent sur plusieurs préconisations destinées à enrayer la complexification des normes, et notamment sur l'évaluation préalable des projets

3. Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, La Documentation française, 2006 (Les rapports du Conseil d'État, n° 57).

de loi. Les études d'impact ont ainsi été imposées par la révision constitutionnelle de 2008 et la loi organique de 2009⁴.

Avec l'étude annuelle pour 2016, le terme de simplification est pour la première fois affiché. Sous l'effet de plusieurs facteurs, le droit s'est densifié au détriment de l'efficacité de l'action publique. Le paysage juridique est devenu progressivement plus lourd, moins lisible. Plusieurs préoccupations sont exprimées : le volume de la norme, son instabilité, la difficulté à la comprendre, son inadaptation à la réalité traitée. L'étude souligne qu'une part de cette complexité est irréductible. Outre une certaine culture de la norme, elle tient aussi à la technicité de certaines matières, à l'insertion de notre économie dans la globalisation, à l'ouverture à de nouvelles sources de droit, constitutionnelle, européennes, internationales qui peuvent tendre, sans le vouloir, à complexifier la norme. En outre, la production de normes s'autoalimente avec la nécessité de prendre des mesures d'application pour les rendre effectives. Les producteurs de normes sont de plus en plus nombreux et dispersés. Les types de normes, entre droit dur et droit souple, se sont considérablement diversifiés. La normalisation à l'œuvre au sein des entreprises en est une illustration.

L'étude montrait que les mesures prises au cours des années passées n'avaient pas permis d'enrayer la dégradation de la qualité du droit, rendant urgent un changement profond de culture normative. Pour conforter l'État de droit et maintenir la cohésion sociale, le Conseil d'État a alors fixé trois objectifs majeurs, déclinés en **27 propositions**, pour une nouvelle éthique : responsabiliser les décideurs publics, maîtriser l'emballage de la production normative et faciliter l'application de la norme.

L'étude soulignait également que la politique de simplification devait disposer d'instruments de mesure de la prolifération normative et de son coût, selon trois volets : la mesure de la norme elle-même, la mesure de ses effets, en termes de charge administrative, et la mesure du ressenti de la complexité par les usagers. Pour tirer les conséquences de cette proposition, le Conseil d'État a réalisé une étude en 2018, en lien avec le Secrétariat général pour le Gouvernement, et intitulée « *Mesurer l'inflation normative*⁵ ». Ayant vocation à créer un référentiel objectif de celle-ci, cette étude a abouti à la publication sur le site [Légifrance](#), dans la rubrique « Autour de la loi », d'une synthèse inédite des [statistiques de la norme](#), véritable « *tableau de bord de l'inflation normative*⁶ », mis à jour en mai 2024.

La question de la simplification normative demeure un sujet de préoccupation actuelle. Après le colloque organisé sur ce sujet le 14 octobre 2022⁷, conjointement avec le Conseil national d'évaluation des normes ([CNEN](#)), le Conseil d'État a consacré, le 8 octobre 2024, la première édition de ses [Entretiens « intérieur »](#)⁸ à « *l'ingénierie normative au service de l'État de droit* » avec pour objectif d'examiner de manière pratique, en partant d'exemples concrets, positifs comme négatifs, comment produire

4. S'agissant des projets de lois, l'obligation d'évaluation préalable résulte des [articles 8 à 12](#) de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 pris pour l'application du 3^e alinéa de l'article 39 de la Constitution, introduit par l'[article 15](#) de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

5. Conseil d'État, [Mesurer l'inflation normative](#), étude adoptée par l'assemblée générale le 3 mai 2018.

6. *Ibid.*, p. 7.

7. Conseil d'État, [La simplification normative](#), La Documentation française, 2023 (Droits et débats, n° 39).

8. Cf. *infra* « 2.1.2 Les Entretiens du Conseil d'État ».



une « bonne norme », c'est-à-dire une norme qui atteint dans la durée l'objectif pour lequel elle a été conçue.

Le Conseil d'État s'est également engagé en 2024 dans une démarche complémentaire au travail de la simplification qu'il mène dans ses missions consultatives, à la suite d'une demande d'étude du Premier ministre en date du 20 mars 2024, en conduisant une série de travaux sous forme « d'ateliers » avec les acteurs concernés. Dans ce cadre nouveau, ces travaux permettent d'aborder globalement et concrètement un pan de législation ou de réglementation. Des chantiers ont ainsi été menés courant 2024 sur le droit des procédures collectives, le régime des nullités en droit des sociétés et le bilan des mesures de simplification prises pendant la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 (*cf. supra* partie 1.1.3).

L'étude annuelle 2016 demeure en outre une référence pour les travaux menés par le Parlement afin de simplifier le droit français. Divers rapports d'information, dont il a été dressé la liste dans le rapport d'activité du Conseil d'État 2024 auquel il est renvoyé, y font référence en 2023 et 2024. Le dernier de ces rapports « *Rendre des heures aux Français : 14 mesures pour simplifier la vie des entreprises*⁹ » a été remis par plusieurs parlementaires le 15 février 2024 au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, et à la ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du tourisme et de la consommation¹⁰. Ce [rapport](#) s'inscrit dans le cadre du chantier de la simplification des règles applicables aux entreprises lancé le 15 novembre 2023 et qui a abouti au dépôt d'un [projet de loi](#) de simplification de la vie économique, adopté le 22 octobre 2024 en première lecture par le Sénat¹¹. Le texte, qui contient 26 mesures de simplification très diverses à destination des entreprises, poursuit trois objectifs : réduire radicalement la charge engendrée par les démarches administratives, revoir la relation entre l'administration et les entreprises et rationaliser la norme.

Dans cette même optique d'allègement du « carcan normatif » pesant sur les entreprises, le Sénat a également adopté le 26 mars 2024 en première lecture, une [proposition de loi](#) visant à rendre obligatoires les « tests PME »¹². Le texte entend créer un Haut Conseil à la simplification pour les entreprises, commission administrative consultative rattachée au Premier ministre, dont le président serait désigné en Conseil des ministres et qui serait composée de représentants des entreprises et du Parlement, ainsi que d'un membre du Conseil d'État. Le président du Haut Conseil serait chargé de faire la promotion en interministériel des méthodes d'évaluation préalable aux initiatives législatives ou réglementaires ainsi que des modes alternatifs à la réglementation et d'animer un réseau de correspondants à la simplification des normes applicables aux entreprises dans les administrations centrales. Le Haut

9. P. Bolo, N. Havet, A. Izard, L. Margueritte et A.-C. Violland, *Rendre des heures aux Français - 14 mesures pour simplifier la vie des entreprises*, rapport parlementaire du 15 février 2024.

10. MINEFIN, [\[Vidéo\] Remise du rapport sur le projet de loi simplification](#), 4 avril 2024, disponible sur le site internet du ministère.

11. MINEFIN, *Projet de loi de simplification de la vie économique*, Conseil des ministres du 24 avril 2024.

12. Sénat, *Proposition de loi rendant obligatoires les « tests PME » et créant un dispositif « Impact Entreprises »*, déposée le 12 décembre 2023 (S., n° 192 2023-2024) et adopté par le Sénat en 1^{re} lecture le 26 mars 2024 (S., n° 96 2023-2024).

Conseil à la simplification pour les entreprises se verrait confier plusieurs missions. En amont de la production des normes, il serait associé par le Gouvernement et devrait rendre des avis sur trois types de projets de texte ayant un impact technique, administratif ou financier sur les entreprises : projets de loi, assortis de leur étude d'impact ; projets de texte réglementaire ; projets d'acte de l'Union européenne. En outre, le Haut Conseil pourrait être consulté par le président du Sénat ou de l'Assemblée nationale sur les propositions de loi impactant les entreprises ou pourrait se saisir lui-même de tout projet de norme technique. La proposition de loi prévoit que les avis rendus sur ces projets ou propositions devraient comporter obligatoirement un « test PME », défini comme « l'analyse de l'impact attendu des normes concernées sur les petites et moyennes entreprises ». Dans ces avis, le Haut Conseil pourrait proposer une application différenciée dans le temps, selon les catégories d'entreprises, des nouvelles normes envisagées. Le Haut Conseil devrait également alerter sur la surtransposition de normes européennes dans le droit français. En aval de la production des normes, le Haut Conseil serait chargé de leur évaluation à la demande du Gouvernement ou des commissions permanentes du Parlement ou de sa propre initiative. À cette occasion, il pourrait proposer des mesures d'adaptation des normes en vigueur ainsi que leur simplification et l'abrogation de normes devenues obsolètes. La proposition de loi a été à nouveau transmise par le Sénat à l'Assemblée nationale, suite à sa dissolution, le 23 juillet 2024.

■ L'étude annuelle 2017 : Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »

➡ [Consulter l'étude](#)

Après une première étude en 1997 consacrée à « [Internet et aux réseaux numériques](#) » et l'étude annuelle de 2014 sur « [Le numérique et les droits fondamentaux](#) », le Conseil d'État a poursuivi sa réflexion sur les développements du numérique dans son étude pour 2017 intitulée « *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'ubérisation* ».

Le Conseil d'État formule **21 propositions** invitant à une régulation globale au niveau européen par l'adoption d'un « paquet européen » sur l'innovation technologique et les droits fondamentaux, à adapter le cadre juridique interne pour accompagner l'économie des plateformes et à adapter l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics aux dynamiques sociétales de l'« ubérisation ».

Cette réflexion s'est poursuivie en 2022 avec l'étude annuelle sur les réseaux sociaux. Il est ainsi renvoyé au suivi de cette étude (*cf. infra*) s'agissant, de façon générale, du droit interne tendant à réguler les plateformes et, plus particulièrement, de la mise en œuvre du *Digital Markets Act* (DMA)¹³, règlement européen sur les marchés numériques visant à lutter contre les pratiques anticoncurrentielles des grandes plateformes numériques, progressivement applicable depuis le 2 mai 2023 et totalement en vigueur depuis le 6 mars 2024, et de l'entrée en vigueur du *Digital Services*

13. [Règlement \(UE\) 2022/1925](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (règlement sur les marchés numériques).



Act (DSA)¹⁴, règlement européen sur les services numériques, entré en vigueur le 25 août 2023 et applicable à l'ensemble des plateformes depuis le 17 février 2024, afin de garantir une meilleure protection des internautes européens contre les contenus illicites, dangereux et préjudiciables en encadrant les activités des grandes plateformes numériques.

En outre, le Conseil et le Parlement européens ont adopté, le 14 octobre 2024, la [directive \(UE\) 2024/2831](#) visant à améliorer les conditions de travail des travailleurs des plateformes. Ce texte vise à remédier aux cas de classification erronée des travailleurs des plateformes et à faciliter leur requalification en travailleurs salariés. L'objectif de la directive est aussi de réglementer la gestion algorithmique afin que les travailleurs soient informés de l'utilisation de systèmes de surveillance ou de prise de décision automatisés.

Le [règlement européen sur la liberté des médias](#)¹⁵, dont l'essentiel des dispositions entrera en vigueur le 8 août 2025, contient un volet destiné à protéger la liberté de la presse de l'arbitraire des grandes plateformes. Lorsqu'une plateforme a l'intention de supprimer ou de restreindre le contenu de médias indépendants, elle devra lui communiquer un exposé des motifs et lui donner la possibilité de répondre dans un délai de 24 heures. Par ailleurs, et en l'absence de solution amiable, les médias concernés pourront avoir recours à la médiation ou au règlement extrajudiciaire des litiges et demander au comité européen pour les services de médias (nouveau comité composé de régulateurs nationaux) d'émettre un avis, y compris le cas échéant, des mesures recommandées pour la plateforme en ligne.

Enfin, dans lignée de la **proposition n°4** relative à la nécessité de consacrer les principes de loyauté et de responsabilité du fonctionnement des algorithmes qui invitait à mettre en place, pour toute intelligence artificielle, un « bouton Asimov » et une « porte Asimov » – le premier permettant de geler son fonctionnement ou de l'annihiler, et le second d'autoriser dans des hypothèses limitées l'accès des services de sécurité et de renseignement au système et aux informations qui y sont traitées – quelques-uns des « big tech », parmi lesquels Amazon, Google, Meta, Microsoft, OpenAI et Samsung, ont pris l'engagement lors d'un sommet sur l'intelligence artificielle tenu en Grande-Bretagne en mai 2024, d'intégrer un « bouton d'arrêt d'urgence » dans leurs intelligences artificielles, ce qui leur permettrait d'éteindre ces systèmes en cas de nécessité.

■ L'étude annuelle 2018 : *La citoyenneté, être (un) citoyen aujourd'hui*

➞ [Consulter l'étude](#)

L'étude insistait sur la nécessité de « *consolider la laïcité pour préserver le sentiment général d'appartenance à la citoyenneté française* » et elle préconisait l'organisation

14. [Règlement \(UE\) 2022/2065](#) du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques).

15. [Règlement \(UE\) 2024/1083](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE (règlement européen sur la liberté des médias).

d'une « *pédagogie volontariste de la laïcité destinée à rétablir, dans toute la mesure du possible, la sérénité de l'application de ce volet sensible de la citoyenneté française* ».

Après [la loi n° 2021-1109](#) du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, la création du Comité interministériel de la laïcité (CIL) par le [décret n° 2021-716](#) du 4 juin 2021, et le [décret n° 2022-199](#) du 18 février 2022 relatif au contrat d'engagement jeune, diverses dispositions sont intervenues en 2023 afin de favoriser le respect du principe de laïcité dans les établissements scolaires dans un contexte où les signalements d'atteintes à la laïcité ont nettement augmenté au cours de l'année scolaire 2022/2023. Il est renvoyé au suivi de l'étude du rapport d'activité du Conseil d'État 2024 pour le détail des textes intervenus en 2023.

L'année 2024 a également été marquée en France par plusieurs textes législatifs ou réglementaires ainsi que diverses initiatives ou événements qui répondent à une ou plusieurs propositions de l'étude.

Répondant à la **proposition n° 2** de l'étude tendant à « *engager un programme de revalorisation du statut et du rôle des élus territoriaux destiné notamment à compléter le statut des élus territoriaux pour faciliter la conciliation de l'exercice des mandats avec la vie professionnelle* », une [proposition de loi](#) portant création d'un statut de l'élu local a été déposée le 18 janvier 2024 au Sénat et adoptée en première lecture le 7 mars 2024¹⁶. Il s'agit de favoriser l'engagement local, d'améliorer les indemnités et les conditions d'exercice des mandats et de faciliter la reconversion des élus. Le texte prévoit notamment des dispositions visant à concilier l'exercice du mandat et la poursuite d'une activité professionnelle : recours aux autorisations d'absence facilité et étendu pour les élus municipaux (cérémonies publiques, situations de crise...), hausse du plafond de remboursement des pertes de revenus subies pour absences légales par les conseillers municipaux ne bénéficiant pas d'indemnités de fonction, assimilation des temps d'absence de l'élu à une durée de travail effective pour l'octroi des avantages sociaux. Pour limiter les risques pénaux qui pèsent sur les élus locaux, le texte clarifie le délit de prise illégale d'intérêt. Il est notamment précisé qu'un intérêt public ne peut pas être constitutif de cette infraction. Il prévoit également plusieurs mesures visant également à mieux concilier mandat et vie personnelle. La proposition de loi a été à nouveau transmise par le Sénat à l'Assemblée nationale, suite à sa dissolution, le 23 juillet 2024. En parallèle, une autre [proposition de loi](#) portant réforme du statut de l'élu local a été déposée le 17 septembre 2024 à l'Assemblée nationale¹⁷ comportant également des dispositions visant à renforcer l'attractivité des fonctions d'élu local et à mieux concilier le mandat avec la vie professionnelle et personnelle.

En lien avec la **proposition n° 15** tendant à évaluer régulièrement les résultats des politiques engagées en faveur de la maîtrise de la langue française, dans le système éducatif comme dans la formation des étrangers en parcours d'intégration civique et

16. Sénat, *Proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local*, déposée le 18 janvier 2024 (S., n° 263 2023-2024) et adoptée par le Sénat en 1^{re} lecture le 7 mars 2024 (S., n° 78 2023-2024), texte transmis à l'Assemblée nationale le 8 mars 2024 (AN, 16^e lég., n° 2313) et le 23 juillet 2024 (AN, 17^e lég., n° 136).

17. Assemblée nationale, *Proposition de loi portant réforme de l'élu local*, déposée le 17 septembre 2024 (AN, 17^e lég., n° 207).



des candidats à la naturalisation, la [loi n° 2024-42](#) du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration a relevé le niveau minimal de français exigé dans le cadre du parcours personnalisé d'intégration républicaine prévu à l'article [L. 413-2](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, pour l'octroi d'une carte de résident et pour la [naturalisation](#). Ces mesures seront applicables après décret, au plus tard début 2026. Les obligations des employeurs en matière de formation au français de leurs salariés étrangers ont également été renforcées. Le niveau minimal exigé de connaissance de la langue française a été fixé par le décret [n° 2024-1245](#) du 30 décembre 2024 relatif aux modalités de réalisation des actions de formation de français langue étrangère à destination des salariés allophones¹⁸.

Plusieurs textes en cours d'examen et événements s'inscrivent dans la continuité de **proposition n° 12** de l'étude tendant à « *Construire, autour du futur service national universel, un cadre juridique cohérent pour les différentes formes d'engagement citoyen* » et à la **proposition n° 14** visant à « *Améliorer les outils d'incitation à l'engagement et faciliter les initiatives civiques* ».

La [proposition de loi](#) tendant à renforcer la culture citoyenne déposée au Sénat le 16 mars 2023 et adoptée en première lecture le 23 novembre 2023¹⁹ ainsi que la [proposition de loi](#) visant à renforcer le service civique déposée au Sénat le 11 mai 2023 et adoptée en première lecture le 10 avril 2024²⁰, ont été à nouveau transmises par le Sénat à l'Assemblée nationale, suite à sa dissolution, le 23 juillet 2024. La proposition de loi vise à redynamiser la culture citoyenne et à renforcer la formation des futurs citoyens. Elle traite notamment du contenu de l'enseignement moral et civique et de la journée défense et citoyenneté (JDC). La proposition de loi sur le service civique prévoit, quant à elle, d'ancrer davantage le service civique dans les parcours des jeunes. Le texte permet, à titre expérimental pour trois ans, d'étendre le service civique aux jeunes de 25 à 27 ans. Il s'agit d'inciter les jeunes à s'engager et de faciliter leur intégration ultérieure dans une formation ou un emploi, plutôt que de s'installer dans des situations précaires, voire de dépendre du revenu de solidarité active (RSA). Le nombre de jours de formation civique et citoyenne obligatoire serait fixé à trois jours minimum (contre deux jours aujourd'hui) et ils seraient obligatoirement réalisés par des organismes spécifiquement agréés.

Dans un [rapport](#)²¹ publié le 13 septembre 2024 sur le service national universel (SNU), cinq ans après sa mise en place en 2019, la Cour des comptes met en évidence une

18. Niveau égal ou supérieur au niveau A2 du cadre européen commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe tel qu'adopté par le comité des ministres du Conseil de l'Europe dans sa recommandation [CM/ Rec \(2008\) 7](#) du 2 juillet 2008 (article [D. 6321-1](#) du code du travail).

19. Sénat, *Proposition de loi tendant à renforcer la culture citoyenne*, déposée le 16 mars 2023 (S., n° 437 2023-2024) et adoptée par le Sénat en 1^{re} lecture le 23 novembre 2024 (S., n° 25 2023-2024), texte transmis à l'Assemblée nationale le 23 novembre 2023 (AN, 16^e lég., n° 1919) et le 23 juillet 2024 (AN, 17^e lég., n° 5124).

20. Sénat, *Proposition de loi visant à renforcer le service civique*, déposée le 11 mai 2023 (S., n° 600 2022-2023) et adoptée par le Sénat en 1^{re} lecture le 10 avril 2024 (S., n° 115 2023-2024), texte transmis à l'Assemblée nationale le 11 avril 2024 (AN, 16^e lég., n° 2470) et le 23 juillet 2024 (AN, 17^e lég., n° 142).

21. C. comptes, *Service national universel – Un premier bilan, cinq années après son lancement*, rapport, septembre 2024.

série d'obstacles qui se heurtent à l'objectif d'une généralisation du dispositif pour toute une classe d'âge (quelque 800 000 jeunes gens par an) à l'horizon 2026-2027.

À l'occasion de ses [vœux aux armées](#) le 20 janvier 2025, le Président de la République a appelé à une nouvelle forme d'engagement pour la jeunesse et à la rénovation de la journée de défense et de citoyenneté sans pour autant rétablir le Service national obligatoire. À l'horizon, l'objectif serait de constituer les forces de la réserve professionnelle qui, en 2030, devrait compter 80 000 hommes en donnant aux 800 000 jeunes qui s'y présentent chaque année « *le choix de servir* » et d'être, si besoin, « *employés en renfort des armées* ».

Plusieurs événements ou initiatives s'inscrivent dans la continuité des **propositions n°s 3 et 18** de l'étude en ce qu'elles visent à encourager la participation citoyenne, notamment sous forme numérique, à l'action publique et à l'évaluation des politiques publiques. L'étude encourage notamment le développement de l'écosystème des *civic tech* par des initiatives de l'État et des collectivités locales.

Du 2 septembre au 4 octobre 2024, a été organisée la troisième campagne de participation citoyenne des juridictions financières – Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) – durant laquelle les citoyens peuvent proposer des thèmes de contrôle et d'enquête à ces dernières via une plateforme dédiée (cf. *infra* le suivi de l'étude « *L'évaluation des politiques publiques* »).

En mars 2024, un [guide](#) destiné aux administrations pour associer les citoyens à la conception et la mise en œuvre de l'action publique a été mis en ligne sur le site de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

Dans le domaine précis des politiques sociales, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a publié le 9 avril 2024 un rapport sur « [La participation citoyenne dans les politiques de solidarité](#) ». Il dresse un état des lieux des pratiques de [la participation citoyenne](#) dans la lutte contre la pauvreté et l'accompagnement du handicap et du grand âge.

Le Conseil de l'Europe lance l'année européenne de l'éducation à la citoyenneté numérique 2025 pour donner un nouvel élan au développement et à la promotion de l'éducation à la citoyenneté numérique dans tous les États membres. La conférence de lancement des 23 et 24 janvier a rassemblé des décideurs politiques, des éducateurs, des experts et d'autres parties prenantes de toute l'Europe afin de présenter le travail du Conseil de l'Europe depuis le lancement du projet intergouvernemental en 2016 et de préparer l'élaboration d'une feuille de route pour l'avenir de l'éducation à la citoyenneté numérique avec pour objectif de donner aux apprenants de tous âges les moyens de surmonter les défis du numérique et parvenir à exploiter les avantages offerts par les nouvelles technologies numériques. Cet objectif peut être mis en lien avec la **proposition n° 17** de l'étude qui encourage la concertation avec les opérateurs des réseaux sociaux et des principales plateformes numériques afin de les associer à la promotion des projets civiques et à la valorisation de la citoyenneté.

L'étude encourage dans sa **proposition n° 11** la diffusion et l'utilisation des outils disponibles permettant d'organiser une pédagogie volontariste de la laïcité.



Dans cette optique pédagogique est paru, en décembre 2023, le premier guide de la [laïcité](#) dans la fonction publique consultable en ligne et conçu par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) comme un outil de référence à destination des encadrants et des services en charge des ressources humaines. Il comporte une présentation synthétique des fondements et des composantes du principe de laïcité et de ses implications pour le fonctionnement de la fonction publique ainsi que des cas pratiques répondant aux problématiques les plus fréquemment rencontrées.

Le 9 décembre 2024, à l'occasion de la journée nationale de la laïcité et des 20 ans de la publication de son étude intitulée « [Un siècle de laïcité](#) », le Conseil d'État a organisé, à destination des membres, magistrats et agents de la juridiction administrative, une conférence consacrée à l'application du principe de laïcité par la juridiction administrative au cours de ces vingt dernières années. Cette conférence est revenue sur les évolutions marquantes de la jurisprudence du point de vue de différents acteurs juridictionnels ainsi que sur les contributions des sections administratives dans ce domaine. Le regard des cours européennes a également été abordé.

À cette occasion, a également été élaboré par le centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État (CRDJ), en charge de l'élaboration et de la diffusion de la jurisprudence administrative, un document intitulé « [Le juge administratif et l'application du principe de laïcité](#) ». Ce dossier, dédié à la jurisprudence la plus récente des juridictions administratives dans ce domaine, est public et consultable en ligne sur le site du Conseil d'État.

Deux propositions de loi ont par ailleurs été déposées à l'Assemblée nationale le 29 octobre 2024, la première, vise à instaurer une cérémonie de la laïcité dans les établissements scolaires (AN, 17^e lég., [n° 493](#)) et, la seconde à renforcer le principe de laïcité dans les compétitions sportives en interdisant le port de tenues ou de signes ostensiblement religieux (AN, 17^e lég., [n° 509](#)). La [proposition de loi](#) pour une école de la liberté, de l'égalité des chances et de la laïcité, déposée au Sénat le 8 février 2023 et adoptée en première lecture le 11 avril 2023, a, quant à elle, été à nouveau transmise à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2024²².

■ L'étude annuelle 2019 : *Le sport : quelle politique publique ?*

➞ [Consulter l'étude](#)

Le Conseil d'État a consacré son étude annuelle de 2019 à la politique publique du sport, politique large et transversale, au carrefour de plusieurs autres politiques publiques (économie, santé publique, intégration, citoyenneté, cohésion sociale, urbanisme et aménagement du territoire). Il a formulé de nombreuses propositions autour de trois axes : rassembler et responsabiliser les acteurs de la politique publique

22. Sénat, *Proposition de loi pour une école de la liberté, de l'égalité des chances et de la laïcité*, déposée le 8 février 2023 (S., n° 320 rectifié 2022-2023) et adoptée par le Sénat en 1^{re} lecture le 11 avril 2024 (S., n° 91 2023-2024), texte transmis à l'Assemblée nationale, le 12 avril 2024 (AN, 16^e lég., n° 1081) et le 23 juillet 2024 (AN, 17^e lég., n° 111).

du sport ; démocratiser les activités physiques et sportives pour répondre aux besoins sanitaires, éducatifs et culturels ; garantir l'unité du sport et réguler son économie.

La France a fait de la promotion de l'activité physique et sportive la Grande cause nationale ([GCN](#)) pour 2024. Profitant de l'élan suscité par la préparation des [Jeux olympiques et paralympiques](#) (JOP) l'année a été rythmée en amont des jeux par divers événements autour de trois objectifs : mettre le sport au cœur des politiques publiques, de l'interministérialité et du pacte républicain ; mobiliser les acteurs du sport et toutes les forces vives du pays pour valoriser la place du sport en France ; inciter les Français à faire davantage d'activité physique et sportive. Ont ainsi été organisées au premier semestre 2024 dans toute la France des journées « [Pour une France en forme](#) », une Grande dictée du sport, une Grande collecte du sport, pour récupérer les accessoires sportifs inutilisés pour les confier à des associations caritatives, la promotion de la pratique sportive dans les établissements scolaires par l'Équipe de France des 30 minutes d'activité physique quotidienne, composée de personnalités et de 150 sportifs de haut niveau ainsi que de différents tours, ateliers, semaines, journées ou salons à destination de tous les publics (jeunes, seniors, personnes souffrant de handicap ou atteintes de pathologies physiques ou mentales, etc.) et faisant appel à de nombreuses pratiques sportives. Ils ont donné lieu à une large campagne de communication sur les réseaux sociaux notamment ceux du ministère des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques pour en assurer la diffusion auprès du plus grand nombre.

Les actions en faveur de la jeunesse se sont multipliées, avec notamment la généralisation des 30 minutes d'activité physique quotidienne à l'école primaire, l'instauration de 2 heures supplémentaires de sport par semaine²³ pour les collégiens, dispositif recentré en novembre 2024 sur les seuls collèges classés en « réseau d'éducation prioritaire ». Le 8 avril 2024, l'[Alliance pour l'inclusion par le sport](#) a également été lancée pour structurer la coopération à cette fin entre les services de l'État, les élus et la société civile autour d'un trio d'ambassadeurs et de moyens portés par notamment l'[Agence nationale du sport](#) et France Travail créée le 24 avril 2019²⁴. Après la mise en ligne de la plateforme sport et inclusion, l'Agence nationale du sport a également lancé en septembre 2024 la plateforme « *Les clubs sportifs engagés* » destinée à faire du sport un levier d'insertion professionnelle pour les personnes éloignées de l'emploi.

Ces actions s'inscrivent dans le premier axe des propositions de l'étude « *Rassembler et responsabiliser les acteurs de la politique publique du sport* » ainsi que dans le deuxième « *Démocratiser les activités physiques et sportives pour répondre aux besoins sanitaires, éducatifs et culturels* », en répondant plus particulièrement,

23. MENJS, *Déploiement du dispositif Deux heures d'activité physique et sportive en plus par semaine au collège – Rentrée scolaire 2024*, [instruction ministérielle](#) (SPOV2428555J), adressée le 22 octobre 2024 aux recteurs et rectrices de région académique ainsi qu'aux directeurs et directrices académiques des services de l'éducation nationale (BO ENJS du 7 nov. 2024). Le dispositif est perçu encore comme complexe à mettre en œuvre et sa généralisation à l'ensemble des 7 000 collèges n'apparaît pas soutenable.

24. Créée par [arrêté ministériel](#), puis par la [loi n° 2019-812](#) du 1^{er} août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, sous la forme d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) et qui a remplacé le Centre National de Développement du Sport (CNDS).



dans le prolongement de la loi du 2 mars 2022, à la **proposition n° 14** tendant à « Mobiliser tous les acteurs intéressés pour développer le sport santé en s'appuyant sur la dynamique des JOP 2024 : diffuser très largement les connaissances relatives à l'impact de la pratique fréquente et régulière d'activités physiques et sportives adaptées sur la santé, favoriser une action coordonnée et complémentaire des professions médicales, paramédicales et sportives, inscrire dans le socle des études médicales l'usage des activités physiques et sportives à des fins de prévention et de thérapie » ainsi qu'à la **proposition n° 15** visant à « Recenser, soutenir et étendre les actions innovantes utilisant le sport à des fins d'insertion et d'émancipation. Faire appel aux sportifs de haut niveau pour parrainer des actions d'insertion sociale et professionnelle par le sport. ».

L'année 2024 a également été marquée en France par plusieurs textes législatifs ou réglementaires qui s'inscrivent dans le prolongement de l'étude, notamment pour l'organisation ou dans les suites des [Jeux Olympiques et Paralympiques](#).

Le [décret n° 2024-431](#) du 14 mai 2024 porte application de l'article [L. 211-11-1](#) du code de la sécurité intérieure (CSI) à la sécurisation de la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques de 2024. L'article L. 211-11-1 du code de la sécurité intérieure impose au pouvoir réglementaire la désignation des établissements et installations qui accueillent un grand événement et dont l'accès est soumis à autorisation. Ces dispositions excluent, en principe, que soient 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. Saisi de sa légalité, le Conseil d'État a, par une décision du 1^{er} juillet 2024²⁵, jugé que dans le cas très particulier de la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques de 2024, 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, l'événement présentant un « caractère exceptionnel et sans précédent » en raison de sa nature, de sa visibilité internationale, du risque particulier qu'implique notamment la présence de chefs d'État et de gouvernement, de l'ampleur attendue de sa fréquentation et de la configuration des lieux qui l'accueillent. Il a toutefois précisé qu'il appartenait à l'autorité administrative compétente, s'il apparaît que le comportement ou les agissements d'une personne souhaitant accéder, à un titre autre que celui de spectateur, au périmètre défini par le décret, pourrait être de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'État, de prendre, le cas échéant, des mesures de police administrative sur le fondement des textes l'y autorisant, notamment celles prévues au titre II du livre II du CSI, ou, si les conditions sont remplies, d'engager une procédure judiciaire. Il a conclu que, sous cette condition et eu égard aux enjeux et aux risques liés à l'organisation de la cérémonie d'ouverture des Jeux olympiques de 2024, le décret n° 2024-431, qui, par ailleurs, ne prévoit aucune mesure privative de liberté au sens de l'[article 66](#) de la Constitution, ne portait 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.

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

Le [décret n° 2024-932](#) du 14 octobre 2024 procède à la création d'une Délégation interministérielle aux Jeux olympiques et paralympiques ([DIJOP](#)) chargée notamment de clôturer les dossiers liés aux JOP 2024, de piloter la création du comité d'organisation des JOP 2030 et de la société de livraison des ouvrages olympiques 2030 et de coordonner les activités des administrations et des établissements publics nationaux concourant à l'organisation des JOP 2030.

Une [proposition de loi](#) *Pour un héritage vivant des Jeux olympiques et paralympiques : mesures de soutien aux bénévoles des clubs sportifs, artisans au quotidien du «sport pour tous»* » a été déposée le 15 octobre 2024 à l'Assemblée nationale (AN, 17^e lég., n° 332).

Le [décret n° 2024-500](#) du 31 mai 2024 reconduit pour la saison 2024-2025 le « Pass'Sport », dispositif, déployé en 2021 dans le cadre du plan égalité des chances, reconduit et étendu en 2022 et 2023, par lequel l'État verse une aide financière d'un montant forfaitaire de 50 euros aux personnes éligibles qui prennent une licence sportive auprès d'associations et structures définies à l'[article 3](#) du décret. Les modalités de sa mise en œuvre restent inchangées : l'aide est disponible pour les enfants de 6 à 17 ans dont les familles perçoivent l'allocation de rentrée scolaire (ARS), les bénéficiaires de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) de 16 à 30 ans, mais aussi les étudiants jusqu'à 28 ans qui bénéficient d'une bourse sur critères sociaux ou d'une aide annuelle sous conditions de ressources. L'extension croissante et la reconduction du dispositif contribue aux objectifs de démocratisation du sport et de relance du mouvement sportif amateur touché par les effets de la crise sanitaire.

En réponse à la **proposition n° 13** de l'étude « *Simplifier la réglementation des diplômes d'encadrement des activités sportives afin d'offrir aux éducateurs sportifs des parcours professionnels attractifs et de valoriser et développer les emplois concernés* », a été poursuivie en 2024 la réforme des diplômes professionnels Jeunesse et Sports. À l'objectif initial de faciliter les passerelles entre les diplômes et les métiers s'est ajouté celui de rationaliser le nombre de diplômes de la branche Jeunesse, Éducation populaire et Sports (JEPS). Le [décret n° 2024-427](#) du 10 mai 2024 actualise des dispositions générales et communes relatives aux certificats professionnel (CPJEPS), brevet professionnel, diplôme d'État (DEJEPS) et diplôme d'État supérieur (DESJEPS) de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport et à leurs certificats complémentaires. Le décret n° 2024-419 du 6 mai 2024 crée un certificat d'aptitude à l'encadrement en sécurité de l'activité physique ou sportive (articles [R. 212-1](#) et [R. 212-86](#) du code du sport). L'[arrêté du 10 mai 2024](#) crée un certificat complémentaire « encadrer des activités de sport automobile de loisir ou émergentes » associé à certaines mentions ou options du BPJEPS spécialité « sport automobile » (mentions « perfectionnement du pilotage », « circuit », « rallye » et « karting ») ou spécialité « éducateur sportif » (option A « perfectionnement au pilotage » et option B « karting » de la mention « sport automobile »). Enfin, le [décret n° 2024-979](#) du 6 novembre 2024 vient compléter ces dispositions en modifiant le régime des diplômes professionnels intervenant dans le champ de l'animation et du sport (certificat professionnel, brevet professionnel, diplôme d'État et diplôme d'État



supérieur de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport) afin de permettre leur délivrance en blocs de compétences.

La loi [n° 2024-201](#) du 8 mars 2024 visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport répond, quant à elle, à la **proposition de l'étude n° 12** « *Rendre systématique le contrôle, par l'intermédiaire des services de l'État, de l'honorabilité des éducateurs sportifs bénévoles, sur le modèle de la procédure applicable aux éducateurs rémunérés. Sensibiliser les fédérations sportives à la nécessité de signaler les comportements de radicalisation.* » Elle renforce le contrôle de l'honorabilité des éducateurs sportifs. Elle transpose dans le champ sportif les dispositions applicables aux acteurs du secteur social et médico-social issues de la [loi « Taquet »](#) du 7 février 2022 relative à la protection des enfants et mentionnées à l'article [L. 133-6](#) du code de l'action sociale et des familles. Ce contrôle consiste dans la consultation systématique, par les autorités administratives du bulletin n° 2 du casier judiciaire (B2) ainsi que du fichier des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes ([Fijais](#)), fichier qui recense les personnes condamnées ou mises en cause pour certaines infractions sexuelles ou violentes, à partir de l'âge de 13 ans. Par exception au principe de réhabilitation pénale, l'inscription d'une condamnation au Fijais, même si celle-ci n'est plus inscrite sur le B2, entraînera l'interdiction d'exercer. Quand certaines condamnations peuvent être effacées du B2 six mois après la date de condamnation à la demande de la personne condamnée, elles restent inscrites au Fijais au minimum 20 ans (10 ans lorsque l'auteur est mineur au moment des faits). De plus, une interdiction d'exercer pourra être appliquée lorsqu'une personne a été condamnée à l'étranger pour des faits qui entraîneraient en France une interdiction d'exercer. De nombreux éducateurs sportifs, notamment bénévoles, pouvant rester en poste de nombreuses années au sein d'un même club, le principe d'une annualité du contrôle de l'honorabilité est inscrit dans la loi. Cette annualité est facilitée par l'obligation faite aux clubs de relever l'identité complète de toutes les personnes susceptibles d'intervenir auprès d'enfants afin d'obtenir une licence sportive. La loi instaure également l'obligation pour les dirigeants de clubs sportifs de signaler aux services de l'État les comportements à risques des éducateurs qu'ils emploient ou de toute personne en contact avec des enfants présentant un danger. Pour les sénateurs à l'origine de cette mesure, un tel signalement administratif, en parallèle de l'action judiciaire, est essentiel pour protéger le plus rapidement possible les sportifs. Enfin, la loi crée une mesure administrative spécifique applicable aux dirigeants de clubs sportifs. Une interdiction temporaire ou définitive d'exercer pourra être prononcée contre un dirigeant de club dans trois cas : lorsqu'il représente lui-même un danger pour la sécurité et la santé physique ou morale des pratiquants du club ; lorsqu'il emploie une personne ne respectant pas les conditions d'honorabilité ou un éducateur sportif interdit d'exercer, lorsqu'il ne signale pas à l'administration des comportements à risques d'un éducateur sportif au sein de son club. Le non-respect de cette interdiction de diriger sera puni d'un an de prison et de 15 000 euros d'amende.



■ L'étude annuelle 2020 : Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques

➞ [Consulter l'étude](#)

Le Conseil d'État a souligné le rôle essentiel joué par l'évaluation dans ses travaux relatifs à l'enquête publique²⁶, à la sécurité juridique (2006), à la simplification et la qualité du droit (2016)²⁷, à la citoyenneté (2018)²⁸ ou à l'expérimentation (2019)²⁹. Par son étude annuelle pour 2020 « Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques », il a entendu lui consacrer sa réflexion, non plus de manière incidente, mais en quelque sorte afin d'« évaluer l'évaluation » des politiques publiques³⁰.

Cette étude du Conseil d'État dresse un panorama de l'ensemble des enjeux en retenant une approche englobante de l'évaluation qui peut intervenir en amont (*ex ante*) comme en aval (*ex post*) des politiques publiques, ainsi qu'au cours de leur mise en œuvre (*in itinere*), tant dans la sphère étatique que dans la sphère locale. Analysant de nombreux exemples concrets, elle identifie les points clés de la conduite des évaluations, de leur utilisation par les autorités publiques et de leur appropriation par les citoyens et l'ensemble des parties prenantes concernées. Elle souligne que l'évaluation des politiques publiques est, bien plus qu'un sujet managérial, un vecteur de consolidation du débat démocratique et un outil indispensable pour lutter contre la défiance des citoyens à l'égard de la conduite des affaires publiques.

Dans cette étude, le Conseil d'État formule vingt propositions destinées à renforcer le cycle vertueux de l'évaluation et qui s'articulent autour de trois priorités, pour renforcer les synergies entre l'administration et la recherche, mieux programmer les travaux évaluatifs, garantir leur crédibilité auprès des citoyens et en tirer des éléments utiles à la délibération et à l'action publique.

L'étude a été publiée au cours de la crise sanitaire dont la gestion publique a précisément donné lieu à diverses missions d'évaluation³¹. L'étude 2021 sur les états d'urgence a ensuite recommandé l'évaluation des textes adoptés durant cette période³². Dans le cadre de la réalisation de l'étude annuelle 2023 sur le « *dernier kilomètre de l'action publique* », le Conseil d'État a procédé à une analyse exhaustive de la production normative qui lui a été soumise durant la crise sanitaire afin

26. L. Fougère, « La réforme de l'enquête publique », in Conseil d'État, *Rapport 1983-1984*, La Documentation française, 1984, (Études et documents, n° 35), p. 95.

27. Il s'agit des rapports ou études annuelles de 1991 « *De la sécurité juridique* », 2006 « [Sécurité juridique et complexité du droit](#) », 2011 « [Consulter autrement. Participer effectivement](#) », 2013 « [Le droit souple](#) » et 2016 « [Simplification et qualité du droit](#) ».

28. Conseil d'État, *La citoyenneté. Être (un) citoyen aujourd'hui*, Paris, La Documentation française, 2018, (Les rapports du Conseil d'État, n° 69), p. 77 et suivantes, notamment p. 83 à 86.

29. Conseil d'État, *Rapport public 1996, Sur le principe d'égalité*, Paris, La Documentation française, 1997 (Études et documents, n° 48), p. 51 et suivantes ; Conseil d'État, [Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?](#), Paris, La Documentation française, 2019 (Les études du Conseil d'État).

30. Conseil d'État, *Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Documentation française, 2020 (Les rapports du Conseil d'État, n° 71).

31. Évaluations *in itinere* ([rapport Lizurey](#)) et *ex post* ([rapport de la mission Pittet](#)).

32. Conseil d'État, [Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes](#), Paris, La Documentation française, 2020 (Les rapports du Conseil d'État, n° 72).



d'identifier les pistes de simplification susceptibles d'être pérennisées. L'étude rend compte de ce travail de recensement et d'analyse de l'ensemble des textes examinés par le Conseil d'État et invite le Gouvernement à poursuivre cet exercice au niveau interministériel.

Dans le cadre de son activité consultative, le Conseil d'État continue, chaque année, à renforcer ses exigences sur les études d'impact des projets de loi conformément à la **proposition n° 10** de l'étude appelant à approfondir les études d'impact en fonction des enjeux du texte sur lequel elles portent. Dans plusieurs de ses avis rendus en 2024, il a pu regretter l'insuffisance de l'étude préalable à différents projets de loi sur certains points qu'il a recommandé au Gouvernement de préciser. Son [avis](#) du 2 mai 2024 sur le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables (AG/TP-FIN – 408259 – 02/05/2024) recommande ainsi de compléter l'étude d'impact pour mettre en évidence le fait que la prise en compte de la construction de logements locatifs intermédiaires dans la trajectoire de rattrapage (objectifs triennaux à atteindre pour éviter la carence) restera sans incidence sur l'objectif final en pourcentage à atteindre par la commune. Par ailleurs, si les consultations obligatoires du Conseil national d'évaluation des normes et du Conseil national de l'habitat ont été effectuées, l'avis « *regrette toutefois la brève durée laissée aux organismes pour rendre leur avis, dont il n'a lui-même eu connaissance que très peu de temps avant sa propre délibération* ». Le Conseil d'État attire, ce faisant, l'attention du Gouvernement sur le temps nécessaire de l'évaluation dont la qualité est aussi fonction de la durée laissée à chaque organe consultatif pour exprimer son avis. De la même façon dans son [avis](#) du 22 avril 2024 sur le projet de loi de simplification de la vie économique (AG/FIN-INT-TP-ADM-SOC – 408246 – 22/04/2024), il regrette « *le bref délai dont il a disposé pour examiner* » ainsi que la transmission tardive de l'étude d'impact. L'avis souligne également que l'étude d'impact ne fait « *pas suffisamment ressortir la situation actuelle quant au nombre des régimes d'autorisation administrative ou de déclaration préalable obligatoire existants et ne donne pas d'indication sur l'ampleur des mesures que le Gouvernement envisage de prendre* ». Il ajoute que l'étude ne comporte « *aucun élément chiffré sur le nombre des personnes, des contrats et des affaires concernés* » par l'élargissement de la compétence du juge administratif pour connaître du contentieux relatif à la passation des marchés et concessions relevant du droit de la commande publique. Il recommande ainsi de « *compléter cette étude en vue d'apprécier la charge de travail supplémentaire qui incombera à la juridiction administrative au titre de la passation et, surtout, de l'exécution des contrats en cause ainsi que les moyens dont elle aura en conséquence besoin.* » Dans son [avis](#) du 21 mars 2024 sur le projet de loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture (AG/TP-FIN-ADM-SOC - 408136 - 21/03/2024), le Conseil d'État souligne le caractère « *très insuffisamment motivé* » des dispositions tendant à accélérer la prise de décisions contentieuses. Enfin l'avis du 4 avril 2024 sur le projet de loi relatif à l'accompagnement des malades et de la fin de vie souligne l'insuffisance des « *données produites pour justifier l'unification des règles de compétence juridictionnelle au profit de la juridiction administrative en ce qui concerne le contentieux des décisions relatives à l'aide à mourir* ».

Le législateur, dans les suites de l'étude, a approfondi la démarche d'évaluation des politiques publiques, notamment avec la [loi n° 2022-217](#) du 21 février 2022



dite « 3DS » relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale qui a doté les chambres régionales des comptes (CRC) de nouvelles prérogatives pour réaliser des évaluations de politiques publiques locales. Cette réforme permet aux CRC de se saisir de leur propre initiative (auto-saisine) ou d'être saisies par des collectivités locales pour conduire ces évaluations. Leur champ d'action, qui était auparavant limité aux formations inter-juridictions en collaboration avec la Cour des comptes, est ainsi élargi.

Dans la continuité de cette réforme, la Cour des comptes s'est fixé pour objectif, depuis la publication en mars 2023 de son rapport d'activité 2022, que l'évaluation des politiques publiques représente 20 % de l'activité d'ensemble des juridictions financières en 2025, ce qui passe par une montée en compétences collective tant au niveau de la Cour des comptes que des chambres régionales et territoriales. Dans son [rapport d'activité 2023](#) paru en 2024³³, la Cour des comptes met en avant pour ce faire le renforcement continu de ses compétences en interne et de ses partenariats en externe. « *En interne, cela se traduit par le déploiement de formations et d'un guide méthodologique, l'appui statistique des data scientists du secrétariat général, ou encore l'accueil de doctorants « Cofra1 ». En externe, des conventions permettent d'associer des acteurs académiques, comme le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (Liepp), l'Institut des politiques publiques (IPP), le CNRS ou encore Inria.* ».

S'y ajoute l'activité complémentaire de trois plateformes. Les plateformes de participation citoyenne et de signalement, créées en 2022, permettent aux citoyens respectivement de suggérer des sujets de contrôle et de signaler des irrégularités ou des dysfonctionnements constatés dans la gestion publique. Ces deux plateformes ont rencontré un vif succès depuis leur lancement. [25 thèmes ont été retenus](#) – 10 par la Cour et 15 par les CRTC parmi les 600 soumis par près de 20 000 personnes lors de la deuxième campagne de la plateforme de participation citoyenne en 2023³⁴ –, et plus de 900 contributions ont été enregistrées lors de la troisième campagne ouverte du 2 septembre au 4 octobre 2024. En parallèle, près de 100 signalements par mois sont déposés sur la plateforme de signalement depuis sa création³⁵. Une troisième plateforme de recensement des évaluations de politique publique a été lancée en mai 2024 « *véritable tour de garde de toutes les évaluations menées en France* »³⁶. Consultable en ligne, elle recense près des 1000 évaluations *ex post* produites par des acteurs académiques et institutionnels en France depuis 2008.

33. C. comptes, *Rapport d'activité 2023 de la Cour des comptes*, Paris, 2024.

34. La deuxième campagne, lancée en septembre 2023, a introduit deux nouveautés. D'une part, elle a élargi les propositions de contrôle aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), permettant ainsi aux citoyens de soumettre des sujets de contrôle locaux. D'autre part, elle a consacré l'ouverture de la plateforme aux 15-18 ans, dans la foulée de la loi du 7 juillet 2023 abaissant la majorité numérique à 15 ans.

35. 1002 signalements ont été déposés sur la plateforme en 2023, soit une moyenne de 84 signalements par mois. Sur ces 1002 signalements, 43 % sont des signalements anonymes, 30 % des signalements sont considérés comme inexploitable ou ne relevant pas de la compétence des juridictions financières. Sur les 700 restants, 70 % sont de la compétence des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) et 30 % de celle de la Cour.

36. C. comptes, [Rapport d'activité 2022 de la Cour des comptes](#), Paris, 2023.



Elle synthétise chacune de ces évaluations en indiquant ses résultats clés et ses éventuelles recommandations. L'objectif est double. Il s'agit, d'une part, de rendre plus accessibles, plus intelligibles et donc plus utiles l'ensemble des évaluations disponibles. Il s'agit, d'autre part, de susciter une émulation entre les évaluateurs et l'identification des politiques méritant d'être évaluées. Au total en 2024, les évaluations représentaient près de 12 % de l'activité de la Cour des comptes, contre moins de 3 % en 2020, l'ensemble de ces travaux d'évaluations étant consultables en ligne conformément à la décision de la Cour de rendre publics 100 % de ses rapports depuis le 1^{er} janvier 2023.

L'ensemble de ces dispositifs répond à la **proposition n° 14** de l'étude valorisant l'association des citoyens aux processus d'évaluation des politiques publiques ainsi qu'à la **proposition n° 20** visant à « *prévoir la publication de toute évaluation réalisée dans un cadre public, le cas échéant après un court délai permettant à l'autorité politique qui l'a commandée d'en prendre connaissance. (...) Investir dans une politique de diffusion et de communication, accessible à tous, sur les évaluations de politiques publiques. Mettre en valeur, sur le site de chaque administration publique, les travaux d'évaluation et leurs synthèses.* »

En 2024 s'est par ailleurs poursuivie la programmation prévue dans le cadre du dispositif d'évaluation mis à place, à l'initiative du Gouvernement, par la loi de finances initiale ([LFI pour 2023](#)) et la loi de programmation des finances publiques ([LPFP pour la période 2023 à 2027](#)), qui ont prévu la mise en place d'un dispositif permanent et récurrent d'évaluation de la qualité de l'action publique. Douze missions ont ainsi été initiées dans le cadre du dispositif de revues de dépenses prévu à l'[article 167](#) de la loi de finances initiales 2023 en suivant la liste prévue dans le [rapport](#) du Gouvernement au Parlement publié en juillet 2023 de présentation du dispositif³⁷.

D'autres évaluations sectorielles ont donné lieu à la remise en 2024 de rapports d'information par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des politiques publiques de l'Assemblée nationale, en matière de la politique immobilière de l'État³⁸, ou pour favoriser l'accès à la culture des personnes en situation de handicap³⁹.

Par ailleurs, le « Printemps de l'évaluation » a de nouveau eu lieu en 2024. Mis en place en 2018 par la commission des finances et consacré par la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale de juin 2019, le « Printemps de l'évaluation » a pour objet de proposer une nouvelle source de production d'évaluations mais d'être aussi un lieu de convergence des travaux d'évaluation des politiques publiques de l'Assemblée nationale et des conclusions et propositions déjà disponibles, qu'elles soient ou non issues du Parlement. Dans ce cadre, la commission des finances auditionne les différents ministres sur l'exécution des crédits de l'ensemble des missions du budget de l'État, au cours du mois de mai. Elle entend également les rapporteurs spéciaux

37. MINEFIN, *Rapport sur l'évaluation de la qualité de l'action publique*, juillet 2023.

38. K. Mauvieux (Député), Rapport du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les évaluations de la politique immobilière de l'État (AN, 17^e lég., 14 nov. 2024, [Rapport d'information, n° 559](#)).

39. S. Mette (Députée), Rapport du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques pour favoriser l'accès à la culture des personnes en situation de handicap (AN, 17^e lég., 10 déc. 2024, [Rapport d'information, n° 710](#))

sur l'exécution budgétaire et sur des thématiques d'évaluation qu'ils ont préalablement sélectionnées et qui donnent lieu à des débats en commission ainsi qu'à la publication de rapports d'information. Enfin, en séance publique, ces questions sont examinées au cours d'une semaine de contrôle, à la fois par l'inscription de sujets à l'ordre du jour sous forme de propositions de résolution et par l'organisation d'un débat. Le « [Printemps de l'évaluation](#) » 2024 porte sur [25 thèmes d'évaluation de politiques publiques](#) du 15 mai au 5 juin 2024.

Le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC), la Cour des comptes et France Stratégie, que l'étude du Conseil d'État appelle à s'appuyer sur l'expertise dans sa **proposition n° 19**, ont coorganisé les « Rencontres de l'évaluation » à l'Assemblée nationale le 16 mai 2024. Près de quatre ans après la précédente édition, cet événement a permis de réunir les acteurs de l'évaluation – administrations, institutions, chercheurs, cabinets – et leurs potentiels utilisateurs – législateurs, médias, étudiants, citoyens, etc.

Le 11 décembre 2024 s'est tenue une conférence sur l'évaluation des politiques publiques, organisée par l'association française de science économique et la direction générale du Trésor. Conçue comme un lieu de rencontre entre membres de l'administration économique et économistes académiques, cette conférence annuelle a pour objectif de rassembler des contributions sur l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques.

Enfin, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et la Société française de l'évaluation (SFE) a organisé, le 9 janvier 2025, la 2^e édition des Rendez-vous de l'évaluation sur le thème de l'intelligence artificielle.

L'ensemble de ces événements participe à la réalisation des objectifs portés par la **proposition n° 17** de l'étude qui vise à « *Inscrire l'évaluation dans le temps long* » notamment « *en organisant des cycles d'évaluations sur les politiques de très long terme et en identifiant les secteurs stratégiques qui appellent des évaluations suivies dans la durée.* »

■ L'étude annuelle 2022 : Les réseaux sociaux

➡ [Consulter l'étude](#)

L'étude annuelle pour 2022 marque une nouvelle étape dans la réflexion engagée de longue date par le Conseil d'État sur les développements du numérique. Dès 1997, il leur avait en effet consacré une première étude – Internet et les réseaux numériques – qui avait ouvert la voie à ses études annuelles de 2014 sur « *Le numérique et les droits fondamentaux* » et 2017 sur les plateformes numériques et l'« *ubérisation* » de l'économie.

Le Conseil d'État formule **17 propositions** dans la troisième partie de son étude dans un double souci d'équilibre et d'anticipation :

- Équilibre entre une immixtion trop importante qui, envers des entreprises privées dont l'activité majeure repose sur l'expression individuelle, confinerait à la censure et un laissez-faire dont ne sauraient s'accommoder la sérénité du débat public, ni la paix de la vie privée ;



- Équilibre entre sécurisation des usages et responsabilisation des acteurs, sans excès inutile de normes nouvelles ;
- Anticipation par rapport à la mise en œuvre des règlements communautaires DMA et DSA, et en pensant l'après.

L'étude a été publiée en septembre 2022 alors que venaient d'être adoptés définitivement en juillet 2022, par le Parlement européen et sous présidence française, deux règlements majeurs, qui offrent un nouveau cadre européen, reposant notamment sur le recours à une régulation *ex ante*, le principe de proportionnalité et la compétence renforcée de la Commission européenne.

D'une part, le [règlement \(UE\) 2022/1925](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (règlement sur les marchés numériques, dit « Digital Markets Act » ou « DMA », adopté par le Conseil de l'UE le 14 septembre 2022, puis publié le 12 octobre 2022). Il vise à empêcher les contrôleurs d'accès d'imposer des conditions inéquitables aux entreprises et aux utilisateurs finaux et à garantir l'accessibilité à des services numériques importants.

La Commission européenne a désigné le 6 septembre 2023, pour la première fois, six contrôleurs d'accès (Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta et Microsoft), regroupant vingt-deux services de plateforme essentiels, dont quatre constitutifs d'un réseau social (TikTok, Facebook, Instagram, LinkedIn), en application du règlement sur les marchés numériques, auxquels se sont ajoutés Apple (système d'exploitation pour tablettes iPadOS) et Booking les 29 avril et 13 mai 2024. Parmi les services de plateformes essentiels, plusieurs entreprises ont introduit des recours en contestation de leur désignation. L'un de ces recours, introduit par ByteDance (propriétaire de TikTok), a été rejeté par décision du 17 juillet 2024 du Tribunal de l'Union européenne (aff. [T-1077/23](#)). Un recours est pendant devant la Cour de justice de l'Union européenne. Après leur désignation, les contrôleurs d'accès disposent d'un délai de six mois pour se conformer à la liste complète des obligations et interdictions prévues par le DMA, offrant davantage de choix et de liberté aux utilisateurs finaux et aux entreprises utilisatrices des services des contrôleurs d'accès. Le [12 février 2024](#), la Commission a clôturé quatre enquêtes de marché⁴⁰ après avoir constaté qu'Apple et Microsoft ne devaient pas être désignés comme contrôleurs d'accès pour les services de plateforme essentiels suivants : le service de messagerie *iMessage* d'Apple, le moteur de recherche en ligne Bing de Microsoft, le navigateur web Edge et le service de publicité en ligne Microsoft Advertising. Cinq procédures en non-conformité ont été ouvertes par la Commission.

D'autre part, le [règlement \(UE\) 2022/2065](#) du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques), dit « *Digital Services Act* » ou « *DSA* » vise à encadrer les activités des plateformes et protéger les utilisateurs

40. European Commission, [Commission closes market investigations on Microsoft's and Apple's services under the Digital Markets Act](#), News article, 13 February 2024.



des contenus en ligne illicites, dangereux, préjudiciables. Adopté formellement par le Conseil de l'UE le 4 octobre 2022, il a été publié le 27 octobre 2022. Il est entré en vigueur pour les plus grandes plateformes en ligne et les très grands moteurs de recherche le 25 août 2023 et les obligations qu'il prévoit s'appliquent à toutes les plateformes et les intermédiaires en ligne qui offrent leurs services (biens, contenus ou services) sur le marché européen (fournisseurs d'accès à Internet, *marketplaces*, *cloud*, réseaux sociaux, plateformes de voyage et d'hébergement en ligne, etc.) depuis le 17 février 2024.

Le 25 avril 2023, la Commission européenne a publié une première série de 17 grands acteurs en ligne tenus de se conformer au DSA à compter du 25 août 2023⁴¹, complétée le 20 décembre 2023 par trois sites pornographiques. Ces très grandes plateformes sont soumises à des exigences renforcées d'identification et d'évaluation des risques systémiques liés à la diffusion de contenus affectant « le discours civique, les processus électoraux et la sécurité publique », ce qui inclut plus particulièrement les contenus de désinformation, y compris ceux qui, sans être illégaux, seraient préjudiciables.

À la suite de leur désignation, les contrôleurs d'accès disposaient de six mois pour entrer en conformité avec les obligations fixées par le règlement. Les « contrôleurs d'accès » sont désormais tenus, depuis le 7 mars 2024, de prouver qu'ils respectent ces obligations et de décrire les mesures prises dans leurs rapports de conformité. La Commission procède ensuite à l'analyse de ces rapports, et peut, en cas de soupçon d'infraction, ouvrir une procédure d'enquête à l'encontre de la plateforme en cause.

L'adoption de ces règlements européens constitue un tournant dans le droit de la régulation économique des plateformes tant en raison des obligations qu'ils mettent à la charge des plus grandes plateformes que parce que la Commission européenne y est désignée comme autorité de contrôle, laissant une place seconde aux autorités nationales.

L'étude du Conseil d'État, considérant que le niveau européen est celui d'une régulation efficace, n'a d'ailleurs pas proposé, dans ce contexte, d'adopter de nouveaux textes en droit français, sauf sur des points cruciaux tendant par exemple au renforcement du droit à la vie privée et de la protection des mineurs, et touchant à l'identité numérique.

La [loi n° 2023-451](#) du 9 juin 2023 vise à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux. Elle définit les notions d'influenceur et d'agent d'influenceur et régule les contenus publiés. Le dispositif de régulation repose notamment sur la responsabilisation des plateformes en ligne. Conformément au règlement DSA, pleinement applicable depuis le 17 février 2024, les plateformes doivent notamment proposer un bouton pour signaler les contenus illicites, traiter en priorité les notifications des signaleurs de confiance et retirer au plus vite les contenus illégaux. La loi contient également des dispositions qui répondent à la **proposition n° 13** de l'étude tendant à « *Définir et structurer une stratégie de*

41. 17 très grandes plateformes : Alibaba AliExpress, Amazon Store, Apple AppStore, Booking.com, Facebook, Google Play, Google Maps, Google Shopping, Instagram, LinkedIn, Pinterest, Snapchat, TikTok, X (anciennement Twitter), Wikipedia, YouTube et Zalando. Deux très grands moteurs de recherche sont aussi concernés : Bing et Google Search.



réduction des risques pour lutter contre les comportements malveillants et les contenus illicites sur les plateformes dans un cadre coordonné et renforcer les outils répressifs. Réaliser de larges opérations de communication et de sensibilisation sur ces sujets ». Le législateur a, à cette fin, mis en place un nouveau contrôle assuré par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Le [décret n° 2023-887](#) du 20 septembre 2023 modifie à cette fin la partie réglementaire du code de la consommation afin de désigner la DGCCRF comme autorité administrative compétente pour prononcer la liquidation des astreintes prévues aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de la consommation. La procédure de notification préalable à la Commission européenne et certaines dispositions de la loi du 9 juin 2023 ayant été considérées comme non conformes au droit de l'Union par la Commission européenne dans ses observations adressées aux autorités françaises le 14 août 2023, en réponse à la notification qui avait été réalisée le 12 mai 2023, [la loi n° 2024-364](#) du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (DDADUE) a habilité le [Gouvernement](#) à adapter par ordonnance certaines dispositions de la [loi «Influenceurs»⁴²](#) afin de la mettre en conformité avec différents règlements et directives européens, notamment le règlement DSA. Cette modification de la loi par ordonnance devrait aussi permettre de pallier le défaut de communication préalable de la totalité des articles concernés à la Commission Européenne avant l'adoption de la loi du 9 juin 2023. Dans le cadre de l'habilitation législative, [l'ordonnance n° 2024-978](#) du 6 novembre 2024 vient ainsi modifier quatre articles (art. 1^{er}, 4, 5 et 9) de la loi du 9 juin 2023 et en ajouter deux nouveaux (art. 5-1 et 5-2). Ces modifications visent à préciser certaines interdictions de la publicité réalisée par les influenceurs dans le secteur de la santé (directive sur le commerce électronique dite e-commerce de 2000) ; clarifier la rédaction des sanctions applicables ; assouplir les conditions d'information des consommateurs sur les images retouchées et les images virtuelles dans le cadre de l'évolution rapide des technologies et normes juridiques (notamment le règlement européen sur l'intelligence artificielle du 13 juin 2024) ; respecter le principe du pays d'origine (directive sur les services de médias audiovisuels dite «SMA» de 2010⁴³ et directive e-commerce⁴⁴), tout en rappelant les exceptions à cette règle ; mettre en conformité avec le droit européen les dispositions sur l'affichage de l'intention commerciale (directive sur les pratiques commerciales déloyales de 2005) ; ajuster la rédaction de [l'article 9](#) de la loi pour préciser qu'il s'applique aux influenceurs résidant à l'étranger ciblant un public en France (pour la désignation d'un représentant légal dans l'UE et la souscription d'une assurance civile dans l'UE). Un [projet de loi de ratification](#) a été déposé le 15 janvier 2025 devant le [Parlement](#).

42. Loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux.

43. [Directive 2010/13/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive Services de médias audiovisuels)

44. [Directive 2000/31/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique »)



Il est renvoyé au suivi de l'étude du rapport d'activité de la juridiction administrative pour 2023 pour l'exposé plus détaillé des autres dispositions des lois n° 2023-566 du 7 juillet 2023 et n° 2023-451 du 9 juin 2023.

La [loi n° 2024-120](#) du 19 février 2024 visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants va également dans le sens des propositions de l'étude du Conseil d'État et des préconisations du rapport de la Défenseure des droits et du Défenseur des Enfants sur le respect de la vie privée des enfants publié en novembre 2022. Elle est issue d'une proposition de loi déposée le 19 janvier 2023 à l'Assemblée nationale⁴⁵ et entend apporter une réponse aux dérapages de certains parents anonymes ou influenceurs qui partagent leur intimité familiale et celle de leurs enfants, parfois en quête de revenus publicitaires. Elle vise plus largement à responsabiliser les parents face au risque d'usages malveillants des images partagées, qui, au-delà des contenus sexualisés, sont susceptibles de porter préjudice à l'enfant à long terme, et à l'origine parfois de cyberharcèlement. La loi modifie les dispositions du code civil. Elle introduit dans la définition de l'autorité parentale la notion de vie privée à l'[article 372-1](#) du code civil qui dispose désormais que « *Les parents protègent en commun le droit à l'image de leur enfant mineur, dans le respect du droit à la vie privée mentionné à l'article 9. Les parents associent l'enfant à l'exercice de son droit à l'image, selon son âge et son degré de maturité* ». L'[article 373-2-6](#) du code civil est complété pour permettre au juge du tribunal judiciaire délégué aux affaires familiales, « *en cas de désaccord entre les parents sur l'exercice du droit à l'image de l'enfant, d'interdire à l'un des parents de diffuser tout contenu relatif à l'enfant sans l'autorisation de l'autre parent* ». L'article 377 du code civil relatif à la délégation de l'autorité parentale est également complété pour prévoir que « *Lorsque la diffusion de l'image de l'enfant par ses parents porte gravement atteinte à la dignité ou à l'intégrité morale de celui-ci, le particulier, l'établissement ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant ou un membre de la famille peut également saisir le juge aux fins de se faire déléguer l'exercice du droit à l'image de l'enfant* ». Un dernier article permet à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) de saisir le juge des référés pour demander toute mesure de sauvegarde des droits de l'enfant en cas d'inexécution ou d'absence de réponse à une demande d'effacement de données personnelles. Ces dispositions répondent ainsi aux recommandations de l'étude afin de mieux protéger les mineurs.

L'[article 25](#) de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (SREN) désigne l'ARCOM comme autorité en charge de superviser la mise en œuvre du règlement DSA en France, aux côtés des autres autorités compétentes que sont la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), et lui confie plus généralement le soin, en la désignant coordinateur pour les services numériques (CSN), de veiller à l'application cohérente du règlement en France ainsi que de publier un bilan périodique de l'application et de l'effectivité des chartes de suivi et de soutien des modérateurs de contenus que les services de très grandes plateformes en ligne ont l'obligation d'adopter.

45. Assemblée nationale, *Proposition de loi visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants*, déposée à l'Assemblée nationale le 19 janvier 2023 (AN, 16^e lég., n° 758).



Plus spécifiquement sur la protection des mineurs contre la pornographie en ligne ainsi que de l'ensemble des utilisateurs contre les arnaques, le harcèlement et la désinformation en ligne, la loi contient des mesures pour adapter le droit français par anticipation au règlement européen sur les données, le *Data Act*, applicable seulement à compter de septembre 2025, afin de réduire la dépendance des entreprises aux fournisseurs d'informatique en nuage ou *cloud*, marché concentré dans les mains de trois géants numériques américains. Elle confie, en outre, à l'ARCOM un pouvoir nouveau de blocage administratif des services de communication au public en ligne ayant une responsabilité éditoriale et des services de plateforme de partage de vidéos diffusant des contenus à caractère pornographique qui resteraient accessibles aux mineurs après avoir été mis en demeure de se conformer à l'article 227-24 du code pénal. Cette compétence, exercée dans le cadre d'une procédure spéciale placée sous le contrôle du juge administratif, complète les pouvoirs reconnus par ailleurs au juge judiciaire en la matière. La loi SREN a également confié à l'ARCOM le soin d'élaborer un référentiel déterminant les exigences techniques minimales applicables aux systèmes de vérification de l'âge mis en place pour l'accès aux services visés diffusant des contenus à caractère pornographique. Suite à l'avis favorable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) du 26 septembre 2024, ce référentiel a été publié le 11 octobre 2024 sur le site de l'ARCOM⁴⁶. En cas de non-respect des exigences énoncées dans le référentiel, la loi prévoit enfin que l'ARCOM puisse mettre en demeure les services de s'y conformer, puis si le manquement perdure, que le régulateur puisse prononcer une sanction pécuniaire.

Les missions confiées au titre de la mise en œuvre du DSA ont également conduit à un rapprochement avec le service de vigilance et protection contre les ingérences numériques étrangères (Viginum) créé le 13 juillet 2021⁴⁷, qui a donné lieu à la signature d'une convention cadre de partenariat signée le 4 juillet 2024. Sur le sujet a été remis le 23 juillet 2024 un [rapport](#) de commission d'enquête sénatoriale « *Lutte contre les influences étrangères malveillantes. Pour une mobilisation de toute la Nation face à la néo-guerre froide*⁴⁸ ».

Le délit d'administration illicite d'une plateforme en ligne, créé par la [loi n° 2023-22](#) du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI)⁴⁹ a donné lieu, pour la première fois, à condamnation⁵⁰ de deux prévenus

46. ARCOM, « Référentiel technique sur la vérification de l'âge pour la protection des mineurs contre la pornographie en ligne », [communiqué](#) du 11 octobre 2024.

47. Viginum a été créé par le [décret n° 2021-922](#) du 13 juillet 2021 pour préserver le débat public des manipulations de l'information provenant de l'étranger sur les plateformes numériques.

48. Sénat, *Lutte contre les influences étrangères malveillantes*. Pour une mobilisation de toute la Nation face à la néo-guerre froide, Rapport de commission d'enquête, déposé le 23 juillet 2024 (S., [rapport n° 739](#) 2023-2024).

49. L'[article 706-73-1](#) du code de procédure pénale a été complété par un 12° ainsi rédigé : « 12° Délits d'administration d'une plateforme en ligne pour permettre la cession de produits, de contenus ou de services dont la cession, l'offre, l'acquisition ou la détention sont manifestement illicites et délits d'intermédiation ou de séquestre ayant pour objet unique ou principal de mettre en œuvre, de dissimuler ou de faciliter ces opérations, prévus à l'article 323-3-2 du même code. ».

50. Il avait précédemment été poursuivi devant ce même tribunal mais la prévention avait requalifié par la formation de jugement qui a retenu, par un jugement du 16 septembre 2024, que le législateur visait d'abord avec cette nouvelle infraction les places de marché illégales sur le *darkweb*.



le 12 novembre 2024 par le tribunal judiciaire de Paris dans une affaire de trafic d'images pédopornographiques sur l'application Telegram⁵¹.

Afin de dresser, deux ans après, un bilan de la mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs, le Conseil d'État a consacré au sujet la deuxième édition de ses [Entretiens « Europe »](#), le 21 janvier 2025, intitulés « *La régulation des réseaux sociaux à l'heure européenne* ».

■ L'étude annuelle 2023 : L'utilisateur, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique

➡ [Consulter l'étude](#)

L'étude annuelle sur « *le dernier kilomètre de l'action publique* » a été publiée en septembre 2023.

Afin de combler le fossé qui s'est creusé entre les attentes des usagers et l'action des personnes publiques et permettre que les politiques publiques, les services publics, l'action publique en général, parviennent à atteindre leurs destinataires, et ainsi à franchir leur « dernier kilomètre », l'étude formule douze propositions inspirées des bonnes pratiques identifiées au cours de son élaboration. Articulées autour de trois axes, ces recommandations peuvent se résumer en trois mots clefs : proximité, pragmatisme et confiance, ingrédients nécessaires pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action publique.

Le premier axe des propositions consiste à rapprocher les services publics des usagers autour de l'idée qu'il faut des personnes pour parler aux personnes. Il s'agit concrètement de sortir du 100 % numérique, de repérer et accompagner de façon précoce les personnes qui « *ne rentrent pas dans les cases* », en particulier les personnes les plus vulnérables, de communiquer différemment auprès des usagers et d'aller vers eux. La deuxième série de propositions se prévaut ensuite d'un souci de pragmatisme. Il s'agit de revoir la façon de concevoir l'action publique pour atteindre le dernier kilomètre, d'écouter les usagers et de construire avec eux des solutions adéquates pour répondre, avec des moyens adaptés, à leurs problèmes, sans faire reposer sur eux la complexité de l'action publique. Le troisième axe de propositions traduit l'état d'esprit dans lequel l'action publique doit être conduite pour atteindre les publics qu'elle vise, à savoir la confiance. Il s'agit de sortir de la culture de la verticalité pour laisser des marges de manœuvre aux acteurs qui exécutent l'action publique et favoriser la subsidiarité ainsi que la coopération entre ces acteurs.

En 2024, le Conseil d'État a poursuivi le travail de diffusion (service après-vente) de l'étude et de ses propositions, initié en 2023. Ainsi, l'étude a-t-elle fait l'objet de présentations auprès de parlementaires (délégation aux collectivités territoriales du Sénat), des secrétaires généraux des ministères, des équipes du haut-commissariat au plan, de la Banque des territoires ou d'ATD Quart-Monde, ainsi que des élèves de l'INSP et de Sciences Po Paris (dans le cadre d'un séminaire consacré au « *dernier kilomètre* »), et aux étudiants de la faculté de droit et de sciences politique de Montpellier. Elle a

51. Tribunal judiciaire de Paris, 12 novembre 2024, [RG n° 24/57625](#).



également bénéficié d'un certain écho dans les médias (éditos de Dominique Seux faisant référence à l'étude, « grand reportage » de France Culture consacré aux services publics en mars 2024, etc.) et sur les réseaux sociaux à travers la publication des illustrations réalisées par le dessinateur Olivier Samson.

Certaines recommandations de l'étude ont également trouvé leur concrétisation dans diverses mesures adoptées en 2024.

Tel fut le cas en particulier s'agissant de l'axe consistant à renforcer l'accès (physique, téléphonique ou numérique) des usagers aux services publics. Même si des marges de progrès subsistent s'agissant de l'accès à certains services dématérialisés, comme l'a rappelé la Défenseure des droits dans un [rapport](#) de décembre 2024 sur les limites de l'Administration numérique des étrangers en France ([ANEF](#)), les conditions d'accès physiques et téléphoniques à l'administration ont connu des améliorations ces derniers mois. Ainsi, alors que 43 % des services publics mesuraient leur taux de décroché en 2021 et seulement 16 % atteignaient l'objectif gouvernemental fixé à 85 %, le « *plan téléphone* » initié par la Direction interministérielle à la transformation publique ([DITP](#)) en mai 2023 commence à produire ses effets⁵² : 100 % des services publics affichent désormais un numéro de téléphone pour les joindre et sept services publics ont d'ores et déjà atteint ou dépassé l'objectif de 85 % de taux de décrochés : l'Agence nationale de l'habitat ([Anah](#)), les Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), [France Consulaire](#), [France Travail](#), la [Gendarmerie nationale](#), la mutualité sociale agricole ([MSA](#)) et l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF). Le « *plan téléphone* » a également permis le déploiement de nouvelles solutions pour limiter le temps d'attente, permettre des échanges plus approfondis et ainsi mieux répondre aux usagers ; six services publics (l'Anah, l'Agence de services et de paiement ([ASP](#)), la Caisse nationale d'assurance maladie ([CNAM](#)), France Travail, la MSA et les URSSAF) ont mis en place des systèmes de rappel téléphonique. En 2023, les agents de France Travail ont ainsi effectué plus de 1,7 million de rappels, soit 14 % des échanges téléphoniques. De même, plusieurs administrations ont développé la pratique des rendez-vous téléphoniques (CNAM, Caisse nationale d'allocations familiales ([CNAF](#)), Direction générale des finances publiques ([DGFIP](#)), [France Services](#), France Travail ou la MSA). L'accueil physique des usagers progresse également avec 95 % des Français à moins de 20 minutes de l'une des 2 573 maison France services, 800 000 usagers accompagnés en moyenne par mois et désormais douze prestataires associés au panier de services ([France Renov](#), le chèque énergie et les URSSAF ayant rejoint les neuf partenaires historiques du dispositif). Enfin, toujours dans le souci de « *garantir aux usagers un accès au service public dans des délais raisonnables* », la DITP finalise la mise en place d'un outil de « *geomarketing* », qui permettra d'établir des cartes isochrones afin d'optimiser la carte des services publics, comme le recommandait l'étude annuelle (p. 195).

Parallèlement, l'axe consistant à simplifier la vie des usagers (**proposition n° 7**) a, lui aussi, connu des développements significatifs ces derniers mois. Ainsi, le Gouvernement a-t-il décidé, en avril 2024, de créer un guichet France simplification pour résoudre les

52. Direction interministérielle de la transformation publique, « [Améliorer l'accueil des services publics avec le plan téléphone](#) ».

situations administratives complexes remontées du terrain. À la suite de la [circulaire du Premier ministre](#) du 28 octobre 2024, près de 400 dossiers ont ainsi été identifiés par les préfets, dont une large partie dans le champ de la transition écologique. En complément des chantiers de simplification qu'il conduit à la demande du Gouvernement (cf. *supra* partie 1.1.3), le Conseil d'État contribue aux travaux de France simplification en s'efforçant de dénouer certains freins juridiques mis en exergue par les préfets.

Parallèlement, des plans de simplification ont été adoptés pour la période 2024-2027 dans tous les ministères. Ces plans, dont les engagements sont accessibles [en ligne](#)⁵³, commencent d'ores et déjà à produire leurs effets. À titre d'illustration, le ministère de l'éducation nationale mobilise depuis la rentrée 2024 des données fiscales pour réduire le non-recours aux bourses nationales d'études du second degré ; 1,5 millions de familles bénéficiaires de droit se sont vues ainsi proposer une bourse sans demande de leur part. Dans le même ordre d'idée, le ministère de l'enseignement supérieur a supprimé au printemps 2024 les frais de dossiers CROUS demandés aux étudiants pour déposer un dossier social, ce qui facilite les demandes de bourses et permet de lutter contre le non-recours. Toujours dans le souci de faire gagner du temps aux usagers, le ministère de l'intérieur a déployé en 2024, à la suite d'une expérimentation menée en Gironde, un dispositif de dépôt de [plainte en ligne](#) pour les personnes victimes d'une atteinte aux biens par un inconnu.

Dans le même esprit, la CNAF a clarifié, comme l'y invitait l'étude sur le dernier kilomètre (p. 85), auprès de son réseau le statut de l'« attestation » délivrée aux étrangers depuis la mise en place de l'application nationale des étrangers en France, qui était source de contentieux devant les tribunaux administratifs. L'équivalence de cette « attestation » avec le « récépissé », prévu dans le code de l'entrée et du séjour de étrangers et du droit d'asile, est désormais établie.

Le Conseil d'État lui-même s'attache à la mise en œuvre effective des engagements qu'il a pris afin d'atteindre le dernier kilomètre du service public de la justice administrative et qui figurent dans la **proposition n° 7** de l'étude, poursuivant l'objectif de simplification de la vie des usagers : « *Pour la juridiction administrative, poursuivre l'objectif de simplification de la vie de ses usagers à travers la simplification du langage, la mise en place d'une plateforme complétant les boîtes à idées et des retours d'expérience et de satisfaction des usagers. (...)* ».

Le Conseil d'État a ainsi poursuivi le travail de refonte de certains formulaires et poursuit le développement de formats « facile à lire et à comprendre » (FALC) à destination des justiciables et les équipes du Conseil d'État œuvrent au développement depuis la fin de l'année 2023 d'une « plateforme de dialogue », outil devant permettre de réaliser des campagnes d'écoute et d'interaction avec les différents publics de la justice administrative (cf. *infra* partie 4).

53. Comité interministériel de la transformation publique ([CITP](#)), « Plan de simplification ministériels pour 2024-2027 ».



■ L'étude annuelle 2024 : *La souveraineté*

L'étude annuelle sur « *la souveraineté* » a été publiée en septembre 2024 (cf. *supra* partie 1.1.1).

Depuis, le Conseil d'État s'est efforcé d'en faire connaître les constats et propositions par la mise en place d'un vaste plan de diffusion et l'élaboration de visuels en lien avec le dessinateur Olivier Samson qui devraient être diffusés sur les réseaux sociaux au premier semestre 2025.

L'étude a également donné lieu à des échanges féconds avec des parlementaires (commission des affaires européennes, commission des affaires étrangères et commission des lois du Sénat) et acteurs du monde de l'enseignement et de la recherche (conservatoire national des arts et métiers, faculté de droit de l'université de Strasbourg, cycle des hautes études pour le développement économique, institut des hautes études de la défense nationale, etc.).

1.2.2. Les suites données aux études réalisées à la demande du Premier ministre

■ L'étude de 2016 : *Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger*

➞ [Consulter l'étude](#)

Les propositions de l'étude du Conseil d'État, adoptée le 25 février 2016 par l'assemblée générale plénière, ont largement inspiré les dispositions introduites par le législateur au cours de l'examen de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », qui a créé un statut unifié des lanceurs d'alerte et prévu des mesures tendant à leur protection.

Ainsi qu'il a été indiqué dans les rapports d'activité 2022 et 2023, le cadre juridique de la protection des lanceurs d'alerte a été profondément remanié dans le prolongement de plusieurs propositions de l'étude : quatre textes ont été adoptés en 2022, dont une loi organique, une loi ordinaire et un décret⁵⁴, tendant à la fois à sécuriser la démarche d'alerte et à donner aux auteurs de signalement les moyens de se défendre contre d'éventuelles représailles. Répondant plus particulièrement à la **proposition n° 15** de l'étude, ces textes consacrent la place particulière du Défenseur des droits dans les dispositifs adoptés.

Chaque entité concernée détermine l'instrument juridique le mieux à même de répondre à l'obligation d'établir une procédure interne de recueil et de traitement des signalements. Par exemple, une entreprise peut l'établir au sein d'une note

54. La [loi n° 2022-401 du 21 mars 2022](#) visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte ; la [loi organique n° 2022-400](#) du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte ; le [décret n° 2022-1284](#) du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

de service. Elle adopte cet instrument conformément aux dispositions législatives et réglementaires qui le régissent. Pour les administrations de l'État, la procédure est créée par voie d'arrêté. Les entités peuvent adopter une procédure identique à plusieurs d'entre elles, sous réserve d'une décision concordante des organes compétents de chacune d'elles.

Après l'autorité de la concurrence ou l'agence française de lutte contre le dopage en 2023, plusieurs nouvelles autorités ont établi, en 2024, leur procédure interne de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte. Cela est notamment le cas de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques par décision n° 2891 du 19 janvier 2024⁵⁵.

Le cadre juridique applicable aux lanceurs d'alerte dans la fonction publique a, quant à lui, été précisé par une [circulaire du 26 juin 2024](#), s'agissant notamment des modalités de recueil des signalements et de leurs traitements ainsi que des garanties et protections dont bénéficient les agents⁵⁶. La circulaire prévoit également une annexe qui explicite l'articulation entre l'obligation de signalement des crimes et délits au procureur de la République et le dispositif d'alerte issu des articles 6 et suivants de la loi du 9 décembre 2016 précitée. La circulaire rappelle enfin, que dans le cadre professionnel, la procédure interne de signalement doit être privilégiée sauf en cas de menace de représailles. Les personnes pouvant recourir à la procédure interne de divulgation sont « *les membres du personnel, anciens agents et anciens candidats à un emploi au sein de l'entité, aux collaborateurs extérieurs et occasionnels, aux membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance et aux cocontractants de l'entité et à leurs sous-traitants* ». Les usagers doivent eux recourir au signalement externe. De façon générale, toute personne morale de droit public ou de droit privé employant au moins cinquante agents ou salariés⁵⁷ doit mettre en place une procédure de signalement interne et en assurer la publicité. La divulgation publique ne peut être faite qu'en dernier recours, faute de réponse après un signalement externe. Elle ne peut pas être faite après un simple signalement interne, il faut qu'un signalement externe ait aussi été réalisé.

Le 25 septembre 2024, la Défenseure des droits a publié, en application de l'article 4 de la loi organique n° 2022-400 du 21 mars 2022, son premier [rapport bisannuel](#) sur le fonctionnement global de la protection des lanceurs d'alerte⁵⁸. Si elle y salue le « *tournant pris par le droit des lanceurs d'alerte* », elle appelle toutefois les pouvoirs

55. [Décision n° 2891 du 19 janvier 2024](#) portant procédure de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

56. Circulaire du 26 juin 2024 relative à la procédure de signalement des alertes émises par les agents publics et aux garanties et protections qui leur sont accordées dans la fonction publique dans le cadre des articles 6 à 15 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique modifiée par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

57. Les modalités de définition de ce seuil sont précisées par l'[article 2](#) du décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022.

58. Défenseur des droits, « La protection des lanceurs d'alertes en France », Rapport bisannuel [2022-2023](#), 25 septembre 2024.



publics à corriger certaines failles persistantes du dispositif. Elle formule à cette fin onze recommandations. Elle propose notamment :

- de permettre à toutes les personnes morales (organisations syndicales, organisations non gouvernementales, associations...) de lancer une alerte relative à des pratiques illégales, des risques ou menaces contraires à l'intérêt général, tout en bénéficiant de la protection qui en découle ;
- de prévoir au niveau national un dispositif d'alerte spécifique aux questions concernant la sécurité nationale et le secret défense ;
- d'améliorer les soutiens financier et psychologique des lanceurs d'alerte ;
- de prévoir le financement d'actions de communication.

Au niveau européen, une directive du Parlement européen et du Conseil⁵⁹ a été adoptée le 11 avril 2024 pour tenter de protéger la liberté d'expression non pas spécifiquement des lanceurs d'alerte mais de toute personne physique ou morale participant au débat public, des demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives. Cette directive constitue un socle européen minimal de mesures en vue de lutter contre un phénomène dénoncé depuis de nombreuses années en France et en Europe : les procédures-bâillons. Ces procédures judiciaires exercées par des entreprises, des institutions ou des personnalités publiques ne visent « pas à gagner sur le plan juridique mais à faire taire les cibles, en les soumettant à des procédures coûteuses, jouées à armes inégales. »⁶⁰ S'appliquant aux « questions de nature civile ou commerciale ayant une incidence transfrontière et faisant l'objet d'une procédure civile, [...] quelle que soit la nature de la juridiction » saisie, cette directive fait reposer la notion de procédure-bâillon sur une atteinte au débat public, ce dernier terme désignant les propos et comportements tenus ou publiés par une personne physique ou morale dès lors qu'ils sont relatifs à une « question d'intérêt public ». Pour qu'une procédure puisse être considérée comme une « procédure judiciaire abusive altérant le débat public », celle-ci doit d'une part, avoir pour principal objectif non pas de valablement exercer un droit mais plutôt de porter atteinte au débat public, et d'autre part, viser à faire aboutir des « demandes en justice infondées. » La directive prévoit plusieurs garanties contre les procédures-bâillons engagées contre des personnes physiques ou morales, en particulier des journalistes et des défenseurs des droits de l'Homme, en raison de leur participation au débat public : la constitution d'une caution par le demandeur à la procédure ; une procédure de rejet rapide des demandes en justice manifestement infondées ; des mesures correctrices en réponse aux procédures-bâillons (la condamnation du demandeur au paiement des frais de procédure engagés par le défendeur, la condamnation du demandeur à la procédure-bâillon à des dommages-intérêts, la publication de la décision).

59. [Directive \(UE\) 2024/1069](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »).

60. Suivant la définition donnée par le ministère de la justice dans [l'infolettre du réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale \(RJECC\)](#) n° 37 – juin 2024, p. 3.

La directive prévoit également que les juridictions saisies d'une procédure-bâillon puissent accepter que certains tiers puissent soutenir le défendeur à la procédure avec son accord ou leur fournir des informations.

Par ailleurs, la directive prévoit un dispositif de protection contre les décisions rendues dans les États tiers à l'issue d'une procédure pouvant être qualifiée de procédure-bâillon. Ainsi, la reconnaissance et l'exécution de ces décisions peuvent être refusées par les juridictions de l'Union européenne. Par ailleurs, une personne domiciliée dans un État membre qui a fait l'objet d'une procédure-bâillon intentée par un requérant domicilié dans un État tiers peut saisir la juridiction de son domicile pour obtenir la condamnation du requérant à lui payer les frais exposés dans le cadre de la procédure-bâillon engagée dans l'État tiers.

Enfin, les États membres doivent veiller à mettre en place un mécanisme d'information à destination des personnes participant au débat public. La directive prévoit un délai de deux ans s'agissant de sa transposition.

■ **L'étude de 2018 : Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ?**

➡ [Consulter l'étude](#)

À la demande du Premier ministre, le Conseil d'État a conduit une étude, adoptée le 28 juin 2018 par son assemblée générale plénière, pour contribuer à la réflexion sur la révision de la loi de bioéthique, comme il l'avait déjà fait lors de l'élaboration des précédentes lois de 1994, 2004 et 2011. Il s'agissait, non de prendre position sur des « *choix collectifs (...) qui ressortissent à la compétence de la représentation nationale* »⁶¹, mais de procéder à un cadrage juridique des différents scénarios d'évolution envisageables pour « *éclairer le débat sans le préempter, au service du législateur et de nos concitoyens* ». Toutefois, à plusieurs reprises, le Conseil d'État a formulé des recommandations pour concilier la prise en compte des nouvelles aspirations sociales et des avancées scientifiques, médicales et techniques avec le cadre juridique de la bioéthique propre à la France, fondé sur les principes de dignité de la personne humaine, de liberté et de solidarité.

Le processus de révision a conduit à l'adoption de la [loi n° 2021-1017](#) du 2 août 2021 relative à la bioéthique. Des textes réglementaires d'application de la loi du 2 août 2021 ont été adoptés en 2021⁶² puis au cours des années 2022 et 2023⁶³ (cf. rapports d'activité pour les années 2022 et 2023).

Comme annoncé à la suite de la publication le 3 avril 2023 du rapport de la convention citoyenne sur la fin de vie en faveur du développement des soins palliatifs et de

61. Conseil d'État, *Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ?*, La Documentation française, 2018, p. 40.

62. [Décret n° 2021-1243](#) du 28 septembre 2021 fixant les conditions d'organisation et de prise en charge des parcours d'assistance médicale à la procréation.

63. [Décret n° 2022-290](#) du 1^{er} mars 2022 portant application de certaines dispositions de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique et modifiant diverses dispositions relatives à l'état civil ; [décret n° 2022-1187](#) du 25 août 2022 relatif à l'accès aux données non identifiantes et à l'identité du tiers donneur.



l'ouverture, sous conditions, du suicide assisté et de l'euthanasie, [un projet de loi](#) relatif à l'accompagnement des malades et de la fin de vie, consacrant le principe de l'aide à mourir, a été déposée à l'Assemblée nationale le 10 avril 2024⁶⁴. Alors que de nombreuses personnalités politiques ont demandé, en janvier 2025, la reprise des débats parlementaires, interrompus en juin 2024 suite à la dissolution de l'Assemblée nationale, le Premier ministre a annoncé la possible scission du texte en deux, l'un qui porterait sur l'aide à mourir et l'autre sur les soins palliatifs.

Le projet de loi déposé le 10 avril 2024 s'inscrit dans le cadre de la stratégie décennale des soins d'accompagnement présentée en Conseil des ministres le même jour par le ministre du travail, de la santé et des solidarités. Cette stratégie, qui mobilise l'ensemble des acteurs de l'hôpital, de la ville et du médico-social, s'appuie sur 4 objectifs stratégiques et 30 mesures pour un budget de 1,1 milliard d'euros, soit une hausse de 66 % des moyens alloués aux soins d'accompagnement sur la période 2024-2034. Il s'agit d'un premier pilier d'une démarche globale engagée afin de dessiner un modèle français de la fin de vie reposant sur plusieurs valeurs : le respect des droits et de l'expression de la volonté des personnes ; l'équité de la prise en charge personnalisée dans les mêmes conditions quel que soit le territoire ; la solidarité à l'égard de tous, en particulier des personnes les plus vulnérables ; une prise en charge à proximité de chez soi (si elle n'est pas possible à domicile) ; l'interprofessionnalité entre intervenants auprès des personnes, qu'ils soient professionnels de santé ou non.

Prolongeant les réflexions de l'étude quant à l'incidence du développement des dispositifs d'intelligence artificielle sur la relation de soin qui unit le médecin au patient, la quatorzième édition du forum européen de bioéthique de Strasbourg, qui s'est tenue du 7 au 10 février 2024, a porté sur le thème « *l'intelligence artificielle et nous* ».

■ **L'étude de 2019 : Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?**

➞ [Consulter l'étude](#)

Par courrier du 28 janvier 2019, le Premier ministre a confié au Conseil d'État la réalisation d'une étude sur les expérimentations en matière de politiques publiques. Il l'interrogeait, en particulier, sur les simplifications à apporter à la procédure d'expérimentation de l'[article 72](#) de la Constitution, afin de faciliter son utilisation par les collectivités territoriales.

Issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'expérimenter, dans les conditions prévues par une loi organique, si la loi ou le règlement le prévoit, des dérogations aux règles régissant l'exercice de leurs compétences, sauf lorsque sont en cause les

64. MTSSF, *Projet de loi relatif à l'accompagnement des malades et de la fin de vie* (TSSP2407983L), déposé à l'Assemblée nationale le 10 avril 2024 (AN, Lég. 16^e, n° 2462) ; cf. *supra* « 2.2. Publication par les Gouvernements des avis sur projets de loi ».



conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. Or l'étude du Conseil d'État a constaté que, si les collectivités territoriales engagent fréquemment des expérimentations sur le fondement de l'[article 37-1](#) de la Constitution, seules quatre expérimentations avaient été conduites, depuis 2003, sur le fondement de l'article 72 – sur le revenu de solidarité active, la tarification sociale de l'eau, les nouvelles modalités de répartition de la taxe d'apprentissage et l'accès à l'apprentissage jusqu'à 30 ans⁶⁵.

Ainsi qu'il a été dit dans les rapports d'activité 2022 et 2023, l'étude a fait plusieurs propositions pour réduire les freins à l'utilisation du dispositif d'expérimentation de l'article 72 de la Constitution⁶⁶. Est entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2024 le dispositif d'expérimentation instituée par l'[article 97](#) de la loi « 3DS » ([loi n° 2022-217](#) relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale) en matière de procédure de délivrance des autorisations d'exploitation commerciale, telle que précisée et complétée par le [décret n° 2023-977](#) du 23 octobre 2023. Une expérimentation est menée, pour une durée de 6 ans à compter de sa promulgation, pour permettre aux autorités compétentes pour délivrer les autorisations d'urbanisme, de délivrer les autorisations d'exploitations commerciales au sein des territoires ayant signé une opération de revitalisation des territoires ainsi qu'au sein des communautés urbaines, des métropoles et des métropoles d'Aix-Marseille-Provence, de Lyon et du Grand Paris, après avis conforme des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre candidats à l'expérimentation.

Dans le [rapport](#) sénatorial, remis le 23 mai 2024, intitulé « *Différenciation : la diversité des territoires dans l'unité de la République* »⁶⁷, la délégation aux collectivités territoriales et à la [décentralisation](#) s'est prononcée en faveur d'un renforcement du rôle de l'État pour accompagner les demandes de différenciation en amont des délibérations des collectivités locales ainsi qu'à l'ouverture du champ des mesures de différenciation après révision constitutionnelle de l'article 72 de la Constitution dans le respect du principe d'unité et d'indivisibilité de la République. Le rapport regrette par ailleurs qu'à sa date de rédaction aucune des collectivités ayant formulé des demandes de différenciation entre novembre 2022 et novembre 2023 n'avait reçu de réponse.

Par ailleurs, par son avis délibéré et adopté par l'assemblée générale le 15 décembre 2022 sur le projet ayant donné lieu à la [loi n° 2023-380](#) du 19 mai 2023 relative aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 (AG – 406383 – 15/12/2022), le Conseil d'État a veillé de nouveau à la mise en œuvre des recommandations de son

65. Conseil d'État, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* Paris, La Documentation française, (Les études du Conseil d'État), annexe 7 – Liste des expérimentations conduites sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, p. 149.

66. Conseil d'État, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* op. cit., p. 41 et suivantes, sur l'identification de ces freins et p. 71 et suivantes, sur les propositions pour « *favoriser et accompagner la participation des collectivités territoriales aux expérimentations (...) de l'article 72 de la Constitution* ».

67. Sénat, *Différenciation : la diversité des territoires dans l'unité de la République*, Rapport d'information déposé par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, le 24 mai 2024 (S., rapport n° 629 2023-2024).



étude 2019 en matière d'expérimentation, notamment s'agissant du respect d'un cadre méthodologique rigoureux dans la conception, la conduite et l'évaluation de l'expérimentation décidée. Il a proposé de repousser à juin 2025 le terme de l'expérimentation en matière de traitement d'images collectées au moyen de systèmes de vidéo protection par un système d'intelligence artificielle pour permettre d'en tirer toutes les leçons utiles après les Jeux olympiques et paralympiques achevés en septembre 2024. Il a suggéré que le contenu de cette évaluation soit, compte tenu des enjeux nouveaux et substantiels en matière de libertés et de vie privée que porte cette expérimentation, fixé par décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL. La publication du rapport d'évaluation, remis au ministère de l'intérieur le 14 janvier 2025, reste conditionnée à la prise de ce décret.

Sur le plan de la justice commerciale, prévue par l'[article 26](#) de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023, l'expérimentation des tribunaux des activités économiques (TAE) a été précisée par quatre textes : le [décret n° 2024-674](#) du 3 juillet 2024, le [décret n° 2024-1225](#) du 30 décembre 2024 relatif à l'expérimentation de la contribution pour la justice économique, et deux arrêtés du garde des sceaux des 5 et 25 juillet 2024⁶⁸. Cette expérimentation s'appliquera pendant quatre ans à compter du 1^{er} janvier 2025 à douze tribunaux de commerce renommés TAE. Les douze tribunaux de commerce désignés sont Marseille, Le Mans, Limoges, Lyon, Nancy, Avignon, Auxerre, Paris, Saint-Brieuc, Le Havre, Nanterre et Versailles. Ces tribunaux auront une compétence étendue pour traiter toutes les procédures amiables et collectives engagées par les acteurs économiques, sauf pour les professions du droit réglementées. Une contribution financière est instaurée pour assurer leur fonctionnement. Elle sera remboursée lorsque les parties au litige parviendront à un accord amiable. Le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport d'évaluation de cette expérimentation. Pour accompagner la mise en œuvre de l'expérimentation, le décret n° 2024-674 du 3 juillet 2024 prévoit un comité de pilotage. Il sera composé de quinze personnes comprenant principalement des professionnels de la justice⁶⁹ qui participeront à l'expérimentation. Il devra se réunir régulièrement pour suivre l'expérimentation et aura principalement pour mission d'élaborer le rapport d'évaluation sur l'expérimentation, lequel devra être adressé au garde des sceaux au moins huit mois avant le terme de l'expérimentation.

Enfin, le Gouvernement poursuit l'expérimentation de l'intelligence artificielle dans la fonction publique, lancée depuis le 5 octobre 2023, et consistant à mettre cette technologie à disposition d'agents publics pour améliorer le service rendu aux usagers. L'opération, élargie fin 2024 aux agents des maisons France services dans leur accompagnement des usagers au guichet, vise à permettre à l'administration d'alléger la charge de travail des agents, afin qu'ils puissent consacrer plus de temps à l'accompagnement des français qui en ont le plus besoin, que ce soit au téléphone ou au guichet, répondant également aux propositions de l'étude annuelle 2023 sur le dernier kilomètre de l'action publique.

68. [Arrêté du 5 juillet 2024](#) relatif à l'expérimentation du tribunal des activités économiques ; [Arrêté du 25 juillet 2024](#) fixant le nombre d'assesseurs exploitants agricoles par tribunal des activités économiques.

69. [L'article 2.1.](#) du décret n° 2024-674 du 3 juillet 2024, fixe la liste précise des différents membres.

■ L'étude de 2020 : *Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*

➞ [Consulter l'étude](#)

En 2020, le Conseil d'État a rendu, à la demande du Premier ministre, une étude formulant **20 propositions** pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, afin de garantir aux étrangers un droit effectif à contester les décisions de l'administration et assurer un meilleur traitement des recours dans un souci de bonne administration de la justice.

Les vingt propositions de l'étude visent à la fois à simplifier les règles procédurales applicables au contentieux des étrangers, à assurer l'effectivité du droit au recours et à redonner davantage de sens à l'intervention du juge qui, sans se confondre avec celle de l'administration, constitue une étape normale de l'examen de la situation des étrangers au regard du droit au séjour

À cette fin, l'étude souligne l'importance particulière de deux propositions :

- Passer d'une douzaine de procédures actuelles à trois procédures contentieuses, une ordinaire et deux d'urgence, définies dans une partie dédiée du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, séparément des textes relatifs aux décisions administratives, et prévoir leur application en fonction du degré réel d'urgence de l'action administrative (**proposition n° 1**) ;
- Prévoir que l'administration se prononce, dès la première demande de titre de séjour, au regard de l'ensemble des hypothèses d'attribution d'un tel titre, seuls des éléments nouveaux pouvant être présentés à l'appui de demandes ultérieures (**proposition n° 5**).

Ces propositions doivent selon l'étude être complétées d'une réunification de l'examen du séjour et de l'éloignement et d'un usage renforcé, par le juge, des pouvoirs dont il dispose.

La [loi n° 2024-42](#) du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025, reprend une partie des propositions de l'étude dans le sens de la rationalisation et de la réduction du nombre de procédures applicables. Le texte initial présenté par le Gouvernement au Parlement contenait 27 articles, le texte voté par le Parlement 86 articles. Par sa [décision n° 2023-863 DC](#) du 25 janvier 2024, le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, la présidente de l'Assemblée nationale ainsi que des députés et des sénateurs, a censuré pour un motif de procédure 32 articles de la loi en tant que « cavaliers législatifs » – articles sans lien suffisant avec le texte initial-, ainsi que 3 articles sur le fond et formulé des réserves d'interprétation.

Répondant à la **proposition n° 1** de l'étude, la loi du 26 janvier 2024 réduit le nombre de procédures contentieuses de douze à trois. Son [article 72](#) permet, ainsi que le recommandait l'étude, une simplification de la lecture des règles de procédure qui sont regroupées au nouveau livre IX du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile « *relatif aux procédures contentieuses devant le juge administratif* ». Les trois procédures juridictionnelles spéciales nouvelles y sont décrites :



- Une procédure « ordinaire » : délai imparti d'un mois pour contester la décision puis, selon une procédure proche de la procédure de droit commun, jugement en formation collégiale après audition, sauf dispense, d'un rapporteur public, et dans un délai de 6 mois ;
- Une procédure « spéciale » : délai imparti de 7 jours pour contester, et jugement à juge unique dans un délai de 15 jours ;
- Une procédure d'« urgence » : délai imparti de 48 heures pour contester la décision, ou mise en œuvre de la procédure en cas de placement en rétention ou de refus d'asile à la frontière, et jugement à juge unique dans un délai de 96 heures.

Répondant à la **proposition n° 5** de l'étude, la loi du 26 janvier 2024 prévoit qu'à titre « expérimental », pour une durée maximale de trois ans à compter du 1^{er} juillet 2024, lorsque l'autorité administrative envisage de refuser de délivrer l'un des titres de séjour prévus par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (sauf exceptions), elle doit examiner « *tous les motifs susceptibles de fonder la délivrance de ces titres de séjour*⁷⁰ ». L'expérimentation se déroule depuis le 1^{er} juillet 2024 dans les départements du Calvados, de l'Eure, de la Manche, de l'Orne et de la Seine-Maritime⁷¹ et, depuis le 4 novembre 2024, dans le département de la Réunion⁷². Elle ne s'applique que si l'administration envisage de refuser le titre de séjour demandé par l'étranger. La loi vise les demandes de toutes les catégories de titre de séjour figurant au titre II du livre IV du CESEDA à l'exception de ceux accordés au titre d'une protection internationale (chapitre IV) ou pour motifs de santé ou aux étrangers victimes de soumission à des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine (sections 3 et 4 du chapitre V), qui sont donc exclus de cette procédure. Afin de permettre l'instruction complète de son dossier, le demandeur transmet, à l'appui de sa demande de titre de séjour, l'ensemble des éléments justificatifs nécessaires à l'autorité administrative pour prendre une décision (art. 14, II). Le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation et précisé que ces dispositions « *doivent s'entendre comme imposant à l'autorité administrative d'informer l'étranger, lors du dépôt de sa demande, qu'il doit transmettre l'ensemble des éléments justificatifs permettant d'apprécier sa situation au regard de tous les motifs susceptibles de fonder la délivrance de l'un des titres de séjour* » (CC, 25 janvier 2024, [décision n° 2023-863 DC](#)). À l'issue de cette procédure d'examen, l'autorité administrative peut délivrer à l'intéressé, sous réserve de son accord, un titre de séjour différent de celui qui faisait l'objet de sa demande initiale (art. 14, III). Lorsqu'à l'issue de cette procédure d'instruction un refus d'admission au séjour est opposé, toute nouvelle demande présentée par l'étranger avant l'expiration du délai d'un an est déclarée irrecevable, sauf si l'étranger fournit des éléments de fait ou de droit nouveaux susceptibles de permettre la délivrance d'un titre de séjour.

70. [Article 14](#) de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

71. [Arrêté du 13 mai 2024](#) fixant le périmètre géographique de l'expérimentation prévue à l'article 14 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

72. [Arrêté du 6 octobre 2024](#) modifiant l'arrêté du 13 mai 2024 fixant le périmètre géographique de l'expérimentation prévue à l'article 14 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.



Une douzaine de décrets ont par ailleurs été publiés en juillet et décembre 2024 pour l'application de plusieurs autres dispositions de la loi.⁷³ Un de ces décrets précise les procédures contentieuses devant les juges administratifs et judiciaires en matière d'éloignement et de rétention. Il est par exemple prévu, dans le sens des propositions de l'étude, que lorsqu'un tribunal administratif est saisi de requêtes distinctes tendant l'une à l'annulation d'une obligation de quitter le territoire et l'autre à l'annulation de la prolongation d'une interdiction de retour sur le territoire français, la juridiction statue par une seule décision dans le délai prévu pour se prononcer sur l'obligation de quitter le territoire français (ce délai varie selon la situation)⁷⁴.

■ **L'étude de 2022 : L'intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance**

➡ [Consulter l'étude](#)

Le Conseil d'État a remis à la Première ministre une étude, réalisée à sa demande et adoptée en assemblée générale le 31 mars 2022, sur l'intelligence artificielle (IA), ses potentialités et ses risques pour l'action publique. Cette étude a dessiné des orientations et proposé de poser des points de repère pour construire une stratégie d'une « *IA publique de confiance* » au service de la performance publique. L'étude propose ainsi, outre une clarification des concepts utilisés, de s'engager résolument et sans tarder dans le déploiement des systèmes d'IA, de définir et

73. [Décret n° 2024-799](#) du 2 juillet 2024 pris pour l'application du titre VII de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, relatif à la simplification des règles du contentieux.

[Décret n° 2024-808](#), 5 juill. 2024, portant dispositions relatives à la procédure d'expulsion et aux mesures d'assignation à résidence prévues par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

[Décret n° 2024-809](#), 5 juill. 2024, portant modification du dispositif de refus ou de cessation des conditions matérielles d'accueil.

[Décret n° 2024-810](#), 6 juill. 2024, relatif au traitement de données à caractère personnel relatif aux étrangers sollicitant la délivrance d'un visa dénommé France-Visas.

[Décret n° 2024-811](#), 8 juill. 2024, relatif au contrat d'engagement au respect des principes de la République, prévu par l'article L. 412-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

[Décret n° 2024-812](#), 8 juill. 2024, pris pour l'application de l'article 64 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

[Décret n° 2024-813](#), 8 juill. 2024, relatif aux cas d'assignation à résidence ou de placement en rétention des demandeurs d'asile prévus par l'article 41 de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

[Décret n° 2024-814](#), 9 juill. 2024, relatif à l'amende administrative sanctionnant l'emploi de ressortissants étrangers non autorisés à travailler et modifiant les conditions de délivrance des autorisations de travail.

[Décret n° 2024-815](#), 12 juill. 2024, relatif à la transmission d'informations relatives à la protection au titre de l'asile dont bénéficie un demandeur d'asile dans un État membre de l'Union européenne.

[Décret n° 2024-828](#), 16 juill. 2024, relatif aux pôles territoriaux « France asile » et modifiant la procédure de demande d'asile.

[Décret n° 2024-1230](#) du 30 décembre 2024 pris pour l'application de l'article 131-30 du code pénal.

[Décret n° 2024-1245](#) du 30 décembre 2024 relatif aux modalités de réalisation des actions de formation de français langue étrangère à destination des salariés allophones.

[Décret n° 2024-1243](#) du 30 décembre 2024 relatif aux formations de français langue étrangère à destination des salariés allophones.

74. [Article R. 614-2](#) nouveau du CESEA créé par l'[article 2](#) du décret n° 2024-799 du 2 juillet 2024 pris pour l'application du titre VII de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, relatif à la simplification des règles du contentieux.



mettre en œuvre opérationnellement une doctrine de l'IA publique de confiance, qui suppose de respecter certains principes et exigences permettant de maîtriser les risques de toute nature, individuels et collectifs, afin de garantir en toutes circonstances l'utilité publique des systèmes d'IA et, enfin, de garantir la disponibilité des ressources indispensables à la conception, au déploiement et à la maintenance des systèmes d'IA et de mettre en place une gouvernance adaptée à la nécessaire ambition de l'IA publique.

L'étude est intervenue alors que l'intelligence artificielle (IA) faisait également l'objet d'une attention particulière des institutions de l'Union européenne. Il est renvoyé pour l'exposé de l'ensemble des textes adoptés sur l'intelligence artificielle, entre 2021 et 2023, tant au niveau européen que national, au suivi de l'étude du [rapport d'activité 2023](#).

En 2024, l'Union européenne a adopté un [règlement \(UE\) 2024/1689](#) du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (RIA), dit « AI Act », qui vise à garantir la sécurité de l'IA, le respect des droits fondamentaux, de la démocratie et le développement des entreprises. Il constitue une première mondiale pour réguler l'intelligence artificielle, dans un équilibre entre innovation et sécurité.

Ce cadre réglementaire poursuit plusieurs objectifs : veiller à ce que les systèmes d'IA mis sur le marché soient sûrs et respectent la législation en vigueur en matière de droits fondamentaux, les valeurs de l'Union européenne, l'État de droit et la durabilité environnementale ; garantir la sécurité juridique afin de faciliter les investissements et l'innovation dans le domaine de l'IA ; renforcer la gouvernance et l'application effective de la législation existante en matière d'exigences de sécurité applicables aux systèmes d'IA et de droits fondamentaux ; faciliter le développement d'un marché unique pour des applications d'IA légales et sûres, et empêcher la fragmentation du marché.

Plus spécifiquement, le règlement établit l'interdiction de certaines pratiques menaçant potentiellement les droits des citoyens et la démocratie (les systèmes de catégorisation biométrique utilisant des caractéristiques sensibles telles que les opinions politiques, religieuses, philosophiques, l'orientation sexuelle, la race ; l'extraction non ciblée d'images faciales sur Internet ou par vidéosurveillance pour créer des bases de données de reconnaissance faciale ; la reconnaissance des émotions sur le lieu de travail et les établissements d'enseignement ; la notation sociale basée sur le comportement social ou les caractéristiques personnelles ; les systèmes d'IA qui manipulent le comportement humain pour contourner le libre arbitre ; l'IA utilisée pour exploiter les vulnérabilités des personnes en raison de leur âge, de leur handicap, de leur situation sociale ou économique) ; avec une série de garanties et d'exceptions limitées pour l'utilisation des systèmes d'identification biométrique dans les espaces accessibles au public à des fins répressives, sous réserve d'une autorisation judiciaire préalable et pour des listes d'infractions strictement définies. Les systèmes d'identification biométrique « *à distance* » seront utilisés strictement dans le cadre de la recherche ciblée d'une personne condamnée ou soupçonnée d'avoir commis un crime grave. Les systèmes d'identification biométrique « *en temps réel* » répondront à des conditions strictes et leur utilisation sera limitée



dans le temps et dans l'espace (recherche ciblée de victimes d'enlèvement, traite, exploitation sexuelle) ; prévention d'une menace terroriste précise et actuelle, ou localisation ou identification d'une personne soupçonnée d'avoir commis l'un des crimes spécifiques mentionnés dans le règlement (terrorisme, traite, exploitation sexuelle, meurtre, enlèvement, viol, vol à main armée, participation à une organisation criminelle, crime contre l'environnement).

Le règlement instaure également des exigences spécifiques applicables aux systèmes d'IA à haut risque. Pour les systèmes d'IA classés comme présentant un risque élevé en raison de leur préjudice potentiel important pour la santé, la sécurité, les droits fondamentaux, l'environnement, la démocratie et l'État de droit, des obligations strictes ont été convenues. Les députés européens ont inclus une analyse d'impact obligatoire sur les droits fondamentaux, également applicable au secteur bancaire et des assurances. Les systèmes d'IA utilisés pour influencer le résultat des élections et le comportement des électeurs sont également classés comme étant à haut risque. Les citoyens auront le droit de déposer des plaintes concernant les systèmes d'IA et de recevoir des explications sur les décisions basées sur des systèmes d'IA à haut risque qui ont une incidence sur leurs droits. Pour tenir compte du large éventail de tâches que les systèmes d'IA peuvent accomplir et de l'expansion rapide de leurs capacités, il a été convenu des garde-fous pour les systèmes généraux d'intelligence artificielle ainsi que les systèmes d'IA à usage général. Et les modèles sur lesquels ils sont basés, devront respecter des exigences de transparence, comme initialement proposé par le Parlement. Il s'agit notamment de mettre à jour la documentation technique, de se conformer à la législation de l'Union européenne sur les droits d'auteurs et de diffuser des résumés détaillés sur le contenu utilisé pour leur formation. Pour les systèmes d'IA à usage général présentant un risque systémique, les négociateurs ont obtenu des obligations plus strictes. Si ces modèles répondent à certains critères, ils devront effectuer des évaluations de modèles, évaluer et atténuer les risques systémiques, effectuer des tests contradictoires, rendre compte à la Commission des incidents graves, assurer la cybersécurité et rendre compte de leur efficacité énergétique.

Il prévoit aussi des règles harmonisées en matière de transparence applicables aux systèmes d'IA destinés à interagir avec des personnes, aux systèmes de reconnaissance des émotions et de catégorisation biométrique, aux systèmes d'IA générative utilisés pour générer ou manipuler des images ou des contenus audio ou vidéo. Cette approche doit tenir compte des résultats bénéfiques sur les plans sociaux et environnementaux que peut apporter l'IA, mais aussi des nouveaux risques ou des conséquences négatives que peut engendrer cette technologie.

La cohérence est assurée avec la [Charte des droits fondamentaux de l'UE](#), mais aussi avec le droit dérivé de l'Union européenne en matière de protection des données, de protection des consommateurs, de non-discrimination et d'égalité entre les femmes et les hommes. La proposition complète le droit existant en matière de non-discrimination en prévoyant des exigences qui visent à réduire au minimum le risque de discrimination algorithmique, assorties d'obligations concernant les essais, la gestion des risques, la documentation et le contrôle humain tout au long du cycle de vie des systèmes d'IA.



En vue de soutenir l'innovation et les PME, l'[article 57](#) du RIA prévoit que les États membres veillent à ce que leurs autorités compétentes mettent en place, au niveau national, au moins un bac à sable réglementaire en matière d'IA opérationnel au plus tard le 2 août 2026. Ces bacs à sable réglementaires pour l'IA sont définis comme constituant « *un environnement contrôlé qui encourage l'innovation et facilite le développement, la formation, l'essai et la validation de systèmes d'IA innovants pendant une période limitée avant leur mise sur le marché ou leur mise en service conformément à un plan spécifique de bac à sable convenu entre les fournisseurs ou les fournisseurs potentiels et l'autorité compétente* ».

Le RIA institue par ailleurs un comité européen de l'intelligence artificielle ([article 65](#)), composé de représentants des États membres et du [Centre européen pour la transparence algorithmique](#) (ECAT) de la Commission, en charge de d'assurer la mise en œuvre effective de la législation sur l'IA dans l'ensemble de l'Union européenne en coordonnant les autorités nationales, en partageant l'expertise technique et réglementaire et en fournissant des conseils sur la politique, l'innovation et les partenariats internationaux en matière d'IA. Il vise à promouvoir un cadre stratégique cohérent et tourné vers l'avenir en matière d'IA qui profite à tous les citoyens européens tout en respectant des normes élevées en matière de sécurité et d'éthique. Il a tenu sa réunion inaugurale le 12 septembre 2024 et a vocation à travailler en étroite collaboration avec [le bureau de l'IA](#) de la Commission européenne, créé par décision du 24 janvier 2024 ([C/2024/1459](#)), afin de participer à la mise en œuvre du règlement RIA, en particulier en ce qui concerne les modèles d'IA à usage général, en coopération avec les autres services de la Commission, les organes de l'Union européenne, les États membres et la communauté des parties prenantes. Cette création, effective depuis le 21 février 2024, faisait partie du train de mesures lancées par la Commission dès janvier 2024 sur l'innovation en matière d'intelligence artificielle pour soutenir les *start-up* et les PME actives dans ce domaine, à l'instar de l'initiative « GenAI4EU » visant à soutenir le développement de nouveaux cas d'utilisation et d'applications émergentes dans les quatorze écosystèmes industriels européens, ainsi que dans le secteur public. Les domaines d'application comprennent la robotique, la santé, les biotechnologies, l'industrie manufacturière, la mobilité, le climat et les mondes virtuels.

Pour l'essentiel les dispositions de l'*AI Act* seront pleinement applicables à partir du 2 août 2026, à l'exception de certaines dispositions qui entreront en vigueur de façon échelonnée entre le 2 février 2025 et le 2 août 2027.

L'étude avait insisté sur la nécessité de veiller à ce que le droit national et la réflexion interne reprennent autant que possible les principaux concepts et les définitions associées tels qu'ils résulteraient du droit de l'Union.

De manière générale, le Gouvernement a décidé dès 2017 de développer une stratégie française en matière d'IA, dans le cadre de la « Stratégie nationale pour l'intelligence artificielle » (SNIA), qui s'est déployée en trois phases entre 2018 et 2025. La première phase, *AI for Humanity*, a permis de structurer l'écosystème national de recherche et d'innovation grâce à la création d'un réseau de quatre instituts interdisciplinaires d'intelligence artificielle ([31A](#)), au soutien à des chaires d'excellence en IA, à des programmes doctoraux et au développement d'infrastructures vitales comme le



[supercalculateur Jean Zay](#). La stratégie a été renforcée par une deuxième phase en 2022 dans le cadre de [France 2030](#), pour diffuser plus largement les usages de l'IA et former davantage de talents. Le renforcement de l'offre de solutions souveraines de pointe en IA vise à soutenir le développement de nos filières industrielles et la reconquête de notre souveraineté numérique. Les efforts se sont concentrés sur une IA soutenable d'un point de vue environnemental, technologique et sociétal (IA frugale, IA embarquée, IA de confiance, IA générative). Trois leviers principaux ont été activés : la formation et la recherche, le soutien à une offre à l'état de l'art et le rapprochement entre l'offre et la demande en IA.

Le troisième et dernier axe de la SNIA dédié à l'IA générative, lancé en 2023, pour accompagner et accélérer le développement de nos champions nationaux, a été éclairé par la parution le 13 mars 2024 du rapport « [IA : notre ambition pour la France](#) » de la [Commission de l'intelligence artificielle](#), instituée le 19 septembre 2023⁷⁵, visant à faire de la France un acteur majeur de la révolution technologique de l'intelligence artificielle. Le rapport formule 25 recommandations, parmi lesquelles 7 prioritaires pour assurer à la France le déploiement du plein potentiel de l'IA : créer les conditions d'une appropriation collective de l'IA et de ses enjeux en lançant un plan de sensibilisation et de formation de la nation ; investir massivement dans les entreprises du numérique et la transformation des entreprises pour soutenir l'écosystème français de l'IA et en faire l'un des premiers mondiaux ; faire de la France et de l'Europe un pôle majeur de la puissance de calcul, à court comme à moyen terme ; transformer notre approche de la donnée personnelle pour continuer à protéger tout en facilitant l'innovation au service de nos besoins ; assurer le rayonnement de la culture française en permettant l'accès aux contenus culturels dans le respect des droits de propriété intellectuelle ; assumer le principe d'une expérimentation dans la recherche publique en IA pour en renforcer l'attractivité ; structurer une initiative diplomatique cohérente et concrète visant la fondation d'une gouvernance mondiale de l'IA.

La stratégie française est pilotée par le coordinateur national pour l'intelligence artificielle. Elle soutiendra l'animation de l'écosystème de l'IA au niveau national dans le cadre d'un partenariat public-privé. Elle s'appuie, sous la houlette de la French Tech, sur les actions déjà entreprises par différents acteurs comme la Commission IA de France Digitale, le Hub France IA, la Commission IA de Numeum, le Manifeste des Grandes entreprises pour l'IA, l'*Innovation Makers Alliance* et la *Smart Building Alliance*. Elle appuiera également les efforts de coordination en matière d'IA des pôles de compétitivité et des futurs pôles d'innovation numériques européens (eDIHs), en construction sur une échelle régionale. Les premières actions mises en œuvre ont visé à construire les infrastructures essentielles de l'IA générative (supercalculateurs, modèles de fondation, bases de données valorisant le patrimoine national, briques). Au total la part des investissements dédiés à l'IA dans le cadre du plan France 2030 s'élève à près de 2,5 milliards d'euros.

75. Le Comité de l'intelligence artificielle générative institué le 19 septembre 2023 réunit des acteurs de différents secteurs (culturel, économique, technologique, de recherche) pour contribuer à éclairer les décisions du Gouvernement.



France 2030 a poursuivi son action en 2024 par la désignation des lauréats⁷⁶ des appels à projets dédiés à l'IA lancés en 2023, tels que détaillés dans le rapport d'activité 2023, ainsi que le lancement de nouveaux appels à projets ou le soutien de nouveaux programmes d'action :

- Un appel à projets pour « *Accélérer l'usage de l'intelligence artificielle générative dans l'économie* » qui s'inscrit dans la continuité de l'appel à projets « *Communs numériques pour l'IA générative* » de 2023, a été lancé le 5 avril 2024 pour favoriser l'émergence et l'adoption de solutions d'IA générative spécialisées dans chaque métier et secteur économique ;
- Un programme sur l'évaluation des IA avancées et mise en place du Grand challenge sur l'IA d'usage général qualifié de « *Jeux Olympiques de l'intelligence artificielle* » ;
- La création d'un centre d'expertise européen en IA générative ([ALT-EDIC](#)), dont la première assemblée générale s'est tenue le 8 mars 2024, visant à valoriser les données culturelles et industrielles des États membres pour permettre l'émergence de modèles d'IA compétitifs dans les langues européennes ;
- Un appel à projet visant le « *Renforcement de l'offre de services cloud* » pour rapprocher les acteurs de l'IA et du Cloud ;
- Un Programme et équipements prioritaires de recherche en intelligence artificielle ([PEPR-IA](#)), coordonné par l'Inria en partenariat avec le CEA et le CNRS, qui a pour ambition de structurer les communautés de recherche autour de défis scientifiques stimulants et de faire émerger des technologies de rupture bénéficiant à l'ensemble des acteurs français du domaine : 45 M€ ont déjà été accordés à neuf projets d'envergure⁷⁷.

À l'occasion de deux événements, « [We are French Touch](#)⁷⁸ » et « [Impact PME](#)⁷⁹ » les 26 et 28 novembre 2024, la ministre de la culture et le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ont également respectivement annoncé l'ouverture

76. • 2 nouveaux lauréats de l'appel à projets « Compétences et Métiers d'Avenir ». Au total, ce sont 87 M€ pour 14 premiers lauréats de l'appel à projets « Compétences et Métiers d'Avenir » dédiés à la massification du nombre de formés en IA sur l'ensemble du territoire national.

• 7 nouveaux lauréats de l'appel à projet « Communs numériques pour l'IA générative ».

• 8 nouveaux lauréats de l'appel à projets « IA embarquée » bénéficieront d'un soutien financier du dispositif pour un montant total de 40 M€.

• 8 nouveaux lauréats de la vague 2 de l'appel à projets « Démonstrateurs d'IA frugale pour la transition écologique des territoires » sélectionnés pour leur capacité à déployer en conditions réelles des technologies d'intelligence artificielle pour servir des objectifs de transition écologique.

• 9 lauréats de l'appel manifestation d'intérêt (AMI) visant à mettre en place des pôles d'excellence pour la formation et la recherche en IA de visibilité internationale (IA-clusters) bénéficieront de 360 M€ de financement de France 2030 sur cinq années. Parmi les lauréats figurent les quatre instituts interdisciplinaires en intelligence artificielle (3IA), PRAIRIE, MIAI@Grenoble-Alpes, ANITI, 3IA Côte d'Azur, qui ont déjà construit et structuré une offre de formations d'excellence s'appuyant sur une recherche de pointe, avec une approche pluridisciplinaire et un programme de transfert en IA ambitieux. L'Université Paris Saclay, l'Université de Lorraine, l'Université de Rennes, Sorbonne Université et l'Institut polytechnique de Paris viennent compléter la liste des lauréats.

77. Ces 9 projets sont pilotés par l'un des établissements ou organismes suivants : Inria, CEA, CNRS, Paris Sciences et Lettres, Université de Lorraine, École Centrale de Lyon, Université de Rennes.

78. Journée organisée par Bpifrance le 26 novembre 2024 et dédiée aux industries culturelles et créatives.

79. Journée organisée par la [CPME](#) (partenaire de France Num) et [BFM Business](#) réunissant les dirigeants de TPE-PME à la Station F autour d'ateliers, de conférences et de rencontres.

prochaine d'un appel à projets « Transition numérique de la culture et appropriation de l'intelligence artificielle » pour soutenir l'adaptation rapide des acteurs de la culture et des médias aux technologies d'IA ainsi que le lancement d'un appel à manifestation d'intérêt « IA au service de l'efficience ».

Au-delà des investissements qui sont dédiés de manière dirigée vers l'IA dans le cadre de la SNIA, France 2030 soutient la convergence des technologies et usages de l'IA dans tous les secteurs. Dans le secteur de l'enseignement, les partenariats d'innovation en IA (P2IA) permettent la mise au point de services numériques pédagogiques innovants intégrant l'IA pour l'apprentissage des fondamentaux de maths et de français, ainsi que pour les langues. Le P2IA pour le cycle 2 (CP-CE1-CE2) est déployé, celui pour le cycle 3 (CM1-CM2-6^e) est en cours, celui pour le cycle 4 (5^e-4^e-3^e) à venir. Un prochain P2IA sera enfin consacré à des outils intégrant l'IA générative pour soutenir les enseignants dans leurs gestes quotidiens. Dans le secteur de la santé, la medtech Posos développe un outil doté d'IA pour la recommandation de prescriptions médicamenteuses personnalisées. Plus de 50M€ sont par ailleurs engagés pour former les professionnels de santé au numérique en santé et à l'IA. Dans le domaine culturel, le projet Gallica Images, porté par la Bibliothèque nationale de France, porte sur la numérisation d'images dans le cadre de la valorisation du patrimoine iconographique. L'IA est utilisée pour améliorer significativement le rapprochement des images à d'autres illustrations similaires. Ce projet a donné lieu, le 9 décembre 2024, au test d'un premier prototype d'outil de désambiguïsation des requêtes dans Gallica.

Une stratégie ministérielle relative à l'intelligence artificielle propre au ministère des armées a également été lancée le 8 mars 2024. Centralisant les moyens dédiés à l'IA, elle a décidé de la création de l'Agence ministérielle pour l'IA de défense (AMIAD) avec pour mission de maîtriser de façon indépendante ces technologies. Ce service à compétence nationale a été créé par le [décret n° 2024-376](#) du 23 avril 2024, entré vigueur le 1^{er} mai 2024⁸⁰. D'autres projets sont en cours de développement, notamment pour doter en 2025 [le ministère des armées](#) d'un supercalculateur capable de traiter des informations secret défense et « non protégées ».

Tous ces développements vont dans le sens de l'étude du Conseil d'État invitant les acteurs publics à s'engager résolument dans la voie du développement de systèmes d'intelligence artificielle, et à emprunter le chemin de déploiements raisonnés, éthiques, soutenables et responsables dans une vision, une stratégie, un élan de la

80. L'AMIAD est responsable :

1° De la mise en œuvre de la politique du ministère en matière d'intelligence artificielle ;
2° Du pilotage et de la conduite des projets d'ampleur ministérielle en la matière ;
3° En qualité d'autorité technique, de l'accompagnement et de la certification des projets portés par les états-majors, directions et services ;
4° De la promotion et du développement de l'intelligence artificielle et des savoir-faire associés ;
5° De la mise en place et de la coordination des travaux de recherche académiques, en liaison avec l'agence de l'innovation de défense ;
6° De la coordination, en liaison avec la direction générale de l'armement et l'agence de l'innovation de défense, du développement et de la mise en œuvre des partenariats et des coopérations internationales nécessaires avec les acteurs publics et privés.



sphère publique, qui donnent à l'intelligence artificielle « de confiance » les moyens de se développer.

Après cette étude, le Conseil d'État a poursuivi et partagé son analyse des conséquences du développement de l'intelligence artificielle en 2024 en participant notamment, les 27 et 28 septembre, à un colloque, co-organisé par l'université LUM de Bari, le Conseil d'État italien et l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, consacré aux défis que la transformation numérique impose au juge administratif de relever. Les échanges ont porté sur l'incidence de l'intelligence artificielle, la rédaction des décisions de justice, l'open data des décisions et le procès administratif numérique⁸¹.

Prolongeant les réflexions de l'étude sur la révision de la loi bioéthique 2018 quant à l'incidence du développement des dispositifs d'intelligence artificielle sur la relation de soin qui unit le médecin au patient, la quatorzième édition du forum européen de bioéthique de Strasbourg, qui s'est tenue du 7 au 10 février 2024, a porté sur le thème « *l'intelligence artificielle et nous* ». Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et la Société française de l'évaluation (SFE) ont, quant à eux, organisé, le 9 janvier 2025, la 2^e édition des [Rendez-vous de l'évaluation sur le thème de l'intelligence artificielle](#).

Enfin, deux rapports d'information ont également été publiés par l'Assemblée nationale en 2024 : le rapport « *ChatGPT, et après ? Bilan et perspectives de l'intelligence artificielle*⁸² » ainsi que le rapport « *L'intelligence artificielle générative et les métiers du droit : agir plutôt que subir*⁸³ ».

81. Cf. *infra* « 3.1 Les relations internationales des juridictions administratives ».

82. Assemblée nationale, *ChatGPT, et après ? Bilan et perspectives de l'intelligence artificielle*, [rapport d'office parlementaire](#), n° 170 (2024-2025), déposé le 28 novembre 2024.

83. Assemblée nationale, *L'intelligence artificielle générative et les métiers du droit : agir plutôt que subir*, [rapport d'information](#), n° 216 (2024-2025), déposé le 18 décembre 2024.



1.3. La contribution du Conseil d'État à la simplification du droit

Le Conseil d'État accorde depuis de nombreuses années une attention particulière aux effets négatifs de la complexification du droit. Il y a consacré, en 25 ans, trois de ses études annuelles : *De la sécurité juridique* en 1991, *Sécurité juridique et complexité du droit* en 2006 et *Simplification et qualité du droit* en 2016, et a conduit en 2024, à la demande du Premier ministre, les ateliers de la simplification (cf. *supra* partie 1.1.3).

Dans le cadre de l'examen des textes dont elles sont saisies, les sections consultatives opèrent trois types de contrôle qui contribuent à la simplification du droit :

- L'appréciation juridique a pour objet de garantir la sécurité juridique des projets du Gouvernement et, le cas échéant, celle des propositions de loi d'origine parlementaire. Plus largement, il s'agit de contribuer à la qualité de l'architecture juridique française. Le contrôle consultatif du Conseil d'État s'exerce sur le respect de la hiérarchie des normes, celui des domaines respectifs de la loi ordinaire, de la loi organique et des lois financières ainsi que ceux de la loi et du règlement ; il porte également sur la cohérence et la sécurité de la norme juridique ;
- S'agissant de la qualité rédactionnelle des textes, les sections consultatives veillent à la clarté et à la précision des termes employés et au respect de l'objectif constitutionnel d'intelligibilité et d'accessibilité de la norme ;
- Si les sections consultatives n'ont pas à se prononcer sur les objectifs politiques qui sont à l'origine du texte examiné, elles peuvent toutefois porter une appréciation sur les questions de bonne administration. Elles peuvent s'assurer de l'efficacité et du réalisme du dispositif, notamment en ce qui concerne son calendrier de mise en œuvre. Enfin, le Conseil d'État peut « *appeler l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général* » en vertu des dispositions de l'[article L. 112-3](#) du code de justice administrative.

Une sélection d'exemples relevés au cours de l'année 2024 illustre cette contribution et permet d'apprécier cet aspect du travail du Conseil d'État.



1.3.1. Satisfaire à l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme

■ Mettre en cohérence et actualiser les réglementations

Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (ADM – 408132 – 19/03/2024)

À l'occasion de l'examen de ce projet de décret, le Conseil d'État (section de l'administration) a recommandé au Gouvernement d'entamer une réflexion, pour les quelques 80 établissements publics sous la tutelle du ministère de la culture, sur l'harmonisation, selon leur catégorie de rattachement, des règles constitutives de ces établissements ainsi que des autres modalités de leur organisation et de leur fonctionnement.

Garanties en matière de risque décès des agents publics civils de l'État, des militaires et des ouvriers de l'État (ADM – 408218 – 23/04/2024)

À l'occasion de l'examen de ce projet de décret, le Conseil d'État (section de l'administration) a recommandé au Gouvernement de procéder dès que possible à la modification de l'article [L. 713-17](#) du code de la sécurité sociale de façon à en supprimer la mention du régime de la solde spéciale progressive pour les militaires, qui n'est plus mis en œuvre depuis plusieurs années.

Indemnités pouvant être versées à titre exceptionnel aux sapeurs-pompiers professionnels et aux militaires servant dans les unités investies à titre permanent de missions de sécurité civile mobilisés en vue de la sécurisation des événements liés aux Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 (ADM – 408553 – 03/07/2024)

Le régime indemnitaire des sapeurs-pompiers professionnels est régi par les dispositions du chapitre II du [décret n° 90-850](#) du 25 septembre 1990 portant dispositions communes aux sapeurs-pompiers professionnels, qui est un décret en Conseil d'État. Dérogeant à ces dispositions, le dispositif indemnitaire exceptionnel propre aux Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, objet du projet de décret examiné, relève également, en l'état, d'un décret en Conseil d'État.

Cependant, en application des dispositions combinées des articles [L. 712-1](#) et [L. 712-13](#) du code général de la fonction publique (CGFP), les modalités d'application des primes et indemnités servies aux fonctionnaires sont déterminées par décret simple, par dérogation au principe posé par l'article L. 9 de ce code selon lequel ses modalités d'application sont déterminées par décret en Conseil d'État. Les dispositions de l'article L. 415-5 du même code aux termes desquelles « *Les règles statutaires qui leur [aux sapeurs-pompiers professionnels] sont applicables peuvent déroger aux dispositions du présent code ne répondant pas au caractère spécifique des cadres d'emplois de sapeurs-pompiers et des missions qui leur sont confiées* » sont sans incidence à cet égard, dès lors que les modalités d'application des primes et indemnités ne sauraient être regardées comme des « *règles statutaires* ». Le Conseil d'État (section de l'administration) estime donc qu'il serait possible et opportun de prévoir, lors d'une prochaine modification du décret du 25 septembre 1990, l'insertion dans ce décret d'une mention permettant de modifier par décret simple les dispositions

de son chapitre II, de façon à parer l'effet « cliquet » résultant de la jurisprudence dite « CFDT Environnement » (CE, Ass., 3 juillet 1998, *Syndicat national de l'environnement CFDT et autres*, n° [177248](#)).

Fonds de prévoyance militaire et fonds de prévoyance de l'aéronautique (ADM – 408596 – 03/09/2024)

Les conditions d'octroi des allocations du fonds de prévoyance militaire et du fonds de prévoyance de l'aéronautique relèvent de dispositions de nature différente du code de la défense, les premières d'un décret simple (articles D.4123-2 à D. 4123-13), les secondes d'un décret en Conseil d'État (articles R. 4123-14 à R. 4123-29), et ce alors même que l'actuelle base légale de ces fonds, l'article L. [4123-5](#) du code de la défense, renvoie ses modalités d'application à un décret simple. La raison de cette différence est historique : la loi du 30 mars 1928 relative au statut du personnel navigant de l'aéronautique, qui a créé le fonds de prévoyance de l'aéronautique, renvoyait ses modalités d'application à un décret en Conseil d'État. Il convient donc que l'ensemble des dispositions relatives aux deux fonds soient prises par décret simple. Le Conseil d'État (section de l'administration) estime qu'une telle évolution pourrait avoir lieu dans le contexte plus large d'une refonte générale du régime juridique de l'octroi des allocations par exemple en simplifiant, fusionnant et harmonisant les dispositions communes aux deux fonds et en s'interrogeant sur le périmètre exact de leurs champs d'application respectifs. Les suites à donner à la mission actuellement confiée au contrôle général des armées sur la complexité des règles de distribution des allocations ainsi que sur le rôle des fonds pourraient en être l'occasion.

Conditions d'accès aux concours sur titres du cadre d'emplois des médecins et des pharmaciens de sapeurs-pompiers professionnels (ADM – 408910 – 26/11/2024)

Les dispositions communes du chapitre du code général de la fonction publique dédié au recrutement par concours des fonctionnaires du code général de la fonction publique prévoient la possibilité d'organiser des concours sur titres sans épreuve (2° de l'article L. 325-9). Cependant, les dispositions particulières propres à l'organisation des concours dans la fonction publique territoriale disposent que : « *La sélection mentionnée à l'article L. 325-9 est complétée par un entretien oral avec le jury* » (L. 325-28). Cet article rend donc l'entretien oral obligatoire pour la fonction publique territoriale seulement, s'agissant d'une exception que l'on ne retrouve dans aucun des autres versants de la fonction publique. Or, la possibilité d'organiser des concours sur titre sans entretien pourrait permettre de simplifier les concours pour les emplois de la fonction publique territoriale connaissant des difficultés de recrutement (notamment ceux qui requièrent une forte technicité, que valide déjà l'examen des titres), tout en gardant la possibilité de maintenir cet entretien pour des concours nécessitant une telle appréciation par le jury. Le Conseil d'État (section de l'administration) estime donc qu'il pourrait être opportun de prévoir, lors d'une prochaine fenêtre permettant la modification de la partie législative du code, l'abrogation de cette disposition, de façon à laisser le soin à chaque arrêté d'organisation de concours de préciser si le concours sur titre comporte ou non un entretien oral.



Protection sociale complémentaire des agents de la fonction publique de l'État (ADM – 408440 – 25/06/2024)

À l'occasion de l'examen de ce projet de décret, le Conseil d'État (section de l'administration) a recommandé au Gouvernement d'accélérer la rédaction des dispositions relatives aux ouvriers de l'État ayant le même objet et de regrouper, dans un texte unique, ces dispositions avec toutes celles qui sont propres à cette catégorie d'agents publics, qui sont, pour l'instant, réparties entre de très nombreux décrets.

Accompagnement des transitions professionnelles des travailleurs handicapés ayant recours au contrat à durée déterminée conclu en application de l'article L. 1242-3 du code du travail et à l'entreprise adaptée de travail temporaire (SOC – 407976 – 06/02/2024)

À l'occasion de l'examen de ce texte, le Conseil d'État (section sociale) a relevé que les entreprises adaptées de travail temporaire et les entreprises adaptées constituent des catégories juridiques distinctes, les premières n'étant ainsi pas un sous-ensemble des secondes. Or la sous-section 3 de la section 3 du chapitre 3 du titre 1^{er} du livre 2 de la cinquième partie (législative) du code du travail s'intitule « *Entreprises adaptées* » alors que, depuis les modifications qui y ont été introduites par la loi du 18 décembre 2023, cette sous-section traite désormais, à la fois, des entreprises adaptées et des entreprises adaptées de travail temporaire. Le Conseil d'État estime qu'il conviendrait de modifier cet intitulé à l'occasion d'un prochain véhicule législatif.

Participation forfaitaire des assurés sociaux aux frais de santé en application du II de l'article L. 160-13 du code de la sécurité sociale (SOC – 408066 – 13/02/2024)

Saisi d'un projet de décret modifiant l'article [R. 160-19](#) du code de la sécurité sociale pour prévoir que le maximum de la « *participation forfaitaire* » ne puisse, sans être inférieur à 2 euros, excéder 3 euros, le Conseil d'État (section sociale) a apprécié l'atteinte portée par la mesure aux exigences découlant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, relatives au droit à la protection de la santé, en tenant compte, d'une part, de son champ d'application, qui en exempte certains publics socialement plus fragiles, d'autre part, du double encadrement de cette « *participation forfaitaire* », par l'effet d'un décret fixant le nombre maximum de ces participations supportées par chaque bénéficiaire au titre d'une année civile et, lorsque plusieurs actes ou consultations sont effectués par un même professionnel de santé au cours d'une même journée, leur maximum journalier.

Eu égard à l'importance de ce double encadrement, qui résulte d'un décret simple distinct, le Conseil d'État estime qu'il serait opportun de modifier les dispositions du II de l'article [L. 160-13](#) du code de la sécurité sociale, relatives aux mesures réglementaires qui doivent être prises pour son application :

- d'une part, en harmonisant le niveau de ces normes, qui se partagent, sans vérifiable justification, entre décret simple et décret en Conseil d'État ;
- d'autre part, en remplaçant le plafond quotidien et le plafond annuel aujourd'hui fixés en « nombre de participations forfaitaires » par des plafonds fixés en valeur, afin de garantir de manière directe, sans dépendre d'une décision de l'UNCAM, le respect des exigences découlant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.



Loi d'orientation pour la souveraineté agricole et le renouvellement des générations en agriculture (AG/TP-FIN-ADM-SOC – 408136 – 19/03/2024)

Compte tenu de la modification, dans le secteur des activités agricoles, du critère de représentativité d'une organisation au niveau multi-professionnel tenant au nombre de conventions collectives de branche dans lesquelles cette organisation est représentative, le Conseil d'État suggère d'examiner l'opportunité de modifier ce critère également pour les autres secteurs mentionnés à l'article [L. 2152-2](#) du code du travail (économie sociale et solidaire et spectacle vivant et enregistré).

Réorganisation des dispositions « anti-gaspillage » figurant dans le code de l'environnement (TP – 409063 – 17/12/2024)

L'article [L. 541-15-10](#) du code de l'environnement comporte toute une série d'interdictions d'utilisation, de mise sur le marché ou de commercialisation de produits en plastique ou l'obligation d'utiliser des objets réemployables ou réutilisables. Cet article, qui résulte de la juxtaposition de nombreux amendements issus de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « loi AGECE », nécessiterait, pour renforcer sa cohérence, d'être réorganisé, par ordonnance, pour :

- harmoniser les terminologies ;
- ordonner chronologiquement les dates d'entrée en vigueur des différentes interdictions ;
- regrouper ces interdictions par blocs cohérents (par exemple, l'interdiction d'utiliser des contenants en plastique dans les services de restauration est éclatée au 6^e et au 20^e alinéa du III de cet article) ;
- opérer le renvoi à un décret dans un article distinct ou en fin d'article, et non au 9^e alinéa du III qui compte 22 alinéas.

En conséquence de cette réorganisation, le Conseil d'État (section des travaux publics) estime que la partie réglementaire devrait également être réorganisée car les dispositions d'application de cet article [L. 541-15-10](#) se trouvent dans deux sous-sections, dont une, la sous-section 4 de la section 10 du chapitre 1^{er} du titre IV du livre V, comporte des dispositions très disparates et ne respecte pas le même ordre que les alinéas de cet article [L. 541-15-10](#).

Modification du code de déontologie des pédicures-podologues (SOC – 408113 – 19/03/2024)

Saisi d'un projet de décret portant modification de certains articles du code de déontologie des pédicures-podologues, le Conseil d'État (section sociale) constate que ce projet ne prévoit pas de modifier les dispositions de ce code relatives à la création des cabinets secondaires, laquelle est soumise à un régime d'autorisation administrative délivrée, selon les cas, par le conseil régional ou le conseil interrégional de l'ordre. Dans un objectif de simplification et d'allègement des procédures pesant sur la profession de pédicures-podologues et en l'absence des considérations justifiant le maintien d'un tel régime, il invite le Gouvernement, à l'occasion d'une prochaine modification du code, à remplacer ce régime d'autorisation par un régime de simple déclaration, le cas échéant assorti d'un pouvoir d'opposition de l'ordre, à l'instar de



ce qui est prévu pour les cabinets secondaires des médecins depuis l'intervention du décret n° 2019-511 du 23 mai 2019.

Participation des assurés aux frais liés à la vaccination, aux préservatifs et aux bilans de prévention (SOC – 408286 – 21/05/2024)

Saisi de dispositions relatives à l'exonération de participation des assurés de moins de 26 ans aux frais d'acquisition de préservatifs, le Conseil d'État (section sociale) a relevé une ambiguïté dans la formulation des dispositions du 21° de l'article L. 160-14 du code de la sécurité sociale, qui prévoient la possibilité d'une telle exonération pour « *les frais d'acquisition (...) de préservatifs internes et externes, (...) ainsi que, selon des modalités prévues par décret, notamment en ce qui concerne le nombre et les catégories de préservatifs internes et externes délivrés, les frais d'acquisition de préservatifs internes et externes inscrits sur la liste prévue à l'article L. 165-1* ». Les préservatifs inscrits sur la liste prévue à l'article L. 165-1 étant ceux susceptibles d'être pris en charge par la sécurité sociale, qu'ils aient été délivrés sur prescription ou, conformément au 2° du IV de l'article L. 5134-1 du code de la santé publique, sans prescription, le Conseil d'État a interprété ces dispositions comme s'appliquant, d'une part, aux préservatifs délivrés sur prescription et, d'autre part, aux préservatifs délivrés sans prescription dans la limite d'un nombre et pour des catégories précisées par décret. Il invite donc le Gouvernement à prendre ce décret pour sécuriser la mise en œuvre de ce dispositif et à profiter de la prochaine loi de financement de la sécurité sociale pour préciser la rédaction du 21° de l'article L. 160-14 du code de la sécurité sociale.

Utilisation d'eaux impropres à la consommation humaine pour des usages domestiques (SOC – 408293 – 04/06/2024)

Saisi d'un projet de décret encadrant l'utilisation à des fins domestiques d'eaux impropres à la consommation humaine, le Conseil d'État (section sociale) s'est interrogé sur la bonne application de ces règles, notamment dans les bâtiments d'habitation individuelle, en l'absence d'un régime de sanctions. Il a par ailleurs déploré l'absence de dispositions de coordination avec les régimes de déclaration prévus à l'article L. 2224-9 du code général des collectivités territoriales pour l'utilisation de l'eau de pluie à des fins domestiques. Il en résulte une superposition de régimes et de déclarations, voire dans certains cas d'autorisations, source de complexité et de charges administratives pour les usagers.

Délivrance sans ordonnance de certains médicaments, après réalisation d'un test rapide d'orientation diagnostique par les pharmaciens d'officine (SOC – 408300 – 28/05/2024)

Le Conseil d'État (section sociale) a estimé que, pour l'application du b) du 9° de l'article L. 5125-1-1-A du code de la santé publique, l'information du médecin traitant par le pharmacien ayant délivré des médicaments comme suite à un test positif ne saurait dépendre du consentement du patient, alors que les dispositions de l'article R. 1111-49 du même code prévoient un accès de plein droit du médecin traitant à cette information lorsqu'elle est versée au dossier médical partagé. Il recommande de modifier en ce même sens le décret n° 2023-736 du 8 août 2023 relatif aux compétences vaccinales des pharmaciens pris pour l'application des dispositions du a)



du 9° du même article L. 5125-1-1-A, qui prévoit qu'en l'absence de dossier médical partagé, le pharmacien transmet les informations relatives à la vaccination au médecin traitant de la personne vaccinée sous réserve de son consentement.

Protection complémentaire en matière de santé prévue à l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale (SOC – 408468 – 25/06/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif à la complémentaire santé solidaire (C2S) visant à en élargir la couverture et à simplifier les démarches des assurés, le Conseil d'État (section sociale) a disjoint les dispositions modifiant l'article R. 1518-3 du code de la santé publique relatives à Mayotte, au motif que l'extension à Mayotte des dispositions métropolitaines aux termes desquelles constitue un refus de soins discriminatoire toute pratique tendant à empêcher ou dissuader une personne d'accéder à des mesures de prévention ou de soins au motif qu'elle est bénéficiaire de la C2S se heurte aux termes mêmes de l'article L. 1511-1 du code de la santé publique qui, dans sa rédaction actuelle résultant essentiellement de l'ordonnance n° 2013-1208 du 24 décembre 2013, exclut expressément, pour Mayotte, l'application du critère de bénéfice de la C2S pour caractériser un refus de soins discriminatoire.

Il invite le Gouvernement à mettre fin à cette différence de régime injustifiée entre la métropole et Mayotte, qui relève du régime de l'identité législative. Il conviendrait également de remédier à l'incohérence entre les articles L. 1511-1 et L. 1110-3-1 du code de la santé publique, tous deux applicables à Mayotte.

Conditions de l'accès direct et de prescription initiale des infirmiers en pratique avancée (SOC – 408908 – 02/12/2024)

Saisi de dispositions prises pour l'application de l'article L. 4301-2 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de la loi du 19 mai 2023 portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé, ouvrant droit à un accès direct des patients aux infirmiers en pratique avancée sans adressage par un médecin, le Conseil d'État (section sociale) a relevé à l'occasion de l'examen de ce projet de décret une discordance entre le champ d'application large de l'article L. 4301-1 et celui, plus restreint, excluant notamment le service de santé des armées, de cet article. Il a interprété les dispositions selon lesquelles, dans certaines structures, les infirmiers en pratique avancée « *peuvent prendre en charge directement les patients* » comme donnant compétence aux infirmiers pour ce faire. Par souci de simplification, il a retenu une rédaction ne réservant pas de sort particulier aux services d'urgence, la compétence reconnue aux infirmiers n'interdisant pas une organisation spécifique prévoyant un examen préalable systématique par un médecin.

Par ailleurs, il signale un problème de lisibilité des dispositions relatives aux listes de médicaments pouvant être prescrits par les infirmiers en pratique avancée, qui soulève en outre une question de cohérence dans la mesure où ces infirmiers continueront à ne pas pouvoir prescrire des produits ou prestations qui ne sont pas soumis à prescription médicale obligatoire.



■ Complexité, accessibilité de dispositions techniques

Résilience des activités d'importance vitale, à la protection des infrastructures critiques, à la cybersécurité et à la résilience opérationnelle numérique du secteur financier (AG/ADM – 408329 – 06/06/2024)

À l'occasion de l'examen des dispositions de ce projet de loi relatives à la transposition de la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, dite directive « REC », le Conseil d'État a relevé que le droit national comporte déjà un dispositif, issu de l'ordonnance n° 58-1371 du 29 décembre 1958 tendant à renforcer la protection des installations d'importance vitale et de la loi n° 2005-1550 du 12 décembre 2005, et aujourd'hui inscrit au code de la défense, qui poursuit des objectifs similaires et prévoit des obligations de même nature pour les opérateurs. Il a approuvé le choix consistant à modifier et compléter ce dispositif, dont l'économie générale est connue et maîtrisée par les opérateurs, dans la seule mesure nécessaire à la prise en compte des prescriptions de la directive. Il a noté qu'en conséquence de ce choix, les termes employés par le projet de loi restent le plus souvent ceux du dispositif national actuel (opérateurs et installations « d'importance vitale ») et ne coïncident donc pas nécessairement avec ceux de la directive, qui retient ceux de « entité critique », « infrastructure critique » et « service essentiel ». Il a estimé que cela ne soulevait toutefois pas de difficulté, dès lors que le champ personnel et matériel retenu par le projet de loi inclut bien celui de la directive et que toutes les obligations qu'elle prévoit sont reprises.

À l'occasion de l'examen des dispositions du même projet de loi relatives à la transposition de la directive (UE) 2022/2555 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union (ci-après directive NIS2), le Conseil d'État a, dans le même esprit de simplification, approuvé le choix différent fait par le Gouvernement consistant à abroger le titre I^{er} de la loi n° 2018-133 du 26 février 2018 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité, par lequel a été transposée la directive NIS1, et à procéder à la transposition de la directive NIS2 dans les quatre premiers chapitres du titre II, non codifiés, du présent projet de loi, compte tenu de l'importance des changements qu'il y a lieu d'opérer.

Il a observé, en revanche que, du point de vue de l'accessibilité de la norme, il est dommage qu'il n'ait pas été prévu d'insérer cette législation dans le code de la défense, alors que ce code donne une acception large aux notions de défense et de sécurité nationale et comporte déjà des dispositions relatives à la sécurité des systèmes d'information.

Modification du décret n° 2022-618 du 22 avril 2022 relatif à la mention « Mort pour le service de la République » et à la qualité de « pupille de la République » (SOC – 407882 – 23/01/2024)

Saisi d'un projet de décret modifiant le décret n° 2022-618 du 22 avril 2022 pour y insérer un nouvel article donnant compétence au directeur général de l'Office national des combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG) pour représenter l'État dans les contentieux relatifs aux demandes adressées au Premier ministre sur le fondement



de l'article 30 de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, le Conseil d'État (section sociale) a appelé l'attention du Gouvernement sur la portée limitée du transfert de compétence qui en résulte.

Si le directeur général de l'ONAC-VG sera désormais compétent pour représenter l'État dans ces contentieux, notamment en défense, en cas de recours contre une décision du Premier ministre prise sur une demande tendant au bénéfice de la mention « Mort pour le service de la République » ou de la qualité de « pupille de la République », il ne disposera pas, pour l'application du décret du 22 avril 2022, du pouvoir d'agir en justice de sa propre initiative, au nom de l'État. Seul le Premier ministre pourra décider, le cas échéant, de faire appel d'un jugement défavorable à l'État rendu sur un recours contre une décision qu'il a prise sur le fondement de l'article 30 de la loi du 25 novembre 2021. Dans cette hypothèse, l'État serait représenté, dans l'instance d'appel, par le directeur général de l'ONAC-VG, en application des dispositions du projet de décret.

Calcul des indemnités journalières (SOC – 408719 – 15/10/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif au calcul des indemnités journalières par lequel le Gouvernement entend pérenniser la réforme du calcul de ces indemnités, notamment pour le cas d'une absence de revenus pendant tout ou partie de la période de référence, le Conseil d'État (section sociale) a déploré la complexité d'un dispositif qui, s'il vise à prendre en compte une grande diversité de situations, ne permet pas de lever toute incertitude face à des cas particuliers. Prenant acte de la difficulté à les prévoir tous par voie réglementaire, il s'est borné à clarifier le mode de calcul du revenu de référence dans l'hypothèse où l'assuré a successivement cessé une activité et commencé une nouvelle activité pendant un même mois de la période de référence. Il invite le Gouvernement à privilégier le recours à une circulaire pour expliciter le mode de calcul des indemnités journalières dans d'autres situations particulières.

Modalités d'élaboration et d'utilisation du formulaire destiné à renforcer la pertinence des prescriptions médicales (SOC – 408697 – 15/10/2024)

Comme il l'avait fait à l'occasion de l'examen de dispositions du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 étendant le champ d'application des dispositions permettant de subordonner la prise en charge d'un produit de santé ou d'une prestation à la justification, par le prescripteur, du respect des indications remboursables ou des recommandations de la Haute autorité de santé, le Conseil d'État (section sociale) souligne qu'une telle exigence alourdit significativement les formalités administratives qui pèsent sur les médecins dans un contexte de rareté du temps médical. Il invite en conséquence le Gouvernement à veiller à ce que les prestations concernées soient bien ciblées et à la mise en place d'un dispositif aisé pour les prescripteurs. Il conviendra de prévoir une bonne information de l'ensemble des professionnels concernés.

■ Recourir à la codification, vecteur de simplification

Le Conseil d'État (section de l'administration) a contribué, au cours de l'année 2024, à l'œuvre de simplification du droit de la fonction publique notamment à l'occasion



de l'examen du projet de décret portant codification des livres I^{er} et II de la partie réglementaire du code général de la fonction publique regroupant désormais dans un vecteur unique les dispositions réglementaires relatives tant aux droits et obligations des agents publics qu'au dialogue social, notamment les dispositions régissant l'organisation et le fonctionnement des différentes instances consultatives compétentes dans les trois versants de la fonction publique (**ADM – 408276 et 408469 – 16/07/2024**).

S'agissant de ces deux premiers livres, il a approuvé le parti consistant, lorsque les dispositions d'un décret sont presque intégralement intégrées dans le CGFP et que celles qui demeurent n'ont pas vocation à l'être, à transporter ces dernières dans d'autres codes ou d'autres textes pouvant les accueillir, lorsque cela est possible, de manière à permettre l'abrogation totale du décret en cause. C'est ce que fait par exemple le projet en transférant dans le code monétaire et financier les règles de déontologie qui s'appliquent au secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. Le Conseil d'État complète cette démarche en déplaçant les dispositions relatives au référent déontologue et au référent laïcité dans les groupements d'intérêt publics dans le décret qui régit leur personnel, ce qui permet d'abroger complètement les décrets relatifs à ces deux référents. Dans cette même perspective, il invite le Gouvernement à élaborer un décret rassemblant les différentes dispositions à caractère statutaire qui s'appliquent aux ouvriers d'État.

Il approuve également l'insertion dans la partie réglementaire du code de la santé publique d'un article qui dresse la liste des dispositions de la partie réglementaire du CGFP qui s'appliquent aux praticiens hospitaliers, ainsi que cela a été fait dans la partie législative du code pour favoriser l'accessibilité du droit applicable à cette catégorie d'agents publics.

Pensions et prestations de retraite des salariés mentionnés à l'article L. 3111-16-9 du code des transports ayant été employés par la régie autonome des transports parisiens (SOC – 408752 – 15/10/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif aux prestations de retraite des salariés ayant été employés par la RATP, le Conseil d'État (section sociale) salue l'effort de simplification consistant à aligner les cotisations patronales dues par leurs employeurs sur le régime général, tout en déplorant la difficulté à laquelle se heurtera le Gouvernement pour fixer, par arrêté, la liste des éléments de rémunération équivalents à ceux exonérés de cotisations salariales dont ils bénéficiaient lorsqu'ils étaient employés par la RATP, qui dépendra des stipulations des conventions collectives relatives aux éléments de rémunération dus par leurs futurs employeurs. Il a modifié le projet de décret pour insérer ses dispositions dans le code des transports, comme il l'avait fait pour le projet de décret relatif à la prévention des risques professionnels maritimes et au bien-être des gens de mer (examiné sous le n° 408843), appelant une nouvelle fois l'attention du Gouvernement sur la nécessité de privilégier systématiquement la codification, en vue d'une meilleure accessibilité et intelligibilité de la norme, et l'invitant à veiller à l'avancement du chantier de la partie réglementaire du code des transports.



■ Veiller à recourir au bon vecteur normatif

Dans plusieurs affaires soumises à son examen, le Conseil d'État s'attache à poursuivre l'œuvre de simplification du droit, de lisibilité et d'intelligibilité de la norme tout en veillant à respecter le principe de sécurité juridique. Ainsi, à l'occasion de l'examen de plusieurs projets de décret, le Conseil d'État veille à ce que les décrets n'en répètent pas d'autres ou ne répètent pas des dispositions législatives qu'ils sont chargés de mettre en œuvre, de telles reprises étant inutiles et nuisant à l'intelligibilité de la norme au regard du partage de compétence entre le législateur et le pouvoir réglementaire.

Loi du pays portant diverses mesures d'urgence en faveur de la caisse locale de retraites et relatives à l'attractivité du secteur de la fonction publique (SOC – 408177 – 02/04/2024)

À l'occasion de l'examen de ce projet de loi du pays, le Conseil d'État (section sociale) a observé que si la nature des conditions exigées pour l'acquisition du droit à pension et la liquidation des pensions relève du domaine de la loi du pays en application du 3° de l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999, tel n'est pas le cas de la détermination des conditions d'âge et de durée de services applicables, ainsi que des modalités de mise en œuvre de ces conditions, qui ont par suite, aux termes de l'article 107 de la loi du 19 mars 1999, un caractère réglementaire. Il suggère de procéder, à la prochaine occasion d'une refonte du code des pensions de retraite des fonctionnaires relevant des fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie, à un reclassement au sein de la partie réglementaire du code des dispositions qui en relèvent.

Recours injustifié au décret en Conseil d'État (TP – 408678 – 01/10/2024)

Un projet de décret en Conseil d'État pris pour l'application d'un alinéa de l'article L. 221-7 du code de l'environnement qui renvoie l'adoption de ses mesures d'application à un décret simple, et dont les dispositions se bornent à reformuler les termes de la loi pour certaines des hypothèses qu'elle vise ne peut être regardé comme justifié, selon le Conseil d'État (section des travaux publics).

1.3.2. Simplifier la mise en œuvre de nouvelles normes

Modalités transitoires d'affectation du solde de la taxe d'apprentissage pour l'année 2023 (SOC – 407854 – 09/01/2024)

Le Conseil d'État (section sociale) a relevé que les modalités transitoires d'affectation du solde de la taxe d'apprentissage collectée auprès d'employeurs qui n'ont pas procédé, au 31 décembre 2023, à la désignation des établissements destinataires de cette part selon les modalités prévues à l'article R. 6241-28 du code du travail, prévues par le projet de décret soumis à son examen, visaient à compenser la différence entre le montant perçu par chacun des établissements en 2023 et celui perçu en 2022, avant la mise en place d'un service dématérialisé de déclaration par les employeurs. Pour que ce mécanisme dérogatoire et transitoire d'affectation du solde « non fléchi » de la taxe d'apprentissage n'ait pas à être renouvelé pour les exercices suivants, tout en garantissant le bon fonctionnement des établissements



bénéficiaires, le Conseil d'État a appelé l'attention du Gouvernement sur la nécessité de prévoir des campagnes de communication sur ce service de déclaration, invitant le plus grand nombre d'employeurs à y recourir afin d'exercer leur droit à désigner les établissements bénéficiaires du solde de la taxe d'apprentissage.

Comité national pour l'emploi (SOC – 408071 – 20/02/2024)

Alors que le projet de décret relatif à la composition, aux missions et au fonctionnement du Comité national pour l'emploi énonçait nominativement, à l'article R. 5311-4 du code du travail, chacune des organisations syndicales et professionnelles chargées de désigner des représentants au sein du comité, le Conseil d'État (section sociale) a retenu une rédaction se bornant à renvoyer la responsabilité de cette désignation aux organisations syndicales de salariés et aux organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel ou multiprofessionnel. La représentativité syndicale et patronale étant réévaluée tous les quatre ans en application, respectivement, du 3° de l'article L. 2122-9 et du 3° de l'article L. 2152-4 du code du travail, la rédaction proposée par le Conseil d'État présente l'avantage de demeurer valable quels que soient les changements survenus à l'occasion d'une réévaluation, tandis que la rédaction du projet du Gouvernement présentait l'inconvénient de devoir être modifiée dès lors que se produirait un changement.

Définition des conditions d'application de l'obligation de certification périodique aux professionnels de santé (SOC – 408115 – 06/03/2024)

À l'occasion de l'examen d'un projet de décret pris pour l'application de dispositions de l'ordonnance n° 2021-961 relatives à la certification périodique imposée aux membres de sept professions de santé, le Conseil d'État (section sociale) a relevé que l'obligation de certification visant à garantir le maintien des compétences, la qualité des pratiques professionnelles et l'actualisation des connaissances s'ajoute à la procédure d'accréditation, ainsi qu'au dispositif de développement professionnel continu. Si un système de « mutualisation » des actions de formation est prévu, pour que celles suivies en vue de l'accréditation et au titre du développement professionnel continu puissent être reconnues au titre de la certification périodique, le Conseil d'État estime qu'il pourrait être opportun de simplifier le régime applicable à ces sept professions de santé aujourd'hui soumises aux trois dispositifs.

Conditions de prise en charge des actes innovants de biologie ou d'anatomopathologie hors nomenclatures (SOC – 408114 – 19/03/2024)

À l'occasion de l'examen de ce projet, le Conseil d'État (section sociale) a déploré que le Bulletin officiel des produits de santé, où doivent être publiées, en application des dispositions de l'article L. 162-17-3-1 du code de la sécurité sociale en vigueur depuis le 1^{er} mars 2022, les décisions relatives au remboursement, à la prise en charge, aux prix, aux tarifs et à l'encadrement de la prescription et de la dispensation des médicaments et autres produits de santé, pour faciliter l'accès à ces décisions, ne soit toujours pas disponible.

Simplification apparente de l'obligation de réalisation d'une évaluation environnementale faite aux élevages intensifs (TP – 408245 – 14/05/2024)



Un projet de décret modifie le tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, fixant les catégories de projets soumis à évaluation environnementale de manière systématique ou après examen au cas par cas, dans une logique de « simplification » des normes applicables au monde agricole. Il procède principalement à une « harmonisation » des seuils d'évaluation environnementale avec les seuils européens notamment en ce qui concerne les élevages intensifs, de sorte qu'environ la moitié des élevages intensifs de volailles et de porcs et la totalité des élevages intensifs de bovins ne seraient plus soumis à évaluation environnementale systématique mais à examen au cas par cas. Le Conseil d'État (section des travaux publics) s'interroge toutefois sur la pertinence de la mesure au regard de l'objectif de simplification annoncé. Les élevages intensifs concernés par le projet de décret sont tous soumis à autorisation environnementale au titre de la législation ICPE. La procédure d'évaluation environnementale (EE) impose la réalisation d'une étude d'impact suivie d'une enquête publique. Lorsque le projet est aussi soumis à autorisation environnementale, ce qui est le cas des élevages intensifs, l'enquête publique est remplacée par la consultation du public prévue par l'article L. 181-10-1 du code de l'environnement. L'étude d'impact est jugée lourde et coûteuse (quelques dizaines de milliers d'euros, délai d'au moins un an) pour les exploitants.

Cependant, passer d'une EE systématique à un examen au cas par cas ne garantit pas une simplification de la procédure pour les exploitants. Tout d'abord, l'examen au cas par cas induit une étape supplémentaire, consistant à remplir un formulaire *ad hoc*, ce qui a aussi un coût (autour de 1 000 euros) et génère un délai de 35 jours au bout duquel l'autorité chargée de l'examen au cas par cas se prononce sur la dispense ou non d'EE. Ensuite, si l'autorité conclut à la nécessité de mener une EE, il n'y aura eu aucune simplification pour le porteur de projet, qui aura perdu les 35 jours de la procédure de cas par cas.

À l'inverse, s'il est dispensé d'EE, alors il aura effectivement été exonéré d'étude d'impact. Mais les élevages intensifs, soumis à autorisation au titre des ICPE, devront tout de même réaliser une étude d'incidence environnementale (quelques milliers d'euros) et resteront soumis à la procédure de consultation du public prévue à l'article L. 181-10-1. Dans un contexte d'augmentation des recours contre les projets d'élevages intensifs, il est à craindre que la dispense d'EE suscite des recours d'associations environnementales, lesquelles ont déjà annoncé qu'elles contesteraient les décisions. L'éleveur, qui aura gagné du temps et se sera épargné le coût d'une étude d'impact lors du dépôt de son dossier, devra finalement en passer par une évaluation environnementale, en sus d'une procédure contentieuse devant le tribunal administratif.

Le Conseil d'État estime donc que ce qui est aujourd'hui présenté comme une simplification pour les agriculteurs pourrait générer tant une insécurité juridique pour l'exploitant agricole, que, *in fine*, une complexification, parce que l'autorité environnementale aura estimé qu'une EE était nécessaire ou parce que le juge aura annulé l'arrêté d'autorisation. Enfin, si la mesure concerne potentiellement environ la moitié des élevages IED, il se crée très peu de nouveaux projets d'élevages : avec une vingtaine de dossiers concernés par an, la mesure reste assez symbolique.



Réduction du nombre d'éléments devant être annexés au décret en Conseil d'État approuvant un plan de servitudes aéronautiques de dégagement (TP – 408272 – 11/06/2024)

Saisi d'un projet de décret approuvant le nouveau plan de servitudes aéronautiques de l'aérodrome de Nantes-Atlantique (Loire-Atlantique) afin d'alléger diverses servitudes de dégagement, devenues inutiles, initialement instituées par l'arrêté du 29 septembre 1980 instituant des servitudes aéronautiques pour la protection des dégagements de l'aérodrome de Nantes Château-Bougon, selon sa dénomination d'alors, le Conseil d'État (section des travaux publics) constate qu'y sont annexés, outre le plan d'ensemble et le plan de détail des servitudes de dégagement de cet aérodrome, une notice explicative, la liste des obstacles donnée à titre indicatif et l'état des bornes de repérage d'axe et de calage. Si, en vertu des dispositions des 2° à 4° de l'article D. 6351-6 du code des transports, cette notice explicative et ces listes doivent figurer dans le dossier soumis à l'enquête publique prévue à l'article L. 6351-2 du même code par renvoi au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, il ne résulte d'aucune disposition du code des transports qu'elles aient également à figurer dans le décret en Conseil d'État approuvant un tel plan et le rendant exécutoire. Il en est ainsi qu'il s'agisse d'un plan instituant de telles servitudes ou, comme en l'espèce, d'un nouveau plan supprimant certaines d'entre elles, qui est, conformément au même article L. 6351-2, dispensé d'enquête publique préalable. Seuls les plans d'ensemble et de détail annexés au plan sont prescriptifs, les autres documents énumérés aux 2° à 4° de l'article D. 6351-6 du code des transports n'ayant qu'une portée indicative ou se bornant à rappeler, à titre informatif, la réglementation technique applicable et les méthodes de calcul à retenir.

Modalités d'établissement et de consultation de la liste électorale pour la mesure de l'audience des organisations syndicales dans les entreprises de moins de onze salariés (SOC – 408314 – 11/06/2024)

Saisi de dispositions ayant pour objet d'allonger le délai dans lequel doit être formé le recours devant le directeur général du travail préalable à toute contestation relative à une inscription sur la liste électorale, le Conseil d'État (section sociale) relève que si le Gouvernement entend ainsi renforcer la possibilité de contester utilement les inscriptions sur la liste électorale, en vue d'accroître la participation des électeurs au scrutin, l'utilité de l'aménagement du délai de recours dépend tout autant du point de départ que de la durée de ce délai. Il conviendrait de porter une attention particulière aux mesures de publicité données aux listes, pour permettre leur contestation dans des délais utiles.

Prise en charge et remboursement des parcours coordonnés renforcés (SOC – 408698 – 08/10/2024)

Le Conseil d'État (section sociale) a modifié le projet de décret qui lui était soumis pour simplifier la procédure de mise en œuvre d'un projet de parcours coordonné renforcé, notamment s'agissant des signatures requises : lorsque le professionnel est employé par une personne morale, il apparaît excessivement contraignant d'exiger la signature du professionnel et de son employeur. Il a estimé qu'il suffisait dans ce cas de disposer de la signature de l'un ou de l'autre.



Diverses dispositions relatives à la mobilité à l'étranger des apprentis et des salariés en contrat de professionnalisation (SOC – 408841 – 19/11/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif à la mobilité à l'étranger des apprentis et des salariés en contrat de professionnalisation, le Conseil d'État (section sociale), tout en relevant le parti de simplification retenu par la loi dispensant les parties prenantes de conclure une nouvelle convention en cas de mobilité, a supprimé le renvoi à un arrêté ministériel pour les modèles de convention, estimant que de tels arrêtés ne sont pas nécessaires à l'entrée en vigueur du dispositif et ajoutaient une réglementation inutile.

Modalités de déclaration des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (SOC – 408979 – 04/12/2024)

Saisi d'un projet de décret précisant les modalités d'amendement, par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), de la liste de médicaments d'intérêt thérapeutique majeur établie par les établissements pharmaceutiques et les titulaires des autorisations de mise sur le marché de ces médicaments, le Conseil d'État (section sociale) estime qu'il serait plus simple et plus cohérent avec le dispositif conçu pour prévenir le risque de rupture d'approvisionnement de ces médicaments de confier à l'ANSM le soin d'établir cette liste, sur proposition des industriels concernés, à l'instar de ce qui est prévu à l'article [L. 5121-30](#) du code de la santé publique s'agissant de la liste de ceux pour lesquels une rupture ou un risque de rupture de stock est mis en évidence ou lui a été déclaré. Il préconise de modifier en ce sens le troisième alinéa de l'article [L. 5121-31](#) du code de la santé publique.

Inscription, orientation et contrat d'engagement des demandeurs d'emploi (SOC – 408998 – 10/12/2024)

Saisi de dispositions prises pour l'application de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, le Conseil d'État (section sociale) a saisi l'occasion d'une disposition de toilettage pour supprimer l'obligation qu'avait le demandeur d'emploi d'informer préalablement France Travail de toute absence de sa résidence habituelle d'une durée supérieure à sept jours, une telle obligation lui ayant semblé particulièrement difficile à appliquer.

Conditions de mise en œuvre des transports partagés de patients (SOC – 408986 – 10/12/2024)

Saisi d'un projet de décret pris pour l'application de dispositions de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2024 (article 69) prévoyant une pénalisation financière des patients refusant un transport partagé, sous la forme d'un moindre remboursement et de l'absence de tiers-payant, le Conseil d'État (section sociale) signale les difficultés que risque de poser, pour les transporteurs, les patients et l'assurance-maladie, la mise en œuvre d'un dispositif prévoyant des conditions en termes de temps d'attente supplémentaire induit et de détours occasionnés pour chacun des patients transportés, ainsi qu'une traçabilité des refus opposés. L'acceptabilité d'un tel dispositif dépendra notamment de l'accompagnement des professionnels



dans le développement d'une offre de transport partagé respectant ces conditions et de la qualité de l'information qui sera délivrée aux patients.

Comités territoriaux pour l'emploi (SOC – 408289 – 28/05/2024)

Saisi d'un projet de décret relatif aux comités territoriaux pour l'emploi liés à la mise en place de la nouvelle gouvernance de France Travail, le Conseil d'État (section sociale) relève que le renvoi à des arrêtés préfectoraux aux fins de préciser la composition et les droits de vote des différents collèges des comités définit avec une précision suffisante les limites et conditions dans lesquelles les préfets exercent le pouvoir qui leur est délégué. Il considère en outre que si la déconcentration du pouvoir réglementaire d'exécution de la loi ainsi opérée a vocation à donner lieu à des applications différenciées suivant les régions, départements et localités, celle-ci est justifiée par l'objectif d'adaptation de la composition des comités pour l'emploi à la réalité de chaque territoire.

Déclaration des dispositifs de financement de la formation à la conduite en vue de leur publication sur la plateforme numérique mentionnée à l'article L. 221-3-1 du code de la route (SOC – 408894 – 03/12/2024)

Saisi d'un projet de décret ayant pour objet, en application de l'article L. 221-3-1 du code de la route, de préciser les modalités de déclaration à l'opérateur France Travail des dispositifs de financement de la formation à la conduite proposés aux particuliers par les services de l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, en vue de leur publication par cet opérateur sur une plateforme numérique, le Conseil d'État (section sociale) a disjoint les dispositions du projet soumettant les collectivités territoriales et leurs groupements à une obligation de déclaration de l'absence de dispositif de financement, qui, outre qu'elles imposeraient une charge excessive au regard de la faible utilité d'une telle obligation, excèdent les limites de l'habilitation que le pouvoir réglementaire tient de l'article L. 221-3-1.



1.4. L'activité de publication

Chaque année, la juridiction administrative édite différentes publications pour :

- rendre des comptes et informer la société sur l'activité de la juridiction administrative ;
- éclairer les professionnels du droit et les administrations sur la jurisprudence ou l'interprétation du droit par le juge ;
- diffuser les débats d'experts organisés par le Conseil d'État sur des thématiques de droit et d'action publique ;
- mieux faire comprendre ses missions et l'impact de ses actions dans le quotidien de toutes et tous.

1.4.1. Les publications du Conseil d'État

■ À destination des professionnels du droit et des étudiants

[Guide annuel de jurisprudence](#) (le « *Petit Combar nous* »)

[Les analyses de jurisprudence bimensuelles](#)

[Guides de jurisprudence ARUP-FRUP](#) : mise à jour de la jurisprudence destinée aux acteurs des associations et fondations reconnues d'utilité publique

[Guide des outils d'action économique](#)

■ À destination du public institutionnel

[Le rapport public 2023](#), publié en 2024, présente, conformément à l'article [R. 123-5](#) du code de justice administrative, l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2023 : il rassemble les indicateurs d'activité, les dates et chiffres clés, propose une sélection de décisions et d'avis rendus par la juridiction administrative au cours de l'année écoulée, et rend compte de l'ensemble de l'activité du Conseil d'État et des juridictions administratives.

L'étude annuelle 2024, intitulée *La souveraineté* (cf. *supra* partie 1.1.1), souligne les contours de la notion de souveraineté et son rôle clé à l'origine de l'État moderne et du droit international (disponible à La Documentation française).

[La lettre de la justice administrative](#) : désormais mensuelle, la Lettre de la justice administrative (LJA) propose à ses lecteurs – professionnels du droit, collectivités, administrations, étudiants... – une sélection de l'actualité jurisprudentielle et consultative du Conseil d'État (jurisprudence du mois, suivi des questions à la CJUE et des QPC, avis sur projets et propositions de loi, éclairages sur la production normative, derniers colloques à revoir, focus sur des décisions historiques...). Également disponible sur le site internet et le compte LinkedIn du Conseil d'État, la LJA compte fin 2024 près de **70 000 abonnés**.



La collection « Droits et débats » (disponible à La Documentation française) :

- n° 40, [La transition énergétique ?](#)

Cet ouvrage rend compte des Entretiens du Conseil d'État – édition « économie », organisés le 14 novembre 2022 au Conseil d'État, sur les enjeux liés au réchauffement climatique. La première table ronde questionne les fondements de la transition énergétique et ses objectifs à l'aune de l'évolution profonde de nos modes de production et de consommation de l'énergie. Où en est la France et quelles sont ses ambitions en la matière avec son double engagement de développer les énergies renouvelable et nucléaire ? Quels usages et quels secteurs cibler ? Quelle évolution des réseaux de transport et de distribution mettre en place pour garantir nos approvisionnements ? La seconde table ronde soulève les problèmes de faisabilité et les outils financiers ou juridiques d'accompagnement à mettre en place pour atteindre ces objectifs. Quelles actions prioriser ? Quels secteurs économiques cibler ? Comment concilier les impératifs de court terme et les nécessités de moyen et long termes ? Comment associer les citoyens, notamment les plus vulnérables, et les accompagner dans ces modifications aux coûts social et économique élevés ?

- n° 41, [Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social](#)

Cet ouvrage rend compte des Entretiens du Conseil d'État – édition « social », organisés le 24 mars 2023 au Conseil d'État. Il analyse la figure traditionnelle de « l'usager » (malade, patient, client ou citoyen) des services sanitaires et sociaux devenu « acteur » des projets le concernant dans la mise en œuvre des politiques publiques en faveur des plus vulnérables. La première table ronde traite de l'usager acteur et la maladie, et permet de s'interroger sur la démocratie sanitaire à l'épreuve du terrain et sur la prise en compte de la parole du patient dans le cadre de l'organisation de ses propres soins. La deuxième table ronde présente l'usager acteur et la situation de handicap, et s'interroge pour savoir dans quelle mesure les personnes concernées, leurs associations et leurs représentants sont acteurs des évolutions de ce secteur. La troisième table ronde est consacrée à l'usager acteur et au grand âge, pour s'attacher à la parole et au pouvoir d'agir des personnes âgées aux différents niveaux des politiques sanitaires et sociales qui leur sont consacrées. La quatrième et dernière table ronde traite de l'usager en situation de précarité qui trop souvent se heurte encore à l'anonymat et au silence, ainsi que des leviers à mettre en œuvre pour lui redonner toute sa place dans son accompagnement sanitaire et social. Enfin, un « grand témoin » synthétise l'apport de chaque table ronde à la problématique générale de la parole de l'usager.

- n° 42, [De la régulation à la compliance : quel rôle pour le juge ?](#)

Cet ouvrage rassemble les actes du colloque organisé au Conseil d'État le 2 juin 2023, dans le cadre de la 7^e édition du cycle *Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation*. Souvent présentée comme étrangère à la culture juridique française, la compliance se situe dans le prolongement du droit de la régulation et rassemble l'ensemble des mécanismes mis en œuvre au sein d'une organisation pour atteindre des objectifs d'intérêt général (sécurité, durabilité) contrant ainsi les risques systémiques. Dans ce nouveau système, les juges sont en train de prendre toute leur place. Tous concernés, ils ont un rôle central et agissent en dialogue. Cet



ouvrage, issu d'un colloque commun entre le Conseil d'État et la Cour de cassation, analyse ce changement de paradigme créé par cette nouvelle branche du droit. La première table ronde dresse un état des lieux des premiers secteurs concernés par la compliance (finance, banque, transports, télécommunications) à travers la réglementation, le droit souple, la jurisprudence et les pratiques des acteurs. La deuxième table ronde porte sur le rôle du juge dans la compliance, notamment en cas de contestation des normes, des règles ou des comportements. La nouveauté de ces pratiques d'entreprise invite alors le juge à repenser son cadre procédural et à adapter, voire à repenser son office, avec la part d'innovation et de prudence que cela implique. La troisième table ronde revient sur ces différentes évolutions et explore les enjeux des nouveaux champs de développement de la compliance, par exemple à travers les conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP) instituées en 2016, le devoir de vigilance, ou les obligations incombant aux opérateurs de plateformes en ligne.

- n° 43, [*60 ans d'exécution des décisions du juge administratif*](#)

Cet ouvrage, issu d'un colloque organisé le 24 octobre 2023 par le Conseil d'État et le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, retrace l'évolution du droit de l'exécution depuis l'origine et s'interroge sur les nouveaux défis rencontrés par le juge de l'exécution. Il y a soixante ans en effet, le décret du 30 juillet 1963 mettait à disposition du Conseil d'État les premiers instruments lui permettant de veiller à l'exécution, par l'administration, des décisions rendues par le juge administratif. La première table ronde présente l'évolution en France des procédures d'exécution depuis la loi du 8 février 1995 qui a « libéré » les pouvoirs d'injonction du juge administratif et a transféré aux juridictions du fond le suivi de l'exécution de leurs décisions, avant que la loi du 23 mars 2019 ne vienne compléter ce dispositif, présentation enrichie de comparaisons européennes à travers les regards croisés des Cours suprêmes allemande, belge, luxembourgeoise et italienne. La seconde table ronde, quant à elle, s'intéresse aux transformations de l'office du juge de l'exécution qui doit s'adapter à de nouveaux contentieux, de nouvelles exigences des justiciables, et exécuter autrement, mais sans administrer, tout en inscrivant son action dans un cadre en partie fixé par le droit de l'Union européenne et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

- n° 44, [*La norme, frein ou moteur pour le logement ?*](#)

Cet ouvrage rend compte des Entretiens du Conseil d'État – édition « économie » organisés le 8 novembre 2023. Intervenant à tous les stades de la vie d'un logement et touchant plusieurs pans du droit (civil, administratif, social, fiscal, de l'urbanisme), les normes reflètent l'intervention de la puissance publique pour répondre à la demande de logement dans les meilleures conditions. Pour quelle efficacité ? Quels sont les freins persistants ? Les normes sont-elles trop nombreuses, complexes, ou alors parfois insuffisantes pour répondre aux objectifs de la politique du logement ? Quelles sont les pistes d'amélioration envisageables ? Cet ouvrage examine toutes ces problématiques. La première table ronde offre une réflexion sur la manière dont la norme vient brider l'objectif de politique publique visant à encourager la construction de logements neufs dans une époque caractérisée par une accumulation de



normes nouvelles pour les propriétaires qui contribue à l'augmentation du prix de la construction neuve. Toutefois, la norme constitue aussi un levier pour favoriser l'offre de logements à différents niveaux (documents d'urbanisme, pilotage des projets locaux, dispositifs incitatifs). À la suite de ces réflexions, une dimension comparative présente l'histoire et l'évolution de la France par rapport aux politiques du logement menées dans les autres pays de l'OCDE. Enfin, la seconde table ronde traite de l'amélioration des conditions d'habitation, car une fois construits les logements restent soumis au respect de nombreuses normes, règles de l'art ou labels, au contenu normatif plus ou moins affirmé, en vue de leur rénovation, de leur réhabilitation ou de leur accessibilité.

La collection « Histoire et mémoire » (disponible à la Documentation française) :

- [Conférence « Vincent Wright » et colloque « Léon Blum, homme d'État et de lettres, juriste et socialiste réformateur »](#)

Ce volume rassemble les contributions données, entre 2019 et 2023, dans le cadre du cycle « Vincent Wright », ainsi que les actes du colloque organisé à l'occasion du 150^e anniversaire de la naissance de Léon Blum. La première partie de l'ouvrage présente deux articles sur deux membres du Conseil d'État représentatifs des élites éclairées du XIX^e siècle : Léonce de Lavergne (1809-1880), libéral convaincu, économiste, homme politique et homme de lettres, et Frédéric Le Play (1806-1882) conseiller d'État, un des fondateurs de la science sociale. Un troisième article met en lumière les sources impériales de la démocratie libérale en montrant le rôle décisif du Conseil d'État durant les dernières années du règne de Napoléon III à travers l'élaboration d'une jurisprudence électorale annonciatrice du droit électoral républicain. La seconde partie de l'ouvrage évoque Léon Blum qui fut un membre actif du Conseil d'État pendant près de 25 ans, et qui a marqué le XX^e siècle en tant que chef du Gouvernement sous le Front populaire. Les nombreuses contributions évoquent notamment son travail au Conseil d'État, ses réflexions sur la réforme des institutions, son rôle dans la vie intellectuelle française, et son rôle dans la construction du socialisme français.

■ **À destination du grand public**

Le [bilan d'activité du Conseil d'État](#) (« *Récit d'une année* »)

Le bilan d'activité, document grand public, revient par le biais de grandes thématiques (libertés fondamentales, droits sociaux, environnement, éducation, santé, sécurité...) sur les décisions, avis et études du Conseil d'État qui ont marqué l'année. Pour chacun d'entre eux, des articles courts explicitent le contexte, le raisonnement du Conseil d'État et la conséquence sur le quotidien des citoyens, illustrant la manière dont l'institution veille au respect du droit et des libertés fondamentales de chacun.

1.4.2. Les publications des autres juridictions administratives

De nombreuses juridictions administratives publient une ou plusieurs fois par an des lettres de jurisprudence qui ont pour objectif de faire connaître aux spécialistes de droit administratif (avocats, services contentieux des collectivités publiques, universitaires) et à un public plus large (élus, membres d'associations ou de syndicats, étudiants et tout citoyen à la recherche d'informations) leurs principaux jugements et arrêts. Les lettres de jurisprudence sont accessibles en format dématérialisé sur les sites Internet des juridictions.

■ CAA de Bordeaux

La cour administrative d'appel de Bordeaux publie chaque année plusieurs numéros de sa *Lettre d'actualité* avec des résumés de sa jurisprudence sur les dossiers les plus importants qu'elle a eu à connaître dans l'année.

- [Lettre d'actualités n° 16](#) diffusée le 17 juin 2024
- [Lettre d'actualités n° 15](#) diffusée le 1^{er} janvier 2024

■ CAA de Douai

La cour administrative d'appel de Douai publie chaque année plusieurs numéros de sa *Lettre de jurisprudence*, reprenant notamment les décisions des trois tribunaux administratifs de son ressort (TA d'Amiens, TA de Lille et TA de Rouen) :

- [Lettre n° 39](#) diffusée le 21 octobre 2024
- [Lettre n° 38](#) diffusée le 21 mars 2024

La CAA de Douai publie également un bilan annuel au cours du premier semestre de l'année.

■ CAA de Lyon

La cour met en ligne les décisions les plus significatives de la cour et des tribunaux administratifs de son ressort (Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble et Lyon), accompagnées de résumés, de conclusions prononcées par les rapporteurs publics et de commentaires rédigés par des universitaires ou avocats, dans sa revue nommée *ALYODA* :

- [Revue ALYODA 2024/2](#) (1^{er} octobre 2024)
- [Revue ALYODA 2024/1](#) (23 avril 2024)

À noter qu'en complément des numéros réguliers, la revue ALYODA propose, selon les années, des revues « hors-série » sur des thèmes relevant du droit public, poursuivant ainsi son objectif de diffusion du droit public et de la jurisprudence administrative.



■ CAA de Marseille

En 2024, la cour administrative d'appel de Marseille a lancé sa revue électronique de jurisprudence *AMarsada* qui propose une sélection d'arrêts retenus en raison de leur intérêt juridique particulier.

- [AMarsada n° 1](#) paru le 28 juin 2024
- [AMarsada n° 0](#) paru le 12 avril 2024

■ CAA de Nancy

La *Lettre* de la cour administrative d'appel de Nancy (et des tribunaux administratifs de Besançon, Châlons-en-Champagne, Nancy et Strasbourg) a pour but de faire connaître, à la fois aux spécialistes de droit administratif et au grand public, les principaux arrêts rendus par ces juridictions.

- [La Lettre n° 23](#) (octobre 2024)
- [La Lettre n° 22](#) (janvier 2024)

■ CAA de Nantes

La cour publie chaque année un rapport annuel d'activité :

- [rapport annuel d'activité 2023](#) de la CAA de Nantes, publié le 21 mars 2024 ;

ainsi que plusieurs numéros de ses cahiers de jurisprudence :

- [cahiers n° 47](#) (arrêts lus entre octobre et décembre 2024) diffusés le 17 janvier 2025
- [cahiers n° 46](#) (arrêts lus entre juillet et septembre 2024) diffusés le 23 janvier 2024
- [cahiers n° 45](#) (arrêts lus entre avril et juin 2024) diffusés le 18 juillet 2024
- [cahiers n° 44](#) (arrêts lus entre janvier et mars 2024) diffusés le 23 avril 2024
- [cahiers n° 43](#) (arrêts lus entre octobre et décembre 2023) diffusés le 23 janvier 2024

■ CAA de Paris

La CAA de Paris est souvent amenée, en raison des spécificités du contentieux de la région parisienne, à prendre position sur des questions inédites et à rendre des décisions intervenant dans des domaines sensibles. C'est pourquoi elle assure une large diffusion de sa jurisprudence. La *Lettre* de la cour administrative d'appel de Paris répond à cet objectif en assurant la diffusion (sous forme numérique) de la jurisprudence auprès d'un large public de responsables administratifs et de praticiens du droit public :

- [Lettre n° 149](#) (arrêts de mai à août 2024) diffusée le 15 octobre 2024
- [Lettre n° 148](#) (arrêts de janvier à avril 2024) diffusée le 14 juin 2024
- [Lettre n° 147](#) (arrêts de septembre à décembre 2024) diffusée le 23 février 2024

Enfin, chaque année, la cour publie son propre rapport d'activité :

- [CAA de Paris – rapport d'activité 2023](#), publié le 22 mars 2024.

■ CAA de Toulouse

La *Lettre de jurisprudence* de la cour administrative d'appel de Toulouse, et des juridictions de son ressort (tribunaux administratifs de Montpellier, Nîmes et Toulouse), a pour but de faire connaître aux spécialistes de droit administratif (avocats, services contentieux des collectivités publiques, universitaires), à un public plus large (élus, agents publics, membres d'associations ou de syndicats, étudiants), et au grand public les principales décisions rendues par ces juridictions.

- [Lettre n° 3](#) (arrêts de juillet à décembre 2023), diffusée le 29 août 2024
- [Lettre n° 2](#) (arrêts de novembre 2022 à juin 2023), diffusée le 27 février 2024

■ CAA de Versailles

La *Lettre de jurisprudence* de la cour administrative d'appel de Versailles est consacrée aux arrêts les plus significatifs de la cour. Elle paraît plusieurs fois par an :

- [Lettre n° 40](#) (arrêts de mai à août 2024) diffusée le 3 décembre 2024
- [Lettre n° 39](#) (arrêts de janvier à avril 2024) diffusée le 9 juillet 2024
- [Lettre n° 38](#) (arrêts de septembre à décembre 2023) diffusée le 12 avril 2024
- [Lettre n° 37](#) (arrêts de mai à août 2023) diffusée le 13 février 2024

■ TA de Montreuil

La Lettre de jurisprudence du tribunal administratif de Montreuil, intitulée *TAM93*, présente les jugements importants du tribunal et paraît une à deux fois par an :

- [Lettre n° 15](#) diffusée en juin 2024

■ TA de Nice

La publication intitulée *La lettre du tribunal administratif de Nice* est consacrée aux décisions et conclusions les plus significatives. Elle paraît plusieurs fois par an :

- [Lettre n° 56](#) diffusée le 21 octobre 2024
- [Lettre n° 55](#) diffusée le 5 juin 2024
- [Lettre n° 54](#) diffusée le 14 mai 2024

■ TA d'Orléans

La *Lettre de jurisprudence* du tribunal administratif d'Orléans présente une sélection de jugements prononcés sur plusieurs années :

- [Lettre n° 37](#) (jugements de septembre 2022 à janvier 2024) diffusée le 24 janvier 2024

■ TA de Paris

La *Lettre de jurisprudence* du tribunal administratif de Paris présente les décisions remarquables du tribunal et paraît une à deux fois par an :

- [Lettre n° 68](#) (arrêts de décembre 2023 à juin 2024) diffusée le 3 septembre 2024
- [Lettre n° 67](#) (arrêts de novembre 2023 à mars 2024) diffusée le 8 avril 2024



■ TA de Rennes

Après treize années d'absence, la nouvelle *Lettre de jurisprudence* du tribunal administratif de Rennes présente une sélection de décisions emblématiques ou d'un intérêt juridique particulier, parfois enrichies des conclusions des rapporteurs publics pour permettre de mieux apprécier leur portée :

- [Lettre n° 24](#) (2nd semestre 2024) publiée le 30 janvier 2025

Cette nouvelle *Lettre de jurisprudence* présente à la fois des analyses de jurisprudence, les dernières actualités du tribunal, et une page d'histoire dédiée « Aux origines de la juridiction administrative rennaise ».

■ TA de Versailles

La *Lettre de jurisprudence* du tribunal administratif de Versailles présente une sélection des jugements rendus par la juridiction :

- [Lettre n° 2024/6](#) (jugements de septembre à octobre 2024) diffusée le 16 décembre 2024
- [Lettre n° 2024/5](#) (jugements de juillet à août 2024) diffusée le 22 octobre 2024
- [Lettre n° 2024/4](#) (jugements de juin à juillet 2024) diffusée le 26 juillet 2024
- [Lettre n° 2024/3](#) (jugements de mars à avril 2024) diffusée le 15 avril 2024
- [Lettre n° 2024/2](#) (jugements de février à mars 2024) diffusée le 20 mars 2024

■ Cour nationale du droit d'asile (CNDA)

La Cour nationale du droit d'asile publie chaque année son rapport d'activité qui comporte notamment des informations relatives à son budget, à ses effectifs, au nombre de recours enregistrés, aux délais de jugement et au nombre de décisions rendues :

- [Rapport annuel 2024](#) publié le 3 février 2025
- [Rapport annuel 2023](#) publié le 31 janvier 2024

Nota :

Ne sont pas prises en compte, dans ces publications, les *plaquettes* présentant les chiffres clés des cours administratives d'appel, des tribunaux administratifs et de la CNDA, et les nombreux articles publiés dans les *revues juridiques* (*AJDA*, *RFDA*, *La Semaine juridique*, *Dalloz Actualité*, *RJE*, *Actualité juridique de la fonction publique*, *Les Petites Affiches*, etc.).

2. Les événements et partenariats

Les événements organisés par les différentes juridictions administratives assurent une mission d'information publique en abordant des thèmes historiques ou d'actualité, ainsi que des problématiques précises. Ces manifestations sont gratuites, accessibles facilement en présentiel et souvent même en distanciel. Elles accueillent des publics très variés, reflets de la société, notamment des chercheurs, universitaires, experts, étudiants, avocats, magistrats, techniciens, représentants d'organisations et d'administrations publiques et privées, et bien sûr des citoyens qui souhaitent acquérir des compétences ou approfondir leurs connaissances.

L'objectif de ces événements est de permettre aux intervenants de présenter leurs travaux, leur savoir, d'échanger des idées, de confronter leurs points de vue, mais aussi de développer des collaborations. Ces manifestations servent, sur des sujets donnés, à valoriser et à diffuser les avancées juridiques, scientifiques et techniques en leur offrant les capacités de mobilisation et de communication des institutions.

Les événements organisés par les différentes juridictions administratives contribuent ainsi à offrir des clés de compréhension sur des missions ou pour des décisions qui nécessitent une vulgarisation auprès d'un public plus large.



2.1. Les événements organisés par le Conseil d'État

Le Conseil d'État a organisé ou co-organisé, en 2024, **près d'une vingtaine d'événements** dans un but d'ouverture des travaux du Conseil d'État sur des thèmes concernant des développements récents de sa jurisprudence ou des réflexions issues de sa fonction consultative :

- dans le cadre des **colloques** élaborés par le Conseil d'État en partenariat avec la Cour de cassation (« Regards croisés »), la Cour des comptes et le Conseil national de l'évaluation des normes, tous les deux ans, alternativement au Conseil d'État ou au sein des institutions partenaires ;
- dans le cadre des **Entretiens du Conseil d'État**, préparés par la section des études, de la prospective et de la coopération, avec les sections consultatives et celle du contentieux (avec le concours du centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État) ;
- dans le cadre des **Rencontres-débat** avec le Conseil d'État, nouveauté 2024, afin de valoriser chaque année le rapport d'activité de la juridiction administrative.

Calendrier des événements organisés en 2024

Vendredi 5 avril 2024 Entretiens du Conseil d'État – édition « social » : « État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail »	18 intervenants 210 participants en salle
Mardi 23 avril 2024 Colloque organisé en partenariat avec l'Association française de droit du travail et de la sécurité sociale (AFDT)	10 intervenants 88 participants en salle
Mardi 21 mai 2024 Rencontre-débat à l'occasion de la sortie du rapport d'activité de la juridiction administrative pour l'année 2023 – édition « tout public »	11 intervenants 102 participants en salle
Mardi 22 mai 2024 Rencontre-débat à l'occasion de la sortie du rapport d'activité de la juridiction administrative pour l'année 2023 – édition « directeurs des affaires juridiques et secrétariat généraux des administrations – inspections générales »	10 intervenants 40 participants en salle
Mercredi 8 octobre 2024 Entretiens du Conseil d'État – édition « intérieur » : « Quelle ingénierie normative au service de l'État de droit ? »	Évènement animé par Marie Visot, rédactrice en chef au Figaro économie 11 intervenants 110 participants en salle
Mercredi 13 novembre 2024 Entretiens du Conseil d'État – édition « économie » : « La politique publique de l'eau : son financement et sa gouvernance sont-ils adaptés aux enjeux actuels ? »	16 intervenants 220 participants en salle

Mardi 3 décembre 2024 Entretiens du Conseil État – édition « contentieux » : « les principaux enjeux actuels du contentieux fiscal »	20 intervenants 208 participants en salle
Étude annuelle 2024 : conférences du cycle « Souveraineté »	
Mercredi 24 janvier 2024 : « les nouvelles dimensions de la souveraineté »	4 intervenants 98 participants en salle
Mercredi 6 mars 2024 : « souveraineté et démocratie »	5 intervenants 101 participants en salle
Mercredi 24 avril 2024 : « la souveraineté face aux défis de la globalisation »	5 intervenants 95 participants en salle
Mercredi 22 mai 2024 : « la souveraineté, vue d'ailleurs : regards croisés »	6 intervenants 103 participants en salle
Étude annuelle 2025 : conférence du cycle « l'État stratège : penser le temps long dans les politiques publiques »	
Mercredi 20 novembre 2024 : « conférence inaugurale : « Temps long et État stratège »	5 intervenants 110 participants en salle
Conférences du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative	
Georges Cahen-Salvador (1875-1963) – lundi 6 mai 2024	2 intervenants – 35 participants en salle
Les 70 ans de l'arrêt Barel – lundi 24 juin 2024	3 intervenants – 90 participants en salle
Une physiologie de l'impôt en Poitou (XVII ^e – XVIII ^e siècle). Contribution à l'identification d'un droit administratif sous l'Ancien Régime – lundi 16 septembre 2024	2 intervenants 40 participants en salle
Le Conseil d'État et la rédaction du code civil : le cas de Berlier – lundi 18 novembre 2024	2 intervenants 50 participants en salle

2.1.1. Les indicateurs d'activité

Ces manifestations contribuent au dialogue qu'entretient le Conseil d'État avec les autres acteurs du droit : l'Université, les praticiens, les partenaires économiques et sociaux, les fonctionnaires et agents de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux. En 2024, environ 150 intervenants ont participé aux activités événementielles du Conseil d'État.

■ La diffusion en ligne

La programmation des manifestations est annoncée en amont sur le site internet du Conseil d'État, de même que sur ses comptes X, Instagram et LinkedIn.

La capacité de salle d'assemblée générale étant limitée, afin d'élargir, de démultiplier son audience et de faciliter l'accès aux événements, notamment pour les publics qui ne peuvent se rendre sur le site du Palais-Royal, le Conseil d'État diffuse en direct et en rediffusion les colloques et conférences qu'il organise au Palais-Royal. Ce sont plus de 35 000 personnes qui se sont connectées en 2024 au site internet du Conseil d'État, à sa page YouTube ou à ses réseaux sociaux (X et LinkedIn) pour suivre ces événements en ligne.



■ Les apartés pour prolonger le débat

Les idées et réflexions évoquées au cours des colloques et conférences trouvent un nouveau rebond quelques jours plus tard à travers la réalisation et la diffusion des « apartés ». Ces formats vidéo courts, adaptés aux usages en ligne, donnent la parole aux intervenants et aux grands témoins de ces événements qui reviennent en quelques minutes sur l'essentiel de leurs interventions.

Diffusés sur le site internet et sur les réseaux sociaux du Conseil d'État, ces apartés permettent au public de découvrir en ligne et en quelques minutes un condensé des idées exprimées lors des événements, et d'y réagir.

Au total, chaque aparté diffusé atteint en moyenne les 10 000 vues sur les trois plateformes où ils sont diffusés (Linkedin, X et YouTube), soit environ 290 000 vues pour les 29 apartés publiés en 2024. Avec près de 7 000 interactions en 2024, LinkedIn se place en tête parmi les plateformes qui génèrent le plus d'engagements concernant ces contenus (commentaires, partages et likes).

2.1.2. Les Entretiens du Conseil d'État

Des Entretiens sont organisés chaque année par la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État en étroite collaboration avec les sections consultatives (sociale, travaux publics, finances et intérieur) et la section du contentieux. Un dossier documentaire est remis au public lors de chaque manifestation, appelé « dossier du participant » comprenant des notes de problématique et des références bibliographiques et jurisprudentielles. Ce dossier est également disponible sur le site internet du Conseil d'État.

Depuis le mois de septembre 2024, dans un souci de visibilité et pour faciliter les actions de communication, ces événements apparaissent tous sous l'appellation « Entretiens du Conseil État », suivi par l'édition « intérieur », « économie », « social », « administration », « contentieux » ou « Europe ».

■ Les Entretiens du Conseil d'État – édition « social »

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

Entretiens co-organisés avec la section sociale du Conseil d'État.

Cet événement a été conçu pour favoriser les échanges entre les juridictions administratives, les acteurs du secteur social, les praticiens et les universitaires. En prenant appui sur les travaux menés au sein du Conseil d'État et en particulier ceux de la section sociale, il avait l'ambition de permettre une meilleure évaluation des acquis et des perspectives de la législation et de la réglementation dans les domaines du travail, de la sécurité sociale, de la santé, des solidarités et de la famille.

Après avoir consacré l'édition 2023 à la thématique de « *l'usager acteur*¹ » (cf. *supra*), cette nouvelle édition s'est intéressée à l'un des éléments majeurs de l'organisation et de la régulation du monde du travail : le paritarisme. Ce sujet poursuivait des réflexions engagées lors de précédentes éditions, en particulier celles de 2015 portant sur « *L'accord : mode de régulation du social*² » et de 2021 portant sur « *Gouvernance et financement de la protection sociale*³ ». L'édition 2024 retient toutefois une approche différente, se focalisant sur les acteurs et élargissant sa perspective, en s'intéressant à l'ensemble des institutions qui régissent et organisent le monde du travail.

Depuis la consécration par le Préambule de la Constitution de 1946 du droit de tout travailleur à participer, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises, les évolutions du monde du travail et l'universalisation de la protection sociale ont conduit à des changements quant à la place respective des partenaires sociaux et de l'État dans la définition des normes applicables, l'élaboration des politiques publiques et la gestion des organismes participant à la mise en œuvre de ces politiques, en particulier en matière de santé et de protection sociale, ainsi qu'en matière d'emploi et de chômage.

L'objectif de cette journée, ouverte par Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État, était de s'interroger sur les rôles respectifs des partenaires sociaux et de l'État dans l'ensemble des sphères intéressant le monde du travail, et de s'intéresser à la manière dont ils peuvent évoluer, notamment quant à leurs champs respectifs d'intervention, les méthodes et moyens d'action et l'articulation entre ces interventions. Au-delà de la distinction usuelle entre paritarisme de négociation et paritarisme de gestion, trois perspectives sont retenues pour examiner ces questions : la production de la norme, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques et l'activité de prospective.

■ Table ronde n° 1 « *État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans la production de la norme* »

Modération : Suzanne von Coester, présidente adjointe de la section sociale du Conseil d'État

- Antoine Lyon-Caen, avocat aux conseils, spécialiste du droit du travail
- Denis Gravouil, secrétaire confédéral CGT en charge des questions emploi, retraites et chômage
- Florence Sautejeau, déléguée générale de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP)
- Pierre Romain, directeur général du travail – ministère du travail

1. Conseil d'État, [Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social](#), 24 mars 2023, Paris.

2. Conseil d'État, [L'accord : mode de régulation social](#), 13 novembre 2015, Paris.

3. Conseil d'État, [Gouvernance et financement de la protection sociale](#), 12 février 2021, Paris.



■ Table ronde n° 2 « *État, régions et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques* »

Modération : Jean-Denis Combrexelle, président de section honoraire du Conseil d'État

- Pascal Lagrue, secrétaire confédéral au secteur du développement Force Ouvrière
 - Hubert Mongon, délégué général de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM), co-président de la Commission travail et emploi du Medef en charge des négociations sociales
 - Charline Nicolas, directrice générale adjointe de France Travail
 - Océane Godard, vice-présidente de la Région Bourgogne-Franche-Comté en charge de l'offre de formation, de l'apprentissage, du dialogue social territorial et de l'orientation
- « Grand témoin », Gérard Larcher, président du Sénat, a apporté sa contribution sur ce sujet fondamental dont il connaît particulièrement bien les enjeux.

■ Table ronde n° 3 « *État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail dans l'activité de prospective* »

Modération : Thierry Beaudet, président du Conseil économique, social et environnemental

- Luc Mathieu, secrétaire national de la CFDT
 - Pascale D'Artois, directrice générale de l'AFPA
 - Eric Chevée, vice-président CPME en charge des affaires sociales
 - Denis Piveteau, président adjoint de la section sociale du Conseil d'État
- Conclusions des débats par Francis Lamy, président de la section sociale du Conseil d'État

➞ [*Voir la vidéo et la documentation du colloque*](#)

■ **Les Entretiens du Conseil d'État – édition « intérieur »**

Mardi 8 octobre 2024 : « Quelle ingénierie normative au service de l'État de droit ? »

Entretiens co-organisés avec la section de l'intérieur et animés par Marie Visot, rédactrice en chef au Figaro économie.

Cet Entretien est la première édition d'un cycle annuel placé sous l'égide de l'un des plus éminents anciens présidents de la section de l'intérieur, Georges Cahen-Salvador, qui la présida de 1936 à 1940 et en 1945. Ce cycle se place dans une perspective ambitieuse, celle de contribuer à l'élaboration d'une véritable ingénierie de la norme, au service de l'État de droit.

Contribuer à la fabrication de la norme est l'une des principales missions du Conseil d'État. Historiquement, c'est même la première activité qui lui a été confiée. En effet, avant même d'être juge de l'administration, le Conseil d'État a eu, dès sa création, pour fonction d'apporter aux gouvernements son expertise en matière d'élaboration de textes normatifs, notamment en étant saisi des projets de loi et d'ordonnance



ainsi que des principaux décrets. C'est le rôle des sections consultatives du Conseil d'État, dont la section de l'intérieur.

La norme constitue l'un des principaux vecteurs des politiques publiques mises en œuvre par le Gouvernement. Autrement dit, de la performance de la norme va en grande partie dépendre la performance de la politique qu'elle met en œuvre.

Cette norme est toutefois très souvent critiquée. Il lui est reproché d'être excessivement bavarde, parfois inutile, toujours plus prolixe, souvent trop complexe. Au-delà de ces constats critiques, que le Conseil d'État lui-même a plusieurs fois dressé dès 1991, force est de constater que les incantations comme les bonnes résolutions sont insuffisantes : la production normative demeure très élevée et l'efficacité de la norme toujours plus contestée.

Comment parvenir à des normes moins nombreuses mais plus efficaces ? À cette question désormais classique, le Conseil d'État, acteur de la production normative, va s'efforcer, avec ce cycle d'Entretiens, d'apporter des réponses concrètes. Ainsi a-t-il été décidé de choisir, dans le périmètre de compétence de la section de l'intérieur, des exemples concrets de normes efficaces et de normes qui n'ont pas atteint leur but. Il s'agit ici d'essayer de rechercher quels sont les facteurs de succès et les raisons de l'échec, en ayant recours à des praticiens de la norme.

Le premier entretien de ce cycle a pour ambition de camper le décor sous un angle très concret : « Qu'est-ce qui marche et pourquoi ? » et « Quand ça ne marche pas, qu'est-ce qu'on répare ? ».

Dans un premier temps, il s'agira de souligner que l'efficacité de la norme, et ainsi l'efficacité de la politique publique qu'elle sous-tend, n'est pas liée à un format a priori. Autrement dit, le nombre et le volume des textes ne paraissent pas être des éléments décisifs. Il faut rechercher ailleurs les véritables critères de pertinence d'un appareil normatif, dans son adéquation à l'objectif qui lui est assigné, dans son assimilation par les acteurs concernés.

Dans un second temps, il s'agira à l'inverse de partir de situations notoirement insatisfaisantes, dans lesquelles l'appareil normatif est affecté d'une malfaçon ou qui, pour des raisons diverses, est inefficace. Pourquoi parvient-on à ce type de situation, quelles leçons en tirer et comment y remédier ?

En définitive, ces entretiens, forts des retours d'expérience issus des nombreux travaux menés par le Conseil d'État, aussi bien sur la simplification de la norme que sur l'évaluation des politiques publiques, ont pour vocation de tracer ce que pourraient être des lignes directrices d'une maintenance et d'une remise en état des systèmes normatifs.

2 tables rondes, avec pour chacune 2 séquences distinctes, ont structuré cette première édition :

- Ouverture : Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État
- Table ronde n° 1 : « *S'inspirer des normes qui fonctionnent* »



1^{re} séquence : « le prix unique du livre »

- Nicolas Georges, directeur-adjoint des médias et des industries culturelles – service du livre et de la lecture – ministère de la culture
- Anne Martelle, ancienne présidente du Syndicat de la librairie française
- Erik Orsenna, écrivain, conseiller d'État honoraire, membre de l'Académie française, ambassadeur de l'Institut Pasteur

2^e séquence : « un cadre légal clair pour le renseignement intérieur »

- Céline Berthon, directrice générale de la sécurité intérieure, ministère de l'intérieur
- Camille Hennetier, cheffe du service national du renseignement pénitentiaire, ministère de la justice

■ Table ronde n° 2 : « Comment réparer les normes qui ne fonctionnent pas »

1^{re} séquence : « contrôle d'honorabilité et consultation de fichiers judiciaires » :

- Pearl Nguyễn-Duy, directrice des affaires juridiques au secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales
- Laureline Peyrefitte, directrice des affaires criminelles et des grâces, ministère de la justice

2^e séquence : « simplification du Livre VI du code de commerce » :

- Valérie Delnaud, directrice des affaires civiles et du sceau, ministère de la justice
- Patrick Sayer, président du tribunal de commerce de Paris
- Conclusion : Thierry Tuot, président de la section de l'intérieur du Conseil d'État

➞ [*Voir la vidéo et la documentation du colloque*](#)

■ Les entretiens du Conseil d'État – édition « économie »

Mercredi 13 novembre 2024 : « La politique publique de l'eau : son financement et sa gouvernance sont-ils adaptés aux enjeux actuels ? »

Entretiens co-organisés avec les sections des finances et des travaux publics du Conseil d'État.

Ainsi que le relevait le Conseil d'État, dans son étude annuelle « *L'eau et son droit* » publiée en 2010, « *l'eau pose partout, selon les moments ou les saisons, deux problèmes distincts mais liés entre lesquels il faut jongler en permanence, celui de sa quantité qui peut osciller entre le trop (inondation) et le trop peu (sécheresse) et celui de sa qualité, ces problèmes se posant à deux niveaux distincts, le global et le local, et selon deux logiques à différencier, la gestion de la ressource et celle du milieu* ».

La gestion, tant quantitative que qualitative, de l'eau relève de l'activité des collectivités publiques dans la plupart des États du monde et depuis les civilisations les plus anciennes (Mésopotamie, Égypte, Chine, etc.).

La période actuelle est marquée par des préoccupations croissantes tenant à la disponibilité quantitative de la ressource en eau, mais également à sa qualité. Sur le plan international, l'eau est la cause de tensions voire de conflits entre les États ou

en leur sein. Au niveau de l'Union européenne et en France, l'eau fait régulièrement l'objet de débats d'actualité, souvent très vifs, portant aussi bien sur le manque d'eau que les inondations, la pollution par les nitrates ou les polluants éternels ou encore sur son coût et son financement.

L'importance et la rareté de cette ressource conduisent à une responsabilité accrue des pouvoirs publics. Toutefois, cette responsabilité ne peut être pleinement et efficacement assumée que si les enjeux liés à la gestion de la ressource en eau, comme l'organisation et le fonctionnement de la gouvernance de la politique de l'eau mais aussi son financement, font l'objet d'un débat entre tous les acteurs concernés, aussi nombreux soient-ils.

Ces entretiens ont été l'occasion de réinterroger le financement et la gouvernance de l'eau, au regard de la place centrale que cette dernière occupe dans les enjeux de transition écologique en tant que ressource essentielle devenue rare.

■ Ouverture : Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État
■ Introduction du matin par Étienne Klein, physicien, directeur de recherches au CEA, professeur à CentraleSupélec : « *Histoires d'eau* »

■ Table ronde n° 1 : « *Quel financement ?* »

Consacrée à la problématique du financement de l'eau et de sa politique, notamment de sa fiscalité : aujourd'hui, les principes traditionnels faisant reposer le coût sur le consommateur final de l'eau, ou selon lequel « l'eau paye l'eau », sont de plus en plus remis en cause mais sans que se construisent de véritables alternatives à ce stade.

Modérateur : Philippe Josse, président de la section des finances du Conseil d'État

- Jean Launay, président du comité national de l'eau depuis 2012, député du Lot de 1998 à 2017 et maire de Bretenoux (Lot) de 1989 à 2014.
- Inès-Claire Mercereau, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes.
- Marie-Laure Métayer, adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité, ministère de la transition écologique.
- Nicolas Mourlon, directeur général de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse.

■ Introduction de l'après-midi par Erik Orsenna, écrivain, conseiller d'État honoraire, membre de l'Académie française, ambassadeur de l'Institut Pasteur : « *Adopte ta rivière* »

■ Table ronde n° 2 : « *Quelle gouvernance ?* »

Consacrée à la problématique de la gouvernance des structures de gestion de l'eau, leur pertinence et leur adaptation aux enjeux d'aujourd'hui ainsi que leur fonctionnement démocratique.

Modérateur : Edmond Honorat, président de la section des travaux publics du Conseil d'État

- Aurélie Colas, déléguée générale de la Fédération des entreprises de l'eau
- Martin Gutton, délégué interministériel en charge de la gestion de l'eau en agriculture – ministères chargés de l'écologie et de l'agriculture



- Delphine Hedary, conseillère d'État
- Danielle Mametz, vice-présidente de la région Normandie, vice-présidente de France eau publique et maire de Boeseghem (Nord)
- Rémy Pointereau, sénateur du Cher, président de la mission d'information sur la gestion durable de l'eau
- Conclusion : Laurence Boisson de Chazournes, professeure au Collège de France (2022-2023), professeure des universités

➞ [Voir la vidéo et la documentation du colloque](#)

■ Les Entretiens du Conseil d'État – édition « contentieux »

Mardi 3 décembre 2024 : « les principaux enjeux actuels du contentieux fiscal »

Entretiens co-organisés avec la section du contentieux, en partenariat avec l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

Les Entretiens édition « contentieux » ont pour objet de mettre en discussion un thème important identifié au regard des évolutions récentes de la jurisprudence du Conseil d'État. Ils doivent ainsi œuvrer, d'une part, à une meilleure connaissance et compréhension de la jurisprudence du Conseil d'État par la confrontation des regards des acteurs qu'elle touche à différents titres mais aussi, d'autre part, à des échanges sur cette jurisprudence, les difficultés qu'elle rencontre ou peut même susciter, ainsi que les possibles évolutions. C'est dans cette perspective que les Entretiens entendent réunir, notamment, des membres du Conseil d'État, des juges d'autres juridictions – françaises et étrangères – des avocats, des universitaires ainsi que des acteurs de l'administration et des entreprises mais aussi des représentants de la société civile.

L'édition 2024 a traité des questions que soulève l'équilibre entre les pouvoirs de l'administration fiscale et les garanties et prérogatives du contribuable dans le contentieux fiscal, en particulier à travers le prisme de ses spécificités par rapport aux autres branches du droit administratif (abus de droit, garantie contre les changements de doctrine, règles spéciales d'invocation des conventions fiscales internationales...). Question classique du droit fiscal, ce thème connaît une actualité particulière résultant de modifications législatives récentes tendant, d'un côté, à durcir les règles de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales (création de nouvelles clauses spéciales anti-abus, aménagement du « verrou de Bercy », création du « mini abus de droit ») et, de l'autre, à assouplir les règles applicables aux contribuables de bonne foi (reconnaissance d'un droit à l'erreur par exemple).

- Ouverture : Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État
- Grand témoin : Noël Chahid-Nourai, conseiller d'État honoraire
- Table ronde 1 : « *les outils destinés à créer de la sécurité juridique* »

Modérateur : Martin Collet, professeur de droit fiscal – Université Paris-Panthéon-Assas

- Frédéric Iannucci, chef du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal – direction générale des finances publiques
- Arnaud Iss, rapporteur public au tribunal administratif de Montreuil (1^{re} chambre)

- Laurence Jatton, vice-présidente en charge de la direction financière du corporate & fiscale groupe ENGIE

■ Table ronde 2 : « *le maniement du conflit de normes* »

Modératrice : Claire Rameix-Séguin, avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation, cabinet Matuchansky-Poupot-Valdelièvre-Rameix

- Emilie Bokdam-Tognetti, assesseure à la 8^e chambre de la section du contentieux du Conseil d'État
- Daniel Gutmann, professeur de droit fiscal à l'Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne
- Anne Iljic, membre du Conseil d'État, référendaire à la Cour de justice de l'Union européenne

■ Table ronde 3 : « *l'abus de droit* »

Modératrice : Anne Egerszegi, présidente de la 9^e chambre de la section du contentieux du Conseil d'État

- Philippe-Emmanuel de Beer, directeur des vérifications nationales et internationales à la direction générale des finances publiques – Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
- Florence Deboissy, professeure de droit privé à l'université de Bordeaux
- Olivier Texidor, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, cabinet SCP Célice-TeXidor-Périer

■ Table ronde 4 : « *la répression fiscale* »

- Modérateur : Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'État
- Ludovic Ayrault, professeur de droit fiscal à l'Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne
- Annabelle Bailleul-Mirabaud, avocate associée CMS Francis Lefebvre Avocats
- Céline Guillet, procureur adjointe de la République financier adjoint, Parquet national financier
- Conclusion : Christophe Chantepy, président de la section du contentieux du Conseil d'État, et Thomas Lyon-Caen, président de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

➞ [Voir la vidéo et la documentation du colloque](#)

■ **Les Entretiens du Conseil d'État – édition « Europe »**

Nouvel entrant en 2023 dans le cycle des Entretiens du Conseil d'État, l'édition « Europe » vise, à travers cet événement, à fournir des clés d'analyse et de compréhension du droit européen, soit l'ensemble des règles, matérielles et procédurales, applicables au sein de l'Union européenne.

En 2023, la première édition, organisée le 1^{er} décembre, a été l'occasion de présenter le rôle clé mais souvent méconnu du service juridique de la Commission européenne, à l'occasion du 70^e anniversaire de sa mise en place. Le thème retenu



« un juriste méconnu au cœur du système européen » a permis de souligner à la fois l'importance et la diversité des tâches de ce service juridique.

La deuxième édition de ces Entretiens s'est tenue le mardi 21 janvier 2025. Elle a été consacrée à « la régulation des réseaux sociaux à l'heure européenne ». Deux ans après son étude sur la régulation des réseaux sociaux, le Conseil d'État a souhaité faire un point dans le contexte de la mise en œuvre des deux règlements européens adoptés en 2022 sur ce sujet : le *Digital Markets Act* (DMA) et le *Digital Services Act* (DSA), règlements qui visent à garantir aux Européens des marchés numériques plus équitables et ouverts, ainsi que limiter la diffusion en ligne de contenus et produits illicites.

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

Modération : Martine de Boisdeffre, présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État

Intervenants :

- Olivier Guersent, directeur général de la Concurrence, Commission européenne
- Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)
- Joëlle Toledano, professeure émérite en économie, associée à la Chaire « Gouvernance et Régulation » de l'Université Paris-Dauphine, membre de l'Académie des Technologies

2.1.3. Les Rencontres-débats avec le Conseil d'État

Ces Rencontres-débats, prévues pour valoriser la publication du rapport d'activité de la juridiction administrative pour l'année 2023, sont les premières à être programmées en 2024, avec deux événements aux publics-cibles distincts. Elles sont organisées en partenariat avec la direction de l'information et de la communication du Conseil d'État.

■ Rencontre-débat « grand public » – mardi 21 mai 2024

À travers un choix de faits saillants de l'activité de la juridiction administrative en 2023, cette Rencontre a pour finalité de mettre en exergue le rôle et la place de la juridiction administrative dans l'État de droit et les problématiques auxquelles elle a été confrontée dernièrement.

Public : avocats et professionnels du droit, professeurs et universitaires, étudiants et stagiaires, associations, presse spécialisée.

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

■ Table ronde n° 1 : *les grandes décisions, les grands avis de 2023*

Modératrice : Martine de Boisdeffre, présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État.

Intervenants :

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

- Mathieu Héron dart, président de la CNDA
- Nathalie Massias, présidente de la Cour administrative d'appel de Douai
- Thierry Tuot, président de la section de l'intérieur du Conseil d'État

■ Table ronde n° 2 : *l'office du juge*

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

Intervenants :

- Jenny Grand d'Esnon, présidente du tribunal administratif de Versailles
- Pascale Légli se, directrice des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur
- Thomas Lyon-Caen, président de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation
- Fabrice Melleray, professeur des universités en droit administratif à Sciences Po

➡ [Voir la Rencontre](#)

■ Rencontre-débat « administrations » – mercredi 22 mai 2024

L'objectif est le partage des problématiques respectives pour développer et approfondir le lien avec les administrations.

Public : secrétariat général du Gouvernement, inspections générales de l'administration, secrétariats généraux et directions des affaires juridiques des administrations centrales.

■ Table ronde n° 1 : *les grandes décisions, les grands avis de 2023*

Modérateur : Fabien Raynaud, président adjoint de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État

Intervenants :

- Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'État
- Laurence Helmlinger, présidente de la cour administrative d'appel de Marseille
- Philippe Josse, président de la section des finances du Conseil d'État

■ Table ronde n° 2 : *les problématiques communes aux textes soumis au Conseil d'État*

Modérateur : Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général du Conseil d'État

Intervenants :

- Catherine Bergeal, présidente de section honoraire au Conseil d'État
- Rémi Bouchez, président de la section de l'administration du Conseil d'État
- Aurélie Bretonneau, directrice, adjointe à la secrétaire générale du Gouvernement
- Olivier Renaudie, professeur des universités en droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne



2.1.4. La Rentrée du Conseil d'État

Lors de la « Rentrée du Conseil d'État », le mercredi 11 septembre 2024, le vice-président du Conseil d'État, Didier-Roland Tabuteau, est revenu sur l'action du Conseil d'État et de l'ensemble des juridictions administratives, rappelant que « *rendre la justice aujourd'hui, c'est dire le droit dans un contexte de transformations profondes de la société* » et « *fa[ir]e prévaloir la règle de droit qui est l'expression de la volonté générale en démocratie, dans un équilibre nécessairement subtil entre l'efficacité de l'action publique guidée par l'intérêt général et la protection des droits et libertés* ». Le vice-président a ensuite présenté l'étude annuelle 2024 du Conseil d'État consacrée à la souveraineté et aux nombreux défis auxquels son exercice est confronté dans le monde actuel. L'étude du Conseil d'État formule 10 propositions pour y répondre.

Son intervention a été suivie d'une prise de parole du Président de la République.

➡ [Voir cet événement](#)

2.1.5. L'appel à manifestation d'intérêt lancé par le Conseil d'État

Début 2024, le Conseil d'État a lancé la première édition de son appel à manifestation d'intérêt (AMI) auprès de toutes les universités françaises. L'objet de cet AMI est de proposer aux universités qui le souhaitent de développer un projet commun avec l'institution afin de développer les liens entre les étudiants en droit public et la justice administrative. Sur les 14 projets présentés, 7 ont été retenus par le jury, pour une mise en œuvre prévue fin 2024 et tout au long de l'année 2025.

Les 7 projets retenus sont :

- Le podcast « *Les mots du droit public* » par la faculté de droit de Cergy-Paris université
- Le projet « *Observer la fabrique de la loi depuis le Conseil d'État* » par l'École de droit de l'université Clermont-Auvergne
- Le colloque « 10 ans après l'arrêt Département Tarn-et-Garonne » par l'université polytechnique Hauts-de-France
- Les deux cycles de rencontres sur « *Le Conseil d'État et la santé* » par l'université de Lille
- Les rencontres « *Conseil d'État – universités Paris 1 et Paris 2* »
- La conférence « *Regards croisés sur la nouvelle section des études, de la prospective et de la coopération* » par la faculté de droit, de sciences politiques et de gestion de l'université de Strasbourg
- Le colloque « *l'action de groupe et le juge* » par la faculté de droit de l'université Toulouse Capitole



2.2. Les cycles de conférences du Conseil d'État

Le Conseil d'État organise depuis 2010 des cycles de conférences conçus dans un cadre annuel ou pluriannuel. Chaque débat, d'une durée de deux heures en fin de journée, réunit plusieurs intervenants autour d'un modérateur, pour aborder une thématique particulière qui donnera lieu à des échanges avec le public.

Le cycle de conférences sur le thème de « *la souveraineté* », inauguré en 2023, s'est achevé en mai 2024 au terme de sa cinquième conférence ; celui sur « *l'État stratège : penser le temps long dans les politiques publiques* », thème retenu pour la prochaine étude annuelle du Conseil d'État (à paraître en septembre 2025), a commencé le 20 novembre 2024, date de la conférence inaugurale.

À cette activité, s'ajoute enfin celle du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative qui a assuré en 2024 l'organisation de 4 colloques et conférences sur l'histoire de la juridiction administrative.

2.2.1. Cycle de conférences sur « *La souveraineté* » (2023-2024)

Lancé en octobre 2024 par la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État, ce cycle a été conçu en appui aux travaux d'élaboration de l'étude annuelle du Conseil d'État pour 2024, afin que des pistes de réflexion puissent nourrir de façon concrète et utile son contenu. Cinq conférences thématiques de deux heures ont été programmées, dont les quatre dernières se sont tenues en 2024 :

■ **Mercredi 24 janvier 2024 - conférence n° 2 : « *les nouvelles dimensions de la souveraineté* »**

Modératrice : Catherine Bergeal, présidente de la section des finances du Conseil d'État
Intervenants :

- Jean-Paul Tillement, professeur émérite de pharmacologie, membre de l'Académie nationale de médecine et de l'Académie nationale de pharmacie
- Olivier Charmeil, vice-président exécutif « médecine générale » du groupe SANOFI
- Thomas Courbe, directeur général des entreprises au ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

■ **Mercredi 6 mars 2024 - conférence n° 3 : « *souveraineté et démocratie* »**

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

Intervenants :

- Anne Levade, professeure de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et ancienne Présidente de l'Association française de droit constitutionnel



- Jean-François Caron, maire de Loos-en-Gohelle (Pas-de-Calais) de 2001 à 2023 et président de la « Fabrique des transitions »
- Constance Le Grip, députée de la 6ème circonscription des Hauts-de-Seine et rapporteure de la commission d'enquête relative aux ingérences de puissances étrangères
- André Comte-Sponville, philosophe et directeur général de l'Institut Diderot

■ **Mercredi 24 avril 2024 - conférence n° 4 : « *la souveraineté face aux défis de la globalisation* »**

Modérateur : Edmond Honorat, président de la section des travaux publics du Conseil d'État

Intervenants :

- Marie-Laure Denis, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)
- Jean-David Lévitte, membre de l'Institut, ancien conseiller diplomatique et sherpa des Présidents de la République Jacques Chirac et Nicolas Sarkozy. Ancien ambassadeur de France aux États-Unis et Représentant permanent de la France aux Nations unies
- Antoine Petit, président-directeur général du CNRS
- Gilles Pison, professeur et conseiller de la direction pour la communication scientifique – Institut national d'études démographiques (INED)

■ **Mercredi 22 mai 2024 - conférence de clôture : « *la souveraineté, vue d'ailleurs : regards croisés* »**

Modérateur : Thierry Tuot, président de la section de l'intérieur du Conseil d'État

Intervenants :

- Jan Versteeg, ambassadeur du Royaume des Pays-Bas en France
- Florence Aubry Girardin, présidente de la II^e cour de droit public du Tribunal fédéral suisse
- Aurélien Antoine, professeur des universités, titulaire de la chaire droit public et politique comparés, directeur de l'Observatoire du Brexit et des relations RU/UE post-Brexit, faculté de droit de l'université Jean Monnet de Saint-Étienne
- Mattias Wendel, professeur de droit public, de droit européen et de droit comparé, université de Leipzig (Allemagne)
- Conclusion : Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

➞ [*Voir le cycle de conférences en vidéo*](#)

L'étude annuelle sur « *la souveraineté* » a été publiée en septembre 2024 (cf. *supra* pour sa présentation).



2.2.2. Cycle de conférences sur *«L'État stratégie : penser le temps long dans les politiques publiques» (2024-2025)*

Pour la quinzième édition de son cycle de conférences, le Conseil d'État a une nouvelle fois choisi, de retenir pour thème celui de son étude annuelle 2024 : *l'État stratégie : penser le temps long dans les politiques publiques* (cf. *supra* pour sa présentation).

La conférence inaugurale de ce cycle s'est tenue le 20 novembre 2024.

Elle avait pour objet d'interroger comment l'action publique pense aujourd'hui le temps long. Quelles sont les différences entre planifier et intégrer le temps long ? Le temps long signifie-t-il la même chose pour les différents acteurs de l'action publique ? Qu'attendre de la prospective pour guider l'action publique ? Les outils dont disposent les acteurs publics pour penser le temps long sont-ils adaptés ?

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

Introduction et modération : Martine de Boisdeffre, présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État

Intervenants :

- François Bayrou, Haut-commissaire au Plan, maire de Pau
- Christine Lavarde, sénatrice des Hauts-de-Seine, présidente de la délégation à la prospective du Sénat
- Philippe Baptiste, président directeur général du Centre national d'études spatiales (CNES)

➡ [*Voir la conférence inaugurale*](#)

Quatre autres conférences sont programmées en 2025 :

- Mercredi 15 janvier 2025 – conférence n° 2 : « *temps long et démocratie* »
- Mercredi 12 février 2025 – conférence n° 3 : « *temps long et urgences climatiques* »
- Mercredi 12 mars 2025 – conférence n° 4 : « *temps long et outils de l'action publique* »
- Mardi 29 avril 2025 – conférence de clôture : « *regards croisés sur le temps long* »

2.2.3. Cycle de conférences du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

En 2024, le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative a organisé 4 conférences.

■ **Lundi 6 mai 2024 : « Georges Cahen-Salvador (1875-1963) »**

Intervenant : Alain Chatriot, professeur des universités, chercheur au centre d'histoire de Sciences Po Paris, membre du conseil scientifique du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative.



Depuis son entrée au Conseil d'État par le concours de l'auditorat de 1898 jusqu'à son arrivée à la présidence de la section de l'Intérieur en 1936, Georges Cahen-Salvador (1875-1963) s'est imposé comme une figure emblématique du Conseil d'État. Son action comme haut fonctionnaire reste marquée par un engagement constant sur les questions sociales qui le voit jouer un rôle majeur sur tous les dossiers de son époque (retraites, assurances sociales, conseil national économique). Auteur de nombreuses publications, il associe réflexion politique et engagement personnel. Il est aussi le mentor de ses jeunes collègues Alexandre Parodi et Pierre Laroque. Exclu de la fonction publique par les mesures antisémites du régime du maréchal Pétain, il est réintégré au Conseil d'État où il est rétabli à la tête de la section de l'intérieur (1945), avant d'exercer les fonctions de commissaire général aux dommages de guerre.

➡ [Voir la conférence en vidéo](#)

■ Lundi 24 juin 2024 : « Les 70 ans de l'arrêt Barel »

Intervenants : Benoît Plessix, professeur à l'université Paris-Panthéon-Assas et membre du conseil scientifique du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, et Anicet Le Pors, conseiller d'État honoraire et ancien ministre.

En 1954, le Conseil d'État rendait l'un de ses « grands arrêts », l'arrêt Barel, dans l'affaire des candidats écartés du concours de l'ENA de 1953 en raison de leurs attaches supposées avec le parti communiste. À l'occasion du soixante-dixième anniversaire de cet arrêt, le Comité d'histoire du Conseil d'État a organisé une conférence à propos de cette jurisprudence qui a fait date dans l'histoire de la protection du principe d'égalité d'admissibilité de tous à la fonction publique ainsi que dans celle de l'affermissement des techniques de contrôle du juge administratif.

➡ [Voir la conférence en vidéo](#)

■ Lundi 16 septembre 2024 : « Une physiologie de l'impôt en Poitou (XVII^e -XVIII^e siècle). Contribution à l'identification d'un droit administratif sous l'Ancien Régime »

Intervenant : Clément Chevereau, lauréat du prix de thèse 2024 du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative.

Dans la formation d'un droit administratif, le développement de la fiscalité de l'État monarchique constitue une étape essentielle. Cette conférence a proposé une analyse juridique de la mise en œuvre du prélèvement fiscal dans le Poitou d'Ancien Régime. L'exploitation des archives de l'ancienne province permet de comprendre la logique intrinsèque des impositions levées par la monarchie absolue. D'un point de vue plus institutionnel, elle révèle l'ensemble des autorités auxquelles le pouvoir royal confie la gestion de l'impôt à l'échelle de la province. Dans la pratique, l'arsenal fiscal de l'État royal oblige au déploiement d'une action administrative qui introduit une véritable évolution juridique, tant sur le plan de la justice que sur celui de l'administration. Soucieux d'offrir un cadre juridique à la contestation fiscale, laquelle reste avant tout un enjeu politique pour le pouvoir royal, la monarchie absolue crée en outre les conditions d'une « justice administrative » avant la lettre. Ainsi, sans

avoir définitivement tranché le vieux débat doctrinal qui existe quant à la réalité d'un droit administratif avant la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, cette conférence a eu pour objet de montrer que, d'un point de vue politique, le recours massif à l'impôt moderne a bel et bien transformé une monarchie d'essence judiciaire en une monarchie plus administrative.

➡ [Voir la conférence en vidéo](#)

■ **Lundi 18 novembre 2024 : « Le Conseil d'État et la rédaction du code civil : le cas de Berlier »**

Intervenant : Hubert de Vauplane, avocat à la Cour.

Théophile Berlier, conventionnel régicide et conseiller d'État, est un personnage de la Révolution qui a participé à tous les débats ou presque sur le droit révolutionnaire. Nombre de ces questions restent encore d'actualité, comme celle sur le statut de la citoyenneté, sur la place du jury dans les cours d'assise, ou encore sur la reconnaissance des droits sociaux à certaines minorités, ou bien sur les différences à accorder entre souveraineté populaire et souveraineté nationale. Berlier fut aussi un des promoteurs d'un droit de la famille très en avance sur son temps, envisageant des droits qu'il a parfois fallu attendre plus de 150 ans pour être reconnus en droit français. Il fut enfin un conseiller d'État dont le rôle et l'importance aux côtés des membres nommés par Bonaparte sont encore trop peu mis en lumière.

La conférence, en partant du parcours de Théophile Berlier à travers la Révolution et l'Empire, a traité de la place du Conseil d'État dans la rédaction du code civil mais aussi du code pénal et a évoqué certains des débats qui ont pu l'animer.

➡ [Voir la conférence en vidéo](#)



2.3. La « Nuit du droit » 2024

À l'occasion de la Nuit du Droit 2024 qui s'est tenue le jeudi 3 octobre, plus de 90 élèves de terminale ayant choisi l'enseignement « Droit et grands enjeux du monde contemporain » de trois lycées franciliens et plusieurs milliers d'internautes ont assisté à la reconstitution de « *l'Affaire du siècle* » organisée par les juridictions administratives parisiennes au tribunal administratif de Paris. Ils ont pu échanger et débattre des arguments des différentes parties et de la décision à prendre.

L'État a-t-il engagé sa responsabilité faut d'avoir suffisamment agi contre le réchauffement climatique ? C'est la question qu'avait dû trancher le tribunal administratif de Paris en 2021, après avoir été saisi par les associations Oxfam France, Notre Affaire à tous, Fondation pour la Nature et l'Homme et Greenpeace France.

L'audience de jugement de cette affaire a été reconstituée pour cette Nuit du droit, dans un format pédagogique mais fidèle à la réalité, afin de mieux faire comprendre la mission du juge, les arguments avancés par les associations et l'État, et la décision finale prise par le tribunal administratif.

Cet événement diffusé sur les sites internet des trois juridictions administratives a été suivi en direct par 1 500 spectateurs sur la chaîne YouTube du Conseil d'État, 720 sur X et 2 600 sur LinkedIn. Sur Instagram, plusieurs pastilles vidéo comprenant des témoignages de lycéens – ont été postées sous la forme de *reel* ou de *stories* pour inviter nos 10 000 abonnés – le plus souvent des moins de 25 ans – à voir ou revoir cette reconstitution.

➡ [*Voir cet événement*](#)

Par ailleurs, de nombreuses cours administratives d'appel et tribunaux administratifs se sont également mobilisés pour l'organisation de manifestations sous des formes diverses, ludiques ou pédagogiques, le plus souvent en partenariat avec les tribunaux judiciaires, les barreaux, l'École de droit ou encore l'université, telles que des portes ouvertes, des colloques et conférences-débats, des procès fictifs, des représentations théâtrales en jeux de rôle, des expériences immersives sous forme d'échappée ou de « *serious game* », etc.

Quelques exemples de mobilisation en régions :

Le **TA de Melun** a organisé l'édition 2024 en partenariat avec le tribunal judiciaire de Melun et l'ordre des avocats au barreau de Melun, dans le cadre d'une soirée « *portes ouvertes* » au Palais de justice de Melun. Après avoir pu suivre un procès pénal fictif associant collégiens et lycéens, sur la thématique de l'extorsion à la sortie d'un lycée, le public a été très nombreux à assister à un procès administratif fictif. Préparés par des magistrats et greffiers du TA de Melun, ainsi que par des avocates du barreau de Melun, des étudiants en droit du campus de Melun de l'université Paris II Panthéon-Assas se sont glissés dans les habits des rapporteur, assesseur, rapporteur public, greffière, avocats des parties et intervenants, sous la présidence d'une vice-présidente du tribunal, pour analyser la légalité d'un arrêté municipal

réglémentant les nuisances sonores des poulaillers d'une commune et présenter les différentes phases d'un procès administratif.

Pour les **TA de La Réunion et de Mayotte**, l'évènement s'est tenu au tribunal judiciaire de Saint-Pierre. Une journée au cours de laquelle les représentants des deux tribunaux ont animé une conférence-débat sur le thème « *Droit et biodiversité* ».

Le **TA de Lille** a participé à l'édition 2024 de La Nuit du Droit en collaboration avec la Faculté de Droit de Lille dans les locaux de laquelle cette manifestation s'est déroulée en présence de représentants du tribunal judiciaire de Lille, du Barreau de Lille et de plusieurs universitaires, avec pour thème « *L'État de droit* ». À cette occasion, le président et le premier vice-président du tribunal ont présenté chacun une communication.

Le **TA d'Orléans** a célébré la Nuit du droit en partenariat avec les magistrats du tribunal judiciaire d'Orléans, les avocats du barreau d'Orléans et les enseignants-chercheurs de l'université d'Orléans. Près d'une centaine de personnes, notamment des étudiants et des lycéens, ont assisté à cette nouvelle édition. La soirée, consacrée à la thématique « *Quels juges pour quelles libertés ?* » et illustrée par le contentieux des étrangers, s'est ouverte par la présentation de la « *dualité juridictionnelle* » – la juridiction administrative et la juridiction judiciaire. Elle s'est poursuivie par la description du « *parcours d'un retenu* » du centre de rétention administrative avec l'exposé de l'aide apportée au retenu (conseil juridique, démarches contentieuses, administratives, bancaires, sociales, achats, etc.). Afin de rendre concret le propos, et avec le concours des avocats et des magistrats et des greffières des tribunaux judiciaire et administratif, des étudiants en droit ont joué le rôle des avocats du retenu et de la préfecture, et un assistant de justice a figuré un retenu, dans le cadre de « *deux procès fictifs* » dans lesquels étaient contestés, d'une part, le bien-fondé de la mesure de rétention privative de liberté devant le juge judiciaire de la chambre des libertés (ancien juge des libertés et de la détention), et, d'autre part, la légalité de la mesure d'éloignement (ex. obligation de quitter le territoire français) devant le juge administratif. Enfin, la procureure de la République, a rappelé « *le rôle spécifique du parquet* » dans la protection des droits du retenu et la répression des infractions le concernant.

En clôture de cette Nuit du droit 2024, marquée en particulier par la performance prometteuse des étudiants en droit avocats d'un soir, le président du tribunal administratif, a souligné l'efficace complémentarité des juges administratif et judiciaire dans la préservation des droits et libertés.

En collaboration avec la faculté de droit de Toulouse Capitole et la **CAA de Toulouse**, le **TA de Toulouse** a proposé des procès fictifs autour du contentieux administratif. Un grand amphithéâtre a ainsi accueilli la mise en scène de deux procès fictifs en appel sur des affaires portant sur une demande d'expulsion par une commune d'un particulier occupant un emplacement dans un camping municipal ainsi qu'une affaire d'emploi d'un travailleur étranger séjournant irrégulièrement sur le territoire français. La formation de jugement était composée des deux chefs des juridictions administratives toulousaines, de deux professeurs de droit public, d'avocats publicistes et



d'une étudiante. De très nombreux étudiants qui composaient l'essentiel du public ont ainsi pu mieux comprendre le procès administratif.

Portée comme chaque année par toutes les juridictions versaillaises et par le Barreau et l'université, la Nuit du droit 2024 a été organisée par le **TA de Versailles** à l'université de Saint-Quentin en Yvelines, sur le thème « *droit et démocratie* » : pour la première fois, les tables rondes de la soirée ont été précédées d'un forum des métiers dans lequel le tribunal est allé à la rencontre des étudiants pour les métiers de greffe et de magistrat. Il en est résulté très concrètement le recrutement de stagiaires par le tribunal.

La **CAA de Nantes** a participé à la dernière édition de la Nuit du droit. La cour a accueilli 50 participants dans le cadre d'une manifestation ludique et pédagogique organisée sous la forme d'un jeu de rôle de type « *serious game* » conçu localement et proposé à des étudiants en droit et au grand public. Par groupe d'une dizaine de personnes, les participants se sont vus confier un rôle actif (en essayant de créer un esprit d'équipe, chargée de relever un défi) afin, d'atelier en atelier, progresser dans la connaissance du dossier (l'intrigue !), de l'instruction (la procédure) et de la recherche de la solution juridictionnelle, de découvrir avec des animateurs (14 magistrats et agents de greffe de la cour) les étapes du traitement d'un dossier contentieux jusqu'à l'arrivée dans la salle d'audience pour un procès fictif et le délibéré, dont les participants étaient les acteurs.

La **CAA de Douai** a accueilli successivement en fin d'après-midi des élèves de terminale de 4 lycées douaisiens, pour une présentation de la juridiction. Ensuite deux magistrats ont pris part aux deux tables rondes organisées à l'université d'Artois sur les thèmes « *L'IVG : liberté constitutionnelle* » et « *La liberté de mourir* ». La soirée s'est clôturée par un concours d'éloquence, dont deux magistrats étaient membres du jury.

La **CAA de Nancy** s'est de nouveau associée au Rectorat de l'Académie Nancy-Metz pour organiser, dans le cadre de la Nuit du droit, des procès fictifs à l'intention de lycéens et collégiens de la métropole nancéenne, suivis d'interventions de magistrats, agents de greffe et assistants de justice dans l'enceinte de ces collèges et lycées, afin de présenter la juridiction et ses missions.

La **CNDA** a également organisé une manifestation dans les locaux de la Cour à l'occasion de la Nuit du droit.



2.4. Les évènements organisés par les autres juridictions administratives

2.4.1. Les échanges avec les barreaux, l'université, les juridictions et professions judiciaires sur des thèmes d'intérêt commun

■ En matière d'expertise et d'information

Le 3 décembre 2024, le **TA de Caen** a accueilli, dans le cadre de leur formation, les officiers de la 32^e promotion de l'École de Guerre. Depuis plusieurs années, l'École de Guerre organise un module intitulé « Action Territoriale de l'État », qui a pour objectif de présenter à ses stagiaires français et internationaux les missions de l'autorité préfectorale, des services régaliens, des services déconcentrés ainsi que les interactions entre ces acteurs. Les officiers supérieurs en formation bénéficient ainsi d'une approche globale et pluridisciplinaire de l'action de l'État, qui leur permet de compléter leur formation initiale et d'enrichir leurs carrières déjà expérimentées pour accéder à des fonctions supérieures. C'est dans ce cadre que le tribunal administratif a proposé une rencontre au groupe interarmées n° 13, composé d'officiers issus de l'armée de terre, de la marine nationale, de l'armée de l'air et de la gendarmerie nationale ainsi que de stagiaires étrangers. La présidente du tribunal et deux magistrats ont présenté les missions et les spécificités de la juridiction administrative, l'organisation d'un tribunal et les particularités de son fonctionnement. Un éclairage sur le statut des magistrats administratifs et la déontologie a complété cette présentation, qui a nourri également de nombreux échanges avec les officiers.

Le **TA de Dijon** a participé aux « *Jeudis de la Cité* », manifestation semestrielle sous forme de conférences-débat s'adressant à tous les publics et organisée en partenariat avec le tribunal judiciaire de Dijon, le barreau de Dijon et l'Université de Bourgogne.

Le **TA de Grenoble** a notamment organisé le 9 avril 2024 la 3^{ème} journée de conférence du cycle « *Les après-midis du tribunal administratif* » sur la liberté vestimentaire. Mais aussi la 4^e conférence du cycle « *Les après-midis du tribunal administratif* » le 22 novembre 2024 sur les modes de gestion des services publics.

Le **TA de Guyane** a été invité à participer à un [colloque](#) organisé par l'Université de Guyane DFR sciences juridiques et économiques le 24 octobre 2024 à Cayenne, pour présenter le sujet « *Droit des étrangers et jurisprudence administrative* ». L'intervention de la vice-présidente, a été centrée sur l'office du juge administratif et, en particulier l'office du juge des référés liberté et juge de des référés suspension dans le domaine du contentieux des étrangers eu égard à la spécificité du droit des étrangers en Guyane, compte tenu du caractère non suspensif du recours pour excès de pouvoir contre l'obligation de quitter le territoire français prononcée en Guyane.



Le **TA de Marseille** a coorganisé le 21 juin 2024 avec la cour administrative d'appel de Marseille et le Barreau de Marseille, la journée de la fonction publique avec pour thème « *La santé de l'agent public* ».

Le **TA de Montpellier** et la **CAA de Toulouse** se sont pleinement associés aux « [Premières rencontres territoriales de Droit Public](#) » coorganisées par le Conseil National des Barreaux et la Conférence des Bâtonniers, à Montpellier le 24 octobre 2024. Organisées à l'initiative du Conseil national des barreaux, de la Conférence des bâtonniers et de l'ordre des avocats de Montpellier, elles avaient pour thème Intelligence artificielle et libertés publiques. Trois tables rondes ont permis de riches échanges entre magistrats administratifs, dont deux membres de la cour, avocats spécialisés en droit public et universitaires. Cette manifestation destinée à promouvoir le droit public doit se tenir désormais chaque année dans une ville différente. Le 15 novembre 2024 à Nîmes, le TA de Montpellier est intervenu au deuxième colloque de la compagnie des experts auprès de la cour administrative d'appel de Toulouse sur l'intelligence artificielle.

Le **TA de Nîmes** a organisé avec la Compagnie des experts près la cour administrative d'appel de Toulouse un [colloque](#) qui s'est tenu à Nîmes le 15 novembre 2024 et consacré à l'intelligence artificielle (« *L'IA dans tous ses états* »). Ce colloque, à destination d'un public composé de magistrats, d'experts, d'avocats et d'universitaires, a proposé un regard croisé sur le développement de l'intelligence artificielle et son impact sur le travail des juges et des experts qui leur apportent leur concours.

Le 11 octobre 2024, la présidente du **TA de Nice**, a pris part à la conférence « *La cas-sation : regards croisés* » organisée par la faculté de droit et science politique de Nice.

Le barreau d'Orléans et le **TA d'Orléans** ont organisé conjointement un « Petit déjeuner juridique » le 27 septembre 2024 sur le thème « *Les rôles du juge administratif et des avocats devant les chambres disciplinaires des ordres professionnels et devant les conseils de discipline des fonctions publiques* ». Ce petit déjeuner a permis d'évoquer en particulier la posture de l'avocat devant les instances disciplinaires (port de la robe ?) et les modalités de mise en œuvre du droit de se taire après les décisions du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État.

Le **TA d'Orléans** a contribué à la réussite de la commémoration des 200 ans du palais de justice d'Orléans, en permettant à la compagnie théâtrale « Atelier 360° », sise à Romorantin-Lanthenay (Loir-et-Cher), de jouer, vendredi 8 novembre 2024, dans la magnifique salle Jean-Zay de la cour d'appel, « *Le sort dans la bouteille* ». Grâce à une mise en scène originale et de qualité, cette pièce de théâtre, inspirée de l'affaire des époux Thomas, lesquels furent exécutés en place publique en janvier 1887 pour l'assassinat d'une parente, conjugue astucieusement les thèmes de la peine de mort, abolie en France par la loi du 9 octobre 1981 portée par Robert Badinter décédé le 9 février dernier, de la sorcellerie, prégnante en Centre-Val de Loire, et du statut de la femme, sujet intemporel.

Le 30 mai 2024, s'est tenu, à l'initiative du **TA de Rennes**, du barreau de Rennes et de l'école des avocats du grand ouest, un colloque intitulé « *Déontologie et conflits d'intérêts devant le juge administratif* ».



Le **TA de Toulouse** a participé à une rencontre organisée avec les experts de la compagnie des experts près la cour administrative d'appel de Toulouse (CECAAT) et les greffes des tribunaux administratifs de Montpellier et Nîmes à l'occasion de l'assemblée générale de la CECAAT le 20 juin 2024. La greffière en chef et la greffière en chef adjointe, accompagnées de la greffière en charge des expertises, ont participé à ce titre à une demi-journée d'échanges permettant de mettre en perspective les relations entre le greffe et les experts depuis l'intervention du [décret 2023-468](#) du 16 juin 2023 relatif à l'expertise devant les juridictions administratives et judiciaires.

Les **TA de La Réunion et de Mayotte** ont tenu, le 18 septembre 2024, leur audience solennelle de rentrée au cours de laquelle un professeur émérite de la faculté de droit et d'économie de l'Université de La Réunion est intervenu sur le thème « *Cinquante ans de développement économique à La Réunion* », permettant de mieux comprendre le développement de ce département ultra-marin, notamment dans le cadre de la départementalisation et de la régionalisation.

La **CAA de Douai** a coorganisé le 9 février 2024 avec la faculté, le barreau de Lille et les tribunaux administratifs de son ressort (Amiens, Lille, Rouen), les VII^e Rencontres inter-régionales du droit public dont le thème général était « *L'après-jugement, régularisation et exécution : le dernier kilomètre du juge administratif* ». Dans ce cadre, outre l'ouverture par la présidente de la Cour, deux de ses magistrats ont animé des ateliers « *commande publique* » et « *fonction publique* ».

La **CAA de Nancy** est associée au Centre Hospitalier Régional universitaire Sud Lorraine et, à ce titre, a participé à la journée « laïcité » organisée le 9 décembre 2024 à l'intention des personnels de cet établissement.

Le jeudi 22 février 2024 s'est déroulée à la Faculté de droit et des sciences politiques de l'Université de Nantes la deuxième édition des « [Rencontres nantaises du droit public](#) » (RNDP). Organisée conjointement par la **CAA de Nantes et le TA de Nantes**, Nantes université, le laboratoire droit et changement social (DCS) du CNRS, le barreau de Nantes ainsi que l'école des avocats du Grand Ouest (EDAGO), cette journée d'étude avait pour ambition de susciter, sur un thème d'actualité, des échanges entre les différentes communautés qui coexistent à Nantes de juristes publicistes : étudiants et universitaires, avocats, magistrats administratifs, spécialisés dans cette branche particulière du droit qu'est le droit public. Le thème choisi cette année était « L'enfant en droit public ». Trois tables rondes ont permis tout au long de la journée d'aborder ce thème du point de vue de la protection, de la santé et de l'instruction de l'enfant. La diversité professionnelle et géographique des participants, magistrats des tribunaux administratifs du ressort et de la cour, avocats venus de la région Pays de la Loire, de la région Bretagne et Centre Val de Loire, universitaires et étudiants de Nantes ou Rennes a favorisé tout au long de cette journée les échanges nourris d'une richesse qui ont marqué lors des différentes tables rondes.

La **CAA de Nantes** s'est également chargée de l'organisation de la troisième édition des « [Rencontres nantaises du droit de la fonction publique](#) », le mardi 4 juin 2024, en présence notamment du président de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire et du président du tribunal administratif de Nantes. Des représentants des différents acteurs locaux du droit de la fonction publique (magistrats de la cour et du



tribunal administratif de Nantes, avocats, services de l'État (Préfecture, Service des Retraites de l'État, Rectorat, Finances publiques...), ou collectivités locales (Région, Département, Métropole...), ont échangé autour des jurisprudences récentes de la cour et du tribunal en la matière, et entendu des exposés sur des sujets d'intérêt commun tels que le recours aux agents publics non titulaires au sein de la fonction publique ou l'articulation de la procédure pénale et de la procédure disciplinaire en matière de fonction publique.

La **CAA de Paris** a poursuivi, en coopération avec divers partenaires, son cycle de conférences des « *Mardis de l'Hôtel de Beauvais* » qui abordent des thèmes d'actualité quatre fois par an en réunissant un public composé de nombreux acteurs du monde administratif, économique ou juridique autour d'intervenants de haut niveau venant présenter leur expérience et décrire les grandes évolutions contemporaines observées dans leur domaine de compétence. Quatre Mardis ont été organisés, sur les thèmes : « *Démocratie directe : quels enjeux ? une perspective franco-suisse* », « *Intelligence artificielle : le droit est-il obsolète ?* », « *La restitution des œuvres d'art spoliées pendant la Seconde Guerre mondiale* », et « *Pénurie de médicaments : peut-on encore se soigner en France ?* ».

■ En matière de sport

La **CAA de Marseille** a participé aux [Entretiens de Portalis](#), manifestation organisée en partenariat avec la Cour d'appel d'Aix, l'université Aix-Marseille et le barreau d'Aix en Provence en juin 2024 sur le thème « *Sport et droit* ». Toujours sur le thème du sport, la cour s'est impliquée dans la [Rencontre de droit et de procédure administrative](#) en novembre 2024 coorganisée avec le barreau de Marseille et le tribunal administratif de Marseille, et consacrée cette année au thème « *Le sport, terrain de jeu du droit public* ».

■ En matière fiscale

Le 29 mars 2024, le **TA de Nîmes** a organisé la [9^e édition de ses Rencontres fiscales](#) réunissant magistrats administratifs, administration fiscale, avocats fiscalistes et universitaires autour d'un thème consacré cette année aux nouvelles frontières de l'acte anormal de gestion.

La **CAA de Nantes** a organisé le 4 octobre 2024 avec l'association des avocats fiscalistes et l'école des avocats du Grand Ouest (EDAGO), les 16^e « *Assises de l'actualité fiscale de l'Ouest* », qui ont notamment pour objet de présenter la jurisprudence fiscale récente de cette cour. L'esprit de ces assises est de croiser les regards de praticiens (avocats, experts comptables, membres et agents de l'administration fiscale, membres de l'administration fiscale et de la direction générale des Douanes, notaires, conseils en gestion de patrimoine, magistrats administratifs et judiciaires) et d'universitaires sur une sélection de thèmes d'actualité fiscale.

La **CAA de Toulouse**, en partenariat avec l'université Toulouse Capitole, la direction régionale des finances publiques d'Occitanie et l'institut des avocats conseils fiscaux a organisé le 20 septembre 2024 ses deuxièmes rencontres fiscales rassemblant environ 120 professionnels et étudiants. Trois tables-rondes ont porté sur les



thématiques « *Procédure administrative et contentieuse* », « *Crédits d'impôts* » et « *Immobilier et plus-values de cession* » avec des arrêts de la cour comme supports et des interventions des membres de la chambre fiscale, de professeurs et maîtres de conférences du master droit fiscal de la faculté de droit de Toulouse, d'avocats fiscalistes et de fonctionnaires des finances publiques.

■ En matière d'égalité

Dans le cadre de la journée internationale pour l'élimination des violences faites aux femmes, le **TA de Montreuil** a organisé une rencontre-débat sur la thématique de l'écoute et de l'accompagnement en milieu professionnel des victimes de violences sexistes et sexuelles, avec deux psychologues cliniciennes et en présence de la préfète déléguée pour l'égalité des chances de la Seine-Saint-Denis.

■ En matière d'environnement et aménagement

Le **TA d'Orléans** a participé le 19 avril 2024 à Orléans et le 22 novembre 2024 à Tours, à des réunions d'information destinées aux élus du Loiret et d'Indre-et-Loire sur l'environnement (déchets, eau). L'objet était de présenter l'office des différentes juridictions et leurs pouvoirs ainsi que les prérogatives et la responsabilité des élus.

Le 28 juin 2024, le **TA de Poitiers** a accueilli dans ses locaux un colloque organisé par la compagnie des experts près la cour administrative d'appel de Bordeaux sur le thème de « La place de l'eau et de l'environnement dans l'expertise administrative ».

Le **TA de Strasbourg** organise des rencontres de fin d'après-midi, sur des sujets très concrètement liés à l'activité contentieuse ; ce cycle de conférences s'est poursuivi en 2024, avec une conférence mixte sur le thème du contentieux de l'urbanisme. La conférence a en outre été validée par l'école des avocats au titre de la formation obligatoire. Une autre rencontre, plus informelle, a réuni les magistrats de la chambre des marchés et les avocats spécialistes de la matière.

La **CAA de Nancy** a organisé, en partenariat avec la Chaire Urbanisme et Aménagement Durable de l'Université de Lorraine, le 14 novembre 2024, un colloque sur le thème « *Éoliennes : perspectives croisées* ». Quatre séquences ont jalonné cette journée, afin de présenter un tour d'horizon complet des problématiques liées aux implantations éoliennes : la conciliation de l'écologique et de l'économique, de la planification à l'autorisation, les conditions d'implantation des éoliennes et enfin, quelle convergence pour le traitement juridictionnel de l'éolien en Europe. Outre des magistrats nancéens, sont intervenus des universitaires lorrains, toulousain et nantais, des responsables administratifs, un représentant du syndicat des énergies renouvelables ainsi qu'un membre du Conseil d'État belge, un juge du tribunal administratif d'Aix la Chapelle et un avocat italien.

■ Les initiatives partagées avec le monde universitaire, scolaire et étudiant

Le **TA d'Amiens**, a participé, en présence de la cheffe de juridiction, d'un vice-président et d'un rapporteur public du tribunal, à un procès fictif organisé pour les



étudiants de 2ème année de licence de droit de l'Université Picardie Jules Verne, le 9 avril 2024.

Le **TA de Bordeaux** est intervenu au colloque organisé par la faculté de droit de Bordeaux sur le thème : « *Liberté-Égalité-Fraternité – de la devise républicaine au droit public du vivre ensemble* ».

Le **TA de Cergy-Pontoise** et la faculté de droit de Cergy Paris-Université ont organisé un séminaire, le 17 décembre 2024, sur le « *Rôle du rapporteur public* », construit sur les regards croisés de deux rapporteurs publics du tribunal et de deux professeurs d'université sur 4 jugements récents du tribunal administratif, en présence d'étudiants de masters, de magistrats et d'agents du tribunal. Ces échanges ont vocation à être pérennisés avec Cergy Paris-Université et la Faculté de droit de Nanterre sous forme de podcasts ou webinaires diffusés sur le site internet de la juridiction pour une présentation plus pédagogique de la jurisprudence du tribunal.

Le **TA de Melun** a organisé le 22 mars 2024 une conférence sur « *Le rôle du juge administratif dans la cité* » devant les étudiants de licence du Campus de Melun de l'Université Panthéon Assas, dans le cadre du nouveau parcours « carrières publiques » qu'il met en place.

À l'occasion de la journée des « Enfants du Patrimoine », qui s'est tenue le vendredi 20 septembre 2024, à la veille des Journées européennes du Patrimoine, le TA de Melun s'est associé au Musée d'Art et d'Histoire de Melun et a reçu quatre classes d'élèves du primaire et de collège ainsi que leurs professeurs, en vue d'une présentation du bâtiment du tribunal et du fonctionnement de la justice administrative. Chacune de ces classes a d'abord bénéficié d'une présentation de l'histoire du bâtiment du tribunal, faite par un représentant du Musée d'Art et d'Histoire de Melun. Les élèves ont ensuite assisté, dans la grande salle d'audience du tribunal, à un procès fictif organisé par les membres de la juridiction, sur le thème de la chasse au renard.

Le **TA de Montpellier** poursuit le partenariat avec la faculté de droit de Montpellier d'un mentorat en faveur des étudiants de licence 3. Plusieurs magistrats et agents participent à cette opération qui a pour objectif d'aider les étudiants à définir leur parcours professionnel.

Des magistrats du **TA de Montreuil** enseignent à Sciences Po Paris, à la préparation à l'INSP de Sciences Po Rennes, à la Prépa Talents de Paris, au CNAM, à l'université catholique de Lille, aux universités d'Evry et de Saint-Denis et à l'IRIS.

Une équipe de l'Office National d'Information sur les Enseignements et les Professions (ONISEP) a effectué un tournage exceptionnel du 3 au 5 décembre 2024 au sein du **TA d'Orléans**. Ce tournage avait pour but de réaliser 3 vidéos métiers très pédagogiques sur la justice administrative, destinées aux élèves des collèges et des lycées. Chacun des acteurs du procès devant le TA d'Orléans a pu décrire son quotidien dans ses fonctions : un magistrat rapporteur, une greffière de chambre et une avocate au barreau d'Orléans qui intervient devant le tribunal. Ces vidéos permettront aux élèves de collège et de lycée de bien comprendre le déroulé concret d'une journée de travail de ces trois acteurs de la justice administrative ainsi que



le sens de leur mission au service de la justice. Elles sont en cours de production et seront prochainement consultables sur internet.

Le 5 avril 2024, le **TA de Pau** a rencontré un public inédit de 54 élèves de primaire venus assister à une audience, dernière étape d'un projet pédagogique mené autour de la justice, s'inscrivant pleinement dans l'enseignement civique dispensé aux classes de cycle 3 (CM1-CM2-6^e). Les élèves ont ainsi pu s'initier à la culture du droit, du jugement et de l'engagement.

Le **TA de Rennes** a organisé en avril 2024, avec la faculté de droit de Rennes et de nombreuses administrations locales, un *forum des métiers du droit public* (stands d'information et conférences) auquel 500 lycéens et étudiants ont assisté.

La **CAA de Nancy** a reçu plusieurs groupes d'étudiants de licence et master en droit public, droit des contentieux, droit de l'urbanisme ou de l'environnement des facultés de droit de Nancy et Metz, accompagnés de leurs professeurs : les étudiants ont pu assister à des audiences suivies d'échanges avec les magistrats des chambres concernées. La cour a également été présente sur des salons de l'emploi public (Nancy) ainsi que des journées des métiers organisées par les universités (Metz et Strasbourg).

La **CAA et le TA de Nantes** ainsi que Nantes Université ont renouvelé, le 12 décembre 2024, la convention de partenariat qu'ils avaient signée le 16 février 2021, destinée, d'une part, à coopérer à la mise en œuvre d'une politique de formation en faveur des étudiants et d'actions scientifiques communes et, d'autre part, à coopérer à la mise en œuvre d'une politique en faveur de l'orientation professionnelle ou de l'insertion professionnelle des étudiants.

La **CAA de Paris**, qui avait engagé en 2023 une réflexion avec les barreaux de son ressort en créant un groupe de travail associant magistrats et avocats qui s'est réuni à plusieurs reprises pour se pencher sur « le rôle du juge d'appel », « les écritures », « l'instruction » et « l'audience », a organisé la restitution de ces travaux qui s'est tenue le vendredi 3 mai 2024, lors d'une matinée validée au titre de la formation continue et organisée à la Cour avec les différents barreaux du ressort, intitulée : « *Intervenir efficacement devant le juge administratif* ». Chacune des quatre thématiques du groupe de travail a fait l'objet d'une présentation à deux voix, par un magistrat et un avocat, suivie d'échanges avec les participants, dont 180 avocats. Dans le même objectif d'une meilleure compréhension du travail du juge, la Cour a également permis à une cinquantaine d'élèves de l'Ecole de Formation du Barreau d'assister à des séances d'instruction.

La CAA de Paris a organisé le 8 février 2024, pour la première fois, une cérémonie d'accueil et de prestation de serment des experts nouvellement inscrits au tableau des experts auprès des deux cours et des tribunaux administratifs de leur ressort. Cette cérémonie, organisée à la Cour conjointement avec le président de la **CAA de Versailles** et les présidents des tribunaux des ressorts des deux cours, a été l'occasion d'interventions relatives à la déontologie de l'expert et aux attentes de la juridiction administrative et d'échanges avec les experts, suivis d'une présentation du rôle de la Compagnie des experts près les deux cours. La CAA de Paris a également accueilli, le 9 décembre 2024, l'assemblée générale de la Compagnie.



Dans le cadre des relations qu'elle entretient avec le milieu universitaire, la CAA de Paris accueille chaque année des colloques, des journées d'études ou des cérémonies de remise de diplômes. Ainsi, en 2024, par exemple, la cour recevait la cérémonie de remise des diplômes du Master 2 de Fiscalité appliquée de l'Université Paris-Est Créteil (23 février 2024), de même que deux épreuves, dont la finale, du concours d'éloquence et de plaidoirie organisé par la conférence *Lysias*. Une quinzaine d'étudiants de Sciences-Po Paris, spécialement intéressés par le contentieux de l'urbanisme, ont assisté à l'audience de la 1^{ère} chambre du 1^{er} février 2024 et échangé avec le premier vice-président de la cour. En outre, lors de la visite du vice-président du Conseil d'État à la cour, le 22 janvier 2024, l'ensemble des présidents des universités et doyens des facultés de droit du ressort ont été invités à une rencontre permettant d'évoquer les différentes possibilités de coopération entre l'université et la juridiction administrative.

Enfin, comme chaque année, la CAA de Paris a participé à l'attribution du « *prix Maurice Cozian* » qui récompense les trois meilleurs étudiants fiscalistes des formations au diplôme de juriste conseil d'entreprise (DJCE) et qui associe également la direction générale des finances publiques, l'institut des avocats conseils fiscaux et la fédération nationale pour le droit de l'entreprise. Des élèves d'une classe de terminale, option « droit et grands enjeux du monde contemporain », du lycée Guillaume Budé de Limeil-Brévannes (Val-de-Marne), ont pu assister le 29 mars à une partie de l'audience de la 4^e chambre de la CAA de Paris.

La **CAA de Versailles**, l'université d'Orléans et le **TA d'Orléans** avaient signé le 6 décembre 2023 une convention de partenariat en vue de coopérer dans la conception et la mise en œuvre d'activités de formation universitaire et de recherche, dans un objectif commun d'une meilleure connaissance mutuelle et de rayonnement de la justice administrative. Ainsi, pour la première fois de son histoire, le tribunal administratif d'Orléans a accueilli, le 6 décembre dernier, dans la salle d'audience René Chapus, une soutenance de thèse de doctorat. La Cour a également accueilli, pour une journée découverte le 7 novembre 2024, des étudiants de master 2 de l'Université de Versailles-Saint-Quentin qui, après avoir assisté à une audience, ont pu avoir un échange sur les métiers de la juridiction administrative avec la présidente de la cour, une magistrate rapporteure publique, un greffier en chef adjoint et un aide à la décision.

2.4.2. Le renforcement des engagements pour la mise en œuvre de la médiation en matière de litiges administratifs

De nombreuses juridictions ont pris part à des initiatives en vue de renforcer la médiation administrative telles que la signature de conventions ou l'organisation de manifestations sur cette thématique.

Un partenariat a été établi par le **TA de Montreuil** avec le CIG-Petite Couronne conduisant à la signature d'une convention de médiation avec le tribunal.

Dans le cadre du « petit déjeuner du droit public » qui rassemble sur une thématique de droit ou de contentieux administratifs, magistrats, universitaires, étudiants et avocats, le **TA de Nice**, la Faculté de droit et science politique de l'Université Nice Côte-d'Azur et l'ordre des avocats du barreau de Nice ont organisé en 2024 trois éditions portant respectivement sur le rapporteur public, la médiation administrative et le contentieux des étrangers.

Le président du **TA d'Orléans** a été auditionné le 10 décembre dernier par le bureau du Conseil économique, social et environnemental régional de Centre-Val de Loire. À cette occasion, il a présenté les évolutions et la place de la justice administrative en France et en région ainsi que l'activité du tribunal administratif d'Orléans. Il a mentionné à cet égard la formidable opportunité que représente le recours à la médiation administrative qui, grâce à un médiateur, permet de développer le dialogue entre les parties à un litige et de les accompagner vers une solution apaisée, concrète et mutuellement satisfaisante. Aujourd'hui la quasi-totalité des médiations sont initiées par les juges, et non par les parties et leurs avocats.

Les **TA de La Réunion et de Mayotte** ont signé une convention avec le Centre de gestion de la fonction publique territoriale de La Réunion visant à encourager la médiation sous toutes ses formes, cette convention ayant vocation à être dupliquée avec le Centre de gestion de la fonction publique territoriale de Mayotte dès que les conditions le permettront.

Le **TA de Toulouse** a organisé un colloque sur le thème de la médiation dans les collectivités territoriales. Ouverte par la présidente du tribunal et la présidente du centre de gestion de la fonction publique territoriale, cette rencontre avait pour but de sensibiliser élus et fonctionnaires des collectivités à l'intérêt de la médiation et de leur exposer les modalités de mise en œuvre de celle-ci. Les interventions ont couvert des champs aussi variés que la médiation préalable obligatoire prévue par les dispositions de l'article L. 213-11 du code de justice administrative, les modalités de conclusion d'une convention entre une collectivité et le centre de gestion, la médiation judiciaire, la médiation à l'initiative des parties ou encore l'intérêt de la médiation en matière d'urbanisme et d'environnement.

Pour présenter le renforcement des engagements pour la mise en œuvre de la médiation en matière de litiges administratifs, le président de la **CAA de Nantes**, s'est rendu successivement dans chaque tribunal administratif du ressort (à Rennes le 11 juin 2024, à Caen le 13 juin 2024 et à Nantes le 3 juillet 2024) pour présider les comités territoriaux de pilotage de la médiation administrative. L'occasion, aux côtés du tribunal administratif, de faire un bilan du développement du dispositif et des actions menées, d'identifier les freins rencontrés par les acteurs de terrain, de présenter les évolutions législatives ou réglementaires et surtout de partager les nombreuses expérimentations menées au plan national pour favoriser le développement de la médiation administrative. Au programme tout particulièrement cette année, le développement des médiations menées par les centres de gestion de la fonction publique territoriale et notamment l'adhésion des collectivités territoriales au dispositif de médiation préalable obligatoire pour certains litiges en matière de fonction publique.



2.4.3. Les événements de la CNDA

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) entretient des contacts nombreux avec son environnement national et ses homologues étrangers. Groupes de professionnels, parlementaires, magistrats étrangers, personnalités diverses demandent à assister à des audiences et à recevoir des explications sur le fonctionnement de la juridiction.

Un certain nombre de manifestations publiques, visites, interventions et contributions ont été réalisées en 2024 par la CNDA, parmi lesquelles :

- 26 janvier 2024 : participation au colloque « Peut-on juger la guerre ? » organisé par l'association Les entretiens d'Aguesseau ;
- 6 mars 2024 : séminaire de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA) organisé en coopération avec la CNDA sur la « Protection subsidiaire en situations de conflits armés » ;
- 31 mars 2024 : rencontre littéraire avec l'auteur Régis Koetschet, ancien diplomate français et assesseur à la Cour ;
- 10 avril 2024 : conférence sur l'Afghanistan par Nassim Majdi à la Cour ;
- 4 juin 2024 : participation à la conférence de l'Association internationale des juges des réfugiés et des migrations (IARMJ) à Berlin ;
- 9-10 septembre 2024 : intervention du président et du vice-président de la Cour à la conférence de l'IARMJ à Dublin ;
- 24 octobre 2024 : participation à la conférence « Le droit d'asile » organisée par l'association « European Law Students' Association of Sceaux » (ELSA Sceaux) ;
- 12 décembre 2024 : participation à la conférence « Le droit d'asile en France, quelle prise en compte de l'orientation sexuelle » organisée par La Clinique Juridique de la Sorbonne.



3. Les relations européennes et internationales

Les échanges internationaux constituent une activité croissante pour le Conseil d'État et la juridiction administrative. Ils permettent de mieux faire connaître, en Europe et dans le monde, le droit public français et contribuent au rayonnement international du droit continental et du droit public européen.

La délégation au droit européen (DDE) et la délégation aux relations internationales (DRI) sont chargées, au sein de la section des études, de la prospective et de la coopération (SEPCO), de mener les actions d'expertise, de veille juridique, d'échanges et de coopération au soutien des relations européennes et internationales de l'institution.



3.1. La mission d'expertise et de veille juridiques en droit européen

La délégation au droit européen de la section des études, de la prospective et de la coopération exerce une veille permanente sur le droit européen. Elle remplit également une mission d'alerte et de conseil, notamment à l'attention des sections administratives du Conseil d'État, en amont de l'élaboration des normes nationales.

■ Les publications mensuelles

- ***Le Bulletin des jurisprudences européennes***

La délégation au droit européen diffuse tous les mois un Bulletin des jurisprudences européennes (BJE) à destination des membres du Conseil d'État. Ce Bulletin analyse les jurisprudences des juridictions de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Le Bulletin relève les arrêts comportant des points intéressant le droit de l'Union ou le droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Les arrêts sont présentés de façon thématique, les juridictions administratives susceptibles d'être intéressées par leur portée sont identifiées et des commentaires particuliers ciblent les décisions sur lesquelles la délégation souhaite attirer plus particulièrement l'attention des membres du Conseil d'État. Les questions préjudicielles intéressant le Conseil d'État y sont clairement identifiées.

➡ *V. partie 1 « Activité juridictionnelle » – 1.1.3. Questions préjudicielles posées à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)*

Le Bulletin paraît dans les dix premiers jours de chaque mois. Les arrêts ou les textes cités figurent en lien hypertexte, dans la mesure où la diffusion de la publication s'opère par voie dématérialisée. Un répertoire des sommaires des BJE est diffusé en début d'année et facilite ainsi la recherche des jurisprudences pertinentes récentes pour le traitement des dossiers contentieux ou des sections administratives.

Le Bulletin peut être complété ponctuellement par des « alertes flash » diffusées dans la journée ou le lendemain d'un arrêt particulièrement important ou d'une information qu'il apparaît nécessaire de porter à la connaissance des membres du Conseil d'État très rapidement.

- ***Le Bulletin des législations européennes***

Le Bulletin des législations européennes présente des synthèses sur les textes en cours de négociation dans le cadre de l'Union européenne, sur les communications de la Commission européenne et sur les consultations organisées par cette dernière. Il indique les procédures d'infractions ouvertes à l'encontre de la France par la Commission européenne. La diffusion de ce bulletin est assurée par la délégation au



droit européen aux membres des sections administratives du Conseil État concernés spécifiquement par le texte commenté.

- **Les « guides »**

Des guides explicatifs et opérationnels sur les grands thèmes rencontrés notamment par les membres des sections administratives du Conseil d'État sont publiés régulièrement. La délégation au droit européen a ainsi établi une compilation de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'Homme, en matière de droit des étrangers. A été également publié un guide sur le droit des aides d'État à destination des membres de la juridiction administrative. Ce guide regroupe les jurisprudences de la juridiction de l'Union ainsi que des décisions de la Commission européenne récentes et des points relatifs à certaines questions techniques de cette matière. Ces guides font l'objet de mises à jour régulières. De nouveaux mémos sont publiés tous les ans (comme celui qui a été diffusé sur la [directive \(UE\) 2015/1535](#) prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, et qui décrit les modalités pratiques de mise en œuvre et de suivi).

■ Aide à la recherche relative aux ressources documentaires de la Cour de justice de l'Union européenne

Il revient aux juridictions suprêmes nationales d'assurer la diffusion auprès des magistrats des cours et tribunaux de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

A la fin de l'année 2023, la délégation au droit européen a rédigé, avec le concours de la direction de la communication du Conseil d'État et en liaison avec la direction de la recherche et documentation ainsi que la direction des technologies et de l'information de la Cour de justice, un tutoriel destiné à aider les membres de la juridiction administrative à utiliser au mieux les ressources documentaires accessibles sur le site de la Cour de justice de l'Union européenne et à les familiariser avec des recherches sur la base de la jurisprudence de ladite Cour ([CURIA](#)).

Un guide équivalent avait été diffusé sur la base de la CEDH ([HUDOC](#)) au cours de l'année 2022.

■ La réponse aux questions des membres du Conseil d'État dans le domaine européen

La principale mission de la délégation au droit européen consiste à répondre aux questions posées par les membres des sections consultatives, lors de l'examen des textes qui leur sont soumis, questions relatives à l'application du droit de l'Union ou du droit de la Convention EDH.

La délégation au droit européen est également consultée lors des travaux précédant l'adoption d'études commandées au Conseil d'État par le Gouvernement.



Le délégué au droit européen peut par ailleurs contribuer à l'examen en section administrative d'un projet de loi ou de décret posant des difficultés juridiques en matière de droit de l'Union ou de la Convention EDH. Cette présence s'effectue dans le cadre de l'article [R. 123-6](#) du CJA.

Enfin le délégué au droit européen assiste aux assemblées générales et intervient sur les questions relatives à l'application du droit de l'Union ou de la Convention EDH.

■ La participation aux formations en droit européen

La délégation au droit européen apporte son concours aux formations aux questions juridiques relatives au droit de l'Union, au droit de la Convention EDH ainsi qu'à l'intégration du droit international en droit interne à l'attention des membres du Conseil d'État et, depuis 2016, au bénéfice également des nouveaux magistrats des tribunaux administratifs lors de leur période de formation initiale. Des interventions sont aussi réalisées par le délégué au droit européen devant les sections administratives sur des thématiques centrées sur les préoccupations spécifiques à chacune, notamment en relation avec les projets législatifs dont elles sont saisies.

Fin 2024, a été lancé un cycle de webinaires relatif aux questions européennes dont le premier a porté sur le pacte migration et asile adopté par l'Union européenne en juin 2024. Ce cycle continuera en 2025 avec, au premier semestre, trois séances dont les thèmes ont été déterminés à la suite d'un sondage mené par le centre de formation de la juridiction administrative auprès des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.



3.2. L'activité internationale des juridictions administratives

L'activité internationale du Conseil d'État et de la juridiction administrative en général a pour objectif d'apprendre des systèmes juridiques étrangers mais aussi de faire mieux connaître et de diffuser le modèle de la juridiction administrative française. Elle contribue aussi à l'influence de sa jurisprudence et au rayonnement de ses principes juridiques. Cette activité repose notamment sur l'accueil de visites ou de stages d'études au sein tant du Conseil d'État que de la juridiction administrative, sur des rencontres bilatérales ou multilatérales et sur des missions d'expertise dans les pays étrangers. Les membres du Conseil d'État, ainsi que les magistrats administratifs participent aux relations institutionnelles que le Conseil d'État entretient avec les juridictions étrangères nationales et internationales, les groupes et institutions multilatéraux (organisations internationales, associations, universités).

En 2024, ces activités ont été particulièrement riches : **14 séjours d'études** organisés au sein du Conseil d'État et de la juridiction administrative pour des magistrats provenant de 10 pays, **10 missions d'expertise** de membres du Conseil d'État à l'étranger, **7 séminaires juridiques bilatéraux**⁴ et **2 dans un cadre multilatéral**⁵, organisés en collaboration avec des institutions homologues, ainsi que **3 journées juridiques et administratives avec le monde universitaire à l'étranger**⁶. Magistrats et professionnels du droit, fonctionnaires et représentants politiques, professeurs et étudiants, ce sont au total plus de **775 visiteurs étrangers** qui ont été reçus au Palais-Royal en 2024.

L'effectivité de ce rayonnement international repose également sur l'accessibilité linguistique du droit public français aux non-francophones. **La politique de traduction des décisions contentieuses** s'est poursuivie en 2024. **42 décisions ont été traduites** (30 en [anglais](#) et 12 en [espagnol](#)) et sont venues accroître le corpus existant de plus de 1 000 décisions⁷ déjà traduites et librement accessibles sur le site internet du Conseil d'État. Deux articles sont parus à la *Revue française de droit administratif* (RFDA⁸) et à la *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (NZwV⁹) sur des thèmes choisis d'un commun accord par le Conseil d'État et la Cour administrative fédérale d'Allemagne dans le cadre de publications croisées. Les communiqués de

4. Avec la CEDH, le Tribunal suprême espagnol, les Conseils d'État belge, grec, italien et luxembourgeois ainsi que la cour administrative luxembourgeoise et le Tribunal fédéral suisse.

5. Association internationale des juges fiscalistes (IAJ) et [ACA-Europe](#) : association européenne regroupant la Cour de Justice de l'Union européenne et les Conseils d'État ou juridictions administratives suprêmes de chacun des États membres de l'Union.

6. Roumanie, Croatie, Italie.

7. 569 décisions en anglais, 181 en espagnol, 120 en chinois, 115 en allemand et 112 en arabe.

8. S. Liebler, *Chronique des cours allemandes – Le contrôle juridictionnel des restrictions à la liberté de réunion dans l'espace public pendant la pandémie de covid-19*, [RFDA 2024](#), p.1194 ; J. Niehaus, *Chronique des cours allemandes – Bioéthique : la protection de la vie dans la jurisprudence de la Cour administrative fédérale allemande*, [RFDA 2024](#), p. 593.

9. J. Lessi et A. Amadori, *Datenschutz im Spannungsfeld zwischen Informationsgesellschaft und Freiheitrechten*, NVwZ 2024, p. 896.



presse relatifs aux décisions contentieuses ont également continué à faire l'objet d'une traduction systématique. Cette année, ce sont **21 communiqués de presse** traduits en anglais qui sont venus enrichir la page anglophone du site internet du Conseil d'État.

En 2024, l'activité internationale a pris la forme d'une coopération bilatérale soutenue (3.2.1.). Elle s'est également déployée au sein des instances multilatérales, européennes ou internationales (3.2.2.).

3.2.1. Coopération bilatérale

3.2.1.1. Séminaires juridiques bilatéraux

Le Conseil d'État entretient un dialogue régulier avec les juridictions administratives suprêmes et les Conseils d'État d'autres États afin d'échanger sur certaines évolutions jurisprudentielles d'intérêt commun et de s'ouvrir à d'autres approches juridiques, tout en valorisant le droit administratif français. En 2024, le Conseil d'État a pris part ou a accueilli **sept séminaires bilatéraux**.

■ En France

La **Cour administrative et le Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg** ont été invités à Paris, en janvier, pour un séminaire au cours duquel ont notamment été reçus les présidents de ces deux institutions. Ont été discutés les actes de gouvernement, l'élaboration des avis du Conseil d'État, ainsi que les suites de l'arrêt *Procola*¹⁰ de la Cour européenne des droits de l'Homme et ses répercussions tant au Luxembourg qu'en France.

Séminaire bilatéral avec la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)

En mars, le Conseil d'État a accueilli une délégation de la Cour européenne des droits de l'Homme conduite par sa présidente, Siofra O'Leary, pour un séminaire juridique en présence du vice-président, Didier-Roland Tabuteau. Les échanges ont porté sur le contentieux de l'immigration et les mesures d'expulsion d'une part, les questions de bioéthique et l'état des personnes d'autre part.

Le Conseil d'État a reçu en juillet le **Tribunal suprême espagnol**, dans le cadre d'un séminaire de travail. Trois tables rondes ont permis d'aborder les thèmes suivants : l'inscription du droit à l'avortement dans la Constitution et la place de l'intérêt général dans la jurisprudence du juge administratif aujourd'hui ainsi que la fonction « communication » dans une cour suprême.

10. CEDH, 28 septembre 1995, *Procola c. Luxembourg*, req. n° [1570/89](#)).

Enfin, en octobre, une délégation du **Conseil d'État belge**, dirigée par ses chefs de corps, a rencontré ses homologues français. Accueillis par le vice-président, ils ont participé, avec des membres du Conseil d'État, à des échanges autour de la déontologie des membres, de la liberté de manifestation et du contrôle du juge administratif ainsi que de la possibilité pour le juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration.

■ À l'étranger

Le Conseil d'État a, de son côté, été accueilli à trois reprises par des juridictions étrangères.

Un séminaire bilatéral a été organisé avec le **Conseil d'État grec** en avril. Le vice-président conduisait la délégation française qui a été reçue à Athènes par la présidente du Conseil d'État grec. Les participants ont échangé autour du filtrage des pourvois en cassation devant le Conseil d'État, du droit de la fonction publique et de l'exécution des décisions de justice.

Début novembre, s'est tenu à Rome un séminaire avec le **Consiglio di Stato** au cours duquel ont été discutées les questions des règles de droit et du logement, de l'action du groupe en droit du contentieux administratif et enfin de la place de l'intérêt général.

Une délégation du Conseil d'État, conduite par la présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération, s'est enfin rendue à Lausanne, fin novembre à l'invitation du **Tribunal fédéral suisse**. Les thèmes suivants ont été abordés : la liberté de manifestation et le contrôle du juge sur les interdictions de manifestation, l'accès au juge climatique et enfin la nomination des membres du Tribunal fédéral et du Conseil d'État.

3.2.1.2. Échanges protocolaires

Chaque année sont également organisées des réunions de travail de haut niveau avec des personnalités étrangères. Ces entretiens réalisés en comités plus restreints sont l'occasion de nouer ou entretenir des relations bilatérales.

Dans ce cadre, et dans la lignée des rapports étroits entretenus avec les présidents des cours étrangères, le vice-président a organisé en février une réunion de travail au Palais-Royal avec le Premier président du Conseil d'État du Gabon.

Ces visites sont aussi l'occasion d'échanger avec le réseau diplomatique international présent en France, notamment en lien avec le réseau d'ambassades étrangères implantées à Paris. Cette année, le Conseil d'État a reçu la visite de l'ambassadeur du Japon à Paris, M. Makita Shimokawa.

Les relations bilatérales s'entretiennent et se nouent également par des visites de travail de haut niveau, en comité plus restreint. Le vice-président s'est notamment entretenu, en 2024, avec le président de la Cour suprême du Brésil, la ministre lettonne de la justice, le vice-premier ministre cambodgien et le Premier président de la Cour suprême du Sénégal. De même, la présidente de la section des études, de



la prospective et de la coopération a reçu, avec d'autres membres du Conseil d'État, une délégation de la Cour suprême de Thaïlande, ainsi qu'une délégation de la Cour constitutionnelle de Jordanie.

Par ailleurs, dans le cadre du [programme PIPA](#) (programme d'invitation des personnalités d'avenir)¹¹, du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le délégué aux relations internationales et des membres du Conseil d'État ont reçu, tout au long de l'année, 14 personnalités venant d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe.

3.2.1.3. Missions d'expertise

Les membres du Conseil d'État sont régulièrement sollicités pour leur expertise, que ce soit pour le soutien à des processus de réformes institutionnelles ou dans le cadre de sessions de formation des fonctionnaires et magistrats administratifs.

À ce titre, en janvier, le délégué à l'exécution des décisions de justice est intervenu à l'université du Caire dans le cadre d'une mission d'enseignement sur le contentieux administratif.

En mars, dans le cadre d'un projet de coopération avec le Conseil d'État grec portant sur l'amélioration de son fonctionnement, la Banque mondiale a sollicité un conseiller d'État français qui est intervenu à Athènes sur les questions contentieuses.

Un membre du Conseil d'État est encore intervenu, en avril, au Brésil, à l'invitation du *Supremo Tribunal de Justiça* (Tribunal supérieur de Justice), dans le cadre de deux colloques, sur le contentieux climatique international et sur la jurisprudence du Conseil d'État en la matière, ainsi que sur les grandes tendances du droit de l'environnement en France.

Deux membres se sont par ailleurs rendus au Cameroun, en novembre, pour participer à un séminaire de formation intitulé : « Regards croisés : 10 ans de justice administrative au Cameroun ».

Enfin, début décembre, le délégué aux relations internationales s'est rendu au Bahreïn, à l'invitation de l'ambassade de France, afin d'y donner deux conférences, la première au *Judicial And Legal Studies Institute* sur le rôle consultatif du Conseil d'État, la seconde, à l'université de Bahreïn, sur la justice climatique.

3.2.1.4. Visites et séjours d'études

Le Conseil d'État présente régulièrement ses missions, à l'occasion soit de visites ponctuelles de délégations étrangères, soit de séjours d'études d'une ou deux semaines. La régularité et le nombre de ces visites et séjours témoignent de l'intérêt que suscitent à l'international les fonctions consultative, contentieuse et d'études du Conseil d'État.

11. Ce programme développé par le MEAE a pour objectif de permettre chaque année à une centaine de personnalités étrangères aux profils variés (membres de sociétés civiles ou personnalités issues du monde politique) de venir en France découvrir notre système politique et administratif et effectuer des rencontres de haut niveau en lien avec leurs activités.



■ Visites d'études

Le **Conseil d'État** a ouvert ses portes à des magistrats et à d'autres professionnels du droit de plusieurs pays¹² pour des rencontres qui ont été l'occasion d'échanger sur ses missions et d'effectuer par la même occasion une visite patrimoniale du Palais-Royal. L'accueil de ces délégations donne notamment lieu à des échanges avec des membres du Conseil d'État. Parmi les différents thèmes abordés cette année, on peut citer la fonction consultative du Conseil d'État, la question prioritaire de constitutionnalité, la technique de cassation, la procédure de référé, le contentieux de l'urbanisme, la déontologie ou encore le recrutement.

La **cour administrative d'appel de Paris** a reçu en octobre une délégation de huit magistrats de la **Cour administrative d'appel de Berlin – Brandebourg**, dans le cadre d'un partenariat conclu en 2012, pour une visite de deux jours. Les travaux ont porté sur les incidences du droit de l'Union européenne sur le contentieux de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière et sur le contentieux de la fonction publique en matière de discriminations.

En mars, le **tribunal administratif de Nancy** a accueilli une délégation de 25 magistrats allemands, dans le cadre d'un séminaire de droit français organisé par la **Faculté de droit de l'université de Trêves et l'académie allemande de formation des magistrats**, qui a pu assister à une audience collégiale et bénéficier d'un éclairage sur la procédure devant les tribunaux administratifs français.

En mai, une délégation du **tribunal administratif de Montreuil** a poursuivi sa coopération avec les **tribunaux de Berlin-Brandebourg, de Saxe, de Wroclaw et de Gliwice**, en participant à une rencontre annuelle au tribunal administratif de première instance de Wroclaw. Cette rencontre a donné lieu à des présentations des membres de la délégation sur les droits fondamentaux et la TVA d'une part, et les droits du contribuable dans la procédure de contrôle de l'administration fiscale d'autre part.

Dans le cadre de sa collaboration avec les autres institutions françaises, le **Conseil d'État** a par ailleurs accueilli un groupe d'avocats étrangers dans le cadre du programme de stage international de l'Ecole des avocats (EFB), un groupe de magistrats étrangers dans le cadre de la formation « Découverte de la justice française » de l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) ou encore un groupe de fonctionnaires parlementaires anglophones dans le cadre d'un cycle de formation au travail parlementaire du Sénat et de l'Assemblée nationale.

La fréquence de ces visites illustre l'intérêt persistant de nos partenaires pour le système juridique français.

■ Séjours d'études

Chaque année le Conseil d'État permet aux magistrats et autres professionnels du droit étrangers un approfondissement de leur connaissance de la juridiction

12. Algérie, Allemagne, Belgique, Bénin, Burundi, Canada, Corée du Sud, Égypte, Japon, Jordanie, Lettonie, Maroc, Oman...



administrative française au travers de séjours d'études organisés soit au Conseil d'État, soit dans une juridiction administrative.

■ Accueil au Conseil d'État ou dans la juridiction administrative

L'accueil de magistrats étrangers pour ces séjours d'études, tout au long de l'année, permet de fortifier nos relations bilatérales, tout en faisant mieux connaître le Conseil d'État et la juridiction administrative. À cette occasion, nos visiteurs assistent à des séances de jugement et aux délibérés. Ils sont reçus pour des entretiens en tête à tête avec des membres du Conseil d'État ou de la juridiction administrative sur des sujets préalablement identifiés (comme, par exemple, le juge des référés, l'exécution des décisions de justice, etc...). Il leur est en outre offert l'opportunité de découvrir d'autres institutions telles que le Conseil constitutionnel ou la Cour de cassation.

En mai, un membre du Conseil d'État de Belgique a ainsi été accueilli pour un stage de deux semaines, dans le cadre du programme d'échanges de l'**ACA-Europe**. Un membre du Conseil d'État néerlandais a également été reçu en mai pour étudier l'organisation et le fonctionnement de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État, dans la perspective de possible création d'une section similaire au sein du Conseil d'État néerlandais. De même, en juin, une juge de la Cour fédérale allemande (*Bundesverwaltungsgericht*) a fait un séjour de deux semaines destiné à découvrir le fonctionnement de la juridiction administrative française. Enfin, un *letrado* du Conseil d'État espagnol est également venu pour deux semaines dans le cadre de son doctorat sur les conseils d'État européens.

Par ailleurs, dans le cadre d'un partenariat avec le consulat d'Allemagne à Paris initié en 2018, le Conseil d'État a cette année, offert la possibilité à deux jeunes **référéndaires allemands**, dans le cadre de leur formation professionnelle, de réaliser un stage en immersion dans une chambre de la section du contentieux, en l'occurrence la 2^e et la 7^e chambre, et de participer à ses travaux. Ces deux stagiaires ont effectué des travaux de recherche dans le cadre des dossiers contentieux, participé au processus d'élaboration des décisions juridictionnelles, assisté aux séances d'instruction et aux séances de jugement.

En juridiction, la Cour administrative d'appel de Lyon a reçu une délégation du **Conseil d'État du Gabon et de la cour administrative d'appel de Libreville** pour un séjour d'études dont l'objectif était d'acquérir une connaissance des procédures juridictionnelles, des outils et des pratiques de la juridiction administrative française. Les modules de formation mis en place ont permis à la délégation de découvrir l'ensemble des métiers de la juridiction administrative et leurs spécificités par le biais d'échanges avec des membres de la cour (chef de juridiction, président de chambre, rapporteur, rapporteur public mais aussi greffier en chef, greffier et assistant de greffe) et d'assister également à des audiences. De son côté, le tribunal administratif de Montreuil a reçu, pour un stage de 2 mois, une étudiante de l'ENA de Tunisie.

Enfin, il convient de mentionner la participation active des juridictions administratives dans l'accueil de magistrats européens en stage d'étude au [programme d'échanges du Réseau européen de formation judiciaire \(REFJ\)](#). Les cours administratives d'appel de Paris, Douai et Nancy ainsi que les tribunaux de Nîmes, Rouen et Poitiers ont permis



à six magistrats européens de découvrir pendant une ou deux semaines la justice administrative française, participant au rayonnement de notre modèle en Europe.

■ Séjour d'études des membres des juridictions à l'étranger

Réciproquement, les membres du Conseil d'État et de la juridiction administrative ont pu effectuer des séjours d'étude à l'étranger qui leur ont permis de se familiariser avec d'autres modes de travail.

En mai, deux membres ont été reçus au Conseil d'État d'Algérie, un autre à Londres, au sein de la *Court of Appeal of England and Wales* et deux autres à la Cour suprême d'Israël. Deux autres membres ont été accueillis en juin au Conseil d'État grec. Dans le cadre du programme d'échange des magistrats de l'ACA-Europe, un membre a effectué un séjour de deux semaines à la Cour suprême d'Irlande. Enfin, cinq magistrats français des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ont également été en mesure de bénéficier d'un stage d'étude financé par le REFJ au sein d'une juridiction européenne (en Allemagne, Italie et Lituanie).

3.2.1.5. Relations avec les universités

La juridiction administrative entretient des relations institutionnelles avec le monde universitaire français et international afin de présenter ses pratiques auprès des étudiants et des universitaires et de promouvoir la doctrine administrative française à l'étranger. À ce titre, le Conseil d'État accueille régulièrement des groupes d'étudiants étrangers de passage en France pour présenter ses fonctions et son organisation. En 2024, ont eu l'occasion de bénéficier de ces visites : des juristes stagiaires allemands à deux reprises, en mars puis en novembre, pour le *Frankreichseminar*, et d'autres étudiants allemands, en septembre dans le cadre du programme BERMÜPA (double cursus franco-allemand au sein des universités *Humboldt* à Berlin, *Ludwig-Maximilians* à Munich et Panthéon Assas à Paris). Des étudiants de la *Cornell Law School* ont, comme chaque année, été reçus en juillet. Enfin, ont encore eu l'occasion de bénéficier de ces visites, des étudiants de l'Ecole d'affaires publique de l'université hébraïque de Jérusalem.

Cette année a par ailleurs été marquée par le développement des colloques organisés en partenariat avec un institution homologue dans un pays étranger, ainsi qu'une université de ce même pays, ce **format « 2+2 »** permettant au Conseil d'État de renforcer ses liens avec le monde universitaire. Deux nouvelles coopérations ont été mises en place, en Roumanie et en Italie.



Première édition des Journées juridiques et administratives franco-roumaines

Une délégation de cinq membres du Conseil d'État conduite par la présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération a été accueillie, les 14 et 15 juin 2024, aux côtés d'une délégation de l'université Panthéon-Assas, par la faculté de droit de l'université de Bucarest et la Haute Cour de cassation et de justice roumaine.

Ces journées avaient pour thème l'efficacité administrative. Magistrats, universitaires et étudiants ont débattus autour de trois sujets : l'organisation territoriale de l'État, l'usager du service public et enfin les pouvoirs d'enquête de l'administration et les sanctions administratives.

Cet évènement a permis de nourrir le dialogue que le Conseil d'État entretient avec le monde universitaire en Europe et à l'international.

De même, en novembre s'est tenue, à Bari, la première édition des **Journées juridiques et administratives franco-italiennes** organisées conjointement par l'université LUM de Bari, le Conseil d'État italien, l'université Paris I Panthéon-Sorbonne et le Conseil d'État. Ces journées se sont intéressées au juge administratif face à la transformation numérique. Les échanges ont notamment porté sur l'intelligence artificielle et la rédaction des décisions de justice, l'open data des décisions du juge administratif ou encore le juge administratif, juge des algorithmes.

Enfin, comme chaque année depuis 2007, le Conseil d'État a été reçu en septembre 2024, à Split à l'occasion des **18^{es} journées juridiques et administratives franco-croates**. Organisées conjointement par l'université de droit de Split avec la Haute Cour administrative de Croatie et par l'université Panthéon-Assas avec le Conseil d'État, ces journées sont l'occasion de renforcer la coopération éducative, culturelle et universitaire franco-croate. Les échanges ont porté sur des thématiques qui, en France comme en Croatie, intéressent aussi bien les universitaires que les praticiens : le recours au contrat dans les politiques publiques, leur économie et leur contentieux.

3.2.2. Coopération multilatérale

■ 3.2.2.1. À l'échelle européenne

■ Liens avec les institutions européennes

La coopération avec les institutions européennes figure parmi les priorités des relations extérieures du Conseil d'État.

Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) – En mai, dans le cadre de la célébration des 20 ans de l'adhésion de 10 États à l'Union européenne, le délégué aux relations internationales a représenté le Conseil d'État au Forum des magistrats de la CJUE consacré notamment aux évolutions récentes de la procédure préjudicielle, à la reconnaissance mutuelle, à la protection des données personnelles, à l'IA et à l'accès aux documents environnementaux.

Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) – En janvier, une délégation du Conseil d'État composée notamment de jeunes membres, s'est rendue à Strasbourg pour une visite d'études à la CEDH, tandis qu'une autre délégation, conduite par le vice-président a, comme chaque année, participé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour. En mars, un séminaire de travail bilatéral s'est tenu au Palais-Royal¹³. Enfin, en juin, trois membres du Conseil d'État ont participé à Strasbourg au Forum annuel du réseau des cours supérieures (RCS) qui portait cette année sur le contentieux climatique.

■ Lien avec les associations européennes

Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ACA-Europe) – L'ACA-Europe est une association qui regroupe les Conseils d'État ou juridictions administratives suprêmes des États membres de l'Union européenne. Elle constitue un cadre d'échanges privilégiés entre les magistrats européens via diverses manifestations qu'elle organise – séminaires, échanges de magistrats, création d'une base de données juridiques. L'ACA-Europe permet également d'avoir un point de vue global et comparatiste des différents ordres juridiques nationaux à l'aide de questionnaires dont l'exploitation mène à la publication d'études transversales disponibles sur le site de l'association, www.aca-europe.eu. Depuis juin 2023 et pour deux ans, la présidence de l'ACA-Europe est exercée par la Cour administrative suprême de Finlande.

Séminaire de l'ACA-Europe à Versailles

Le troisième séminaire de l'année 2024 s'est déroulé à la **Cour administrative d'appel de Versailles**, le 29 novembre. Il a rassemblé plus de 60 participants, issus de 31 pays européens, parmi lesquels une quinzaine de présidents des hautes juridictions administratives européennes et a eu pour thème **la déontologie et le recrutement des membres**. Trois tables rondes ont permis d'échanger sur cette thématique sur la base des réponses données par les participants à un questionnaire transmis en amont. Les deux premières ont traité de la déontologie, la première portant sur la forme, c'est-à-dire la nature des règles déontologiques, leurs modes d'élaboration, leurs portées, leurs effets, la seconde sur le fond, c'est-à-dire sur le contenu de ces règles. La troisième et dernière table ronde s'est intéressée au recrutement des magistrats administratifs, aux voies d'accès, aux critères principaux de recrutement et aux difficultés rencontrées lors de ces recrutements.

Par ces nombreux échanges, l'ACA-Europe est devenue une enceinte privilégiée et le cadre régulier d'un dialogue entre les magistrats des cours administratives suprêmes européennes.

13. Cf. *infra*, partie 3.2.1.1.



Au-delà des séminaires organisés par l'association, l'ACA-Europe organise plus ponctuellement des réunions, donnant lieu à des groupes de travail effectuant une analyse transversale sur un sujet donné. En septembre, le Conseil d'État a accueilli la première réunion du groupe de travail « Tableau de bord de la justice dans l'Union européenne en 2025 ».

Comité franco-britanno-irlandais de coopération judiciaire (FBICC) – Ce comité est une organisation informelle qui réunit des magistrats de France, du Royaume-Uni et d'Irlande tous les deux ans. Le séminaire organisé cette année à Edimbourg en juin et auquel ont participé quatre membres du Conseil d'État, dont la présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération, a porté sur l'ubérisation, la justice climatique et la suppression des jurys¹⁴.

Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement (EUFJE) – Le Forum a pour but de contribuer à une meilleure mise en œuvre et à une meilleure application du droit de l'environnement national, européen et international, par l'amélioration des connaissances des juges en matière de droit de l'environnement, l'échange de données jurisprudentielles et le partage des expériences en matière de formation des magistrats en droit de l'environnement. En octobre, le président adjoint de la section des études, de la prospective et de la coopération a participé à la conférence annuelle du Forum à Budapest qui avait pour thème l'approche des droits humains dans la protection de l'environnement et des générations futures.

Réseau européen de formation judiciaire (REFJ) – Le Conseil d'État participe également aux programmes d'échanges du REFJ. Outre le programme d'échanges de magistrats mentionnée plus haut¹⁵, 9 membres de la juridiction administrative ont pu bénéficier de visites d'études auprès de la CEDH, de la CJUE et de l'Agence européenne des droits fondamentaux. Enfin, dans ce cadre, une délégation du **Tribunal social de Dresde**, composée de magistrats et de greffiers, a pris part en mai à un **échange** d'une semaine, auprès du Tribunal administratif de Versailles, axé sur les questions de la gestion des carrières, des nouveaux modes de résolution des litiges et de la gestion de l'accessibilité du prétoire.

■ 3.2.2.2. À l'échelle internationale

Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA) – Fondée en 1983, l'AIHJA, dont le siège et le secrétariat général sont au Conseil d'État, regroupe les juridictions administratives suprêmes de 62 pays répartis sur tous les continents. Reflétant la diversité des cultures juridiques, l'association a pour objet de développer la communication entre ses membres qui ont en commun d'exercer le contrôle juridictionnel de l'action administrative. En juin, le bureau de l'association s'est réuni au Palais Royal dans le but de préparer le prochain Congrès qui se déroulera à Santiago du Chili en avril 2025.

Association internationale des juges fiscalistes (IATJ) – Fondée en 2010, cette association regroupe des juges fiscaux (ou avocats généraux) de tous les continents dont la tradition juridique relève du droit civil ou de la *common law*.

14. Cour de cassation, « Réunion biannuelle du Comité franco-britanno-irlandais », [Communiqué](#) du 14 juin 2024.

15. Cf. *supra*, partie 3.2.1.4.



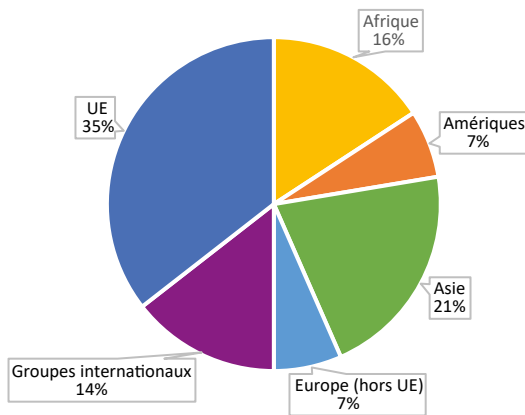
14^e Congrès de l'Association internationale des juges fiscaux (IATJ)

Les 13 et 14 septembre 2024, le Conseil d'État a accueilli le **14^e congrès de l'Association internationale des juges fiscaux**.

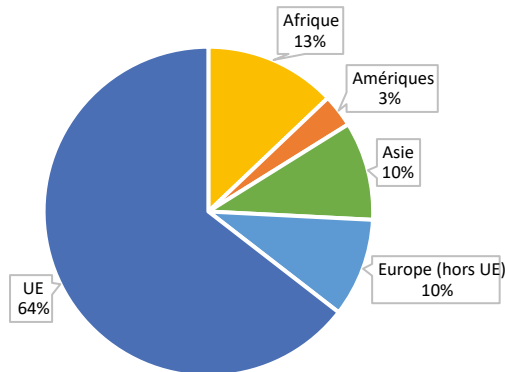
Ouvert par le vice-président du Conseil d'État, le congrès a réuni 64 participants représentant 24 pays, ainsi que deux représentants de l'OCDE. Six tables rondes ont été organisées sur des sujets relevant de la technique fiscale ou de la pratique du contentieux fiscal. Les échanges ont porté sur la relation entre fiscalité et moralité, le traitement des contentieux fiscaux de masse, les procédures fiscales en France, la jurisprudence récente en TVA ou *General Sales Tax* concernant les plateformes numériques ou en matière de crédits d'impôt étrangers, et enfin la gestion des tribunaux.

3.2.3. Statistiques

Graphique 1 – Répartition des accueils de délégations étrangères au Conseil d'État et dans les juridictions administratives par zone géographique



Graphique 2 – Répartition des visites et séjours d'étude à l'étranger des membres du CE et des juridictions administratives par zone géographique



Activité de gestion de la juridiction administrative

Avec près de 300 agents, le secrétariat général du Conseil d'État est chargé de fournir au Conseil d'État et à l'ensemble des juridictions administratives les moyens leur permettant de remplir leurs missions sur l'ensemble du territoire, en matière de ressources humaines ou budgétaires mais aussi dans les domaines de l'équipement, de la documentation, de la formation ou encore de l'informatique et de la communication. Il est aussi chargé de conduire, sous l'autorité du vice-président du Conseil d'État, les projets de réforme et de modernisation du service public de la justice administrative.

Le secrétariat général du Conseil d'État est composé de huit services ou directions :

- le cabinet ;
- le centre de formation de la juridiction administrative (CFJA) ;
- la direction de la bibliothèque et des archives (DBA) ;
- la direction de l'équipement (DE) ;
- la direction de l'information et de la communication (DIRCOM) ;
- la direction de la prospective et des finances (DPF) ;
- la direction des ressources humaines (DRH) ;
- la direction des systèmes d'information (DSI).

Garantir que les juridictions gérées par le Conseil d'État (outre le Conseil d'État lui-même, les 9 cours administratives d'appel, les 42 tribunaux administratifs, la Cour nationale du droit d'asile et le Tribunal du stationnement payant) puissent juger les recours des citoyens avec des moyens adaptés, fournir aux magistrats comme aux greffiers les outils et les formations adaptés, faire mieux connaître la justice administrative et contribuer à la rendre accessible, mais aussi mettre en place les instruments propres à mesurer les attentes des usagers : telle est la mission du secrétariat général du Conseil d'État. Au-delà de la gestion quotidienne de la juridiction administrative, l'année 2024 a été marquée, pour le secrétariat général, par de nombreux projets structurants afin d'accompagner la modernisation du service public de la justice administrative, de l'adapter aux besoins de ses personnels et de ses usagers, sur tout le territoire, dans l'Hexagone comme en Outre-mer.



1. Répondre aux besoins des personnels et des justiciables

1.1. Des locaux plus adaptés et mieux accessibles

■ Des aménagements pour tenir compte de l'augmentation des recours

Pour répondre à l'augmentation des recours déposés devant les tribunaux administratifs, le secrétariat général a poursuivi ses actions pour mettre à disposition, dans l'ensemble des juridictions, des **locaux adaptés aux justiciables et aux avocats**. Une nouvelle salle d'audience a ainsi été créée au tribunal administratif de Grenoble qui utilisait jusqu'à présent une salle extérieure à la juridiction, tandis que les tribunaux de Cergy-Pontoise et de Nantes ont pu être dotés de salles supplémentaires pour y juger les référés. Au tribunal administratif d'Amiens, une annexe du bâtiment a été reconfigurée et dispose désormais d'une grande salle d'audience et d'une autre pour les référés. Des efforts particuliers ont été réalisés pour **garantir l'accessibilité de ces locaux à tous**, avec une rampe pour les personnes à mobilité réduite (PMR) à l'entrée du bâtiment et une boucle magnétique dans les salles d'audience pour les personnes malentendantes. Les espaces d'accueil des requérants et des avocats ont aussi été reconfigurés dans ces quatre tribunaux ainsi qu'au tribunal administratif de Toulouse.

En parallèle, les travaux pour le relogement de la Cour nationale du droit d'asile et du tribunal administratif de Montreuil ont été lancés en mai 2024. Le relogement de ces deux juridictions, prévu à l'été 2026, permettra le regroupement sur un seul site des personnels affectés au siège de la CNDA et une meilleure circulation des requérants qui, à partir d'une salle des « pas perdus », pourront rejoindre facilement l'une des 34 salles d'audiences. Le tribunal administratif de Montreuil bénéficiera lui aussi d'une salle des pas perdus facilitant l'accès aux cinq salles d'audience et aux espaces d'échanges avec les avocats.

Par sa politique de travaux, la juridiction administrative contribue également à **l'entretien du patrimoine immobilier de la France**. En 2024, elle a notamment achevé la restauration de la façade de la cour administrative d'appel de Douai, située dans un bâtiment construit au début du XVIII^e siècle. Au Conseil d'État, un plan de sauvegarde des biens culturels (PSBC) est en cours d'élaboration pour orienter et faciliter les décisions prises par les secours et les responsables du Conseil d'État en cas de crise (incendie, inondations...), en priorisant notamment les documents à sauvegarder comme les œuvres d'art, livres ou archives.



■ Des chambres territoriales à la CNDA pour se rapprocher géographiquement des requérants

Le secrétariat général s'est aussi mobilisé, avec les équipes de la CNDA, pour mettre en place, dès le 1^{er} septembre 2024, les chambres territoriales de la Cour à la suite de la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration. La création de ces chambres vise à rapprocher le demandeur d'asile du juge administratif et ainsi lui éviter des déplacements parfois longs et coûteux. Installées à Bordeaux, Lyon, Nancy et Toulouse dans les locaux – ou à proximité – des cours administratives d'appel dont les équipes ont également contribué à la réalisation du projet, ces chambres ont tenu leurs premières audiences en novembre. Deux autres chambres territoriales ouvriront en 2025 à Nantes et Marseille.

■ Des tribunaux équipés pour tenir des visio-audiences

La loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration a prévu que lorsqu'un étranger placé dans un centre de rétention administrative (CRA) saisit le tribunal administratif, l'audience se tient, en principe dans une salle d'audience spécialement aménagée à proximité du CRA. Cette loi prévoit également qu'une visio-audience peut se tenir depuis le tribunal, en particulier lorsque le centre est éloigné de la juridiction. Pour sa mise en œuvre, le secrétariat général a veillé à ce que les équipements de visio-audiences nécessaires soient mis en place dans la quasi-totalité des tribunaux administratifs. Les tribunaux de Melun, Montreuil, Orléans et Lille ont ainsi pu réaliser leurs premières visio-audiences. Le déploiement est progressif en fonction de l'ouverture des salles d'audience à proximité des CRA. Les équipements de visio-audience peuvent également être utilisés lorsqu'une juridiction fait usage de la possibilité, ouverte par le code de justice administrative, d'autoriser à titre exceptionnel et pour un motif légitime une partie à participer à l'audience par un tel moyen.



1.2. Des mesures pour favoriser l'accessibilité de la justice

■ Des courriers simplifiés pour les requérants

Dans son étude annuelle 2023 sur « le dernier kilomètre des politiques publiques », le Conseil d'État a fait une série de propositions adressées aux pouvoirs publics afin d'aider l'administration à simplifier les politiques publiques pour qu'elles atteignent mieux les usagers. La juridiction administrative s'est également engagée dans cette démarche pour faciliter ses relations avec ses usagers, les requérants de la justice administrative.

Plus particulièrement, la proposition n°7 de l'étude recommandait d'aller plus loin dans la simplification du langage administratif. Dans ce cadre et à la suite du chantier de production de brochures en « français facile à lire et à comprendre » (FALC), le secrétariat général a réuni un groupe de travail comprenant des représentants de différentes juridictions pour travailler à la **simplification des courriers que la juridiction adresse à ses requérants**. En 2024, les courriers sur les contentieux sociaux adressés par des greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, les formulaires « contentieux sociaux » accessibles via l'application Télérecours citoyen et les courriers envoyés par le greffe du Conseil d'État (notamment ceux liés à une demande d'aide juridictionnelle) ont été réécrits dans un style plus directement compréhensible.

■ Un accès au juge facilité grâce aux brochures « français facile à lire et à comprendre » (FALC)

Depuis 2021, le Conseil d'État s'est engagé dans une démarche visant à faciliter l'accès de tous au juge, avec l'édition de brochures en « FALC » explicitant comment saisir un tribunal administratif, comment se déroule une audience en tribunal, devant une cour ou à la CNDA, ou encore comment obtenir l'aide juridictionnelle. En 2024, une nouvelle brochure a été éditée pour expliquer comment obtenir l'exécution d'une décision de justice. Elle a été suivie, conformément aux recommandations de l'étude annuelle de 2023, par une série de 3 fiches pour aider les requérants qui souhaitent saisir le juge en cas de refus de se voir reconnaître le bénéfice du « DALO » (Droit opposable au logement) ou en l'absence de proposition de logement par l'administration. Ce travail sera poursuivi en 2025 avec l'édition d'une plaquette expliquant les démarches à accomplir en cas de refus ou de baisse de revenu de solidarité active (RSA).



■ Des sites internet plus accessibles et centrés sur les besoins des usagers

2024 a également été l'année de l'aboutissement d'un chantier de trois années : la refonte technique, graphique et éditoriale de l'intégralité des sites internet des juridictions administratives. Après les sites internet des cours administratives d'appel, les 42 sites internet des tribunaux administratifs et le site internet de la CNDA ont été mis en ligne en 2024. Entièrement construits dans une logique centrée sur les usagers, ces nouveaux sites offrent notamment une rubrique « Vos démarches » repensée, personnalisée et adaptée à chaque juridiction. Consultables sur tous les supports numériques, ils offrent une meilleure accessibilité aux personnes en situation de handicap visuel. Le chantier s'est terminé avec la mise en ligne du nouveau site internet du tribunal du stationnement payant (anciennement « commission du contentieux du stationnement payant »), qui a coïncidé avec son changement de nom le 1^{er} janvier 2025.

1.3. Un service rendu évalué par les justiciables

Dans la proposition n° 5 de son étude sur « le dernier kilomètre des politiques publiques », le Conseil d'État indique qu'il faut d'abord s'assurer que les politiques publiques répondent aux « bons problèmes », c'est-à-dire aux problèmes qui se posent effectivement aux usagers. Pour s'en assurer, il faut donc commencer par écouter les usagers et les agents de terrain. Dans ce cadre, le secrétariat général met en place un **dispositif numérique d'écoute citoyenne** : une plateforme qui permettra de recueillir des retours d'expérience des usagers du service public de la justice administrative, des avis et des suggestions des citoyens, des avocats, de la société civile et des acteurs publics.

Une première campagne adressée à un échantillon représentatif de près de 40 000 requérants qui ont déposé leurs recours ces dix dernières années via le site Télérecours citoyens a été conçue en 2024 en vue d'un déploiement au début de l'année 2025. Elle permettra d'avoir un retour sur l'appréciation que les requérants portent sur les interactions qu'ils ont eues avec le service public de la justice administrative, quelles que soient leurs formes (numérique, papier, téléphonique, physique), d'identifier les besoins supplémentaires d'information, de simplification et d'accompagnement.

1.4. Des actions pour renforcer le lien avec les professionnels et le grand public

■ Un nouvel outil à destination des professionnels du droit

Afin de mieux partager et diffuser sa jurisprudence avec la communauté du droit et de créer de l'intérêt pour le droit administratif auprès des étudiants, le Conseil d'État a fait évoluer en novembre 2024, sa « Lettre de la justice administrative » (LJA). Initialement créée en 2003 et adressée trimestriellement sur abonnement, la LJA est devenue « **la lettre d'information de l'expertise juridique du Conseil d'État** ». Elle est désormais accessible chaque mois en ligne sur le site internet du Conseil d'État, est diffusée largement par mail et via le compte LinkedIn de l'institution à près de 70 000 abonnés. Elle réunit les contenus « experts » intéressant les professionnels, produits par les sections consultatives, la section des études, de la prospective et de la coopération et la section du contentieux (notamment le centre de recherches et de diffusion juridiques) ainsi que les autres juridictions administratives : jurisprudence du mois, lettres de jurisprudence des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, suivi des questions à la CJUE et des QPC, avis sur projets et propositions de loi, derniers colloques à revoir, focus sur des décisions historiques. Le Conseil d'État a également mis en place en 2024 un nouveau format de contenu : « **les éclairages sur la production normative** » ; ces articles, rédigés par des rapporteurs des sections consultatives du Conseil d'État, proposent des analyses sur la portée de projets de textes, de leur genèse à leurs effets pressentis.

■ Des actions pour mieux faire comprendre la justice administrative de tous les publics

Le secrétariat général a poursuivi, en lien avec la section du contentieux, les efforts pour mieux faire comprendre les missions du juge administratif et son mode de fonctionnement à travers, en particulier, la réalisation en 2024 du documentaire « Juger au Conseil d'État » qui présente, étape par étape, le jugement d'une affaire. De l'instruction jusqu'à la signature de la décision, en passant par la séance d'instruction, l'audience et le délibéré, ce documentaire retrace le jugement de l'affaire « Amis de la terre » qui oppose une association à l'État au sujet du respect des seuils de pollution de l'air.

Des actions envers les **publics jeunes** ont également été menées durant l'année par les services du Conseil d'État, notamment l'élaboration d'un fascicule distribué aux enfants de 7 à 10 ans reçus au Conseil d'État dans le cadre de visites scolaires et élaboré avec l'éditeur « Quelle histoire ? ». Ce livret pédagogique explique les grandes missions du Conseil d'État et plus globalement le fonctionnement de la démocratie en les situant dans le quotidien des enfants. Abondamment illustré, il comprend également des jeux et des éléments sur l'histoire du Palais-Royal où siège le Conseil d'État depuis 1875. Autre initiative marquante associant le secrétariat général et la section des études, de la prospective et de la coopération : la Nuit du droit, qui



a, cette année encore, été l'occasion d'organiser un événement à destination de 90 élèves de lycées parisiens et plusieurs milliers d'internautes qui ont pu assister à la reconstitution de « l'affaire du siècle » organisée au tribunal administratif de Paris. Lors de cette reconstitution, les élèves de terminale - option droit et grands enjeux du monde contemporain - de trois lycées franciliens ont pu échanger et débattre des arguments des différentes parties et de la décision à prendre, en présence des vrais acteurs de l'affaire.

Enfin, **la Rentrée du Conseil d'État**, dont le principe est désormais inscrit à l'article R. 123-5 du code de justice administrative, a été un événement marquant de l'année 2024, également pour les services chargés de l'organisation matérielle de l'événement. En présence du Président de la République, le vice-président est revenu sur l'activité de la juridiction administrative et sur l'étude annuelle du Conseil d'État, consacrée à la souveraineté, devant les représentants des grandes institutions du pays et plusieurs milliers d'internautes via le streaming.



2. Construire une communauté de travail performante au service de la justice

2.1. Les actions pour des recrutements de qualité

L'activité de recrutement au sein de la juridiction administrative a été particulièrement dynamique en 2024 pour tous les types de profils et de métiers, qu'il s'agisse de recrutements collectifs *via* des concours, ou de recrutements individuels. Pour assurer à la fois la légère hausse des effectifs autorisée par la loi de finances pour 2024 et le remplacement des personnes qui quittent la juridiction et de celles qui arrivent au terme d'un contrat ou d'un mandat à durée déterminée, ce sont au total **519 personnes qui ont été recrutées dans la juridiction administrative** : 30 membres du Conseil d'État, 101 magistrats administratifs, 73 agents au Conseil d'État, 166 dans les tribunaux administratifs, 31 dans les cours administratives d'appel, 96 à la CNDA et 22 au tribunal du stationnement payant.

Pour améliorer la visibilité et l'attractivité de la juridiction administrative, le secrétariat général a déployé plusieurs dispositifs :

- Création d'une nouvelle rubrique « Nous rejoindre » sur tous les sites internet, détaillant la pluralité de nos métiers dans l'ensemble des juridictions, nos concours et nos offres d'emploi, ainsi que les valeurs qui nous réunissent et nos engagements ;
- Reprise des offres d'emploi sur les comptes LinkedIn du Conseil d'État et des autres juridictions administratives ;
- Webinaires, conférences et rencontres sur place et individuelles avec les élèves de l'INSP ;
- Participation à des salons et des forums métiers, à l'instar du salon « Choisir le service public » en mars 2024. Sur son stand, lors de *job-datings* et de conférences, la juridiction a présenté ses missions et ses 60 métiers : magistrat administratif, métiers du greffe, RH, comptabilité, informatique, documentation, etc. ;
- Déploiement d'un kit « métiers » pour mieux faire connaître la diversité des missions proposées ;
- Diffusion d'une nouvelle série de vidéos-métiers accessibles sur la chaîne YouTube du Conseil d'État. À travers les témoignages de personnels qui travaillent pour l'institution, ces vidéos proposent à la fois une découverte des fonctions de membre du Conseil d'État, de magistrat administratif, d'agent de greffe, de greffier, d'aide à la décision, etc. et une immersion dans leur quotidien.



2.2. Le dialogue social au service de la communauté de travail

En 2024 encore, un dialogue social riche a pu accompagner des projets structurants déployés dans toute la juridiction administrative, comme la stratégie de transition écologique (*cf. infra*), l'accord relatif à l'égalité professionnelle (*cf. infra*) ou le transfert du contentieux de la tarification sanitaire et sociale. Ce dialogue social a en particulier abouti à la **signature d'un accord pour instituer un régime de protection sociale complémentaire** (PSC) au sein de la juridiction ainsi qu'une nouvelle instance, la commission paritaire de pilotage et de suivi, chargée de suivre la mise en place du nouveau régime de PSC en matière de frais de santé.

En 2024, la Commission supérieure du Conseil d'État pour les membres s'est réunie à 7 reprises, le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel à 12 reprises, les différents comités sociaux d'administration à 16 reprises et les différentes formations spécialisées dans les questions de santé, de sécurité et des conditions de travail à 12 reprises.

2.3. Les formations

■ Une participation au tronc commun de l'INSP

En 2024, le Centre de formation de la justice administrative (CFJA) a intégré le tronc commun de l'INSP (Institut national du service public) dans la formation initiale des magistrats administratifs. Les 120 heures supplémentaires dispensées aux nouveaux magistrats rejoignant la justice administrative, traitant aussi bien des valeurs de la République, de l'urgence écologique, du numérique ou de la justice sociale, permettent de renforcer la transversalité et la culture commune entre hauts fonctionnaires issus de différents horizons du service public. Cette évolution de la formation initiale contribue à une meilleure connaissance de l'action publique par les magistrats administratifs qui seront appelés à juger les conditions de sa mise en œuvre.

■ Une nouvelle formation initiale pour les agents de greffe

Le secrétariat général a conçu un nouveau dispositif de formation initiale pour accompagner les greffiers en chefs, greffiers et agents de greffe qui intègrent la justice administrative. Ce dispositif repose sur trois parcours différenciés qui alternent théorie et pratique en juridiction avec des modules en présentiel ou délocalisés. Ce programme constitue un outil clé pour professionnaliser et harmoniser les pratiques au sein des greffes des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Les premiers cursus démarreront en mars 2025.



2.4. Des outils plus performants pour rendre la justice



Pour remplir leur mission dans les meilleures conditions, les juridictions ont besoin de disposer des outils nécessaires et adaptés. Très avancée déjà dans la dématérialisation, la juridiction administrative a poursuivi l'amélioration de ses outils pour suivre et traiter les recours de manière numérique à travers notamment la **refonte du système d'information du contentieux administratif**. En 2024, des évolutions ont été déployées pour faciliter l'instruction des dossiers par les greffiers et magistrats. Parmi ces nouvelles fonctionnalités, un tableau de bord revu, avec de nouvelles possibilités de personnalisation et de filtrage, des possibilités de téléchargement groupé de pièces, des courriels d'alertes... Ces nouveautés se sont accompagnées du déploiement d'un wifi professionnel sécurisé permettant à chaque greffier et magistrat d'intervenir ou de consulter les dossiers dématérialisés à tout moment, aussi bien dans leurs bureaux qu'en séance d'instruction ou en salle d'audience.

À l'horizon 2027, les applications métiers d'instruction, de suivi de l'avancement des dossiers, d'édition des décisions ou de communication avec les parties seront regroupées en un outil unique.



3. S'engager pour un service public exemplaire

3.1. Une mobilisation pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

■ Un nouveau protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle et la relabellisation égalité-diversité

Le 2 juillet 2024, la juridiction administrative a adopté son **deuxième protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes 2024-2027**. Après un premier protocole, signé en juillet 2021, ce deuxième accord signé à l'unanimité avec l'ensemble des organisations représentatives des personnels scelle l'engagement de la juridiction administrative sur le long terme en mobilisant un plan d'action ambitieux (33 mesures et 120 actions) pour garantir une égalité professionnelle effective, notamment en matière de rémunération, de recrutement, de promotion et de parcours professionnels.

Les 5 et 10 juillet 2024, la juridiction administrative a obtenu le renouvellement de sa double [labellisation Diversité et Égalité](#). Délivrée par l'AFNOR à l'issue d'un audit et d'une présentation devant les commissions des labels diversité et égalité, cette double labellisation vient confirmer l'exemplarité des pratiques du Conseil d'État et des autres juridictions administratives gérées par le Conseil d'État et distingue à nouveau leur mobilisation en matière de diversité et d'égalité professionnelle. Elle vient récompenser les actions concrètes mises en place notamment en matière de recrutement, de déroulement de carrière et de promotions, de conciliation de la vie personnelle et de la vie professionnelle, d'accessibilité aux personnes en situation de handicap, de lutte contre les violences sexistes et sexuelles.

■ Des formations à l'égalité professionnelle et à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes

Le secrétariat général a piloté en 2024 un **plan ambitieux** pour former l'ensemble des personnels de la juridiction administrative à l'égalité professionnelle et à la lutte contre les violences sexuelles et sexistes (VSS). 3 015 personnes ont été formées à l'égalité professionnelle et 2 943 aux VSS à travers 166 sessions pour chacune des thématiques. Ces modules ont été déployés auprès de l'ensemble des personnels déjà en poste dans la juridiction et ont été intégrés aux parcours de prise de poste.



En parallèle, la quasi-totalité des membres des jurys chargés des recrutements des membres du Conseil d'État et des magistrats administratifs mais aussi ceux chargés des examens professionnels, ont été formés aux biais de sélection en 2024.

■ La cellule contre les violences sexuelles et sexistes externalisée

Pour offrir aux personnels victimes ou témoins de faits susceptibles d'être qualifiés de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel, de violence ou d'agissement sexiste ou sexuel au travail, une écoute encore plus confidentielle et anonyme, la juridiction administrative a décidé en 2024, d'externaliser sa cellule de signalement à un cabinet spécialisé composé de juristes experts.

3.2. La lutte contre toutes les formes de discrimination

■ Des occasions de partager sur la question des discriminations au sein de la juridiction administrative lors des journées nationales et internationales

À l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale, célébrée le 21 mars, la juridiction administrative a mis en lumière des décisions du Conseil d'État qui illustrent le rôle du juge administratif dans l'application des dispositifs de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Le 17 mai, à l'occasion de la Journée internationale contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie, le Conseil d'État a organisé une conférence « Lutter contre les discriminations LGBTQ+ dans la fonction publique » avec Olivier Klein, délégué interministériel à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT.

Du 18 au 22 novembre 2024, dans le cadre de la Semaine pour l'emploi des personnes handicapées, la juridiction administrative a sensibilisé ses personnels au handicap auditif et a participé, le 21 novembre au Duoday, journée d'immersion, de rencontre et de partage d'expériences entre personnes en situation de handicap et personnels de la juridiction administrative. Au total, 74 duos se sont formés dans 35 juridictions administratives. Le Conseil d'État a également accueilli la clôture du programme d'éloquence d'Arpejeh, une association qui accompagne les jeunes en situation de handicap dans la construction de leurs parcours professionnels, ainsi que les 70 ans de l'Association pour l'insertion et la réinsertion professionnelle et humaine des handicapés (ANRH), association de promotion de l'emploi des personnes en situation de handicap.

Enfin, pour la deuxième année, le Conseil d'État a accueilli la cérémonie de remise des prix Ethic'Action, piloté par l'Union nationale du sport scolaire (UNSS), qui a récompensé les projets de jeunes mêlant sport et éthique et en lien avec les valeurs citoyennes d'inclusion, de lutte contre les discriminations, de prévention de la violence en milieu scolaire et d'égalité entre les filles et les garçons.



■ Des partenariats pour promouvoir l'égalité des chances

Pour promouvoir l'égalité des chances, la juridiction administrative est engagée dans des partenariats associatifs et éducatifs afin de faire découvrir ses métiers à des personnes qui en sont éloignées, de susciter auprès des collégiennes et collégiens, lycéennes et lycéens, des vocations pour le secteur public, et d'accompagner vers la réussite des étudiantes et étudiants de condition modeste et motivés qui souhaitent passer des concours de la fonction publique.

Le Conseil d'État a ainsi renouvelé, le 22 janvier 2024, son partenariat avec l'association La Cordée, qui œuvre pour l'égalité des chances dans la fonction publique. Cet accord permet de faire découvrir les métiers des juridictions administratives à des jeunes qui en sont éloignés et de les accompagner grâce à un dispositif de mentorat. En devenant mentors, les personnels de la juridiction accompagnent et conseillent des jeunes dans leurs parcours universitaires ou leur projet professionnel, et leur font découvrir la variété des métiers de la justice administrative.

Le 11 décembre 2024, le Conseil d'État a également renouvelé sa convention de partenariat avec l'association Ambition Campus qui accompagne vers la réussite des étudiantes et étudiants de condition modeste et motivés qui souhaitent passer des concours de la fonction publique. Il se traduit par des rencontres entre des jeunes et des personnels de l'institution qui interviennent également dans des établissements scolaires, ou par l'accueil de stagiaires au sein des services du Conseil d'État.

3.3. La transition écologique

À l'occasion des journées mondiales du nettoyage numérique *Digital clean up day* qui se sont déroulées du 11 au 16 mars, la juridiction administrative s'est à nouveau engagée pour relever le défi. Au total, ce sont plus de 1 500 Go de données qui ont été supprimées et l'émission de 322 kg Eq.CO₂ qui ont été évitées.

En 2024, une réflexion collective a été menée dans l'ensemble de la juridiction administrative pour répondre aux défis de la transition écologique, et ainsi construire une « **Stratégie pour la transition écologique 2025-2027** ». Lancée début 2025, cette stratégie qui compte 6 axes thématiques et 39 mesures, permettra de mobiliser toute la juridiction administrative autour d'actions communes pour répondre aux engagements du dispositif « Services publics écoresponsables ».

En parallèle, les efforts pour sécuriser la dématérialisation se sont poursuivis. La moitié des directions du secrétariat général est à présent dotée de référentiels de gestion de leurs archives, les incitant à aller vers plus de numérique et à réduire leur production papier. Une meilleure maîtrise de l'archivage permettra aux services d'éviter la « surconservation » de documents et de données inutiles tout en sécurisant l'accès aux documents et données sensibles.



3.4. La laïcité

Le 9 décembre 2024, à l'occasion de la journée nationale de la laïcité et des 20 ans de la publication de son étude intitulée « Un siècle de laïcité », le Conseil d'État a organisé une conférence, à destination des membres, magistrats et agents de la juridiction administrative, consacrée à l'application du principe de laïcité par la juridiction administrative au cours de ces vingt dernières années. Cette conférence est revenue sur les évolutions marquantes de la jurisprudence du point de vue de différents acteurs juridictionnels ainsi que sur les contributions des sections administratives dans ce domaine.

À cette occasion, a été publié un [dossier thématique](#), à destination du grand public, intitulé « Le juge administratif et l'application du principe de laïcité » comportant une sélection de la jurisprudence en matière de laïcité des 10 dernières années et plusieurs éclairages sur les principes de liberté de conscience, de liberté religieuse et de neutralité des services publics, sur le rôle du juge en matière de préservation de la neutralité et des droits des agents des services publics, sur l'équilibre entre liberté d'expression, intérêt général et ordre public.



- **Éditorial du vice-président** 11
- **Index des principales abréviations** 17
- **Indicateurs de l'activité de la juridiction administrative en 2024** 21
- 1.1. L'activité de la juridiction administrative en 2024 23
 - 1.1.1. L'activité juridictionnelle 23
 - 1.1.2. L'activité consultative du Conseil d'État 24
 - 1.1.3. L'activité d'études 24
 - 1.1.4. L'activité internationale 24
 - 1.1.5. L'activité de colloques et de conférences 25
 - 1.1.6. L'activité de publication 26
- 1.2. Panorama de la juridiction administrative en 2024 27
 - 1.2.1. La carte des juridictions administratives en 2024 27
 - 1.2.2. L'organigramme du Conseil d'État au 27 mars 2025 28
 - 1.2.3. Le Conseil d'État et le numérique 29
- 1.3. Les dates clés de la juridiction administrative en 2024 30
- 1.4. L'activité de gestion de la juridiction administrative en 2024 36
- **PREMIÈRE PARTIE**
- **Activité juridictionnelle** 37
- 1. Bilan d'activité statistique de la juridiction administrative** 39
- 1.1. Bilan d'activité des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'État 39
 - 1.1.1. Statistiques agrégées en données nettes 39
 - 1.1.2. Questions prioritaires de constitutionnalité 43
 - 1.1.3. Questions préjudicielles posées à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) 45
- 1.2. Activité des tribunaux administratifs 46
 - 1.2.1. Bilan d'activité de l'année 2024 46
 - 1.2.2. Statistiques 48
- 1.3. Activité des cours administratives d'appel 51
 - 1.3.1. Bilan d'activité de l'année 2024 51
 - 1.3.2. Statistiques 53



1.4. Activité de la section du contentieux du Conseil d'État	54
1.4.1. Bilan d'activité de l'année 2024.....	54
1.4.2. Statistiques	57
1.5. Activité des juridictions administratives spécialisées	67
1.5.1. Activité de la Cour nationale du droit d'asile	70
1.5.2. Activité des juridictions spécialisées en matière de discipline professionnelle ...	77
1.5.3. Activité des juridictions spécialisées en matière sociale	79
1.5.4. Activité de la commission du contentieux du stationnement payant.....	80
2. Analyse d'une sélection de décisions, d'arrêts et de jugements	81
2.1. L'année contentieuse 2024 du Conseil d'État	81
2.2. Analyse d'une sélection d'arrêts et de jugements marquants des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs	86
2.2.1. Actes législatifs et réglementaires	86
2.2.2. Agriculture et forêts	88
2.2.3. Collectivités territoriales.....	88
2.2.4. Commerce et industrie, intervention économique de la puissance publique	90
2.2.5. Compétence	91
2.2.6. Contributions et taxes	92
2.2.7. Cultes	93
2.2.8. Domaine.....	94
2.2.9. Droits civils et individuels	95
2.2.10. Eaux.....	96
2.2.11. Élections et référendum	98
2.2.12. Enseignement et recherche.....	98
2.2.13. Étrangers	100
2.2.14. Expropriation pour cause d'utilité publique	102
2.2.15. Fonctionnaires et agents publics	102
2.2.16. Juridictions administratives et judiciaires	105
2.2.17. Logement.....	106
2.2.18. Marchés et contrats administratifs	107
2.2.19. Mer	109
2.2.20. Mines et carrières.....	110
2.2.21. Nature et environnement	111
2.2.22. Outre-mer.....	117
2.2.23. Pensions	117
2.2.24. Police	118
2.2.25. Procédure	121
2.2.26. Répression	122
2.2.27. Responsabilité de la puissance publique	123



2.2.28. Santé publique.....	125
2.2.29. Transports.....	126
2.2.30. Travail et emploi.....	127
2.2.31. Urbanisme et aménagement du territoire.....	128
2.3. Éléments de jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile	134
2.3.1 La protection internationale dans les contextes de conflits armés.....	134
2.3.2. La protection des familles des bénéficiaires de la protection internationale....	137
2.3.3. La protection des catégories socialement exposées.....	139
2.3.4. Procédure.....	142
3. Les missions qui concourent à l'activité juridictionnelle : aide juridictionnelle, exécution des décisions de justice, inspection des juridictions administratives.....	145
3.1. Bilan d'activité du bureau d'aide juridictionnelle du Conseil d'État	145
3.2. Bilan d'activité de l'exécution des décisions de la juridiction administrative	149
3.2.1. Les caractéristiques générales de l'activité de la juridiction administrative en matière d'exécution en 2024	150
3.2.2. La jurisprudence en matière d'exécution en 2024	156
3.2.3. Le rôle de la délégation à l'exécution en 2024.....	157
3.2.4. Statistiques	158
3.3. Bilan d'activité de la mission d'inspection des juridictions administratives.....	161
3.3.1. Les inspections	161
3.3.2. Études et groupes de travail.....	162
3.3.3. Participation à des instances collégiales	163
3.3.4. Participation à la gestion du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel	163
• DEUXIÈME PARTIE	
Activité consultative	167
Présentation générale.....	169
Notes méthodologiques	170
1. Statistiques de l'activité consultative du Conseil d'État.....	171
1.1. L'activité consultative en 2024	171
1.2. Évolution de l'activité consultative de 2018 à 2024	175
2. Observations d'ordre général.....	179
2.1. Présentation générale	179



2.1.1. Sections administratives : 981 textes examinés en 473 séances	179
2.1.2. Assemblée générale : 28 textes examinés en 25 séances	181
2.1.3. Commission permanente : 10 textes examinés en 10 séances	181
2.2. Publication par le Gouvernement des avis sur projets de loi	183
2.3. Conseil du Parlement	185
2.4. Questions communes relatives à l'examen des projets de texte	201
2.4.1. Les conditions de saisine des projets de texte	202
2.4.2. La qualité des études d'impact et des évaluations préalables	203
2.4.3. Le respect des obligations en matière de consultations	204
2.4.4. Les règles de codification des textes	216
2.4.5. Le recours aux expérimentations.....	218
2.4.5. L'expédition des affaires courantes	223
3. Sélection d'avis rendus en 2024	235
3.1. Actes législatifs et administratifs	235
3.1.1. Accords internationaux	235
3.1.2. Actes législatifs	239
3.1.3. Validité des actes	240
3.1.4. Compétence.....	247
3.1.5. Application dans le temps.....	249
3.1.6. Disparition de l'acte	253
3.2. Agriculture et forêts	254
3.3. Associations et fondations.....	257
3.4. Commerce, industrie, interventions.....	260
3.4.1. Aides d'État.....	260
3.4.2. Fiscalité	262
3.4.3. Réglementation des activités économiques	262
3.5. Comptabilité publique et budget	263
3.6. Droits civils et individuels	268
3.7. Eaux.....	276
3.8. Énergie.....	278
3.9. Enseignement et recherche.....	282
3.10. Établissements publics et groupements d'intérêt public	285
3.11. Fonction publique.....	287
3.11.1. Accès à la fonction publique	287
3.11.2. Avancement	288
3.11.3. Positions.....	289



3.11.4. Accords collectifs.....	291
3.11.5. Consultation.....	294
3.12. Juridictions administratives et judiciaires.....	297
3.13. Logement.....	299
3.14. Marchés et contrats administratifs.....	301
3.15. Monuments et sites.....	308
3.16. Nature et environnement	310
3.17. Outre-mer.....	318
3.18. Police	326
3.19. Pouvoirs publics et autorités indépendantes	327
3.20. Protection des données à caractère personnel	329
3.21. Répression	338
3.22. Santé publique et sécurité sociale.....	340
3.22.1. Santé publique.....	340
3.22.2. Sécurité sociale	342
3.23. Sports et jeux	345
3.24. Travail et emploi	346
3.25. Union européenne	349
3.26. Urbanisme et aménagement du territoire	353
4. Avis du Conseil d'État sur questions	355
4.1. Avis sur questions posées par le Gouvernement	355
4.2. Avis sur questions posées par les autorités d'outre-mer	356
 • TROISIÈME PARTIE Études, événements, partenariats, coopération européenne et internationale	 357
 1. L'activité d'étude, de prospective et de publication	 359
1.1. Les études de 2024.....	360
1.1.1. L'étude annuelle publiée en 2024 : <i>La souveraineté</i>	360
1.1.2. L'étude annuelle engagée en 2024 : <i>L'État stratège : penser le temps long dans les politiques publiques</i>	364
1.1.3. L'étude à la demande du Premier ministre engagée en 2024 : <i>Les ateliers de la simplification</i>	365



1.2. Les suites données aux études	370
1.2.1. Les suites données aux études annuelles du Conseil d'État	370
1.2.2. Les suites données aux études réalisées à la demande du Premier ministre.....	396
1.3. La contribution du Conseil d'État à la simplification du droit.....	413
1.3.1. Satisfaire à l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme	414
1.3.2. Simplifier la mise en œuvre de nouvelles normes	423
1.4. L'activité de publication	429
1.4.1. Les publications du Conseil d'État	429
1.4.2. Les publications des autres juridictions administratives	433
2. Les événements et partenariats	437
2.1. Les événements organisés par le Conseil d'État	438
2.1.1. Les indicateurs d'activité	439
2.1.2. Les Entretiens du Conseil d'État	440
2.1.3. Les Rencontres-débats avec le Conseil d'État	448
2.1.4. La Rentrée du Conseil d'État	450
2.1.5. L'appel à manifestation d'intérêt lancé par le Conseil d'État	450
2.2. Les cycles de conférences du Conseil d'État	451
2.2.1. Cycle de conférences sur « <i>La souveraineté</i> » (2023-2024).....	451
2.2.2. Cycle de conférences sur « <i>L'État stratège : penser le temps long dans les politiques publiques</i> » (2024-2025).....	453
2.2.3. Cycle de conférences du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative	453
2.3. La « Nuit du droit » 2024	456
2.4. Les événements organisés par les autres juridictions administratives.....	459
2.4.1. Les échanges avec les barreaux, l'université, les juridictions et professions judiciaires sur des thèmes d'intérêt commun.....	459
2.4.2. Le renforcement des engagements pour la mise en œuvre de la médiation en matière de litiges administratifs	466
2.4.3. Les événements de la CNDA.....	468
3. Les relations européennes et internationales	469
3.1. La mission d'expertise et de veille juridiques en droit européen	470
3.2. L'activité internationale des juridictions administratives.....	473
3.2.1. Coopération bilatérale	474
3.2.2. Coopération multilatérale.....	480
3.2.3. Statistiques	483



• QUATRIÈME PARTIE	
Activité de gestion de la juridiction administrative	485
Introduction.....	487
1. Répondre aux besoins des personnels et des justiciables	489
1.1. Des locaux plus adaptés et mieux accessibles.....	489
1.2. Des mesures pour favoriser l’accessibilité de la justice	491
1.3. Un service rendu évalué par les justiciables.....	492
1.4. Des actions pour renforcer le lien avec les professionnels et le grand public	493
2. Construire une communauté de travail performante au service de la justice	495
2.1. Les actions pour des recrutements de qualité	495
2.2. Le dialogue social au service de la communauté de travail	496
2.3. Les formations.....	496
2.4. Des outils plus performants pour rendre la justice	497
3. S’engager pour un service public exemplaire	499
3.1. Une mobilisation pour l’égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.....	499
3.2. La lutte contre toutes les formes de discrimination	500
3.3. La transition écologique	501
3.4. La laïcité	502

