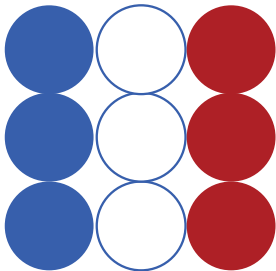




**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



SGG 

Rapport d'activité

Année **2025**

Rédactrice en chef : Laurence Marion

Crédit photo couverture : Louise Meresse / Matignon ©

Crédits photos pages intérieures : Benoit Granier, Yves Malenfer, Nicolas Samarine / Matignon ©

Maquette et impression : DSAF / SDIMP / BAEC / Section Éditions (cr)



Laurence Marion
Secrétaire générale
du Gouvernement

L'année 2025 restera dans les mémoires comme celle des 90 ans du secrétariat général du Gouvernement, un jalon symbolique qui a permis de rappeler son rôle central depuis sa création. Neuf décennies de rigueur juridique, de coordination interministérielle et de soutien à l'exécutif, au cours desquelles le SGG a su s'adapter aux évolutions institutionnelles tout en préservant son exigence de qualité et de neutralité.

Ce rapport d'activité dresse le bilan d'une année intense, marquée par des réalisations notables. Le SGG a ainsi accompagné la formation de trois gouvernements successifs, assurant la continuité de l'action publique dans un contexte politique mouvementé. Il a également renforcé son rôle dans la production normative, avec près de 27 000 textes transmis au Journal officiel, tout en veillant à la qualité du droit à travers des évaluations préalables rigoureuses, des formations renforcées et la modernisation de ses outils, comme le site EXTRAQUAL ou la refonte du guide de légistique. La maîtrise des risques, notamment cyber, et la protection des données ont également été au cœur de ses priorités, avec la création du CSIRT SPM et une activité accrue de la déléguée à la protection des données.

Le SGG a également consolidé ses liens avec les institutions républicaines, en assurant un dialogue constant avec le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel ou encore le Parlement. Que ce soit à travers la défense des positions gouvernementales devant le Conseil constitutionnel, la coordination avec le Conseil d'État pour sécuriser les textes, ou encore l'accompagnement des travaux parlementaires, le SGG a joué un rôle clé dans l'équilibre des pouvoirs et la stabilité juridique de notre système institutionnel.

Enfin, ce rapport est aussi une invitation à regarder vers demain. Alors que les défis se multiplient – transition écologique, transformation numérique, ou encore adaptation aux crises internationales –, le SGG entend poursuivre sa modernisation pour répondre toujours mieux aux attentes des citoyens et des institutions.

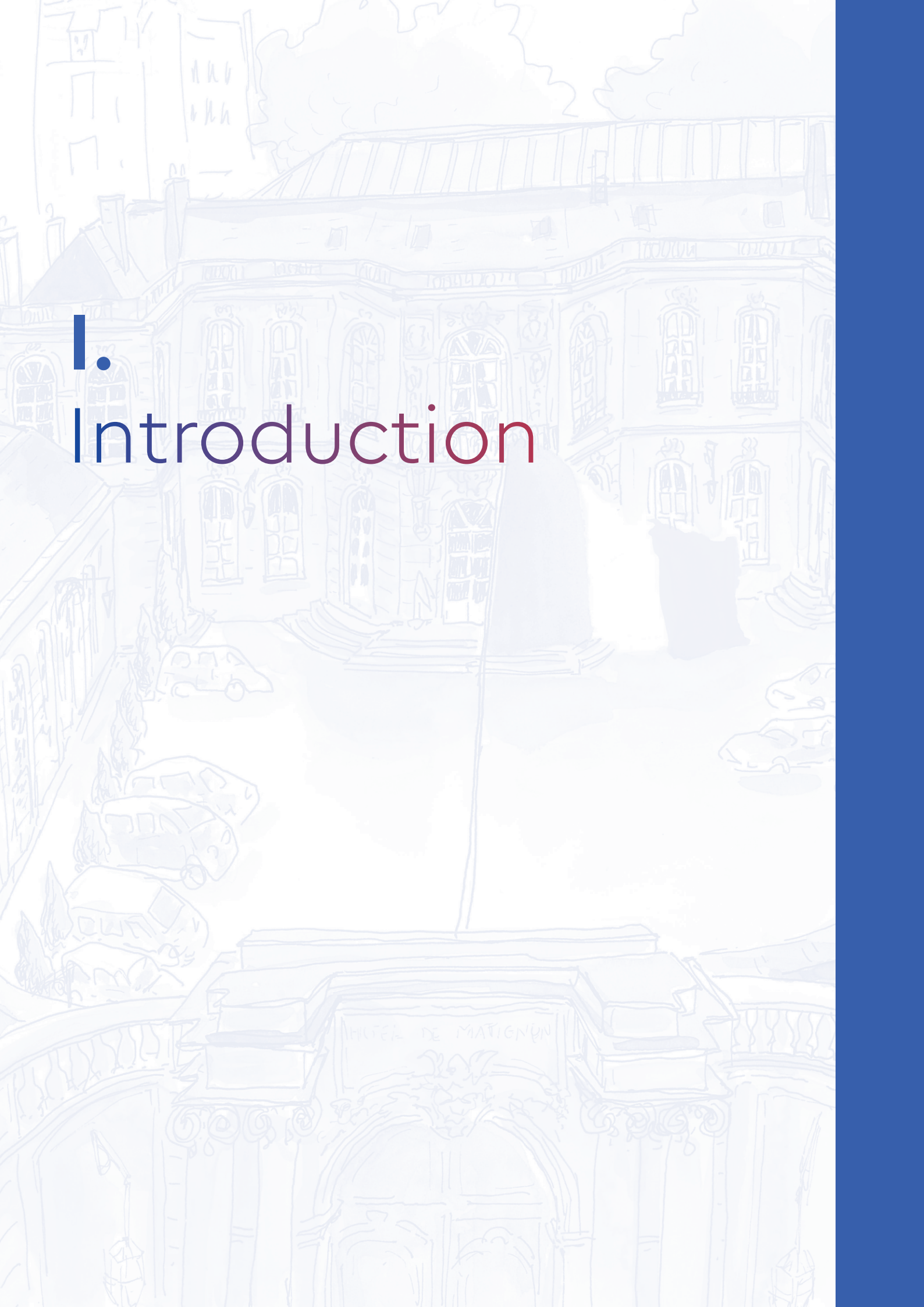
En publiant ce rapport, le SGG réaffirme donc sa volonté de servir l'intérêt général avec exigence et humilité, tout en s'inscrivant pleinement dans les grands enjeux de la décennie à venir.

Aussi, je fais miens les vœux formulés en juin 2025 par le Premier ministre : « Je souhaite que, pour ses 100 ans, le SGG regarde sa dernière décennie avec autant de fierté que le reste de son siècle ».

Laurence Marion

Sommaire

I. INTRODUCTION	7
II. LE SGG EN QUELQUES CHIFFRES	13
III. L'INSTALLATION DES GOUVERNEMENTS	17
IV. LA COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL	25
V. L'ACTIVITÉ NORMATIVE	29
VI. LES RELATIONS AVEC LA CNIL	37
VII. LA PRÉSERVATION DE LA QUALITÉ DU DROIT	43
VIII. LA CONSERVATION DU TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL	57
IX. L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS	65
X. LA MAÎTRISE DES RISQUES	69



I. Introduction

L'organisation du secrétariat général du Gouvernement

La **secrétaire générale du Gouvernement**, secondée par un **directeur**, dirige une administration légère composée d'une centaine d'agents.

Le directeur est assisté d'une **conseillère juridique** qui prend en charge certaines missions transversales (communication de documents administratifs, gestion des mandats, coordination du contentieux...).

Le **cabinet de la secrétaire générale** est responsable de la préparation du conseil des ministres. Il est l'interlocuteur privilégié du cabinet du Premier ministre pour toutes les questions relatives à la préparation du conseil des ministres. Il a également en charge les questions concernant le fonctionnement pratique du Gouvernement : situation des membres du Gouvernement, composition et moyens de fonctionnement de leurs cabinets, participation des ministres à l'accueil des personnalités étrangères en liaison avec le service du protocole du ministère des affaires étrangères.

Chacun dans leur domaine, les **chargés de mission** sont chargés de suivre l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. A ce titre, ils organisent les réunions interministérielles et en établissent le compte-rendu, ils transmettent au Conseil d'État les projets de loi, d'ordonnance et de décret devant lui être soumis, contribuent à la programmation des textes à l'ordre du jour du conseil des ministres, et examinent les projets de décret simple avant leur signature par le Premier ministre.

Le **commissaire du Gouvernement auprès de la CNIL** veille au bon déroulement des relations entre la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et le Gouvernement. A ce titre, il présente les observations du Gouvernement lors des séances de la CNIL, informe et conseille les ministères sur l'ensemble des questions touchant à la protection des droits et des libertés en matière de données à caractère personnel. Il anime le réseau des correspondants désignés dans chaque ministère. Il participe aux réflexions et aux études relatives au développement des technologies de l'information et de la communication dans les administrations.

Deux départements mettent en œuvre les procédures d'élaboration des textes normatifs et contribuent à l'amélioration de la qualité du droit : le **département de l'activité normative** (DAN) et le **département de la qualité du droit** (DQD).

Lorsqu'une loi est votée ou qu'un décret a été adopté, il incombe au **DAN** de recueillir tout ou partie des signatures prévues par la Constitution et d'assurer la publication de ces textes au *Journal officiel*. Le DAN met également en œuvre un dispositif de programmation et de suivi des décrets et arrêtés pris pour l'application des lois. Enfin, il met en œuvre diverses procédures

parlementaires : la préparation du décret de présentation des projets de loi, la transmission des textes entre les assemblées, etc.

Le **DQD** instruit les études et fiches d'impact des projets de lois et de textes réglementaires. Il participe aux politiques de simplification normative et de réduction du flux des normes. A cette fin, le DQD effectue le suivi du moratoire sur les réglementations nouvelles et veille à leur impact sur les collectivités territoriales. Il représente d'ailleurs le SGG au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Il assure le greffe, le suivi et le pilotage des contentieux intéressant le Premier ministre vis-à-vis du Conseil d'État et des juridictions administratives, en liaison avec les ministères et les services du Premier ministre. Enfin, il participe à l'actualisation du guide de légistique avec l'aide du Conseil d'État et organise les formations interministérielles afférentes.

Lorsque le **Conseil constitutionnel** est saisi d'un texte adopté par le Parlement, un conseiller constitutionnel du SGG lui présente les observations du Gouvernement sur ce recours.

Lorsqu'une question prioritaire de constitutionnalité est transmise ou soulevée devant le Conseil d'État, un **chargé de mission pour les affaires contentieuses** relit systématiquement les observations en défense. Lorsque la QPC est transmise au Conseil constitutionnel, il rédige les observations écrites et assure oralement la défense de la position du Gouvernement lors de l'audience.

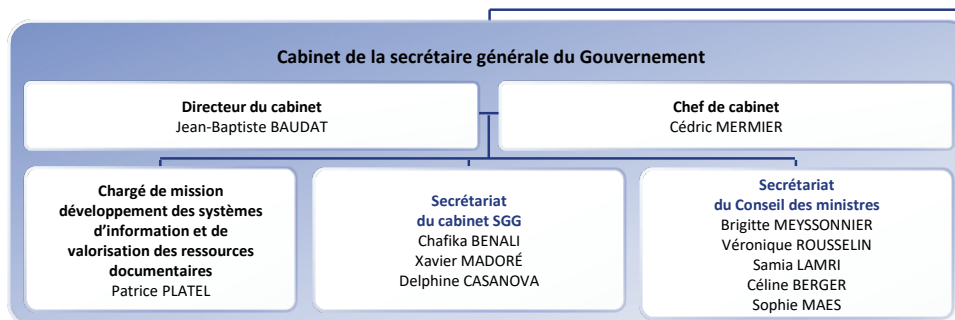
Le **service de documentation** procède à des recherches documentaires à la demande des membres du SGG ou du cabinet du Premier ministre. Il réalise une veille juridique et met à disposition des ressources documentaires. Enfin, avec l'appui de la Mission des archives des services du Premier ministre, il assure la conservation de la mémoire du travail interministériel, à travers l'archivage de tous les documents relatifs aux réunions interministérielles.

La **Mission d'organisation des services du Premier ministre** (MOSPM) exerce une fonction générale d'assistance pour la maîtrise des risques et l'organisation au profit des services du Premier ministre. A ce titre, elle assure la mission ministérielle d'audit interne ; elle héberge la déléguée à la protection des données du ministère et met en œuvre les attributions de la secrétaire générale du Gouvernement en tant que haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) auprès du Premier ministre.



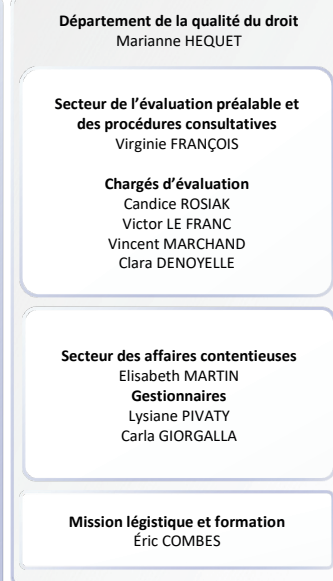
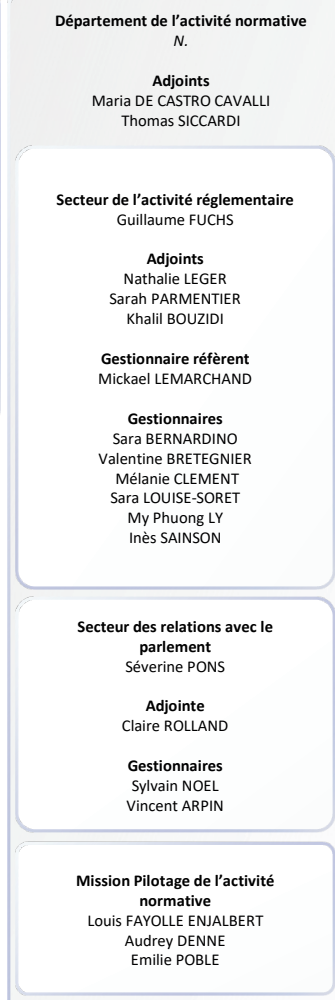
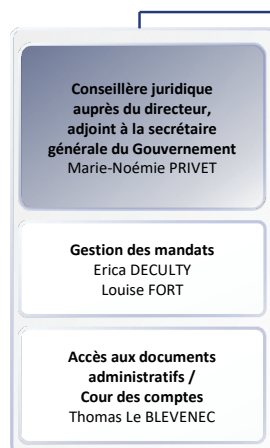
Secrétaire générale
Laurence

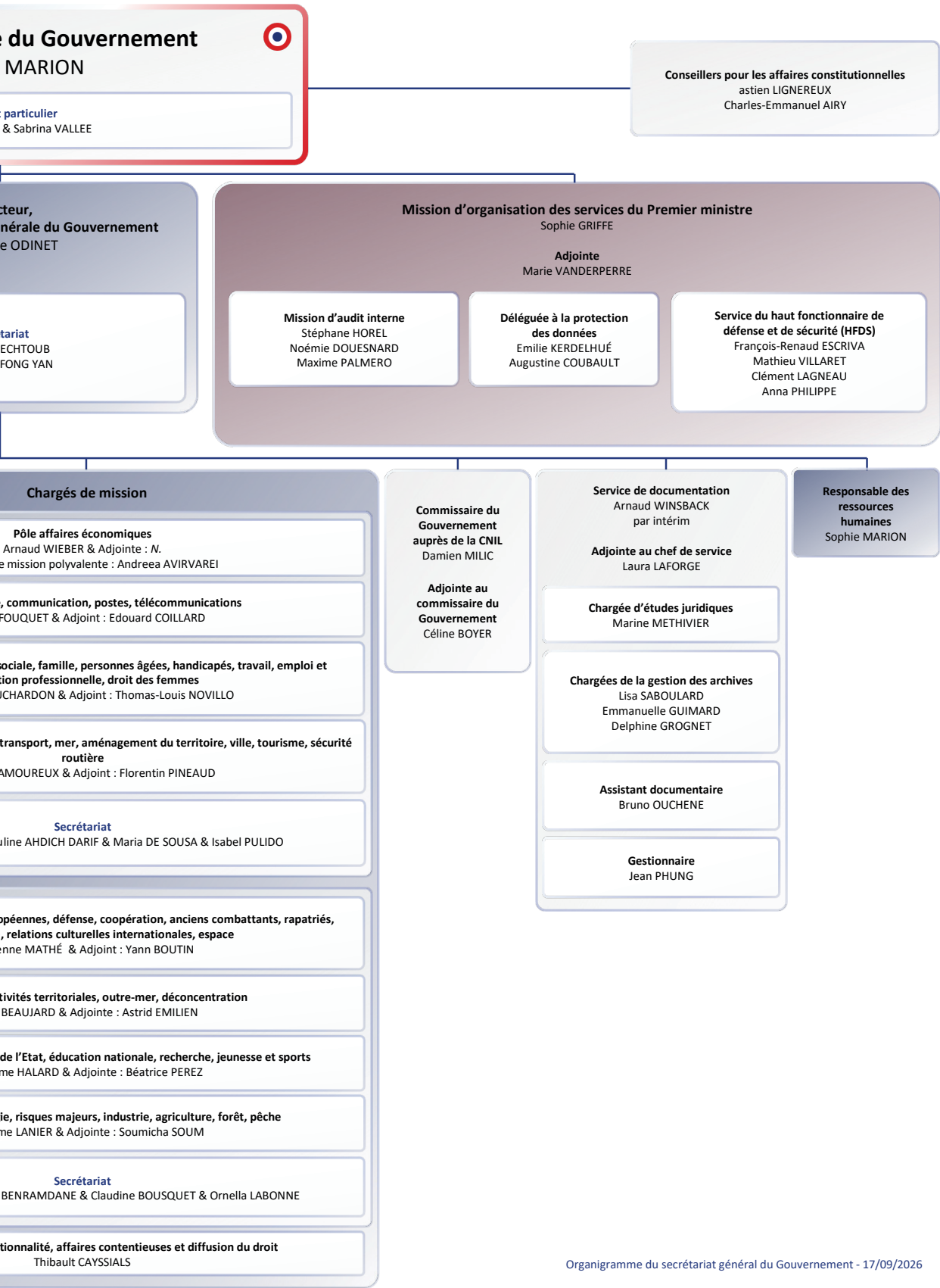
Secrétariat
Corinne LE BIHAN



Direc
Adjoint à la secrétaire gé
Guillaume

Secré
Halima M
Françoise



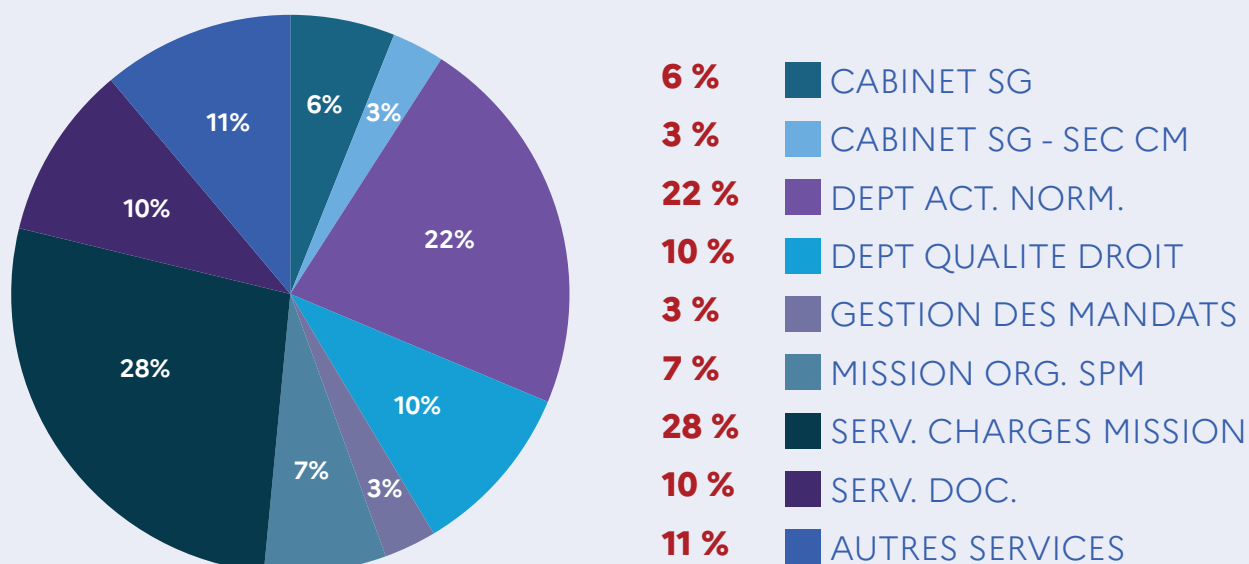


Organigramme du secrétariat général du Gouvernement - 17/09/2026

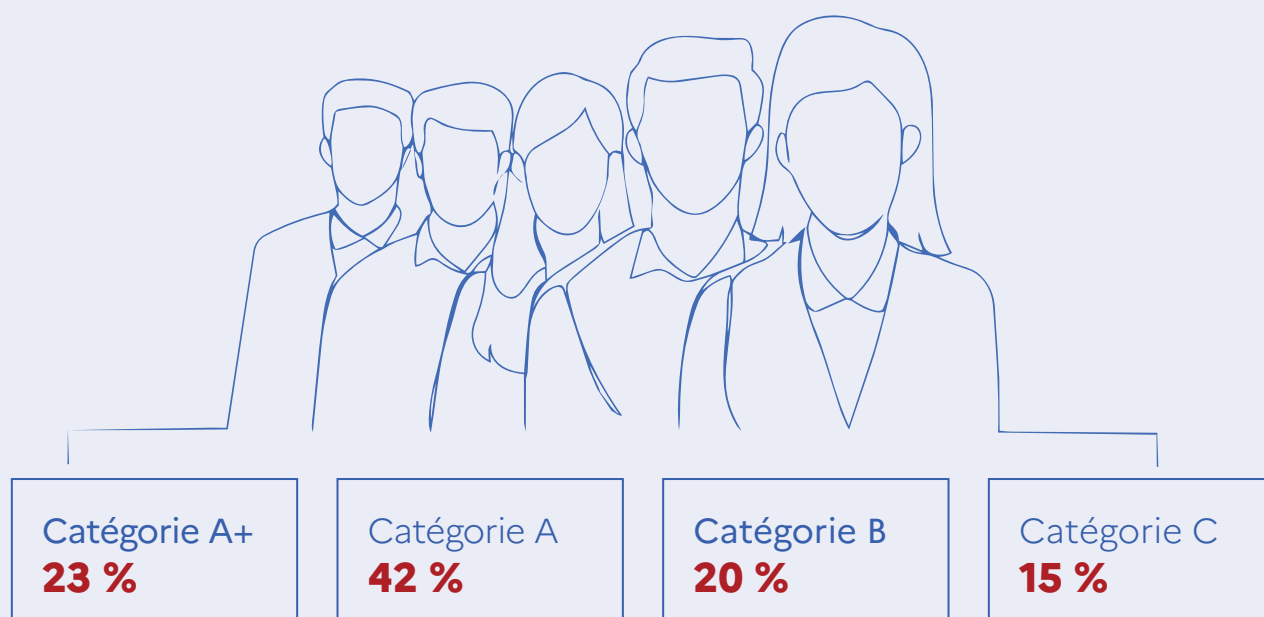


II. Le SGG en quelques chiffres

Répartition des effectifs par structure



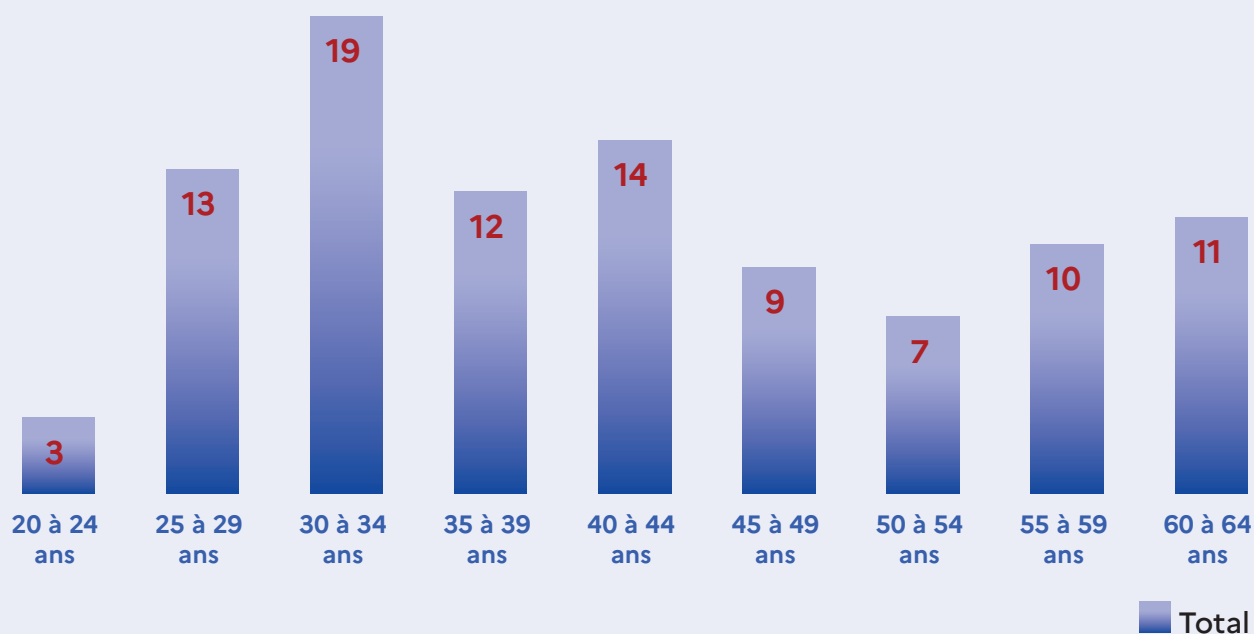
Répartition par catégorie



Répartition par genre



Répartition par âge





III. L'installation des gouvernements

1. Les missions du cabinet de la secrétaire générale du Gouvernement

Placée auprès de la secrétaire générale du Gouvernement, **le cabinet**, composé d'un directeur, d'un chef de cabinet, d'un chargé de mission en charge de la modernisation des applications « métier » du SGG, de trois agents du secrétariat du conseil des ministres et de trois agents du secrétariat du cabinet, est investi de cinq missions principales :

- la formalisation juridique de l'organisation et du fonctionnement du Gouvernement ;
- la préparation du conseil des ministres ;
- l'appui de la secrétaire générale du Gouvernement dans sa supervision des services du Premier ministre et autres comités interministériels ;
- l'appui de l'exécutif dans les rapports entre institutions publiques ;
- le suivi de la maîtrise d'ouvrage des évolutions des applications « métier ».

2. La formalisation juridique de l'organisation et du fonctionnement du Gouvernement

Le cabinet assure la **traduction juridique et opérationnelle de chaque changement de Gouvernement**. Il lui appartient de préparer et guider le nouveau Gouvernement lors de l'installation des nouveaux cabinets et prépare les actes réglementaires et communiqués de presse relatifs à la nomination et à la cessation des fonctions des membres du Gouvernement et veille, plus largement, à la continuité de l'action gouvernementale.

Le cabinet prépare à ce titre le décret de cessation de fonction du Gouvernement, le décret de nomination du Premier ministre, le décret de composition du Gouvernement, affecte les moyens immobiliers et logistiques aux nouvelles équipes des cabinets ministériels et leur apporte toutes informations utiles (sur l'état des lieux des réformes, sur les procédures du travail gouvernemental, etc.). Le cabinet exerce également une **mission de conseil en matière de déontologie** auprès des membres du Gouvernement et de leurs cabinets. À ce titre, il prépare notamment, au regard notamment des avis rendus par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), les décrets dits de « déport » des ministres, destinés à prévenir les situations de conflit d'intérêts ou de prise illégale d'intérêts, et répond aux sollicitations déontologiques des ministres sur leur pratique.

Enfin, le cabinet assure, en liaison étroite avec les sous-directions et bureaux des cabinets ministériels, le **suivi des nominations des membres des cabinets ministériels**. À ce titre, il contrôle le respect des plafonds d'effectifs autorisés, veille au respect des obligations déontologiques et des exigences de parité avant la publication des arrêtés de nomination, et s'assure de la cohérence d'ensemble des rémunérations proposées.



L'année 2025 a été marquée en particulier par la formation de trois nouveaux Gouvernements.

En premier lieu, le Gouvernement de François Bayrou a été constitué le 23 décembre. Il a ensuite été remplacé par le premier Gouvernement de Sébastien Lecornu nommé le 5 octobre, auquel a succédé le second Gouvernement du même Premier ministre, formé le 12 octobre.

Cette succession de gouvernements s'est traduite par une activité réglementaire particulièrement importante. Au cours de l'année, le cabinet a ainsi préparé ou validé :

- 2 décrets de cessation de fonction du Gouvernement ;
- 2 décrets portant nomination du Premier ministre ;
- 2 décrets de composition du Gouvernement ;
- 30 décrets de déport d'un membre du Gouvernement ;
- 582 arrêtés de nomination de membres de cabinet ministériel.

Garant de la cohérence juridique de l'action gouvernementale, le cabinet de la secrétaire générale du Gouvernement assure également l'expertise, le recueil des contreseings et la diffusion de l'ensemble des **circulaires émises par le Premier ministre**, au nombre de 45 en 2025.

Le cabinet contribue enfin à l'**élaboration des textes relatifs au fonctionnement du Gouvernement**, à ses moyens d'action ainsi qu'au régime applicable aux anciens Premiers ministres. À cet égard, il a élaboré en 2025 :

- le [décret n° 2025-965](#) du 16 septembre 2025 modifiant le décret n° 2019-973 du 20 septembre 2019 relatif à la situation des anciens Premiers ministres qui fixe à dix ans, à compter de la cessation de leurs fonctions, la durée pendant laquelle les anciens Premiers ministres peuvent bénéficier d'un véhicule de fonction et d'un conducteur ;
- le [décret n° 2025-984](#) du 22 octobre 2025 modifiant le décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres qui, d'une part, supprime l'examen par le Conseil d'État des décrets d'attribution des ministres nouvellement nommés et, d'autre part, permet au Premier ministre lorsqu'il estime se trouver en situation de conflit d'intérêts pour l'exercice de certains de ses pouvoirs, de désigner le ministre premièrement nommé dans le décret relatif à la composition du Gouvernement ou, si celui-ci estime lui aussi se trouver en situation de conflit d'intérêts, le ministre suivant.

3. La préparation du conseil des ministres

Le cabinet de la secrétaire générale du Gouvernement assure le **secrétariat du conseil des ministres** en préparant l'ordre du jour et les dossiers des questions qui y sont inscrites. À ce titre, il organise la préparation de chaque séance, coordonne l'élaboration de son ordre du jour, instruit les dossiers qui y sont inscrits et veille au respect des procédures préalables à leur inscription. Il contribue ainsi à la sécurisation juridique et au bon déroulement de la principale instance de décision collégiale du Gouvernement.

Le cabinet assure également un contrôle préalable de la recevabilité des affaires inscrites à l'ordre du jour du conseil des ministres. À ce titre, il vérifie la complétude des dossiers, le respect des procédures applicables ainsi que l'accomplissement des consultations et formalités requises avant délibération en conseil des ministres. Cette mission participe à la sécurisation juridique de la procédure décisionnelle gouvernementale.

En 2025, le cabinet a assuré la préparation des 41 conseils des ministres.

Ces réunions ont donné lieu à l'examen des textes inscrits en partie « A » de l'ordre du jour, dont la répartition figure dans le tableau ci-après.

Type de texte	Nombre présenté en conseil des ministres en 2025
Décret (hors attribution d'un ministre)	29
Loi	21
Convention internationale (dont article 53 de la Constitution)	17
Lettre rectificative	1
Ordonnance	15
Loi de ratification d'une ordonnance	14

Le cabinet assure également l'instruction et la coordination des nominations inscrites en partie « B » du conseil des ministres. En 2025, il a ainsi supervisé **305 nominations individuelles**.

Enfin, le cabinet coordonne la préparation des communications présentées en partie « C » de l'ordre du jour du conseil des ministres ainsi que leur diffusion à l'issue de la réunion. **28 communications** ont été présentées par des membres du Gouvernement en 2025.

4. La supervision des services du Premier ministre et autres comités interministériels

Le cabinet de la secrétaire générale du Gouvernement accompagne cette dernière dans la direction de l'ensemble des services rattachés au Premier ministre et met en œuvre des **orientations relatives à la modernisation et à la transformation de l'administration**.

Au titre de ses fonctions de responsable des programmes budgétaires n° 129 « coordination du travail gouvernemental » et n° 308 « protection des droits et libertés », son cabinet l'assiste dans ses fonctions de présidente et participe notamment à la préparation et au suivi des comités de pilotage budgétaire, en veillant à la cohérence des orientations arrêtées et à la bonne articulation des priorités portées par les services concernés. Le cabinet de la secrétaire générale du Gouvernement l'assiste également dans ses autres fonctions de coordination interministérielle. Il contribue ainsi à la préparation et au suivi des travaux des instances qu'elle préside ou coprécide, parmi lesquelles :

- le comité des directeurs des services du Premier ministre ;
- le comité stratégique des systèmes d'information des services du Premier ministre ;
- le comité des secrétaires généraux des ministères ;
- le comité thématique de suivi de la transition écologique, conjointement avec le Commissariat général au développement durable (CGDD).

Enfin, le cabinet contribue à l'annexe au projet de loi de finances (dite « jaune budgétaire ») portant sur les personnels affectés dans les cabinets ministériels, visant à rendre compte au Parlement de la composition des cabinets ministériels et de la rémunération des collaborateurs. À ce titre, il organise, en lien avec la direction du budget (DB), la collecte des informations nécessaires à l'élaboration des dossiers, en sollicitant l'ensemble des cabinets ministériels et des services administratifs compétents, tout en veillant à la cohérence et à l'exhaustivité des données transmises.

5. L'appui de l'exécutif dans les rapports entre institutions publiques

Le cabinet de la secrétaire générale du Gouvernement coordonne les **relations du Gouvernement avec plusieurs institutions publiques et organismes consultatifs**, en veillant au suivi des procédures, à la bonne circulation de l'information et à l'articulation des travaux entre les services de l'État. Ainsi, le cabinet assure le secrétariat et le suivi des missions parlementaires confiées par le Premier ministre, conformément à [l'article LO 144](#) du code électoral, ainsi que celui des missions thématiques confiées par un ministre à une personnalité qualifiée.

En 2025, 12 nouvelles missions parlementaires et 64 missions thématiques ont été créées.

Le cabinet joue le rôle d'interface entre la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et le Gouvernement, d'une part, en transmettant aux ministères concernés les avis de la Commission les concernant, et d'autre part, en notifiant à la Commission les suites données par les ministères auxdits avis.

Enfin, le cabinet a débuté le processus de renouvellement du Conseil économique, social et environnemental (CESE) fin 2025, en vue de l'organisation de la nouvelle mandature 2026-2031 débutant à compter d'avril 2026. Il assure le secrétariat de cette procédure, participe à la préparation de l'actualisation des textes réglementaires, en lien avec le pôle du SGG chargé de la gestion des mandats, afin de garantir la prise en compte de la diversité des associations et des corps sociaux appelés à siéger au CESE.



IV.

La coordination du travail gouvernemental

Statistiques des réunions et comités tenus à Matignon (1979 à 2025)

Année	Réunions interministérielles	Comités interministériels	Réunions de ministres	Autres réunions (CID, etc.)	Totaux
1979	1 001	21	54	-	1 076
1980	1 070	20	39	-	1 129
1981	1 147	21	57	-	1 225
1982	1 855	22	112	-	1 989
1983	1 500	26	43	-	1 569
1984	1 356	12	39	-	1 407
1985	1 311	13	11	-	1 335
1986	981	12	63	-	1 056
1987	1 008	8	46	14	1 076
1988	851	8	16	16	891
1989	1 066	13	25	28	1 132
1990	1 149	17	24	38	1 228
1991	1 131	13	23	26	1 193
1992	1 290	7	16	34	1 347
1993	1 285	13	89	26	1 413
1994	1 669	14	105	20	1 808
1995	1 295	25	24	12	1 356
1996	1 489	19	30	32	1 570
1997	1 268	5	34	22	1 329
1998	1 285	9	52	31	1 377
1999	1 072	8	49	31	1 160
2000	1 450	9	47	51	1 557
2001	1 270	4	32	28	1 334
2002	1 144	5	34	17	1 200
2003	1 780	11	29	20	1 840



Année	Réunions interministérielles	Comités interministériels	Réunions de ministres	Autres réunions (CID, etc.)	Totaux
2004	1 416	11	16	13	1 456
2005	1 458	16	23	25	1 522
2006	1 635	24	20	7	1 686
2007	1 055	3	22	11	1 091
2008	1 419	16	12	6	1 453
2009	1 344	14	24	4	1 386
2010	1 437	6	14	2	1 459
2011	1 568	3	11	7	1 589
2012	1 128	3	16	6	1 153
2013	1 344	11	11	3	1 369
2014	839	1	18	4	862
2015	863	7	17	0	887
2016	900	4	14	0	918
2017	985	9	28	0	1 022
2018	1 514	15	51	0	1 580
2019	1 339	13	48	207	1 607
2020	1 161	7	50	186	1 404
2021	1 531	8	46	194	1 779
2022	944	3	11	200	1 158
2023	1 219	10	28	233	1 490
2024	689	3	1	149	842
2025	882	9	0	177	1 068

A light blue sketch of a city street scene. In the foreground, there's a fountain with water spraying upwards. Behind it, a large building with many windows and a flat roof. To the left, a street with parked cars and a building with a sign that says "HOTEL DE MATIGNON". The overall style is a loose, artistic line drawing.

V. L'activité normative

1. Le traitement des textes en vue de leur publication au *Journal officiel* de la République française (*JORF*) ou de leur enregistrement dans un recueil spécial

Textes publiés au <i>JORF</i>	2025
Nombre de textes transmis par le SGG au <i>JORF</i> (hors rectificatifs)	26 853
Nombre de rectificatifs	51
Publication par catégories (hors rectificatifs) :	
• textes législatifs (lois, ordonnances, décisions DC du Conseil constitutionnel)	116
• textes émanant de la présidence (HRU, décorations...)	83
• textes émanant du Gouvernement :	
• textes de nature réglementaires (textes généraux, conventions collectives, accords de la fonction publique, avis divers et de concours)	14 146
• textes individuels (mesures nominatives, naturalisations)	9 919
• textes n'émanant pas du Gouvernement (juridictions, AAI, établissements publics...)	2 598

Textes non publiés au <i>JORF</i>	2025
Les textes non publiés	68
Les ampliations délivrées	68
Les enregistrements au registre spécial ¹	142
Les enregistrements au registre des tirs au but ²	6

2. La participation à la préparation du conseil des ministres

Au cours des **50 conseils des ministres de l'année 2025** (1 annulé le 17 septembre 2025), dont cinq organisés un lundi (21/04 ; 28/04 ; 06/10 ; 10/11 ; 22/12), un le mardi (02/12), quatre un jeudi (13/02 ; 15/05 ; 12/06 et 19/06), et deux un vendredi (23/05 et 11/07), **132 textes ont été programmés** dont :

- 2 projets de loi constitutionnelle, 1 projet de loi organique, 1 lettre rectificative et 48 projets de loi (dont 19 textes relevant de l'article 53 de la Constitution ; 11 projets de loi de ratification d'ordonnances) ;
- 14 projets d'ordonnance (13 projets d'ordonnance pris sur le fondement de l'article 38 de la Constitution et 1 projet d'ordonnance pris sur le fondement de l'article 74) ;
- 66 projets de décret (dont 34 projets de décret d'attribution).

1. En application de l'article L. 861-1 du code de la sécurité intérieure.

2. En application de l'article R. 1521-5 du code de la défense.

La répartition des textes soumis à l'examen du conseil des ministres par ministère est la suivante :

PRM	26	INT	8	AGR	2
ECO	23	MEN	8	TRA	2
EAE	20	TRS	7	PME	2
MOM	11	SFH	5	VLO	2
CPP	10	MIC	4	SPO	2
ATD	9	TEC	4	APF	1
JUS	8	ARM	4	ESR	1

3. La procédure de déclassement et demandes d'avis consultatifs au Conseil d'État

Procédure de déclassement :

- 6 dossiers de saisine du Conseil constitutionnel visant à mettre en œuvre l'alinéa 2 de l'article 37 de la Constitution ont été traités en 2025.

Demandes d'avis consultatif au Conseil d'État :

- 22 demandes d'avis consultatif ont été adressées au Conseil d'État en 2025.

4. L'application des lois

Principaux chiffres 2024-2025 :

- Lois publiées :
 - 79 lois publiées en 2025 (48 en 2024) ;
 - 44 canevas rédigés en 2025 (20 en 2024) ;
- Ordonnances publiées :
 - 13 ordonnances publiées en 2025 (9 en 2024) ;
 - 11 canevas rédigés en 2025 (9 en 2024) ;
- Nombre de mesures d'application des lois traitées :
 - 477 mesures appelées par les lois publiées en 2025 (hors mesures hors compteur) (203 par les lois publiées en 2024) ;
 - 506 mesures appliquées en 2025 pour les lois des XV^e, XVI^e et XVII^e législatures (décrets et arrêtés confondus) (526 appliquées en 2024) ;

- Nombre de mesures d'application des ordonnances traitées :
 - 24 mesures appelées par les ordonnances publiées en 2025 (hors mesures hors compteur) (30 par les ordonnances publiées en 2024) ;
 - 63 mesures appliquées en 2025 pour les ordonnances des XVI^e et XVII^e législatures (65 appliquées en 2024) ;
- Nombre de mesures d'habilitation : 43 mesures d'habilitation relevant de l'article 38 de la Constitution en 2025 (contre 35 en 2024) ;
- 9 projets de loi de ratification suivis en 2025 (9 en 2024) ;
- Exercices annuels conduits en 2025 :
 - 2 comités interministériels de l'application des lois (CIAL) les 20 mars et 20 novembre 2025 ;
 - 1 audition du ministre des relations avec le Parlement et de la secrétaire générale du Gouvernement au Sénat le 11 juin 2025 ;
 - 2 bilans semestriels au 30 juin et au 31 décembre 2025 (récurrence annuelle) ;
- 34 réunions interministérielles d'application des lois en 2025 (33 en 2024, dont 14 de programmation et 19 de suivi) :
 - 9 RIM de programmation ;
 - 25 RIM de suivi.

En 2025, la mission de pilotage de l'activité normative (PAN) a en outre mis en place de nouveaux outils de suivi de l'application des lois :

- des feuilles de route mensuelles, qui sont envoyées aux directeurs de cabinets ministériels et aux correspondants de l'application des lois ;
- un suivi de l'application des lois par direction d'administration centrale ;
- un suivi des ordonnances à ratifier afin d'identifier, dans les projets de loi en cours, lesquels pourraient porter ces dispositions de ratification ;
- des échanges plus réguliers avec le Sénat sur le suivi de l'application des lois ;
- un suivi des contentieux sur l'application des lois ;
- un suivi des notifications à la Commission européenne et des transpositions européennes pour l'application des lois.



5. Les relations avec le Parlement

Questions écrites (QE)	2025
QE Sénat publiées au JORF	4 474
QE AN publiées au JORF	9 096
QE traitées par les services du Premier ministre	69 QE publiées 2025

Rapports transmis au Parlement	2025
Article 67 de la Constitution	31
« PIA, contre-expertise »	14
Autres rapports	5
Hors Solon	2 (confidentiels)

Nombre de lois promulguées :

- Projets de loi : 13
- Propositions de loi : 49
- Article 53 de la Constitution (traités ou accords internationaux) : 17

Débats en vertu de l'article 50-1 de la Constitution en 2025 :

Date	Objet	Premier ministre
17 décembre 2025	Lutte contre le narcotrafic et la criminalité organisée	Sébastien Lecornu
10 décembre 2025	Stratégie de défense nationale, les moyens supplémentaires et les efforts industriels à engager	Sébastien Lecornu
14 octobre 2025	Déclaration	Sébastien Lecornu
25 juin 2025	Déclaration sur la situation au Proche et Moyen-Orient	Sébastien Lecornu
28 avril 2025	Déclaration sur la souveraineté énergétique de la France	Sébastien Lecornu
3 mars 2025	Déclaration sur la situation en Ukraine et la sécurité en Europe	Sébastien Lecornu
14 janvier 2025	Déclaration	Sébastien Lecornu

6. Le suivi des nominations au sein des établissements publics et des autorités administratives ou institutions indépendantes

Placé sous l'autorité de la conseillère juridique auprès du directeur, le pôle « gestion des mandats » assure le suivi des nominations de dirigeants et des membres des organes délibérants des établissements publics, des groupements d'intérêt public et des sociétés à participation publique. Il est également chargé du suivi des nominations des membres des autorités administratives indépendantes et des institutions indépendantes.

A ce titre, les actes de nomination - décrets, arrêtés et décisions - au sein de ces organismes sont soumis à un contrôle juridique et légistique préalablement à leur publication au *Journal officiel*. A ce titre, sont en particulier analysés le respect des conditions de nomination des personnes (limite d'âge, conditions d'ancienneté et de statut, incompatibilités, durée des mandats, etc.), la régularité de la procédure de nomination (auditions parlementaires, etc.), ainsi que l'application des règles de parité.

En 2025, 605 actes de nomination ont été examinés par le pôle, soit une moyenne mensuelle de 50 textes – ce qui représente une légère baisse par rapport aux années précédentes.

Pour l'exercice de ses missions, le pôle a déployé l'**application « Mandats »**, qui est actualisée très régulièrement et qui recense, pour **405 organismes publics** :

- les règles applicables, qu'il s'agisse de dispositions transversales ou de dispositions spécifiques pour chaque organisme ;
- la composition des organes délibérants, avec le détail des mandats en cours, leurs échéances et l'historique des mandats antérieurs.

Une **mission de conseil** en matière de nomination est également assurée tant auprès des ministères chargés de rédiger les actes de nomination, qu'au sein du SGG.

Pour exercer ses missions, le pôle s'appuie notamment sur la doctrine interne du SGG, qu'il consigne et enrichit au fil des arbitrages rendus.



VI.

Les relations avec la CNIL

Dans le cadre de ses missions, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est saisie, notamment, de demandes d'avis sur des projets de texte relatifs à la protection des données à caractère personnel ou au traitement de telles données.

Un **commissaire du Gouvernement** est désigné par le Premier ministre pour siéger auprès de la Commission, en vertu de [l'article 17](#) de la loi du 6 janvier 1978. A ce titre, il assiste à toutes les délibérations de la commission réunie en formation plénière.

En 2025, la CNIL a été saisie de 92 demandes d'avis sur des projets de textes législatifs (10 lois et 1 ordonnance) et réglementaires (65 décrets et 16 arrêtés).

Dans leur très grande majorité, les saisines de la CNIL revêtaient un caractère obligatoire.

Nature du projet	Nombre de projet	Répartition	Nombre d'avis obligatoire	Nombre d'avis facultatif
Loi	10	11%	8	2
Ordonnance	1	1%	1	0
Décret	65	71%	65	0
Arrêté	16	17%	13	3
Total	92	100%	87	5

En moyenne, la Commission délibère 3,5 fois par mois (essentiellement le jeudi matin).

Sur l'année 2025, près de 3 textes du Gouvernement ont été examinés par séance.

Les saisines répondent à des principes et des modalités définis par le [règlement \(UE\) 2016/679](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, par la [loi n° 78-17](#) du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et par le [décret n° 2019-536](#) du 29 mai 2019 pris pour son application.

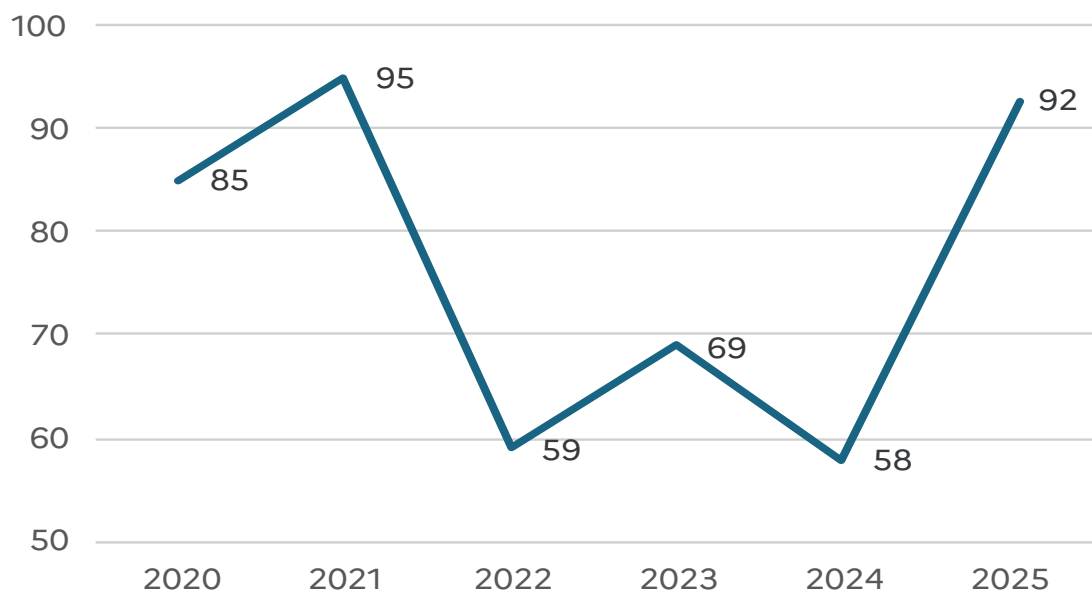
Parmi ces 92 saisines :

- 64 sont fondées sur l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 (saisine lorsqu'un décret ou une loi concerne la protection des données à caractère personnel), soit près de 7 saisines sur 10 ;

- 22 sont réalisées sur le fondement de l'article 31 de la loi de 1978 (traitements de données relatifs à la matière pénale, à la sécurité publique ou qui intéressent la sûreté de l'État) ;
- 2 sont fondées sur l'article 32 (biométrie utilisée dans le cadre des prérogatives de puissance publique de l'État) ;
- 2 sont fondées l'article 30 (autorisation à traiter le numéro d'inscription des personnes - NIR) ;
- 1 est effectuée au titre du RGPD (traitement pris sur le fondement d'une mesure législative) ;
- 1 est fondée sur une disposition spéciale (absence de fondement de la loi de 1978 ou du RGPD).

Le volume de saisine de 2025 est supérieur à la moyenne des saisines réalisées depuis 2020.

Nombre de saisines

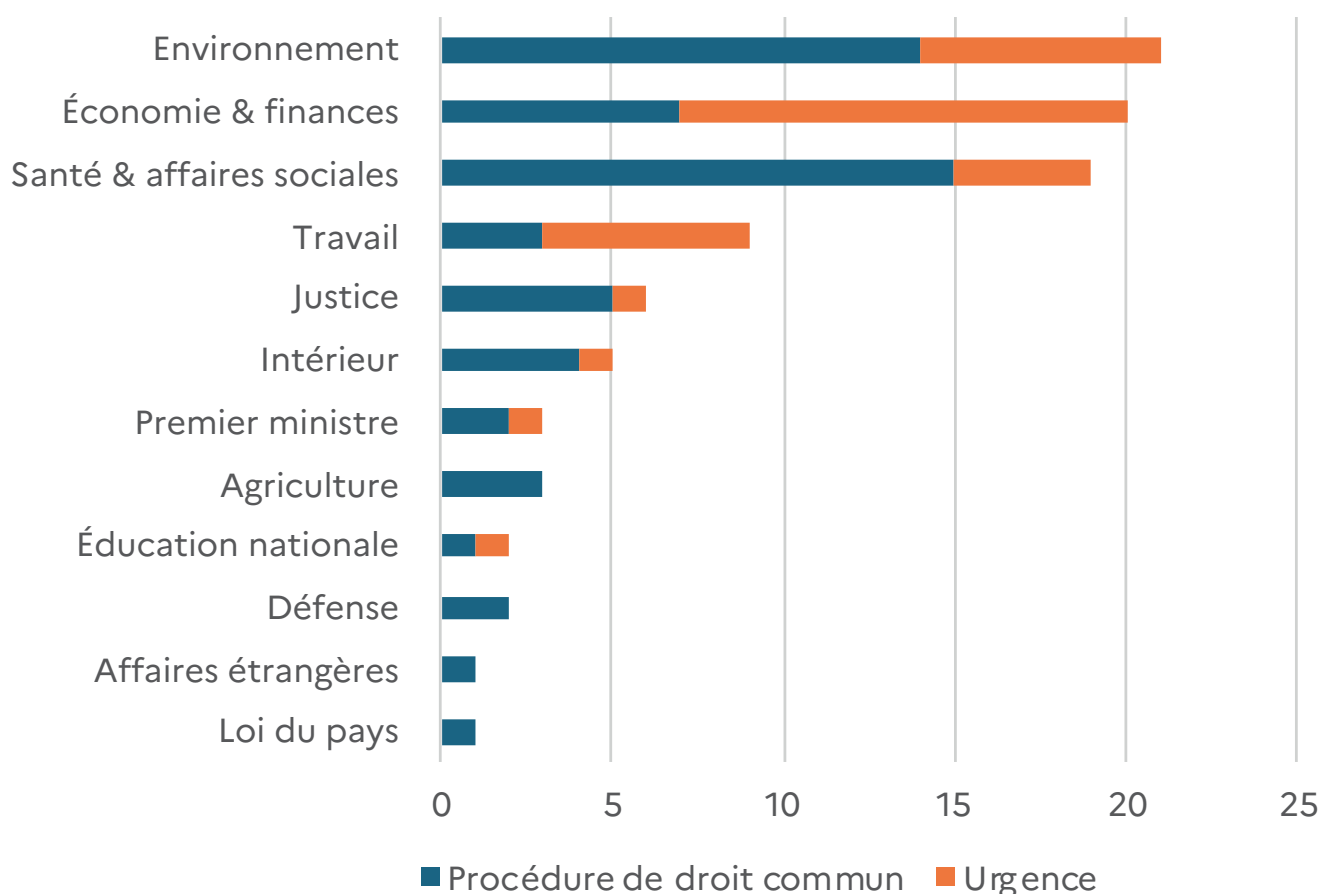


La Commission se prononce en principe dans les deux mois à compter de la date de réception des demandes d'avis, à l'exception de celles fondées sur les modalités de [l'article 34](#) de la loi du 6 janvier 1978 (délai d'instruction de 8 semaines pour les saisines sur le fondement des articles [31](#) et [32](#) de la loi du 6 janvier 1978). Le délai de droit commun de deux mois peut être ramené à un mois, en cas d'urgence.

Le délai d'instruction par la Commission, en 2025, est de 2 mois et 16 jours.

En 2025, près de 4 saisines sur 10 ont fait l'objet d'une procédure d'urgence.

Nombre de saisines et saisines en urgence par ministère



A l'issue des délibérations de la Commission, le pôle des commissaires du Gouvernement auprès de la CNIL suit, en tant que commissaires du Gouvernement, les projets de décret dans le cadre de leur examen par le Conseil d'État. En 2025, **parmi les 65 décrets sur lesquels s'est prononcée la Commission, 51 relevaient du décret en Conseil d'État** (14 décrets simples).

Le pôle s'assure, enfin, des conditions de publication de l'ensemble des textes. Sur cette même année, **près de 6 textes sur 10 ont nécessité la publication conjointe de l'avis de la CNIL et du texte y afférent au JORF**.





VII.

La préservation
de la qualité
du droit

1. Le secteur de l'évaluation préalable et des procédures consultatives

1.1. L'évaluation préalable

L'année 2025 a été marquée par deux chantiers d'importance : **la refonte des dispositifs d'évaluation préalable dans un document unique, et la conception et la mise en ligne d'un site internet du SGG appelé EXTRAQUAL** destiné aux rédacteurs juridiques des ministères.

La [circulaire du Premier ministre du 1^{er} septembre 2025](#), préparée par le département de la qualité du droit (DQD), opère ainsi la fusion et l'actualisation, dans un document unique, des dispositifs d'évaluation préalable et de lutte contre l'inflation normative existants. Elle a permis d'abroger six circulaires dont la plus ancienne datait de 2011. Les ministères disposent dorénavant d'un outil juridique et méthodologique complet pour l'élaboration des études et des fiches d'impact.

Elle intègre par ailleurs deux nouveautés :

- Le **renforcement des attentes en matière d'évaluation environnementale** des projets de loi, qui prévoit une procédure d'évaluation plus exigeante pour les projets de loi susceptibles d'avoir un impact environnemental significatif ;
- **L'intégration dans l'évaluation préalable des projets de loi d'une analyse d'impact spécifique aux espaces frontaliers** lorsque cela est pertinent, pour tenir compte du haut niveau d'intégration économique et sociale de ces territoires avec le pays voisin, avec lequel les échanges sont quotidiens et les effets de bord des réformes nationales potentiellement nombreux.

Le **site internet EXTRAQUAL**, accessible aux agents publics via le dispositif ProConnect, a été entièrement conçu par le DQD avec le soutien de la DINUM sur son outil Sites-faciles et ouvert en juin 2025.

Son contenu, élaboré par le DQD, le DAN et le service de documentation est constitué d'outils méthodologiques destinés à accompagner les agents dans la mise en œuvre de certains processus tels que la rédaction des normes et des études d'impact, les procédures de signature et de publication ou encore la publication de circulaires sur Légifrance.

Il propose des informations juridiques et méthodologiques relatives aux consultations (saisine du CNEN, référencement des consultations ouvertes au public, consultations des collectivités d'outre-mer) et met à disposition des guides tel que celui relatif à l'application des lois.

Enfin, il présente les travaux de codification, les calendriers parlementaires ainsi que des informations relatives aux commissions administratives.

A. Les études d'impact

L'année 2025 a montré une **reprise de l'activité législative** à un niveau comparable à celui observé en 2023.

	2023	2024	2025
Etudes d'impact des projets de loi ordinaires	18	7	20
Etudes d'impact des projets de loi de ratification non sèche	2	0	2
Etudes d'impact des projets de loi pris sur le fondement de l'article 53 de la Constitution	16	22	19

B. Les fiches d'impacts

La relecture des fiches d'impact relatives aux textes réglementaires aux fins de publication sur Légifrance a connu une baisse significative faute de moyens à y consacrer. Leur publication n'étant pas obligatoire, cette mission constitue la variable d'ajustement du secteur de l'évaluation préalable et des procédures consultatives, par rapport à ses missions prioritaires.

	2023	2024	2025
Fiches d'impact reçues	308	284	294
Fiches d'impact examinées	148	73	23
Fiches d'impact publiées	148	45	4

1.2. La simplification normative et administrative

C. Le « deux pour un » réglementaire

Trois décrets dont la fiche d'impact a pu être examinée ont été détectés comme relevant du dispositif de double compensation réglementaire. Deux d'entre eux ont bénéficié d'une dispense de compensation, et le troisième a fait l'objet d'une compensation.

D. Le suivi des commissions administratives : le « deux pour un » commissions et le pilotage du Jaune budgétaire « commissions »

Ces trois dernières années, les créations de commissions ont le plus souvent conduit à déroger au principe de la double compensation. Les ministères soulignent presque unanimement qu'ils ne parviennent plus à identifier

d'instances pouvant être supprimées à court ou moyen terme. Ainsi, sur les **cinq commissions créées en 2025 et relevant du Jaune budgétaire**, aucune n'a fait l'objet d'une compensation. Il semble que le nombre de commissions référencées depuis le Jaune 2022 soit une sorte de plancher que seules des dispositions législatives pourraient diminuer en supprimant des commissions qui relèvent de la loi.

Par ailleurs, l'absence de recensement dans le Jaune par leur ministère de tutelle de plusieurs instances créées antérieurement à 2024 alors qu'elles en remplissaient les conditions de rattachement a conduit à l'introduction dans le Jaune de trois commissions en régularisation.

	PLF 2022	PLF 2023	PLF 2024	PLF 2025	PLF 2026
Fiches d'impact reçues	317	314	313	317	318

E. L'encadrement de la publication des circulaires sur Légifrance

	2023	2024	2025
Nombre de circulaires déposées sur SOLON ³ pour une publication sur Légifrance	127	89	82
Nombre de circulaires publiées sur Légifrance	65	49	52
Nombre de circulaires écartées en application du CRPA et de la circulaire du Premier ministre du 25 juin 2019	62	43	30

1.3. La gestion des procédures consultatives

F. Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

La cheffe du secteur de l'évaluation et un chargé d'évaluation représentent le Premier ministre au CNEN. Le SGG est en outre chargé de la saisine du CNEN pour les textes inscrits à l'ordre du jour du conseil des ministres et pour les saisines en procédure accélérée.

En 2025, 205 textes (dont 9 PJJ) ont été examinés par le CNEN, dont 46 ont fait l'objet d'un report ou d'une seconde délibération, soit 251 textes inscrits à l'ordre du jour d'une séance (258 en 2024).

Le SGG a effectué 7 saisines en urgence (dont 3 pour des PJJ) et 5 saisines en extrême urgence (dont 1 pour des PJJ), soit 5% des textes inscrits à l'ordre du jour d'une séance ou 17% des textes examinés. Le Gouvernement est allé au-

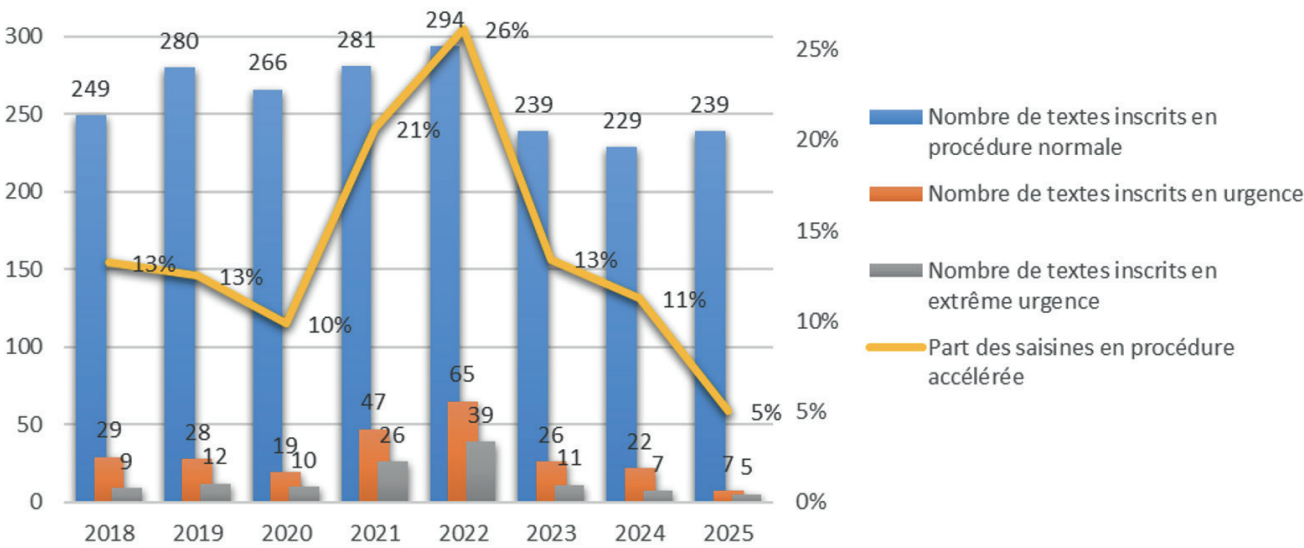
3. Comprenant également les circulaires du Premier ministre diffusées par le secrétariat du cabinet de la SGG.

delà des objectifs de réduction des saisines en procédure accélérée fixés dans le cadre de la charte de simplification signée avec le Sénat le 16 mars 2023.

Sur l'ensemble des textes examinés en 2025, 13% ont recueilli un avis défavorable, souvent au motif d'une absence de concertation préalable avec les associations d'élus ou d'un impact financier important sur les collectivités territoriales (proportion stable par rapport à 2024).

Année	Nb de textes inscrits à l'ODJ du CNEN	Dont reports et avis défavorables	Total textes examinés par le CNEN (hors reports et avis défavorables)	Nb de textes inscrits en procédure normale	Nb de textes inscrits en urgence	Nb de textes inscrits en extrême urgence	Total saisines en procédure accélérée	Part des saisines accélérées (par rapport au nb textes inscrits)
2018	287	18	269	249	29	9	38	13%
2019	320	29	291	280	28	12	40	13%
2020	295	25	268	266	19	10	29	10%
2021	354	48	306	281	47	26	73	21%
2022	398	58	340	294	65	39	104	26%
2023	276	35	237	239	26	11	37	13%
2024	258	36	222	229	22	7	29	11%
2025	251	44	205	239	7	5	12	5%

Suivi des saisines du CNEN - Période de 2018 à 2025



G. Les consultations ouvertes au public

	2023	2024	2025
Nombre de demandes de référencement de consultation sur Vie-publique	158	113	140
Nombre de demandes de référencement de synthèse sur Vie-publique	7	4	2

H. Le Conseil économique social et environnemental (CESE)

En application des articles 69, alinéa 1^{er}, et 70 de la Constitution, précisés par [l'article 2](#) de la loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental (CESE), la consultation du CESE par le Gouvernement est obligatoire pour les projets de loi de plan et de programmation à caractère économique, social ou environnemental. La gestion de ces saisines relève du secteur de l'évaluation préalable et des procédures consultatives.

	2023	2024	2025
Nombre de projets de loi dont tout ou partie des dispositions ont été transmises pour avis au CESE	2	0	1

1.4. La formation à l'évaluation préalable des textes normatifs

Le secteur anime des sessions de formation à l'évaluation préalable au profit des rédacteurs exerçant leurs fonctions en administration centrale. Ces formations sont organisées par l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE).

La publication de la [circulaire du 1^{er} septembre 2025](#) relative à l'évaluation préalable des textes normatifs et à la maîtrise du flux réglementaire a mis en évidence la nécessité d'intensifier les actions de sensibilisation auprès des ministères. Le DQD a donc renforcé le dispositif de formation existant en proposant aux ministères l'organisation de séances de sensibilisation d'une durée de deux heures.

Ces actions, proposées à titre gratuit, ont permis d'augmenter significativement le nombre de directions bénéficiaires et d'agents formés :

	2023	2024	2025
Nombre de sessions de formation IGPDE	3	4	3
Nombre de séances de sensibilisation	-	-	5
Nombre d'agents formés	39	39	94

Afin de privilégier la formation continue des agents publics, le DQD ne dispense plus, depuis le 1^{er} janvier 2025, de formation à l'évaluation préalable au sein des instituts régionaux d'administration (IRA).

1.5. Les relations internationales

La cheffe du DQD représente la France à l'OCDE au sein du Comité de la politique de la réglementation (RPC). Elle est assistée dans cette mission par son adjointe et deux chargés d'évaluation, qui réalisent des comparaisons internationales, des statistiques et préparent des notes d'aide à la décision et des projets de notes des autorités françaises (NAF).

En 2025, le DQD a participé à deux sessions plénières du RPC qui ont été l'occasion d'exposer les travaux en cours en matière d'évaluation des impacts transfrontaliers franco-allemand et deux réunions avec le SGAE et avec le nouvel ambassadeur représentant la France à l'OCDE sur la coordination des chaises françaises de l'OCDE dans le contexte de blocage des États-Unis dans le renouvellement du mandat des comités.

2. La mission légistique et la formation

2.1. L'actualisation du guide de légistique

L'actualisation de la troisième édition commencée en 2018 s'est traduite par la mise en ligne de :

- 5 fiches en 2023 ;
- 52 fiches en 2024 ;
- 41 fiches en 2025.

La nouvelle édition comporte **100 fiches** contre 101 dans l'édition précédente. L'annexe relative aux principales règles typographiques de présentation des textes normatifs a été mise en ligne début 2026.

2.2. La formation à la légistique

Treize interventions d'une durée globale de **61 heures 30** y ont été dédiées. Elles ont bénéficié à **413 agents publics**, au sein du SGG comme auprès des IRA et de l'INSP.

3. Le secrétariat des commissions relevant du SGG

3.1. La commission supérieure de codification (CSC)

La Commission supérieure de codification (CSC), créée par le [décret n° 89-647](#) du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification, est chargée de programmer les travaux de codification, fixer la méthodologie pour l'élaboration des codes, et coordonner les groupes de travail responsables des projets de codes. Elle rend un avis sur les projets de nouveaux codes et peut être saisie par le gouvernement des projets de refonte de codes existants. Son secrétariat est assuré par la cheffe du DQD.

	2023	2024	2025
Nombre de séances plénières	8	13	12
Nombre d'avis rendus	11	21	14

Le travail de la CSC en 2025 a principalement porté sur les codes suivants :

- Refonte du code de procédure pénale ;
- Refonte du code des douanes ;
- Elaboration du code des impositions sur les biens et les services ;
- Elaboration de la partie réglementaire du code général de la fonction publique.

3.2. La commission prévue par [l'article 25](#) de la Constitution

Cette commission indépendante est chargée de rendre un avis sur les projets ou propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs. Elle a été complétée en 2025 avec la nomination d'un nouveau président et la désignation des membres dont le poste était resté vacant. Le Premier ministre l'a installée dans sa nouvelle composition en juillet 2025. Depuis, la commission se prépare pour être en capacité d'exercer ses compétences le moment venu, si le Gouvernement ou le Parlement la saisit d'un projet. Pour ce faire, elle a auditionné en 2025 le directeur général de l'INSEE et le secrétaire général du ministère de l'Intérieur. Son secrétariat est assuré par la cheffe du DQD.

4. L'activité contentieuse

4.1. Le contentieux constitutionnel

Au cours de l'exercice 2025, le secrétariat général du Gouvernement (SGG) a présenté les observations du Gouvernement dans les **23 recours** portant sur le contrôle de constitutionnalité *a priori* (**18** recours portant sur des lois ordinaires et **5** sur des lois organiques).

Il a également produit des observations écrites dans les **56 questions prioritaires de constitutionnalité** dont a été saisi le Conseil constitutionnel et a assuré oralement la défense de la position du Gouvernement au cours des **34 audiences publiques** tenus par le Conseil constitutionnel sur ces affaires.

4.2. Le contentieux administratif

Sur le plan contentieux, l'année 2025 a été marquée également par une augmentation significative des requêtes reçues toutes juridictions administratives confondues : **941** en 2025 contre **802** en 2024, soit une augmentation de **17 %**.

Dans ces contentieux, le SGG a suivi **52** dossiers et a produit **13** mémoires devant le Conseil d'État. Il a également produit 2 mémoires devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel (TA/CAA).

A. Bilan 2025 du contentieux administratif

La répartition des requêtes reçues en 2025 selon les juridictions est la suivante :

- **368** requêtes devant le Conseil d'État, dont 21 dossiers de référés ;
- **421** requêtes devant les TA/CAA, dont 10 dossiers de référés.

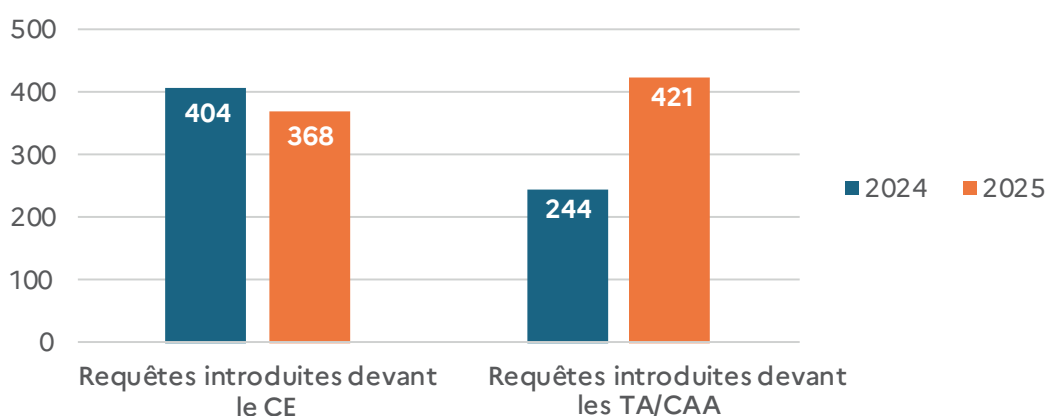
Répartition des requêtes en 2025 selon les juridictions



Par rapport à 2024, l'année 2025 se caractérise par une augmentation globale du nombre de requêtes reçues, avec une légère diminution des requêtes transmises par le Conseil d'État et une explosion des requêtes transmises par les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, liée majoritairement au contentieux indemnitaire de la covid-19 :

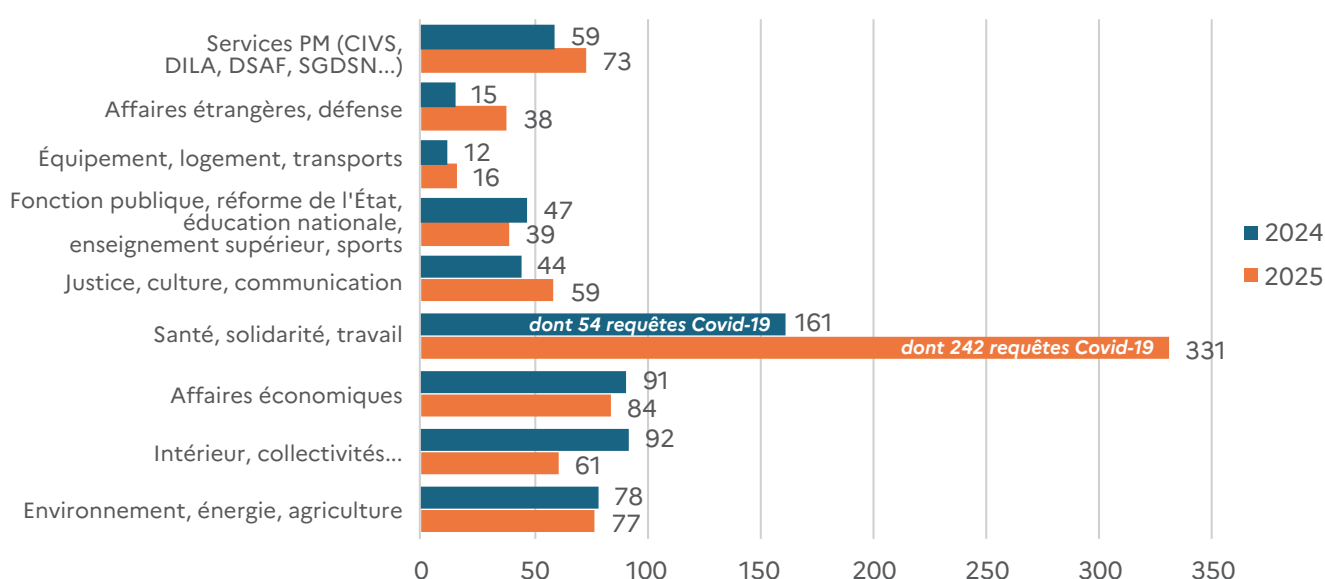
- **- 8,91 %** devant le Conseil d'État ;
- **+ 72,54 %** devant les TA/CAA.

Évolution du nombre de requêtes reçues par juridictions

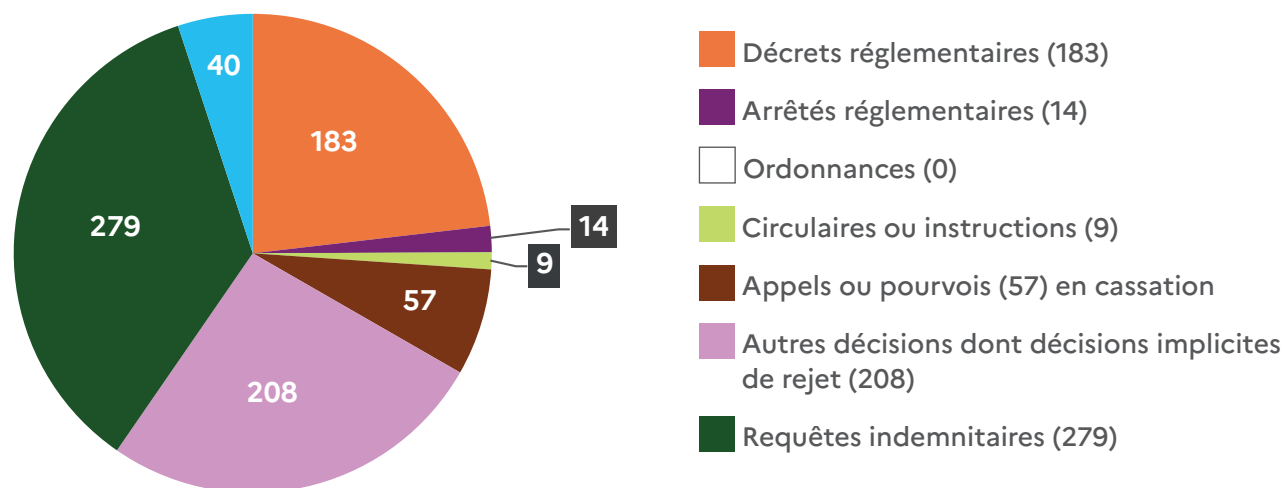


Cette forte augmentation des contentieux indemnitaires liés à la covid-19 se retrouve dans la répartition des contentieux par pôle de chargés de mission ainsi que dans la répartition des contentieux selon la nature de l'acte :

Répartition des contentieux administratifs par pôle de chargés de mission et SPM



Répartition par nature d'actes attaqués

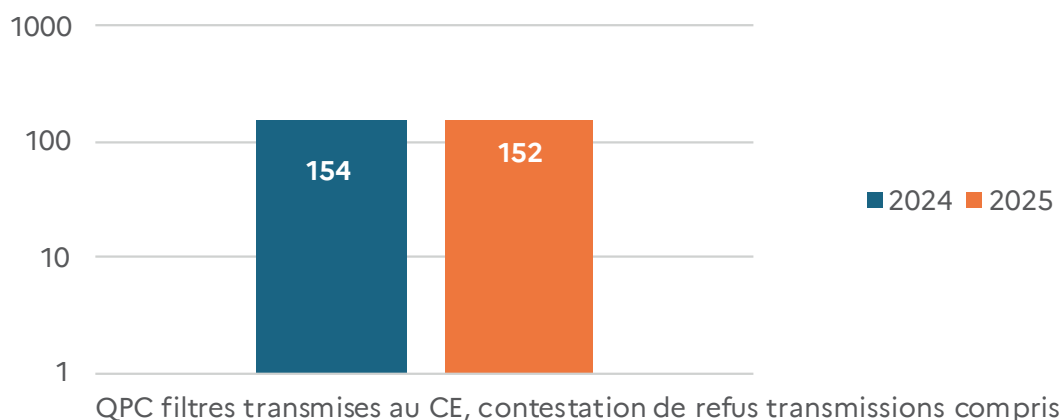


En 2025, le secteur des affaires contentieuses a été destinataire de **308 décisions rendues par le Conseil d'État**. Parmi ces décisions, **10** dossiers concernent des annulations d'actes publiés au *Journal officiel* et **1** refus implicite de prendre un décret d'application de la loi.

B. Bilan 2025 des questions prioritaires de constitutionnalité devant le Conseil d'État

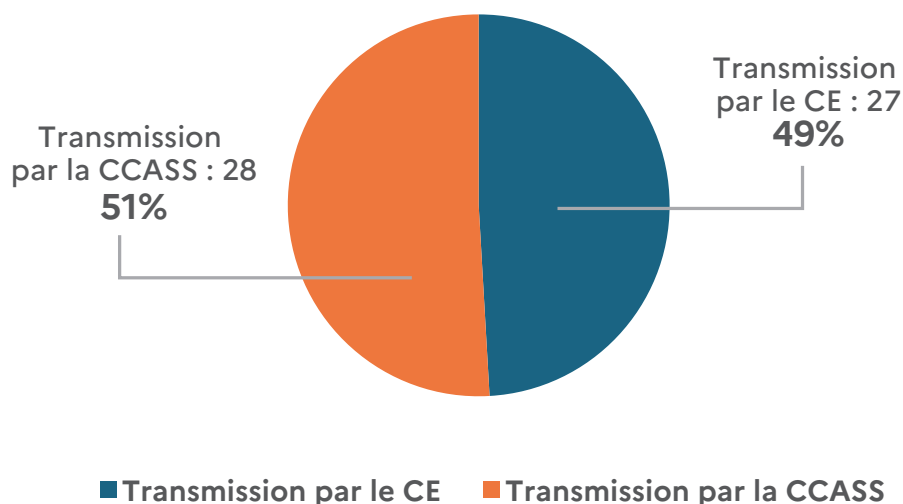
Le nombre de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) reçues en 2025 (**152**) est relativement stable par rapport à 2024 (**154**).

Évolution des QPC filtres transmises au Conseil d'État



Sur les **56 QPC renvoyées au Conseil constitutionnel** en 2025, il y a quasiment autant de décisions émanant du Conseil d'État (**27**) que de la Cour de cassation (**28**), avec un léger avantage pour cette dernière (+ 1).

Total des dossiers QPC transmis au Conseil constitutionnel en 2025 : 56



C. Focus sur quelques affaires emblématiques de 2025

1. Par une [décision du 29 janvier 2025](#), le Conseil d'État s'est pour la première fois prononcé au fond sur la légalité d'un décret portant annulation de crédits en application de l'article 14 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Le Conseil d'État a notamment jugé que ce décret avait été pris conformément aux exigences de la LOLF et n'empiétait pas sur les droits du Parlement qui avait voté les crédits.
2. Le Conseil d'État, saisi pour la première fois d'une mesure de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures prise sur le fondement du nouveau [règlement \(UE\) 2024/1717](#) du 13 juin 2024, a jugé conforme à ce nouveau « code frontières Schengen » la décision du Premier ministre de rétablir les contrôles aux frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie et l'Espagne ainsi qu'aux frontières aériennes et maritimes, pour la période allant du 1er novembre 2024 au 30 avril 2025 ([décision du 7 mars 2025](#)).
3. Plusieurs décisions contentieuses ont été relatives à la Nouvelle-Calédonie.

A d'abord été contestée la décision du Premier ministre du 14 mai 2025 de bloquer l'application « Tik-Tok » en Nouvelle-Calédonie pendant les émeutes. Après que la demande suspension de cette décision a été [rejetée par le juge des référés](#) en 2024, le Conseil d'État, par une [décision](#)

[d'Assemblée du 1^{er} avril 2025](#), a validé le recours à la théorie des circonstances exceptionnelles sur laquelle s'était fondé le SGG en défense, sans qu'y fasse obstacle la déclaration postérieure de l'état d'urgence en application de la loi de 1955. Il a toutefois annulé la décision du Premier ministre en jugeant que l'interruption complète d'un service de communication au public en ligne ne pouvait être décidée qu'à titre provisoire et lorsqu'il n'existe pas de mesures alternatives moins attentatoires et qu'elle n'excède pas la durée requise pour rechercher et mettre en œuvre de telles mesures.

Deux autres contentieux ont porté sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. En premier lieu, le Conseil d'État a jugé que la décision de publier au Journal officiel de la République française le document intitulé « Accord de Bougival » relatif à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie était indissociable de la décision du Gouvernement de déposer au Parlement un projet de loi de révision constitutionnelle y faisant référence ([décisions du 26 novembre 2025](#)) et échappait, par suite, à la compétence de la juridiction administrative. En second lieu, après que le [Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions de la loi organique du 19 mars 1999 organisant le gel du corps électoral en Nouvelle-Calédonie conformes à la Constitution](#), le Conseil d'État a refusé l'invitation qui lui était faite de faire prévaloir les normes internationales invoquée par l'association requérante (convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et pacte international relatif aux droits civils et politiques) sur les dispositions de la loi organique en litige, celles-ci ayant elles-mêmes valeur constitutionnelle ([décision du 5 décembre 2025](#)).

4. L'année 2025 a également été marquée par des décisions rendues par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État sur le régime des peines d'inéligibilités assorties de l'exécution provisoire, desquelles il ressort que contrairement aux élus des collectivités territoriales pour lesquels la peine d'inéligibilité avec exécution provisoire entraîne la démission d'office de leur mandat ([décisions du 25 juin 2025](#), [décision du 15 juillet 2025](#) [décision du 10 novembre 2025](#), Mme Le Pen, [décision du 5 décembre 2025](#)), la déchéance du mandat d'un représentant au Parlement national ([décision n° 2025-1129 QPC du 28 mars 2025](#)) ou européen ([décision du 17 octobre 2025](#)) par une condamnation à une peine d'inéligibilité ne peut résulter que d'une condamnation devenue définitive.
5. Le Conseil d'État a considéré que les décisions qu'il avait rendues dans l'affaire Grande Synthe, enjoignant le Gouvernement à respecter les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2030, pouvaient être considérées comme ayant été pleinement exécutées ([décision du 24 octobre 2025](#)).
6. Le Conseil d'État a enfin jugé que l'accord franco-britannique relatif à la prévention des traversées périlleuses de la Manche, signé les 29 et 30 juillet 2025 n'avait pas à être approuvé par le Parlement ([décisions du 30 décembre 2025](#)), comme l'avait estimé le Gouvernement.



VIII.

La conservation
du travail
interministériel

Le **service de documentation** a poursuivi sa mue en 2025 en consolidant le nouveau pôle en charge du traitement des archives des 16 chargés de mission.

Ce sont près de 15 000 documents qui ont été archivés dans la base documentaire interne.

Chaque jour, c'est plus d'un carton en moyenne qui a été versé aux Archives nationales et d'importants espaces de stockage de documents (141 m²) qui ont été restitués au début de l'année 2025.

Les projets informatiques ont occupé une place importante dans l'activité du service durant l'année passée : la refonte d'un nouvel intranet du SGG est un projet d'envergure qui a continué à mobiliser les équipes. Il en est de même du chantier de réorganisation de la bibliothèque du SGG qui devrait se concrétiser au cours de l'année 2026, ou encore de l'organisation de plusieurs événements qui auront rythmé la célébration des 90 ans du SGG : la diffusion du livret « [SGG, 90 ans d'histoire](#) » et de la nouvelle édition du fascicule « [Qu'est-ce que le SGG ?](#) », la réalisation d'une exposition d'objets historiques marquants et de kakémonos au sein de l'hôtel de Matignon, la nouvelle maquette du trombinoscope et de l'organigramme internes.

Le service de documentation a, par ailleurs, consolidé ses liens avec les centres de documentation extérieurs, notamment avec ceux du Conseil constitutionnel et du SGDSN, mais aussi avec le centre de documentation de la DSAF. Ces liens ont permis de davantage fluidifier l'échange d'informations et de ressources, mais également de partager la connaissance de nos fonds documentaires respectifs.

Enfin et du fait d'une actualité gouvernementale et parlementaire particulièrement soutenue, le service a encore davantage investi ses missions d'analyse et de recherche juridiques et documentaires, au profit tant des chargés de mission que de la direction du SGG et de son cabinet.

1. Le pôle « Archives »

Le **chantier de traitement des archives**, initié en avril 2025, a pour objectif de traiter l'ensemble du stock d'archives papiers conservé depuis plus de 50 ans dans une quarantaine d'armoires et dans 4 machines de type « kardex » (16 rayonnages chacune, représentant **près de 500 mètres linéaires (ml) de papiers au total**). Les thématiques abordées par ces archives étant particulièrement vastes, un plan de classement a été élaboré.

Par ailleurs, le pôle Archives a mené à terme **l'opération de traitement et de versement des reliquats de dossiers d'anciens chargés de mission**. Il a également réalisé, au cours du printemps 2025, une conséquente **campagne de collecte d'archives auprès des chargés de mission en poste**, conduisant à verser 28 ml (soit 93 cartons) à la Mission des archives après tri, numérisation, versement puis indexation dans l'application MEMORIM.



Des collections de dossiers et de comptes rendus (dénommés « bleus ») de RIM et de CID couvrant les années 2017, 2018 et 2019 ont également été traitées et versées, représentant 70 ml (233 cartons).

Au total, 326 cartons ont été versés à la Mission des archives auprès des services du Premier ministre au cours de l'année 2025.

En sus du **versement de près de 15 000 documents dans l'application MEMORIM** durant l'année 2025, le pôle Archives a participé aux **réflexions sur l'évolution technique de cette base documentaire**, son nettoyage et sa réorganisation.

Enfin, le pôle Archives a consacré un temps non négligeable à des **recherches archivistiques** dans les fonds physiques : 33 recherches ont été effectuées au cours de l'année 2025.

2. La conservation de la mémoire du travail gouvernemental

Plus d'un millier de dossiers de réunions interministérielles (RIM) et de concertations interministérielles dématérialisées (CID) représentant 3 848 documents (hors pièces-jointes diffusées aux ministères) ont été enregistrés, indexés et contrôlés par le service de documentation.

Afin d'engager et d'accompagner les **évolutions techniques de l'application MEMORIM**, des campagnes de tests visant à recenser d'éventuelles difficultés ont été réalisées. Ces opérations ont notamment permis de mieux appréhender l'interfaçage du nouvel outil interne de diffusion des documents de RIM (« RIM 3 ») avec MEMORIM.

3. Le pôle « Bibliothèque »

Dans le prolongement de l'année précédente, l'année 2025 a été l'occasion pour ce pôle de poursuivre le **chantier de réaménagement de la bibliothèque du SGG**. Ainsi, une partie de son fonds qui était jusqu'alors dispersée dans des caves, des armoires et les bureaux de certains agents, a été relocalisée au sein des deux pièces dédiées. Une première pièce est désormais consacrée aux manuels et aux recueils, tandis que la seconde accueille des collections de revues ainsi que des rapports.

A cette occasion, une **réorganisation substantielle de la présentation des fonds** a été conduite. De même, plusieurs collections de recueils (Lebon, Dalloz, Sirey, etc.) ont été remises à la disposition des agents au sein de la bibliothèque ou, à tout le moins, réagencées. En outre, le rangement des collections de périodiques (AJDA, Revue administrative, Pouvoirs...) a été optimisé afin d'accueillir diverses collections de rapports (rapports d'activités, rapports thématiques, etc.).

En outre, **les rapports conservés en réserve dans les caves de l'hôtel de Montalivet ont été réordonnés**, permettant ainsi de libérer plusieurs mètres linéaires de rayonnage en vue de futurs stockages documentaires.

Par ailleurs, la **collaboration du service de documentation avec les centres de documentation et bibliothèques extérieurs** a été particulièrement riche. Le service a ainsi participé à plusieurs réunions et formations organisées par le bureau de la politique documentaire de la DSAF et réunissant régulièrement l'ensemble des documentalistes des différentes entités des services du Premier ministre (DDD, CNIL, DSAF, SGDSN, SGG, etc.). De même, les relations avec les bibliothèques universitaires de Sciences Po et CUJAS demeurent précieuses.

Enfin, le pôle bibliothèque propose, au profit des nouveaux arrivants du SGG qui le désirent, **un temps de présentation des outils documentaires** (intranet, MEMORIM, presse, etc.) et du fonds disponible en bibliothèque. Il conduit, par ailleurs, une politique raisonnée d'achat de nouveaux ouvrages.

4. Le pôle « Légifrance »

Le pôle a maintenu son activité tout en engageant des projets de modernisation technique et éditoriale. Ces actions visent à améliorer l'accessibilité du droit pour les usagers et à renforcer la coopération avec les autres acteurs du service public.

En ce sens, après avoir engagé une concertation avec les équipes du site vie-publique, le pôle Légifrance a mis en place un système de liens hypertextes réciproques entre les dossiers législatifs et la rubrique « Panorama des lois » du site [vie-publique.fr](https://www.vie-publique.fr) : désormais, chaque dossier législatif disponible sur le site Légifrance inclut un lien vers l'article correspondant disponible sur vie-publique, et réciproquement.

Cette première étape précède un changement plus important : le **transfert des missions de mise en ligne et d'actualisation des dossiers législatifs** (147 mis en ligne en 2025 dont 32 dossiers de projets de lois, 101 dossiers de propositions de lois et 14 dossiers d'ordonnance), des études d'impact (34 publiées en 2025) **et des avis du Conseil d'État** (16 mis en ligne en 2025) assurées par le pôle Légifrance du SGG **vers la direction de l'information légale et administrative (DILA)**, et plus précisément vers la rédaction du site vie-publique. Cette dernière souhaite en effet renforcer son assise auprès des professionnels du droit. Ce transfert devrait être effectif au deuxième trimestre 2026.

Dans l'attente de cette réorganisation, le pôle Légifrance a maintenu son activité et assuré la publication et la mise à jour des informations suivantes :

- Echéanciers d'application des lois (35 mis en ligne 2025) ;
- Fiches d'impact des ordonnances, décrets et arrêtés (14 publiées en 2025) ;

- Tableaux et chronologies des dates communes d'entrée en vigueur des textes réglementaires concernant les entreprises ;
- Directives (27 en 2025) et règlements européens, et textes de transposition ;
- Tables de concordance ;
- Bilans semestriels ;
- Indicateurs de suivi de l'activité normative (bilan annuel).

Par ailleurs, le pôle Légifrance a réinvesti le sujet de la **diffusion du droit de l'Union européenne** (UE) en enrichissant substantiellement la diversité des contenus qu'il publie sur le site Légifrance.

Après la mise à disposition des directives européennes et de leurs mesures de transposition, le pôle propose désormais une [nouvelle rubrique](#) consacrée aux règlements européens, classés par domaine. Cette rubrique, actualisée en permanence, permet d'accéder à une sélection de règlements européens publiés au *Journal officiel de l'Union européenne* (JOUE), à travers une organisation thématique. En effet, les textes y sont classés selon les grands champs d'action de l'UE tels l'économie, l'environnement, la santé ou encore l'agriculture.

En outre, le pôle Légifrance a assuré une visibilité renforcée du site de l'Union européenne « EUR-Lex » qui donne accès à la législation, à la jurisprudence et à d'autres documents juridiques de l'UE, en mettant en ligne [une page dédiée](#).

Cette double initiative répond à la volonté de rendre le droit européen plus lisible et plus facilement accessible à l'ensemble des usagers.

5. Le pôle « études et recherches juridiques »

Le pôle a constitué **une vingtaine de recueils de travaux préparatoires et parlementaires** de dispositions législatives ou de lois dans leur ensemble.

Il a assuré **plus d'une soixantaine de recherches juridiques** à la demande des chargés de mission et de la direction (secrétaire générale, directeur, conseillère juridique auprès du directeur).

Le pôle a réalisé et diffusé aux agents du SGG des **veilles d'actualités juridiques** (jurisprudentielles, doctrinales, parlementaires et gouvernementales) : 48 veilles hebdomadaires, 1 veille thématique et 11 veilles mensuelles. Une enquête auprès des lecteurs a été conduite en fin d'année afin de réinterroger le format et le contenu de ces veilles. Les retours des lecteurs ont conduit à envisager des évolutions début 2026 (fusion des veilles, allègement du contenu).

Il a, en outre, assuré la rédaction puis la diffusion hebdomadaire des **comptes rendus des 39 réunions de service du SGG** (actualités transversales et actualités jurisprudentielles). Quelques autres rencontres (avec la commission de

l'aménagement durable du Sénat, avec la DGOM ou encore avec la DILA) ont également fait l'objet de comptes rendus internes.

Enfin, le pôle a œuvré à **l'enrichissement permanent de l'intranet du SGG** : bibliographies enrichies sous les articles de la Constitution, mise à jour des tableaux et compteurs constitutionnels ; conservation des circulaires internes ; etc.

6. L'élaboration des statistiques de la norme

L'exercice 2025 portant sur les [indicateurs 2024 de suivi de l'activité normative](#) a permis de mettre en lumière deux sujets d'importance : **l'intérêt croissant de la presse pour la publication du bilan officiel de la production normative**, mais également la nécessité – pour les services du Premier ministre impliqués dans cette opération – de **travailler avec des outils plus souples**.

Les deux périodes d'expédition des affaires courantes intervenues en 2024 ont fait l'objet de développements dans le bilan 2025 et ont permis d'éprouver l'agilité des outils de production statistiques développés.

7. Le développement du nouvel intranet du SGG

L'ouverture du nouvel intranet du SGG est très attendue par les agents. La mobilisation d'un outil plus moderne de gestion de l'intranet permettra d'ouvrir **de nouvelles fonctionnalités à de nouveaux utilisateurs** (notamment le gestionnaire RH de proximité) et de **faciliter l'enrichissement des pages** alimentées par plusieurs services du SGG. **L'intranet rénové sera davantage participatif** : les nouvelles fonctionnalités d'actualité, d'alerte et de mise à jour ainsi que la modernisation de la gestion des droits permettront à chacun de prendre en main un outil de partage d'informations, à la fois documentaires et pratiques.

Cette **ouverture, prévue durant l'automne 2026**, sera précédée d'une courte période de formation et d'accompagnement des agents du SGG ayant vocation à contribuer à l'alimentation de l'intranet, dans leurs domaines de compétences respectifs.



IX.

L'accès aux documents administratifs

La **conseillère juridique auprès du directeur, adjoint à la secrétaire générale du Gouvernement**, est désignée personne responsable de l'accès aux documents administratifs (Prada) pour l'ensemble des services du Premier ministre. Le SGG, via la Prada, réceptionne à cet effet les demandes de communication de documents administratifs, qui se fondent principalement sur les dispositions du code des relations entre le public et l'administration ([articles L. 311-1 et suivants](#) du code des relations entre le public et l'administration).

Le pôle a pour mission d'apporter un **soutien juridique et organisationnel aux administrations rattachées au Premier ministre**, en particulier dans l'appréciation de la communicabilité des documents demandés.

Le pôle participe également activement à la **préparation des séances de la CADA** (18 séances en 2025), en faisant parvenir une analyse des dossiers examinés au commissaire du Gouvernement qui y sera présent ([articles L. 341-1 et R. 341-6](#) du CRPA).

En moyenne, le pôle traite environ 130 demandes par an.

Entre août et décembre 2025, plus de 70% des demandes d'accès instruites par le SGG ou par une administration rattachée au Premier ministre ont ensuite fait l'objet d'une saisine de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), qui est un préalable obligatoire à la saisine du juge administratif. Sur la même période, **15% de ces demandes d'accès sont parvenues jusqu'au juge administratif**.

Figure 1 : entre août et décembre 2025, qualité des demandeurs ayant adressé une demande d'accès à des documents administratifs au SGG ou à un service du Premier ministre (en pourcentage).

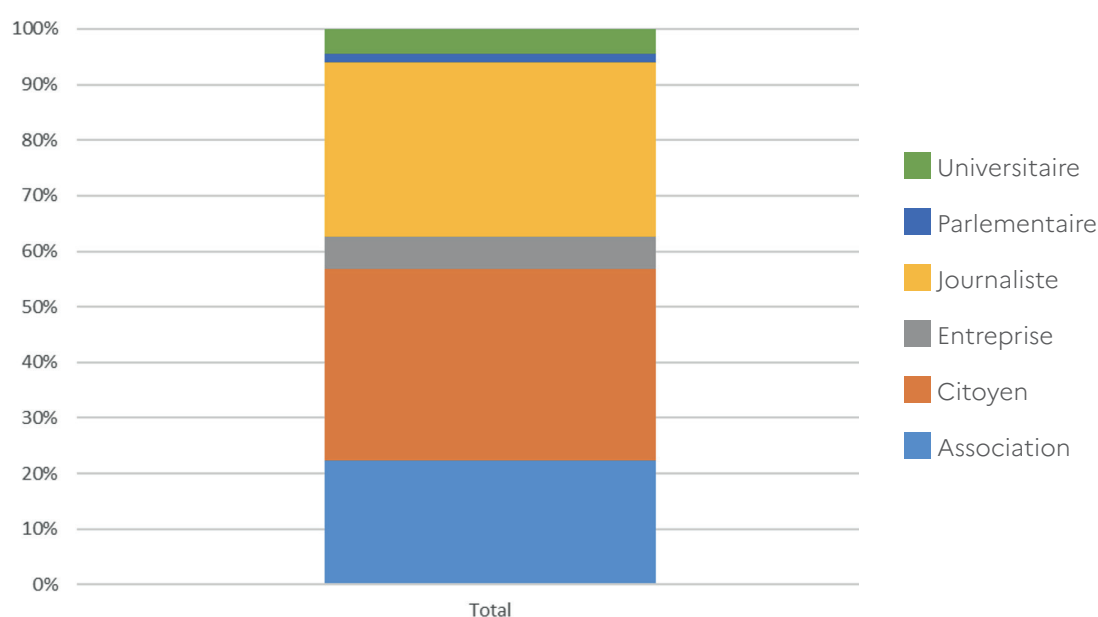
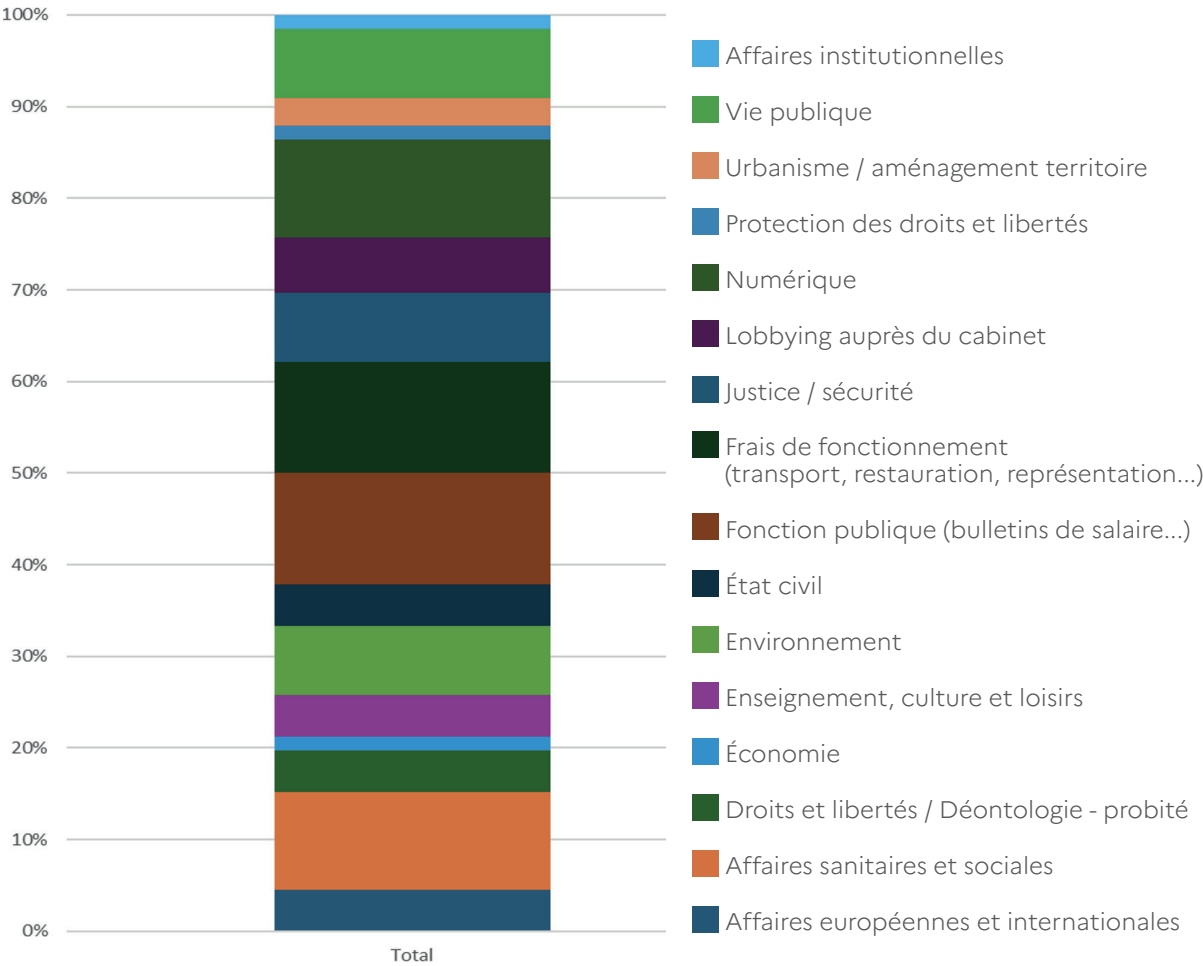




Figure 2 : entre août et décembre 2025, thématiques des documents sollicités auprès du SGG ou d'un service du Premier ministre.





X. La maîtrise des risques

Dans un contexte international de plus en plus tendu qui génère une augmentation des ingérences ciblant les services du Premier ministre et face au devoir d'exemplarité de gestion qui s'impose aux administrations publiques, les fonctions de maîtrise des risques assurées par **la mission d'organisation des services du Premier ministre (MOSPM)** voit leur niveau d'activité augmenter.

La MOSPM s'est progressivement renforcée depuis 2022 sur les volets sécurité numérique et audit interne pour atteindre 10 agents en 2025.

En 2025, elle a porté son effort en particulier sur le développement et la formalisation des activités d'audit interne ainsi que sur le renforcement de ses capacités de gestion des risques d'origine cyber.

1. Le service du haut fonctionnaire de défense et de sécurité

1.1. La revue nationale stratégique : le nouveau cadre d'action du service HFDS

Une version actualisée de la **revue nationale stratégique** a été publiée le 14 juillet 2025. Elle décrit les menaces prévisibles ainsi que les priorités nationales en termes de défense et de sécurité et définit onze objectifs stratégiques visant à préparer la France à un environnement international plus dangereux et plus instable.

Dans ce contexte de renforcement de la résilience nationale, le service du haut fonctionnaire de défense et de sécurité (SHFDS) a participé aux premiers travaux pilotés par le SGDSN visant à élaborer un plan de défense et de sécurité nationale (PDSN) ainsi qu'aux réflexions liées à la continuité de l'activité des services de l'État, notamment autour de la définition des biens dits « vitaux » et des scénarios de crise.

1.2. La protection du secret de la défense nationale

Dans le périmètre des services du Premier ministre, une trentaine d'entités bénéficient de postes, identifiés dans le catalogue des emplois des services du Premier ministre comme nécessitant une habilitation au secret de la défense nationale, ce qui représente environ 1200 emplois.

Le SHFDS contribue à la rédaction du rapport annuel sur la protection du secret de la défense nationale (PSDN) et au recensement des lieux abritant le secret de la défense nationale en s'appuyant sur un réseau d'officiers de sécurité présents au sein de chacun des organismes de son périmètre abritant des emplois nécessitant une habilitation.

Ces missions sont réalisées par le fonctionnaire de sécurité de défense (FSD) des services du Premier ministre.

Activités marquantes en 2025 :

- **Habilitations de sécurité :** en 2025, environ 800 dossiers ont été transmis aux services enquêteurs pour avis.
- **Programme de professionnalisation des acteurs de la gestion de crise (PAGC)** organisé par le SGDSN : le SHFDS est l'interlocuteur du SGDSN pour la formation des personnels des services du Premier ministre. En 2025, une quinzaine de candidats répartis en deux sessions ont suivi le programme.

1.3. La sécurité des systèmes d'information

La sécurité des systèmes d'information est un enjeu de plus en plus critique pour la continuité de l'action gouvernementale portée par les services du Premier ministre face à l'accroissement des risques d'attaques informatiques.

Le SHFDS a renforcé sa capacité de réponse aux incidents cyber avec l'établissement du centre de réponse aux incidents cyber des services du Premier ministre (CSIRT SPM), dont la création, décidée en 2024, s'est concrétisée par note d'organisation en 2025.

Le CSIRT SPM exerce ses prérogatives sur l'ensemble des structures rattachées au Premier ministre et sous réserve de leur accord au profit des autorités administratives indépendantes et aux autres entités indépendantes, à l'exception de la direction interministérielle du numérique, qui dispose de son propre CSIRT, et de certains systèmes d'informations spécifiques.

Des actions de sensibilisation sont menées pour sensibiliser les agents, en particulier ceux occupant des postes sensibles, aux risques liés au numérique.

Le fonctionnaire de sécurité des systèmes d'information auprès du Premier ministre (FSSI/PM) est assisté de deux adjoints, dont l'un est responsable du centre de réponse aux incidents cyber.

Activités marquantes en 2025 :

- **Commissions d'homologation des systèmes d'information des services du Premier ministre :** le FSSI est membre de droit des commissions d'homologation et a participé à une vingtaine de commissions en 2025.
- **Centre de formation à la sécurité des systèmes d'information (CFSSI) :** le FSSI est le référent ministériel du CFSSI en charge de rechercher, sélectionner et transmettre au CFSSI les noms d'agents volontaires aux formations qu'il offre.

En 2025, plus de 100 agents des services du Premier ministre (hors SGDSN et organismes rattachés) ont suivi des stages au CFSSI.

- **Comitologie de la sécurité numérique des services du Premier ministre :**

- Deux comités de pilotage de la cybersécurité des SPM ont été présidés par la secrétaire générale du Gouvernement ;
- Trois comités de cybersécurité au profit des conseillers à la sécurité numérique (CSN) et des responsables de la sécurité des systèmes d'information (RSSI).

2. La Mission d'audit interne

La mission d'audit interne (MAI) des services du Premier ministre poursuit la consolidation de son cadre d'action avec la rédaction en 2025 d'une **charte d'audit interne**.

La MAI a initié la **démarche ministérielle de maîtrise des risques des services du Premier ministre**. L'objectif principal était de sensibiliser les services du Premier ministre aux enjeux de la maîtrise des risques. Un premier comité ministériel de maîtrise des risques s'est tenu le 6 février 2025. Sa préparation s'est appuyée sur une série de bilatérales avec les principales entités du périmètre. Le comité a permis de présenter une première cartographie de leurs risques majeurs s'appuyant sur les cartographies des risques des principales entités des services du Premier ministre.

La mission d'audit interne des services du Premier ministre a été renforcée par un auditeur en 2025 afin de consolider sa capacité d'audit et d'appuyer le travail initié sur la maîtrise des risques. La mission d'audit interne est dorénavant composée de trois agents.

Activités marquantes en 2025 :

- **les audits :** la mission d'audit interne (MAI) des SPM a conduit en 2025 quatre missions d'audit et renforcé la cheffe de la MOSPM dans la conduite de deux enquêtes administratives.
- **la comitologie de l'audit interne des services du Premier ministre :**
 - un comité ministériel d'audit interne a été présidé par la secrétaire générale du Gouvernement. Y participaient également les quatre personnalités qualifiées (PQ) et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) des services du Premier ministre et du ministère de la justice. En 2025, une des quatre personnalités qualifiées a été renouvelée ;
 - un premier comité ministériel des risques a été présidé par la secrétaire générale du Gouvernement.

3. La déléguée à la protection des données

L'année 2025 a confirmé une forte progression de l'activité de la déléguée à la protection des données (DPD) des services du Premier ministre, et notamment de ses activités de conseil. La DPD a ainsi traité une trentaine de **demandes d'accompagnement et des analyses sur les sujets relatifs à la circulation des données**, au profit des services du Premier ministre.

Le traitement des données sensibles est un enjeu majeur de la sécurité numérique des services du Premier ministre : la DPD est associée à la constitution des marchés et aux commissions d'homologation des systèmes d'information présentant des enjeux en matière de protection des données. Elle a ainsi participé à **une quinzaine de commissions d'homologation** des systèmes d'information des services du Premier ministre.

Si le volume de **saisines directes de la DPD** reste stable (**une centaine par an**), leur caractère contentieux augmente fortement.

Chiffres clés :

Indicateurs	2018-2023	2025
Audits relatifs au Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD)	3	2
Analyse d'Impact relative à la Protection des Données (AIPD)	3	4
Marchés analysés (clause art. 28 RGPD)	0	17
Saisines de la CNIL	10	7



Année **2025**