



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

# Récit d'une année

Bilan d'activité 2025  
du Conseil d'État

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

# Récit d'une année

Bilan d'activité 2025

du Conseil d'État



*« Le droit est là  
pour organiser  
la vie en société.  
À défaut, c'est le règne  
de l'oppression. »*

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

**Vous avez pris vos fonctions à la tête du Conseil d'État en janvier 2022. Alors que vous vous apprêtez à les quitter, quel regard portez-vous sur l'évolution du contexte dans lequel l'institution a exercé ses missions ?**

Ces années auront été marquées par de profonds changements.

En 2022, nous sommes sortis de la période aigüe de l'épidémie de Covid-19, avec la fin d'une situation d'urgence sanitaire inédite durant laquelle le Conseil d'État, comme les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, a été très fortement sollicité. Pour juger les litiges relatifs aux mesures prises par les pouvoirs publics pour faire face à l'épidémie, mais également pour accompagner les administrations, au titre de ses fonctions consultatives, dans l'élaboration de législations et de réglementations exceptionnelles.

Des crises internationales majeures ont également redessiné les

équilibres mondiaux, notamment en ce qui concerne les questions énergétiques, économiques et migratoires, et le dérèglement climatique s'est poursuivi avec les conséquences que l'on connaît.

Enfin, au niveau national, notre pays a été confronté à une situation politique nouvelle se traduisant par une succession de gouvernements et des événements marquants comme la dissolution de l'Assemblée nationale, l'adoption d'une motion de censure ou le rejet d'un vote de confiance.

Autant d'évolutions qui ont évidemment affecté directement les activités du Conseil d'État et montré l'importance des institutions, au premier rang desquelles la Justice, lorsqu'un pays traverse une période agitée.

**Que retenir des questions posées au juge, au conseiller juridique et à la mission prospective durant cette période ?**

L'activité contentieuse du Conseil d'État a été particulièrement soutenue avec environ 10 000 décisions rendues chaque année. Il s'est prononcé sur des questions essentielles comme le respect de la réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030, les principes de la déontologie du juge ou le rôle de ce dernier lorsque sont contestées devant lui les insuffisances d'une politique publique. Le Conseil d'État a, sur ce dernier point, rappelé solennellement qu'il ne lui appartient pas de se substituer aux pouvoirs publics quand c'est la définition même d'une politique publique qui est en jeu.

Il faut noter également le recours accru à la procédure du référé, qui permet de répondre en urgence à des contestations, notamment lorsque sont en cause des libertés fondamentales.

Dans ses fonctions consultatives, le Conseil d'État a pu préciser quel était son rôle lorsqu'il conseille un gouvernement démissionnaire chargé d'expédier les affaires courantes. Il a également été conduit à examiner par deux fois des lois spéciales auxquelles il a été recouru pour assurer la continuité de l'État dans l'attente de l'adoption du budget.

Enfin, il a été saisi de plusieurs propositions de loi, émanant de parlementaires, ou de demandes d'avis sur des amendements que le Gouvernement envisageait de présenter. Ces initiatives lui ont permis de contribuer de façon renouvelée à la qualité du travail parlementaire.

Dans sa mission d'étude et de prospective, il a pu mener à bien trois études annuelles se présentant comme un triptyque visant à analyser l'action publique : l'efficacité de cette action jusqu'au dernier kilomètre, la question de la souveraineté dans un monde d'interdépendances et celle de l'inscription de l'action publique dans le temps long.

### **Nous vivons une période où les institutions, et désormais le juge, sont davantage questionnées, voire contestées. Comment répondre à cette défiance ?**

C'est une question essentielle pour la démocratie. Les ressorts permettant

de conforter la confiance sont nombreux. Je voudrais insister sur certains d'entre eux. Tout d'abord, l'instruction. L'école et l'œuvre de pédagogie qu'elle mène sont une condition première d'un vivre-ensemble confiant, paisible et démocratique. C'est par l'accès à la connaissance et par l'effort de l'apprentissage que se transmettent les valeurs communes, la réflexion critique et l'esprit civique.

Je crois ensuite – il faut le rappeler sans cesse – que le droit et la science, c'est-à-dire l'esprit de raison, sont des piliers de la démocratie.

Avec le droit, nous définissons collectivement le cadre juridique dans lequel nous voulons vivre. Il est crucial que cette règle soit respectée par tous, y compris par l'administration, d'où l'importance du juge administratif. Et en cas de litige, c'est un juge indépendant et impartial qui déduit des lois et règlements la solution à apporter.

---

*Le Conseil d'État a rappelé qu'il ne lui appartient pas de se substituer aux pouvoirs publics quand c'est la définition d'une politique publique qui est en jeu.*

---

Quant à la science, elle doit être au cœur de la décision publique. Si les objectifs politiques doivent bien évidemment être définis par les autorités issues des processus démocratiques reposant sur le suffrage universel, leurs conditions de mise en œuvre doivent s'appuyer sur les connaissances objectives et les résultats de la recherche auxquels chacun peut accéder et sur lesquels peut être fondé le bien commun.



Didier-Roland Tabuteau lors de cet entretien.

### **Dans le même temps, le contentieux administratif ne cesse d'augmenter. Comment interprétez-vous ce paradoxe apparent entre défiance exprimée et recours croissant au juge ?**

L'évolution du contentieux administratif est en effet spectaculaire. Pour les tribunaux administratifs, le nombre de requêtes est passé de 240 000 en 2022 à plus de 334 000 en 2025. Si l'on s'en tient aux référés, l'augmentation est encore plus saisissante puisqu'on est passé de 47 000 à 73 000 requêtes. Et sur la seule année 2025, on constate une augmentation de 20 % pour l'ensemble des demandes et de près de 30 % pour les référés.

Ces chiffres témoignent bien sûr de la confiance dans le juge administratif et on ne peut que s'en féliciter. Les justiciables savent qu'ils peuvent en appeler à un juge indépendant et impartial pour faire respecter la loi et leurs droits.

Pour autant, ces chiffres traduisent également des dysfonctionnements



des administrations qui poussent nos concitoyens à saisir le juge. Par exemple des retards dans la délivrance de certaines autorisations, bien souvent imputables à des manques de moyens.

Le recours croissant au juge est aussi le produit d'une complexité grandissante des législations et des réglementations. Bien des facteurs y contribuent et, malgré les efforts consentis pour simplifier le droit, force est de constater que beaucoup reste à faire. La juridiction administrative fera face à cette demande accrue de justice. Mais elle ne pourra le faire à moyens constants.

J'ajoute que l'intelligence artificielle (IA) la confronte à des défis redoutables. Elle tirera de cet outil puissant tout ce qui lui permettra de remplir son rôle avec plus d'efficacité encore, en préservant évidemment l'exclusivité de la décision humaine, conformément à la charte de l'IA dont elle s'est dotée. Mais avec l'IA se pose également la question de requêtes plus nombreuses et de plus en plus longues, inutilement touffues et marquées par ce qu'on

appelle des hallucinations, c'est-à-dire l'invention de précédents jurisprudentiels inexistantes. La tâche du juge va en être alourdie dans les prochaines années.

Enfin, au cours de la période récente, le juge a été l'objet de critiques parfois acerbes et, pour certaines d'entre elles, inacceptables. Il est naturel et sain, dans une démocratie, que le débat porte aussi sur telle ou telle décision juridictionnelle. Mais deux choses sont inadmissibles : la remise en cause de l'office même du juge et les pressions ou les menaces visant les magistrats et les agents de greffe.

### **Quel message souhaiteriez-vous transmettre aux jeunes générations sur le rôle du droit et des institutions de la République ?**

Je crois qu'il faut toujours revenir aux fondements du contrat social. Le droit est là pour organiser la vie en société, protéger les plus faibles et garantir la paix publique. À défaut, c'est la loi du plus fort, du plus riche ou du plus puissant qui s'applique. C'est le règne de l'oppression.

Je ne peux que rappeler la belle définition de l'État de droit donnée par l'Académie française et que nous avons reprise sur notre carte de vœux pour 2026 : l'État de droit est « *la situation d'une société soumise à une règle juridique qui exclut tout arbitraire* ». Les règles de droit choisies démocratiquement par le peuple établissent ce qui nous unit, car ces règles s'appliquent et s'imposent à tous, citoyens, entreprises, associations comme administrations. Et bien sûr, la

Justice est là pour vérifier en toute indépendance que ces règles sont respectées au quotidien.

Qu'il me soit permis d'ajouter qu'au-delà de cette fonction fondamentale, le droit porte en lui-même l'expression du projet collectif. Dans une démocratie, il lui revient, notamment à travers la loi, d'exprimer et de dessiner notre futur commun.

---

*Deux choses sont inadmissibles : la remise en cause de l'office même du juge et les pressions ou les menaces visant les magistrats et les agents de greffe.*

---

### **Pour conclure, un souvenir, un moment fort de ces quatre ans ?**

Au-delà de la rentrée du Conseil d'État, inaugurée en septembre 2022 et qui est désormais un rendez-vous annuel au cours duquel la juridiction administrative s'adresse solennellement aux représentants des institutions de la République et à l'ensemble de nos concitoyens, je citerais l'institution par le législateur de la prestation de serment dans la juridiction administrative. Ce serment qui est prêté par l'ensemble des magistrats des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et des membres du Conseil d'État manifeste une obligation préexistante, qui désormais est inscrite dans le marbre législatif. Il traduit en outre l'unité de la juridiction administrative et la solennité de l'engagement que tous ses membres prennent lorsqu'ils la rejoignent pour rendre la Justice « au nom du peuple français ». ●

# Sommaire



2-5

INTERVIEW

« *Le droit est là pour organiser la vie en société. À défaut, c'est le règne de l'oppression.* »

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

8-9

MISSIONS ET CHIFFRES CLÉS

Retour sur 2025

10-59

ACTIVITÉ

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



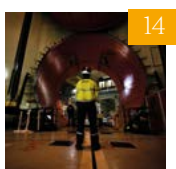
10

**Santé publique :** de la prévention aux soins



24

**Éducation,** la question de la transmission des savoirs



14

**Travail :** des enjeux de santé, de sécurité et d'égalité



28

**Environnement,** des équilibres à garantir



18

Des **libertés fondamentales** à protéger et à concilier

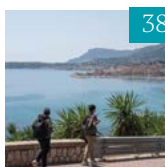


34-37

DOSSIER CENTRAL

## Le Conseil d'État depuis 150 ans

au cœur du Palais-Royal  
et de la République



38

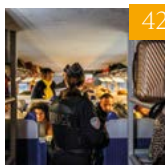
### Droit des étrangers :

l'application de la  
loi et des accords  
internationaux



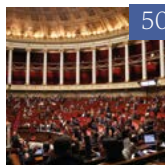
46

**Fiscalité :** l'égalité  
de tous face à  
l'impôt



42

**Sécurité :** un  
impératif à concilier  
avec les libertés



50

**Vie démocratique,**  
un cadre essentiel à  
respecter



56-59

ÉTUDE ANNUELLE

Comment inscrire  
l'action publique dans le  
**temps long?**



60-70

PORTFOLIO

## Dans les coulisses du Conseil d'État

# Retour



**10 693**  
**affaires jugées**  
dont 610 en urgence  
(référés)

## JUGER L'ADMINISTRATION

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



**7 mars**

La réintroduction du contrôle aux frontières intérieures est conforme au nouveau cadre européen. *(voir p. 42)*

**25 avril**

Les mesures prises pour respecter les seuils de pollution de l'air ont porté leurs fruits. *(voir p. 32)*



**27 juin**

Le programme scolaire d'éducation à la vie affective et relationnelle et à la sexualité est conforme à la loi. *(voir p. 24)*

**4 juillet**

La mission de l'Arcom est de vérifier qu'il n'y a pas de déséquilibre manifeste et durable dans l'expression des opinions à la télévision. *(voir p. 22)*



**1<sup>er</sup> octobre**

Interdiction de vente des produits du tabac et du vapotage aux mineurs : des actions concrètes sont déjà engagées pour en assurer le respect. *(voir p. 11)*

**22 juillet**

Sans déclaration de revenus, la loi autorise l'administration fiscale à fixer elle-même l'impôt mais les sanctions doivent tenir compte des situations. *(voir p. 47)*



**17 octobre**

Inéligibilité avec exécution provisoire : seule une condamnation définitive met fin au mandat d'un député européen. *(voir p. 52)*



**30 décembre**

Le recours à la loi pour approuver l'accord migratoire franco-britannique n'est pas nécessaire. *(voir p. 40)*

# sur 2025

## RENDRE DES AVIS JURIDIQUES

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



**869**

**avis rendus**  
dont 52 sur des  
projets de loi et 5 sur  
des propositions de loi

### 6 mars

Avis sur une proposition de loi portant sur la définition pénale du viol et des agressions sexuelles. (voir p. 20)

### 13 mars

Avis sur un projet d'amendement gouvernemental à l'article 16 de la proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic. (voir p. 44)



### 23 juillet

Avis sur un projet de loi relatif à la modernisation et la régulation de l'enseignement supérieur. (voir p. 27)

### 17 juillet

Avis sur un projet de loi pour une Corse autonome au sein de la République. (voir p. 54)

### 11 septembre

Avis sur un projet de loi pour lutter contre les fraudes sociales et fiscales. (voir p. 49)

### 11 octobre

Avis sur le projet de loi de finances pour 2026. (voir p. 50)

### 19 décembre

Avis sur un projet de loi spéciale autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'à l'adoption de la loi de finances. (voir p. 51)

## 5 études réalisées par le Conseil d'État



**1**

### étude annuelle

« Inscire l'action publique dans le temps long »  
(voir pp. 56-59)



**3**

### études

sur la simplification, dont une sur l'encadrement de l'enseignement supérieur privé (voir p. 26)



**1**

### étude

à la demande du Défenseur des droits



# SANTÉ PUBLIQUE : DE LA PRÉVENTION AUX SOINS

Prévenir, diagnostiquer, soigner : la santé publique est un champ majeur de l'action publique. Elle mobilise de multiples acteurs et soulève des enjeux essentiels, de l'accès aux soins sur tout le territoire à la sécurité des prises en charge. Par ses avis et décisions, le Conseil d'État contribue à garantir les droits des patients et à assurer la responsabilité des acteurs publics.

## Vente de tabac aux mineurs : pas de nouvelles mesures nécessaires

**Selon des études, plus de la moitié des débitants de tabac acceptent de vendre du tabac aux mineurs. Pourtant, depuis 2003, il est interdit de vendre ou d'offrir des cigarettes et, par extension, des vapoteuses aux mineurs. L'action de l'État pour contrôler cette interdiction est-elle suffisante ?**

**P**our l'Alliance contre le tabac, elle ne l'est pas. L'association saisit le Conseil d'État et demande au juge de contrôler que les mesures nécessaires ont été prises pour que l'interdiction prévue par la loi soit respectée. En novembre 2025, le Conseil d'État estime qu'il n'y a pas lieu d'ordonner à l'administration de mettre en œuvre des actions supplémentaires.

### Des actions concrètes engagées...

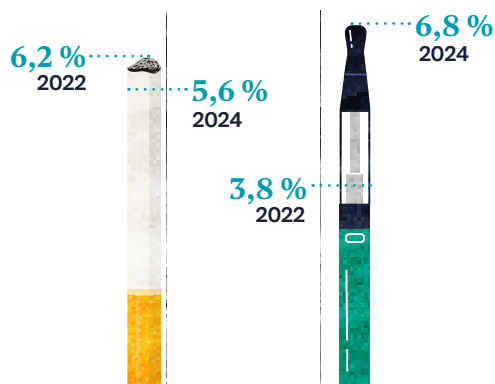
Le Conseil d'État relève tout d'abord que l'association ne demande pas la définition d'une nouvelle politique publique, ce qui dépasserait ses pouvoirs de juge : elle demande seulement la mise en place de mesures renforcées dans le cadre de la politique publique actuelle.

Pour se prononcer, le Conseil d'État observe qu'effectivement, l'interdiction de vente aux mineurs est aujourd'hui très insuffisamment respectée. Selon une enquête réalisée par l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives, trois



**Valenciennes.**  
Une débitante de tabac  
contrôle l'âge d'une jeune fille.

## L'expérimentation du tabac par les lycéens



Si l'usage de la cigarette baisse parmi les jeunes, l'usage de la vapoteuse augmente entre 2022 et 2024.

Source : Enquête EnCLASS 2024, Observatoire français des drogues et des tendances addictives

jeunes de 17 ans sur quatre disent se procurer du tabac le plus souvent dans un bureau de tabac. Toutefois, s'il est de la responsabilité de l'État de faire respecter l'interdiction, ce contrôle est particulièrement complexe. La mise en œuvre de l'interdiction de 2003 repose exclusivement sur les débitants de tabac et son non-respect ne peut être constaté qu'en flagrant délit.

Par ailleurs, ces dernières années, les pouvoirs publics ont engagé d'autres actions que la surveillance des bureaux de tabac pour renforcer l'application de la loi.

### ... qui devraient produire des effets

En effet, dans le cadre du programme national de lutte contre le tabac et de la stratégie interministérielle

de mobilisation contre les conduites addictives 2023-2027, les actions pour sensibiliser et informer les débitants de tabac sont plus nombreuses. L'interdiction de la vente aux mineurs a également été intégrée aux nouvelles formations dédiées sur les obligations légales des débitants de tabac.

En parallèle, le dispositif de contrôle et les sanctions applicables ont été renforcés en juin 2025 : un débitant de tabac qui vend des cigarettes ou des vapoteuses à un mineur s'expose désormais à des poursuites disciplinaires systématiques, ainsi qu'à une amende dont le montant a été relevé, passant de 135 à 1 500 euros, et même allant jusqu'à 3 000 euros en cas de récidive. Ainsi, faisant le constat des actions engagées et des effets concrets qui peuvent raisonnablement en être attendus, le Conseil d'État rejette le recours d'Alliance contre le tabac. ●



### DÉCISION DE JUSTICE

Décision n° 498453 du 1<sup>er</sup> octobre 2025, « Interdiction de vente des produits du tabac et du vapotage aux mineurs »



87 %

du territoire français  
est classé en « désert  
médical ».

Source : SNIIRAM – FNPS  
(février 2025)

mesures contraignantes doivent  
être mises en place.

### Déterminer une politique publique ne relève pas des pouvoirs du juge

C'est pourquoi l'association demande au Conseil d'État d'ordonner au Gouvernement de modifier le conventionnement avec la Sécurité sociale. Elle souhaite que les médecins ne puissent plus s'installer dans des zones plus dotées que la moyenne, que les honoraires libres ne soient plus autorisés aux médecins de secteur 2 n'adhérant pas à l'OPTAM, et que les aides publiques soient supprimées pour les médecins en exercice qui ne respectent pas l'encadrement des dépassements d'honoraires de la Sécurité sociale. Pour le Conseil d'État, la mise en œuvre des mesures demandées impliquerait de modifier les choix de politique de santé. Or, il n'appartient pas au juge administratif de se substituer aux pouvoirs publics pour redéfinir une politique publique. Le recours de l'UFC-Que Choisir est rejeté. ●

## Déserts médicaux : le juge ne peut modifier une politique publique

Le droit à la santé constitue un droit fondamental, mais l'accès aux soins demeure inégal sur le territoire : 87 % du territoire français est classé en « désert médical ». En 2023, l'UFC-Que Choisir demande au ministère de la Santé d'agir. L'association réclame notamment un changement des conditions d'installation des médecins. En l'absence de

réponse de la ministre, elle saisit le Conseil d'État.

Aujourd'hui, en France, les médecins libéraux peuvent choisir d'adhérer à une convention avec la Sécurité sociale. Les praticiens dits « de secteur 1 » appliquent les tarifs fixés par cette convention sans dépassement d'honoraires (hors exception). Les médecins dits « de secteur 2 » peuvent, en revanche, pratiquer des dépassements, qui sont encadrés s'ils choisissent l'option pratique tarifaire maîtrisée (OPTAM). Pour l'UFC-Que Choisir, cette liberté tarifaire ne favorise pas un égal accès aux médecins libéraux sur le territoire et des



#### DÉCISION DE JUSTICE

Décision n° 489511  
du 1<sup>er</sup> octobre 2025,  
« Politique publique  
relative à la lutte  
contre les déserts  
médicaux »

# Dommmages causés par des soins : quelle indemnisation pour les proches ?



Paris. Un couple en consultation médicale.

Lorsqu'une personne subit un dommage – dû à une faute ou un accident médical, à une infection nosocomiale, à l'effet indésirable d'un traitement ou à une complication grave après un acte médical –, elle peut demander à être indemnisée. Mais qu'en est-il de ses proches, potentielles victimes « par ricochet » ? S'ils subissent des préjudices personnels patrimoniaux (pertes de revenus, par exemple) ou extrapatrimoniaux en cas de souffrance morale ou affective, ils peuvent également demander réparation.

## Le cas des proches qui ont noué des liens après la survenue du dommage

Ce droit à réparation est-il toutefois réservé aux proches ayant noué des liens avec la victime avant la survenue des dommages ? Le tribunal administratif de Bordeaux est saisi du cas d'un homme qui a lié une relation avec une femme victime d'un préjudice à la suite d'un acte de soin. Mais leur relation a débuté après la réalisation de l'acte et l'apparition du dommage.

Avant de statuer sur cette question de droit nouvelle, le tribunal interroge le Conseil d'État. Ce dernier apporte une réponse claire : le fait d'avoir noué une relation

après la survenue des dommages n'exclut pas, en soi, le droit à l'indemnisation. Mais il faut que des liens affectifs étroits aient été tissés avant la date à laquelle on peut considérer que l'état de santé de la victime n'évoluera plus – ce qu'on appelle la date de « consolidation du dommage ». Dans le cas où le dommage s'aggraverait après cette « consolidation », les proches ayant tissé des liens après celle-ci mais avant l'aggravation pourraient demander à être indemnisés des préjudices liés à cette aggravation. Le Conseil d'État précise que dans le cas où le juge administratif est saisi d'un refus d'indemnisation, il doit apprécier chaque situation, en tenant compte de la nature et de la durée des liens entre les personnes. ●



### DÉCISION DE JUSTICE

Avis contentieux n° 500904 du 6 novembre 2025, « Indemnisation des proches d'une victime d'un dommage corporel »

## EN BREF

# Perturbateurs endocriniens et plastiques : une consultation publique obligatoire

En février 2020, la loi « anti-gaspillage pour une économie circulaire » prévoit, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025, la fin de l'utilisation de contenants alimentaires en plastique dans les cantines des crèches, écoles et universités, ainsi que – sauf dérogation – dans certains services (pédiatrie, obstétrique, maternité, centres périnataux et de protection maternelle et infantile [PMI]). Un projet de décret est élaboré par le Gouvernement pour préciser les conditions d'application de cette interdiction. Le Conseil d'État, saisi pour avis, relève que la loi poursuit un double objectif : prévenir les risques sanitaires liés à la présence de perturbateurs endocriniens dans les

contenants en plastique et réduire les déchets plastiques. Il constate que le projet précise quels contenants interdire et lesquels peuvent encore être utilisés pour raison médicale, scientifique ou technique. Ce décret va déterminer l'impact réel de l'interdiction sur la quantité de plastique utilisée, et donc sur l'environnement. Le Conseil d'État invite le Gouvernement à consulter le public avant de publier ce décret, comme la loi et la Charte de l'environnement l'exigent pour tout projet ayant une incidence « directe et significative » sur l'environnement. Une consultation, organisée en février 2025, recueille près de 15 000 observations citoyennes. ●



### AVIS CONSULTATIF

Avis du 7 janvier 2025 sur un projet de décret relatif à l'interdiction d'utiliser certains contenants alimentaires en plastique dans les crèches, écoles, universités, hôpitaux, PMI

# TRAVAIL : DES ENJEUX DE SANTÉ, DE SÉCURITÉ ET D'ÉGALITÉ

Organisation du temps de travail, santé des salariés ou maintien dans l'emploi des travailleurs expérimentés : les mutations du monde professionnel interrogent le droit. Les décisions de justice et les avis rendus par le Conseil d'État apportent des réponses concrètes et contribuent à clarifier les règles applicables.



## Un dispositif fiable pour comptabiliser le temps de travail

Lorsque les employés d'un atelier, d'un service ou d'une équipe n'ont pas tous les mêmes horaires, leur employeur doit comptabiliser précisément leurs heures, quotidiennes et hebdomadaires. Pour satisfaire cette exigence du code du travail et simplifier la gestion quotidienne, EDF utilise un logiciel dans lequel les horaires prévus sont enregistrés à l'avance, puis corrigés par les salariés en fonction des heures réellement effectuées. Lors d'un contrôle, l'inspection du travail inflige une amende administrative à la société, estimant que ce système n'est pas suffisamment fiable

car les heures affichées peuvent être inexactes jusqu'à leur correction. En avril 2025, le Conseil d'État juge que ce système de préremplissage est conforme au code du travail, qui impose la mise en place d'un dispositif « objectif, fiable et accessible ».

### Un décompte peut être prérempli puis corrigé

Le Conseil d'État rappelle l'essentiel : pour être légal, le système de décompte prérempli doit permettre de corriger, rapidement, toute différence entre les heures prévues et celles réellement travaillées, pour chaque

jour et chaque semaine. Le droit du travail n'exige pas un enregistrement exact immédiat, mais un système permettant d'établir de façon fiable les heures réellement travaillées. Le seul fait que les heures mentionnées provisoirement puissent ne pas correspondre au nombre d'heures effectivement travaillées ne suffit pas à rendre le système illégal. Le Conseil d'État renvoie l'affaire à la cour administrative d'appel de Nantes, qui doit juger à nouveau cette affaire à la lumière de cette décision. Le 26 février 2026, la cour annule l'amende administrative infligée à EDF par l'inspection du travail. ●



**DÉCISION  
DE JUSTICE**

Décision n° 492418  
du 17 avril 2025,  
« Décompte du  
temps de travail »



**Flamanville.** Un salarié EDF à l'entrée du bâtiment du réacteur nucléaire.

*Est présumé imputable au service tout accident survenu à un fonctionnaire, quelle qu'en soit la cause, dans le temps et le lieu du service, dans l'exercice [...] de ses fonctions [...], en l'absence de faute personnelle ou autre circonstance particulière*

Source : Article L. 822-18 du code de la fonction publique

## Un AVC survenu au travail peut être reconnu comme accident de service

Peut-on qualifier d'accident du travail ou de service un infarctus ou un accident vasculaire cérébral dont est victime une personne sur son lieu de travail, sans qu'un événement précis – chute, choc ou effort particulier – en soit la cause identifiée ? Dans une décision de 2025, le Conseil d'État rappelle le droit concernant les agents publics : tout accident, survenu sur le lieu et pendant le temps de travail, dans l'exercice de leurs fonctions, est « présumé imputable au service », sauf en cas de faute personnelle ou d'éléments montrant que l'accident n'est pas lié au travail.

### L'état de santé antérieur, cause exclusive de l'accident ?

En mars 2018, une fonctionnaire travaillant dans un lycée de l'Essonne est victime d'un infarctus dans son bureau. Elle demande à l'État de reconnaître que l'accident est lié à son activité professionnelle, mais les services de l'Éducation nationale refusent. Elle saisit alors le tribunal administratif de Versailles, qui lui donne raison. La cour administrative d'appel de Versailles annule toutefois ce jugement : selon elle, l'accident ne peut être imputable au service que

s'il existe un lien direct, certain et déterminant avec le travail exercé. Elle relève que l'agent présentait bien des facteurs de risques antérieurs et souligne qu'elle n'avait réalisé aucun effort physique violent ou inhabituel le jour de l'accident dans le cadre de son poste. Pour le Conseil d'État, la cour a commis une erreur de droit : l'accident s'étant produit dans le temps et le lieu du service, il est présumé imputable au service. La cour aurait dû alors vérifier si l'état de santé antérieur de l'agente constituait la cause exclusive de l'infarctus. Il demande à la cour administrative d'appel de réexaminer l'affaire. ●



### DÉCISION DE JUSTICE

Décision n° 476311 du 18 juillet 2025, « Accident cardiovasculaire sur le lieu de travail »

# Mesures pour l'emploi des personnes expérimentées : qui est concerné ?

**Pour favoriser l'emploi des travailleurs proches de la retraite, un projet de loi prévoit plusieurs nouveaux dispositifs. Saisi pour avis, le Conseil d'État examine ces mesures et recommande de préciser certaines notions afin d'en garantir la clarté et l'application.**



**Saint-Louis.** Dans une agence France Travail, une conseillère aide un senior à faire des recherches parmi les offres d'emploi.

de loi destiné à favoriser l'emploi des « salariés expérimentés ». Le texte entend transposer dans la loi des accords conclus par les partenaires sociaux. Parmi les mesures proposées figure la création de « contrats de valorisation de l'expérience ». Leur objectif : faciliter l'embauche en CDI de personnes au chômage proches de la retraite, tout en permettant à l'employeur de mettre fin au contrat lorsque le salarié atteint l'âge ouvrant droit à une retraite à taux plein.

Le Conseil d'État relève toutefois que le projet de texte exclut du dispositif les personnes pouvant déjà bénéficier d'une retraite à taux plein, mais l'ouvre à des personnes bénéficiant d'une retraite progressive sans décote. Or, ces deux situations sont comparables au regard de l'objet du dispositif. Le Conseil d'État estime qu'une telle différence de traitement ne respecte pas le principe d'égalité et ne peut être maintenue.

## Une formule à clarifier

Le Conseil d'État souligne par ailleurs que l'expression « salarié expérimenté » utilisée dans le projet de loi peut prêter à confusion. Telle qu'elle est formulée, elle pourrait simplement évoquer une personne ayant une grande expérience professionnelle, quel que soit son âge. Or, elle désigne à l'évidence des personnes proches de la retraite, ayant autour de soixante ans, celles et ceux que l'on appelait auparavant les « seniors ». Comme la loi crée des obligations et des sanctions, elle doit être claire pour être applicable ; le Conseil d'État recommande de préciser qu'il s'agit de « salariés expérimentés en considération de leur âge ». Le Gouvernement prend en compte cette recommandation, qui figure dans le texte voté et promulgué le 24 octobre 2025. ●

\* Source : Les seniors sur le marché du travail en 2024, Dares.

\*\* Source : Eurostat.



**AVIS**

**CONSULTATIF**

Avis du 30 avril 2025 sur un projet de loi portant transposition des accords nationaux interprofessionnels en faveur de l'emploi des salariés expérimentés et relatif à l'évolution du dialogue social

**D**ans un contexte marqué par le vieillissement de la population, la question de l'emploi des seniors est devenue centrale. 60,4 % des 55-64 ans avaient un emploi en 2024 : c'est le niveau le plus élevé depuis 1975, date à laquelle il a été mesuré pour la première fois\*. Mais ce taux reste inférieur à la moyenne européenne de 65,2%\*\* . Surtout, il chute nettement après 60 ans : seuls 42,4 % des 60-64 ans travaillent encore.

## Une embauche facilitée, mais à prévoir sans rupture d'égalité

En mai 2025, le Conseil d'État est saisi par le Gouvernement pour rendre un avis sur un projet

# Arrêts maladie, reprise du travail : des mesures à compléter pour la santé des salariés



**Briançon.** Un médecin remplit un arrêt de travail.

**F**in 2025, le Conseil d'État est saisi pour examiner le projet de loi de financement de la sécurité sociale qui fixe l'ensemble des recettes et objectifs de dépenses de la Sécurité sociale pour 2026. Plusieurs mesures concernent le droit du travail et la santé des salariés.

## Prévoir des exceptions aux durées de référence des arrêts maladie

Certains arrêts maladie sont plus longs que les durées de référence recommandées par l'assurance maladie, ce qui pèse sur les dépenses de la Sécurité sociale et complique le suivi médical des patients. Dans son projet,

le Gouvernement prévoit ainsi la possibilité d'encadrer la durée de ces arrêts, en fixant ultérieurement une durée maximale par décret. Le Conseil d'État préconise toutefois d'ajouter la possibilité, pour les médecins, de déroger à cette durée si l'état de santé du patient le justifie, en s'appuyant sur les recommandations de la Haute Autorité de santé (HAS). Le Gouvernement ajoute ce point au projet, qui est maintenu dans le texte voté puis promulgué en décembre 2025.

## Protéger les salariées de retour de congé maternité

Le projet de loi prévoit également de rendre facultative la visite médicale de reprise après un

congé maternité, jusqu'ici obligatoire. L'objectif est de permettre une reprise plus rapide du travail, dans un contexte de pénurie de personnel médical qui complique le respect du délai légal de huit jours pour organiser cet examen. Dans les faits, cette contrainte conduit parfois à prolonger les arrêts de travail dans l'attente de la visite. Le Conseil d'État estime que la mesure ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel, mais invite le Gouvernement à vérifier que cela ne réduira pas les protections garanties aux femmes exposées à des risques professionnels spécifiques ou travaillant de nuit. Finalement, cette disposition n'est pas adoptée par les parlementaires lors du vote du texte : la visite de reprise reste obligatoire. ●



**AVIS  
CONSULTATIF**

Avis du 22 octobre 2025 sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026

EN BREF

## Chaleur intense : des mesures pour protéger tous les travailleurs

Selon Météo-France, la fréquence des vagues de chaleur doublera en France d'ici 2050. Elles seront plus fréquentes, plus longues et plus intenses, avec des conséquences sur la santé des salariés. Saisi pour avis d'un projet de décret visant à renforcer la protection des salariés exposés à la chaleur, le Conseil d'État estime qu'il n'y a pas d'obstacle juridique à définir les épisodes de chaleur intense par référence à un dispositif de vigilance de Météo-France. Toutefois, il relève que le dispositif

existant n'est déployé qu'en métropole alors que les territoires d'outre-mer peuvent également connaître de tels épisodes. Des travaux étant en cours pour définir des dispositifs adaptés à ces territoires, le Conseil d'État propose d'utiliser une formulation plus générique – « un dispositif développé par Météo-France pour signaler le niveau de danger de la chaleur » – afin que ces règles s'appliquent sur tout le territoire français. Cette formulation est reprise dans le décret publié le 1<sup>er</sup> juin 2025. ●



**AVIS  
CONSULTATIF**

Avis du 6 mai 2025 sur un projet de décret relatif à la protection des travailleurs contre les risques liés aux épisodes de chaleur intense

# DES LIBERTÉS FONDAMENTALES À PROTÉGER ET À CONCILIER

Au fil de ses avis et décisions, le Conseil d'État veille au respect des libertés et droits fondamentaux notamment de ceux consacrés par la Constitution. Lorsqu'une restriction est envisagée, il vérifie qu'elle est justifiée et proportionnée, en tenant compte des autres libertés en jeu et de l'intérêt général. Il garantit ainsi l'équilibre entre la protection des libertés et les nécessités de l'action publique.



## Dissolution d'associations : mise en œuvre des règles

**La loi dite « de 1901 » permet à chacun de créer librement une association, sans autorisation préalable. Si ce droit est protégé par la Constitution, le Gouvernement peut, depuis 1936, dissoudre une association ou un groupement de fait lorsqu'elle représente une menace de troubles graves à l'ordre public. Dans la pratique, comment le juge concilie-t-il la protection de l'ordre public et la liberté d'association ?**

**L**e code de la sécurité intérieure précise les critères pouvant justifier la dissolution d'une association. Il peut s'agir d'appels explicites à la violence, à la haine, à la discrimination, à des manifestations armées ou à des actes terroristes. En 2025, le Conseil d'État est saisi par plusieurs groupes qui contestent leur dissolution par le Gouvernement : le groupement de fait « Collectif Palestine Vaincra » d'une part, et le groupement de fait « Les Remparts » et deux associations d'autre part.

### Les commentaires haineux doivent être modérés

Le Conseil d'État juge que la dissolution du Collectif Palestine Vaincra est conforme au droit. Il estime que les expressions de sympathie à l'égard du Front populaire de libération de la Palestine, organisation reconnue comme terroriste par l'Union européenne, et d'indignation quant à l'inscription du Hamas sur la liste des organisations terroristes, ne constituent pas des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme. En revanche, il considère que le collectif n'a

**49**  
dissolutions de  
groupes depuis  
2017



*Eu égard à la gravité de l'atteinte portée par une mesure de dissolution à la liberté d'association, principe fondamental reconnu par les lois de la République, les dispositions de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure sont d'interprétation stricte et ne peuvent être mises en œuvre que pour prévenir des troubles graves à l'ordre public.*

Décisions n°s 462981 et 497252

pas suffisamment modéré de nombreux commentaires haineux et agressifs – parfois à connotation explicitement antisémite – que ces positions ont suscités sur ses comptes ouverts sur les réseaux sociaux. Le Conseil d'État considère dès lors que ces provocations à la discrimination, à la haine et à la violence sont imputables au groupement. Le recours contre la dissolution du collectif est rejeté en février 2025.

### **Des incitations répétées à la haine et à la violence**

La dissolution du groupement lyonnais « Les Remparts » par le Gouvernement est également jugée légale. Le Conseil d'État relève que de nombreux agissements encourageant la discrimination, la haine ou la violence sont imputables au groupement et à ses militants ou sympathisants : attaque d'un local associatif, relais d'appels à des « expéditions punitives », ou encore diffusion de messages xénophobes, homophobes ou anti-LGBT sur les réseaux sociaux. Les commentaires

haineux sous ces publications n'étaient ni modérés, ni supprimés par le groupement.

### **Un ensemble indissociable de trois entités**

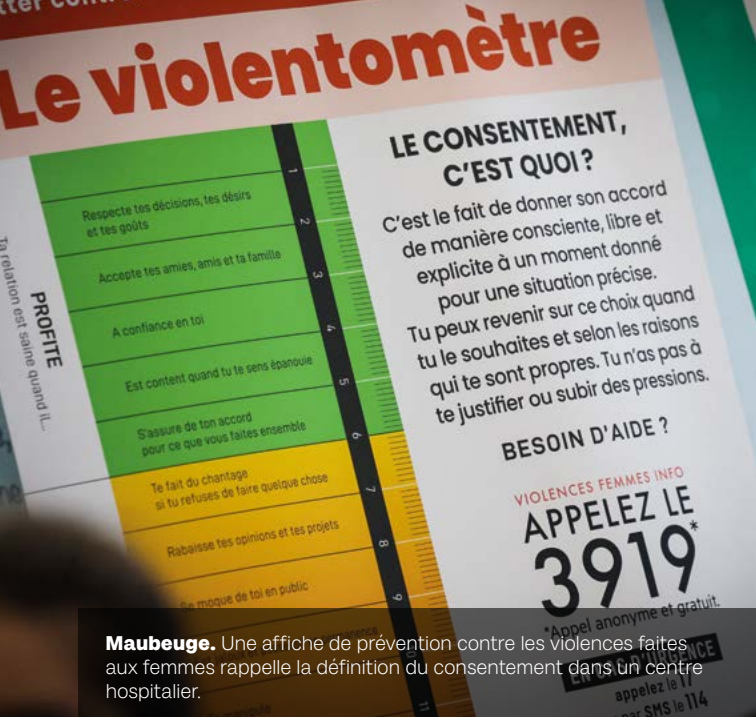
Le Conseil d'État confirme par ailleurs que le groupement « Les Remparts » formait, avec les associations le bar La Traboule et le club de sport Top Sport Rhône, un même ensemble présenté comme « un complexe communautaire, culturel et sportif » animé d'un même esprit et porté par une idéologie commune. Les deux associations n'accueillaient que les membres, sympathisants et activités du groupement et contribuaient à promouvoir des discours d'incitation à la haine, à la violence ou à la discrimination. Si le décret de dissolution ne retenait aucun fait ou agissement directement imputable spécifiquement à ces deux associations, le Gouvernement pouvait légalement prononcer leur dissolution conjointe dès lors que ces trois entités apparaissaient indissociables. ●



#### **DÉCISION DE JUSTICE**

Décisions n° 462981 du 20 février 2025, « Dissolution du Collectif Palestine Vaincra »

et n° 497252 du 31 juillet 2025, « Dissolution du groupement "Les Remparts" »



**Maubeuge.** Une affiche de prévention contre les violences faites aux femmes rappelle la définition du consentement dans un centre hospitalier.

## Définition pénale du viol :

# le consentement doit être inscrit sans ambiguïté

**En mars 2025, le Conseil d'État examine une proposition de loi qui inscrit l'absence de consentement de la victime dans la définition du viol et des autres agressions sexuelles. Une évolution qui vise à clarifier la loi pénale et à mieux prendre en compte, dans l'enquête et le jugement des faits, cette notion centrale de consentement.**

**E**n janvier 2025, la mission d'information parlementaire de la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale publie son rapport dédié à la définition pénale du viol. Selon le rapport, en matière d'agressions sexuelles, le droit actuel ne suffit pas. Les agresseurs sont insuffisamment sanctionnés, les victimes insuffisamment protégées, et une notion centrale n'est pas explicitement inscrite dans le code pénal, le consentement. La loi n'énonce pas clairement l'interdiction d'imposer un acte sexuel sans l'accord de la personne. C'est ce que souhaite corriger la proposition de loi visant à modifier la définition pénale du viol et des agressions sexuelles dans le code pénal, soumise au Conseil d'État pour avis par la présidente de l'Assemblée nationale.

### Définir précisément le consentement

L'absence de consentement était déjà un élément clé des débats judiciaires. Pour le Conseil d'État, l'inscrire dans la loi permet d'exprimer clairement que les agressions sexuelles portent atteinte à deux droits fondamentaux : la liberté personnelle et sexuelle et le droit au respect de son intégrité physique et psychique. Afin que le consentement soit inscrit sans ambiguïté dans

le texte, le Conseil d'État préconise notamment de le définir comme devant être « libre et éclairé, spécifique, préalable et révocable », ne pouvant être déduit du silence ou de l'absence de réaction. Il estime qu'il convient de conserver la référence aux quatre situations qui caractérisent déjà l'agression : la violence, la contrainte, la menace ou la surprise. Il propose d'ajouter « quelles que soient leurs natures » à la suite des quatre situations, pour en souligner la variété (directe ou indirecte, matérielle ou psychologique, abus d'autorité, familiaux et affectifs...) et permettre une répression accrue. Des préconisations retenues et présentes dans la loi promulguée le 6 novembre 2025.

### Pas de présomption de culpabilité

Le Conseil d'État rappelle que cette évolution de la loi ne conduit ni à créer une présomption de culpabilité, ni à imposer de prouver un consentement formalisé. Il revient toujours aux juges d'établir, au cas par cas, les faits et l'intention de l'auteur d'agir sans le consentement libre et éclairé de la victime. Dans son avis, le Conseil d'État souligne également les difficultés des victimes dans le parcours judiciaire, du dépôt de plainte au procès, et rappelle l'importance de moyens d'enquête suffisants pour mieux les protéger et lutter contre ces violences. ●

*Le consentement est libre et éclairé, spécifique, préalable et révocable.*

Loi du 6 novembre 2025 modifiant la définition pénale du viol et des agressions sexuelles



**AVIS**

**CONSULTATIF**

Avis du 6 mars 2025 sur une proposition de loi visant à modifier la définition pénale du viol et des agressions sexuelles



**Valence.** Un homme à côté d'un stand mobile de l'organisation des Témoins de Jéhovah.

*Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs [...] faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.*

Article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration

## Les signalements de dérives sectaires ne peuvent pas être communiqués à un tiers

La mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) est chargée d'observer et d'analyser les mouvements sectaires dont les agissements sont attentatoires aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, et d'en informer le public. Dans ce cadre, elle reçoit notamment des signalements de victimes et de témoins. Lorsque les faits le justifient, elle peut transmettre ces informations aux ministères concernés ou au procureur de la République s'ils sont susceptibles de constituer une infraction pénale.

En 2023, la fédération qui représente les associations des témoins de Jéhovah de France demande à la Miviludes de lui communiquer les signalements la concernant. L'association s'appuie

sur le code des relations entre le public et l'administration, qui prévoit que les citoyens peuvent accéder, sur demande, aux documents détenus par l'administration. Mais la Miviludes refuse la demande : elle estime que la divulgation de ces documents pourrait porter préjudice aux personnes ayant effectué les signalements, voire les exposer à des risques de représailles. La fédération saisit alors le Conseil d'État.

### Le droit d'accès aux documents administratifs peut être refusé

En mars 2025, son recours est rejeté. Le juge rappelle que la loi autorise bien l'administration à refuser l'accès à un document lorsque sa diffusion pourrait porter atteinte à la sécurité des personnes.

En principe, il est possible de transmettre ce type de document après avoir supprimé les informations permettant d'identifier directement ou indirectement les personnes concernées – noms, coordonnées, toute information qui, recoupée avec d'autres, permet l'identification. Dans le cas des signalements adressés à la Miviludes, garantir la sécurité des témoins demanderait d'effacer l'ensemble de ces nombreuses indications et rendrait les documents inintelligibles.

Le Conseil d'État souligne, par ailleurs, que la divulgation de ces signalements à des tiers pourrait décourager les personnes de dénoncer des dérives sectaires à l'avenir, alors que ce dispositif concourt à la protection des libertés fondamentales en France. ●



#### DÉCISION DE JUSTICE

Décision n° 490743 du 26 mars 2025, « Accès aux signalements de dérives sectaires »

## Contrôle du pluralisme à la télévision : les règles précisées



**E**n France, la loi du 30 septembre 1986 impose aux chaînes de télévision et aux stations de radio d'assurer le pluralisme, c'est-à-dire la diversité des points de vue sur leur antenne. Protégé par la Constitution, le pluralisme est l'un des moyens de garantir « la libre communication des pensées et des opinions » consacrée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et de permettre aux citoyens de se faire une opinion éclairée.



### DÉCISION DE JUSTICE

Décision n° 494597 du 4 juillet 2025, « Pluralisme à la télévision et à la radio »

Le respect de ce pluralisme dans les médias est contrôlé par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). Dans une décision rendue en février 2024 à la demande de Reporters sans frontières, le Conseil d'État avait jugé que le pluralisme des opinions ne se limite pas au temps de parole des personnalités politiques. L'Arcom doit tenir compte de la diversité des courants de pensée et d'opinion exprimés par l'ensemble des intervenants des programmes.

### Une appréciation globale, pas de classement individuel

En juillet 2025, quatre associations saisissent le Conseil d'État, après avoir été déboutées par l'Arcom. Elles souhaitent que l'autorité oblige

France 2, France 3, France 4, France 5, France info, France Inter, France Culture, Arte, M6, TF1, TMC, BFM, RMC et RTL à modifier la liste de leurs intervenants, autres que les personnalités politiques, afin que les différents courants de pensée bénéficient d'un temps de parole « proportionnel à leur poids dans la société française ». Le Conseil d'État précise toutefois que la mission de l'Arcom est de vérifier qu'il n'existe pas de déséquilibre manifeste et durable dans l'expression des opinions, et que pour cela, l'autorité doit apprécier les programmes de manière globale, sur une période suffisamment longue. Elle n'a pas à qualifier ou classer les participants aux programmes selon des courants de pensée et d'opinion. Le Conseil d'État conclut que l'Arcom ne pouvait que rejeter les demandes qui lui ont été adressées. ●

### EN BREF

## Droit de grève et continuité du service public

Le droit de grève est garanti par la Constitution. Dans les services publics, il doit toutefois être concilié avec un autre principe constitutionnel : la continuité du service. En mars 2025, une note interne à Radio France précise les règles d'exercice du droit de grève. Pour certains postes essentiels, les salariés doivent désormais se déclarer grévistes au début de leur journée de travail s'ils souhaitent rejoindre un mouvement de grève. Ils ne peuvent plus cesser le travail en cours de service. Des syndicats contestent cette règle

devant le Conseil d'État. Le juge rappelle alors que la loi confie à la présidente de Radio France la responsabilité d'organiser un service minimum à l'antenne. Il relève que la note contestée se contente d'en organiser les modalités. Cette note vise à éviter les désorganisations si des salariés quittent leur poste en plein service, sans empêcher les salariés de participer à la grève s'ils le souhaitent. La mesure ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit de grève. Le recours est rejeté. ●



### DÉCISION DE JUSTICE

Décision n° 504268 du 1<sup>er</sup> décembre 2025, « Droit de grève et continuité du service public »

# L'accès à un réseau social peut être interrompu mais sous conditions



**Nouméa.** Des habitants devant une barricade qui bloque et contrôle l'accès à la capitale de Nouvelle-Calédonie en mai 2024.

**En mai 2024, de violentes émeutes éclatent en Nouvelle-Calédonie. Le Gouvernement déclare l'état d'urgence. Il décide également d'interrompre l'accès au réseau social TikTok, estimant que ce réseau favorise la propagation des troubles. Mais une telle atteinte aux libertés fondamentales était-elle légale ? Des associations et des particuliers la contestent devant le Conseil d'État.**

**E**n avril 2025, le Conseil d'État rappelle une jurisprudence née pendant la Première Guerre mondiale : dans une situation exceptionnellement grave, lorsque l'administration est dans l'impossibilité d'agir selon les règles de droit en vigueur, elle peut prendre en urgence les mesures indispensables pour faire face à la situation. C'est la « théorie des circonstances exceptionnelles ». Les mesures prises n'en restent pas moins sous le contrôle du juge administratif. Dans sa décision d'avril, le Conseil d'État juge que, même si l'état d'urgence est déclaré et dote déjà le Gouvernement de pouvoirs spécifiques, cela ne s'oppose pas à ce qu'il prenne des mesures complémentaires – non prévues par le droit en vigueur ou le régime de l'état d'urgence – si les circonstances exceptionnelles l'exigent.

## **La restriction de certains droits lors de « circonstances exceptionnelles »**

Dans le cas du blocage du réseau social TikTok en Nouvelle-Calédonie, le Conseil d'État rappelle qu'une telle interruption porte atteinte à plusieurs droits et libertés : liberté d'expression, libre communication des pensées et opinions, droit à la vie

privée, ou encore liberté du commerce et de l'industrie. Attenter ainsi à ces libertés n'est possible que si la loi le permet expressément ou en cas de « circonstances exceptionnelles ». Et même dans cette hypothèse, une interruption n'est possible que sous trois conditions strictes : elle doit être indispensable pour répondre aux nécessités du moment, aucune mesure moins contraignante pour les droits et libertés n'est envisageable et elle doit rester provisoire, le temps de rechercher des alternatives.

## **Les garanties n'ont pas été respectées dans ce cas précis**

Le Conseil d'État reconnaît que la situation en Nouvelle-Calédonie constituait bien des « circonstances exceptionnelles » : des tensions intenses ayant donné lieu à plusieurs décès, à de nombreux blessés et à d'importantes destructions. Le Premier ministre pouvait donc interrompre provisoirement l'accès au réseau social TikTok. Mais les garanties n'ont pas été respectées. La mesure a été prise pour une durée indéterminée, liée à la seule persistance des troubles à l'ordre public, sans subordonner son maintien à l'impossibilité de mettre en œuvre des mesures alternatives. Pour le juge, le blocage a porté une atteinte disproportionnée aux droits et libertés des citoyens, il était donc illégal. ●

*La libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, implique la liberté d'accéder [aux services de communication au public en ligne] et de s'y exprimer.*

Décision n° 494511



**DÉCISION  
DE JUSTICE**

Décision n° 494511 du mardi 1<sup>er</sup> avril 2025, « Interruption de l'accès à un réseau social en cas de circonstances exceptionnelles »

# ÉDUCATION, LA QUESTION DE LA TRANSMISSION DES SAVOIRS

Garantir « l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction » : ce principe affirmé par la Constitution implique l'ensemble des acteurs du système éducatif, de l'école maternelle à l'enseignement supérieur, sur tout le territoire. En 2025, le Conseil d'État veille, par ses avis, ses décisions et ses études, à sa mise en œuvre, au respect des droits des élèves et à la légalité des réformes engagées.

## Le programme d'éducation à la vie affective est légal

**En février 2025, le programme d'éducation à la vie affective et relationnelle et à la sexualité (EVARS) est instauré pour sensibiliser les élèves au respect de chacun et à l'égalité entre les personnes. Il vise aussi à prévenir les discriminations et certaines formes de violences physiques ou psychiques. Dans quelles conditions cet enseignement peut-il être organisé dans les établissements scolaires ?**

**L**e programme EVARS est prévu dans tous les établissements scolaires pour l'année scolaire 2025-2026, par un arrêté de la ministre de l'Éducation nationale et une circulaire qui en précise les modalités. Ce nouveau programme prévoit une éducation à la vie affective et relationnelle en maternelle et à l'école élémentaire. À partir du collège, s'y ajoute une éducation à la sexualité. Les séances abordent notamment la connaissance du corps, les relations

avec les autres et les questions liées à la vie affective, relationnelle et sexuelle. Des associations et des particuliers contestent ce dispositif devant le Conseil d'État, car ils estiment qu'il porte atteinte aux droits des parents et des élèves.

### **L'éducation à la sexualité est prévue par la loi**

Dans sa décision, le juge rappelle que l'éducation à la sexualité est prévue par la loi. Cette loi prévoit



**Metz.** Séance d'éducation à la vie affective et sexuelle, à l'école maternelle.

*Une information et une éducation à la sexualité sont dispensées dans les écoles, les collèges et les lycées à raison d'au moins trois séances annuelles et par groupes d'âge homogène. Ces séances présentent une vision égalitaire des relations entre les femmes et les hommes. Elles contribuent à l'apprentissage du respect dû au corps humain et sensibilisent aux violences sexistes ou sexuelles ainsi qu'aux mutilations sexuelles féminines.*

Article L. 312-16 du code de l'éducation

que les élèves doivent bénéficier d'une information adaptée à leur âge au moins trois fois par an, dans le cadre de l'apprentissage de la citoyenneté et de la vie en société, en complément des enseignements transmis dans le cercle familial. Et il est bien de la responsabilité du ministre de l'Éducation nationale d'en fixer le programme.

### **Un enseignement objectif, adapté à chaque niveau**

Le Conseil d'État relève que les contenus ont été élaborés par le Conseil supérieur des programmes, qui réunit universitaires, spécialistes de l'école, parlementaires et représentants de la société civile. Ces contenus sont fondés sur l'état actuel de la science et du droit, et adaptés spécifiquement à chaque niveau scolaire. Les enseignements doivent être présentés de manière neutre et objective aux élèves, en respectant leur intimité et sans les inciter à adopter un comportement donné.

### **Les droits des parents et des élèves garantis**

La circulaire de mise en œuvre de l'EVARS demande aux établissements de concevoir collégialement les séances et, en cas d'intervention d'une association spécialisée, ces séances doivent être préparées et réalisées avec les professeurs. Elle prévoit également que les parents doivent être informés chaque année des objectifs du programme. Le Conseil d'État rappelle d'ailleurs que le code de l'éducation permet aux parents de demander à échanger avec l'établissement, s'ils ont besoin d'évoquer la situation particulière de leur enfant.

Au vu du contenu du programme et de la façon dont il sera dispensé, le Conseil d'État juge que l'arrêté et la circulaire de la ministre respectent la neutralité du service public, la liberté de conscience des élèves et des parents, ainsi que le droit des parents d'éduquer leurs enfants selon leurs convictions. ●



#### **DÉCISION DE JUSTICE**

Décision n° 501820 du 27 juin 2025, « Programme scolaire d'éducation à la vie affective et relationnelle et à la sexualité »



**Die.** Un élève de 4<sup>e</sup> en situation de handicap et son accompagnante (AESH) durant un cours de français.

## Des indemnités pour les AESH en REP

Dans les établissements situés en réseau d'éducation prioritaire (REP) ou réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP+), certaines catégories de personnel de l'éducation perçoivent une indemnité spécifique en complément de leur salaire. Créée en 2015, cette indemnité de sujétion vise à compenser les conditions de travail plus difficiles dans ces établissements. Les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) n'ont été ajoutés à la liste des bénéficiaires qu'en 2022. Plusieurs AESH contestent cette exclusion initiale du dispositif et saisissent le Conseil d'État.

### Les AESH font partie de la communauté éducative

Les AESH accompagnent les élèves en situation de handicap pour faciliter leur scolarité. Selon les besoins de chaque enfant, ces professionnels peuvent les aider à se déplacer, à participer aux activités scolaires ou à s'intégrer dans la vie sociale de l'école. Le

Conseil d'État souligne que les AESH font pleinement partie de la communauté éducative. Dans les établissements en REP et REP+, leurs conditions de travail sont les mêmes que celles des autres personnels et leurs contraintes sont comparables. C'est d'ailleurs pour cette raison que le décret du 8 décembre 2022 les a inclus dans la liste des bénéficiaires de l'indemnité de sujétion.

### Une différence de traitement injustifiée

Le Conseil d'État juge que l'exclusion des AESH du dispositif entre 2015 et 2022 a bien créé une différence de traitement injustifiée au regard du principe d'égalité. L'État doit verser aux AESH requérants l'indemnité pour toute la période d'exercice en REP ou REP+ depuis 2015, montants assortis des intérêts légaux, sous réserve de l'application des règles de prescription. ●

#### DÉCISION DE JUSTICE

Décision n° 500427 du 16 juillet 2025, « Indemnités de sujétion pour les AESH exerçant en REP et REP+ »

EN BREF

## Des propositions de simplification pour l'enseignement supérieur privé

Dans le cadre de ses **Ateliers de la simplification**, le Conseil d'État propose en mars 2025 des solutions concrètes pour améliorer et simplifier le cadre juridique applicable à l'enseignement supérieur privé, devenu peu lisible et trop complexe. Dans son étude, le Conseil d'État suggère notamment de remplacer la procédure actuelle de reconnaissance par l'État des établissements privés par un système plus simple d'agrément, limité dans le temps, avec un contrôle de la qualité des formations proposées.

Il propose d'envisager l'ajout de conditions minimales pour l'ouverture d'un établissement et de prévoir une procédure de fermeture administrative en cas de non-respect des règles. Il suggère également de simplifier le système des diplômes et de mieux distinguer les différents types de titres délivrés. Pour mieux informer les étudiants et leurs familles, il recommande enfin d'améliorer la lisibilité de l'offre de formation sur Parcoursup et des conditions d'obtention d'une bourse. ●



Étude du 13 mars 2025 sur la simplification de l'encadrement de l'enseignement supérieur privé

# Enseignement supérieur : des préconisations pour sécuriser les réformes envisagées

**Encadrement du privé, autonomie des universités, évolutions sur Parcoursup : le Conseil d'État examine un projet de loi structurant pour l'enseignement supérieur. Il rend un avis pour sécuriser les principales mesures et préciser les conditions de mise en œuvre.**

**E**n 2025, le Gouvernement souhaite mieux encadrer les acteurs de l'enseignement privé tout en modernisant le fonctionnement des universités publiques. En juillet 2025, il saisit le Conseil d'État d'un projet de loi consacré à ces questions, avant de le déposer à l'Assemblée nationale à l'automne.

## Préciser le principe d'accréditation pour garantir la qualité des formations

Pour les établissements publics, le projet de loi vise à renforcer l'autonomie des universités dans la création et la gestion de leur offre de formation. Il prévoit notamment une accréditation globale des établissements pour qu'ils puissent délivrer des diplômes nationaux ou tout diplôme dans les domaines dans lesquels ils proposent déjà des enseignements. Le Conseil d'État estime que rien ne s'y oppose du point de vue du droit. Toutefois, il recommande de préciser que l'accréditation sera fondée sur la qualité de l'organisation et de l'offre de formation. Il souligne également que cela ne devrait avoir lieu qu'après une évaluation par une instance nationale indépendante.

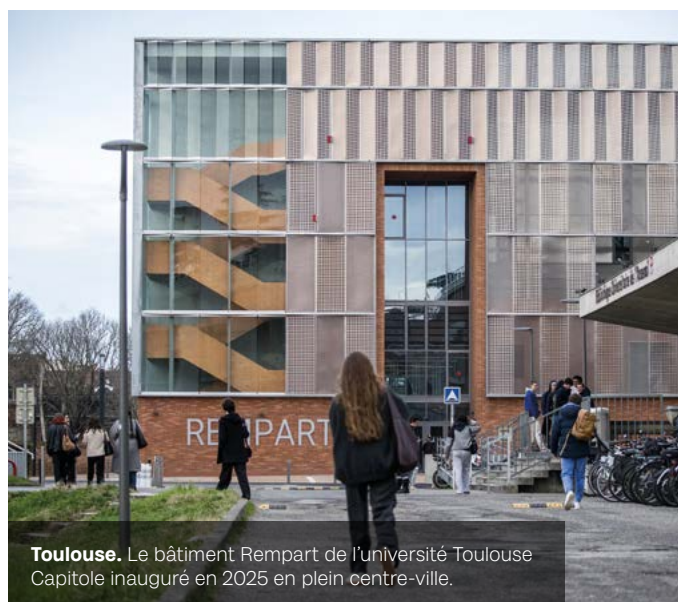
## Un temps d'expérimentation à limiter

Le Gouvernement envisage la prolongation de cinq ans de l'expérimentation des regroupements

ou fusions d'universités, qui a déjà duré dix ans. Le Conseil d'État rappelle que, conformément à la Constitution, les expérimentations ont vocation à avoir une « durée limitée » afin de les évaluer et de les généraliser, les modifier ou les abandonner. Il estime que, compte tenu des perturbations occasionnées par la Covid-19, une prolongation de trois ans est possible.

## Des mesures pour les établissements privés à sécuriser

Concernant les établissements privés, le projet de loi reprend en grande partie des propositions issues de l'étude du Conseil d'État (voir ci-contre). Mais le projet de loi va plus loin. Il prévoit notamment que les établissements privés agréés puissent délivrer des diplômes reconnus par l'État. Cette évolution ne se heurte ni à la Constitution ni au droit européen mais nécessite bien une loi, comme le souligne le Conseil d'État. Le projet conditionne également la présence des formations privées sur Parcoursup à l'obtention d'un agrément et le Conseil d'État recommande de préciser que seules les formations conduisant à des diplômes ou titres reconnus par l'État peuvent y figurer. Enfin, le projet garantit un droit de rétractation aux étudiants inscrits auprès d'un établissement privé avant les résultats de Parcoursup. Une mesure que le Conseil d'État estime justifiée par un motif d'intérêt général. ●



**Toulouse.** Le bâtiment Rempart de l'université Toulouse Capitole inauguré en 2025 en plein centre-ville.



**AVIS**

**CONSULTATIF**

Avis du 23 juillet 2025 sur un projet de loi relatif à la modernisation et à la régulation de l'enseignement supérieur

# ENVIRONNEMENT, DES ÉQUILIBRES À GARANTIR

La protection de l'environnement et de la biodiversité est devenue une priorité face aux atteintes portées aux milieux naturels, au climat et à la santé humaine. Elle se traduit aujourd'hui par des règles et des engagements, inscrits dans le droit international, européen et français. En 2025, le Conseil d'État a, par ses avis et ses décisions, veillé à leur mise en œuvre en tenant compte des réalités locales et économiques.

**Folschviller.** Deux sites d'extraction de gaz sont implantés près de l'ancien puits de la mine. La concession « Bleue Lorraine » couvre 190 kilomètres carrés sur 40 communes de l'est de la Moselle, autour du village.



## Exploitation minière : le juge contrôle les risques environnementaux

**E**n 2023, l'État refuse d'accorder à la Française de l'Énergie la concession « Bleue Lorraine » pour exploiter du gaz de couche ou gaz de charbon en Moselle. L'entreprise conteste cette décision devant le tribunal administratif de Strasbourg qui lui donne raison et demande au Premier ministre de délivrer la concession. Un décret est pris le 20 novembre 2023. Mais en 2025, une association de défense des bassins miniers lorrains en demande l'annulation devant le Conseil d'État.

### La société n'est pas en mesure d'exploiter cette concession dans les règles

Le juge rappelle que, pour obtenir une concession minière, une entreprise doit démontrer qu'elle dispose des capacités techniques et financières nécessaires pour exploiter le gisement et respecter les obligations légales liées à cette activité. Or, l'instruction montre que le projet « Bleue Lorraine » est particulièrement complexe et que la Française de l'Énergie a rencontré des difficultés techniques majeures lors des travaux d'exploration. Des défauts de cimentation des puits ont notamment provoqué des fuites de ciment, d'eau et de boues vers des nappes souterraines, dont la protection est un enjeu environnemental crucial. Compte tenu de la sensibilité du sous-sol local et des incertitudes sur la fiabilité du procédé d'extraction, le Conseil d'État juge que l'entreprise n'a pas démontré sa capacité à exploiter ces gisements. Le décret est entaché d'illégalité ; il est annulé. ●



#### DÉCISION DE JUSTICE

Décision n° 490266 du 16 décembre 2025, « Concession de Bleue Lorraine »

# Des engagements climatiques européens à transposer en droit français

**Face à l'urgence climatique, l'Union européenne adopte des règles de plus en plus contraignantes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. En 2025, le Conseil d'État rend un avis sur un projet de loi qui adapte un ensemble de textes en droit français pour qu'ils produisent pleinement leurs effets.**



différenciée (par exemple selon le carburant), tant que l'objectif global n'est pas remis en cause.

## Stockage du CO<sub>2</sub> : des délais de communication justifiés

Pour identifier des zones adaptées et y développer le stockage de CO<sub>2</sub> en sous-sol, le règlement européen « zéro net » de juin 2024 oblige quant à lui à communiquer les données géologiques issues de travaux d'exploration. Le Conseil d'État estime que la réduction du délai de communication, de dix à cinq ans (voire un an), permet aux auteurs de travaux de rentabiliser leurs frais et ne porte pas atteinte au droit de propriété, tout en répondant aux exigences du règlement.

## Règles pour la performance énergétique : des alignements conformes au droit européen

Concernant la directive sur la performance énergétique du bâtiment d'avril 2024, le Conseil d'État relève qu'elle impose de modifier le droit français qui comporte des exigences ou dérogations souvent différentes, même s'il poursuit les mêmes objectifs. Par exemple, le Conseil d'État estime nécessaire de revoir le dispositif national en vigueur pour la rénovation du bâti : il ne s'applique en effet qu'aux bâtiments de plus de 1 000 mètres carrés alors que la directive vise les moins performants, peu importe leur taille. Concernant la production d'énergie renouvelable sur les toitures, le projet de loi prévoit de modifier complètement le droit français pour s'aligner strictement sur la directive. Une option que le Conseil d'État considère comme conforme même si elle conduit à réduire certaines exigences en vigueur. ●

**L**e projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (dit « DDADUE ») prévoit notamment la transposition de deux directives et un règlement relatifs à la lutte contre le réchauffement climatique. Saisi par le Gouvernement, le Conseil d'État rend un avis sur ce texte en octobre 2025.

## Décarbonation des transports : une nouvelle stratégie à évaluer

La directive européenne « RED II » de décembre 2018 fixe un objectif de décarbonation de - 14,5 % d'ici 2030 pour l'électricité et les carburants vendus par les fournisseurs au secteur des transports. Pour cela, le Gouvernement prévoit de remplacer l'actuelle taxe incitative par un dispositif d'obligations et de sanctions. Le Conseil d'État estime qu'une étude d'impact doit être réalisée pour expliquer les raisons d'un tel changement de stratégie et évaluer les résultats attendus. Il note toutefois que la directive européenne permet une certaine souplesse : les fournisseurs de carburant peuvent mettre en œuvre leurs obligations de façon progressive ou



**AVIS**

**CONSULTATIF**

Avis du 23 octobre 2025 sur un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche

## Gaz à effet de serre : l'objectif de réduction en voie d'être atteint

**E**n juillet 2021, saisi par la commune de Grande-Synthe et plusieurs associations, le Conseil d'État ordonne au Gouvernement de prendre toutes les mesures pour infléchir la trajectoire de diminution des émissions de gaz à effet de serre, avant le 31 mars 2022. L'objectif est d'atteindre, d'ici 2030, une réduction des émissions de 40 % par rapport aux niveaux de 1990, et ainsi respecter les engagements pris par la France dans le cadre de l'Accord de Paris et transcrits en droit national. En mai 2023, le Conseil d'État constate que sa décision n'a pas été entièrement exécutée : malgré des progrès, les mesures prises restent

insuffisantes et le risque de ne pas atteindre l'objectif demeure. Il demande donc au Gouvernement de renforcer son action avant le 30 juin 2024. En 2025, il examine à nouveau la situation.

### Une trajectoire de baisse des émissions désormais crédible

En s'appuyant notamment sur les données du Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA) et sur les rapports du Haut Conseil pour le climat (HCC), le Conseil d'État constate que les objectifs intermédiaires pour la période 2019-2025 ont été respectés. Les émissions de

gaz à effet de serre sont même inférieures aux niveaux initialement prévus dans la trajectoire de réduction adoptée. Et selon les projections du Gouvernement, les mesures prises devraient permettre d'atteindre une baisse d'environ 39,5 % des émissions d'ici 2030. Le Conseil d'État relève également que les nouvelles politiques mises en place depuis 2024 devraient encore conforter cette trajectoire. Le juge rappelle toutefois qu'en 2023, un objectif plus ambitieux a été fixé au niveau européen : une baisse de 55 % des émissions d'ici 2030. Sa décision porte uniquement sur le respect des objectifs précédents, fixés à 40 % de baisse. ●

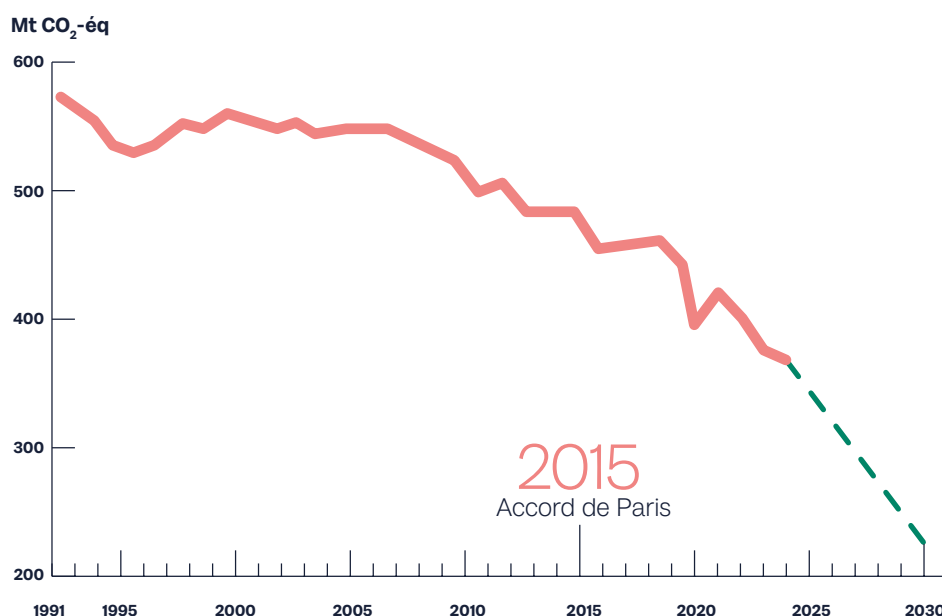


#### DÉCISION DE JUSTICE

Décision n° 467982  
du 24 octobre  
2025, « Émissions  
de gaz à effet de  
serre »

## Réduction des émissions : bilan et objectifs

— Réductions effectives depuis 1991



Source : Rapport CITEPA  
2025, « Bilan des  
émissions en France de  
1990 à 2024 »

Objectif 2030

- 40 %

par rapport à 1990

# Pollution de l'air : les mesures prises ont porté leurs fruits

**En 2017, le Conseil d'État ordonne à l'État d'agir pour respecter les seuils de pollution de l'air dans plusieurs grandes villes. Entre 2020 et 2023, il juge les mesures insuffisantes et condamne l'État à d'importantes astreintes. En revanche, en 2025, la situation s'est améliorée, le Conseil d'État juge que sa décision de 2017 a été exécutée.**



**Lyon.** Vue sur la métropole dont la zone à faibles émissions contribue à la baisse de la pollution de l'air.

## Des efforts attendus depuis 2020

En 2020, il ordonne à l'État de prendre rapidement des mesures pour y remédier, sous peine d'une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard. Entre 2021 et 2022, plusieurs astreintes sont prononcées, faute de résultats suffisants. Mais la situation s'améliore progressivement : en 2023, les dépassements liés aux particules fines disparaissent dans l'ensemble des agglomérations concernées, et ceux liés au dioxyde d'azote sont constatés uniquement à Paris et à Lyon. Au printemps 2025, le Conseil d'État apprécie à nouveau si les mesures prises ont permis d'améliorer la situation.

## Des seuils respectés de justesse à Lyon

Dans l'agglomération lyonnaise, en moyenne annuelle, les seuils de dioxyde d'azote ont été respectés en 2023-2024. Mais une station a encore enregistré un dépassement du seuil de 40  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  en 2023. Le Conseil d'État estime que les concentrations observées ne permettent pas de considérer de façon certaine que la situation est consolidée. Toutefois, l'État présente des actions précises et crédibles qui permettent d'envisager que cela soit désormais le cas. Un plan de protection de

Chaque année, environ 40 000 décès en France sont liés à la pollution de l'air. Les principaux polluants concernés sont les particules fines (PM10) et le dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>), dont les niveaux sont strictement encadrés par la réglementation européenne et le droit français. En 2017, saisi par l'association Les Amis de la Terre, le Conseil d'État constate que ces seuils sont dépassés dans seize zones urbaines françaises.



### DÉCISION DE JUSTICE

Décision n° 428409 du 25 avril 2025, « Qualité de l'air »

## Retour sur les décisions « Pollution de l'air »

### 12 juillet 2017

Saisine des Amis de la Terre : le Conseil d'État ordonne à l'État d'agir pour respecter les seuils de pollution fixés en 2008 par une directive européenne.



### 10 juillet 2020

Les mesures demandées n'ont pas été prises. Le Conseil d'État condamne l'État à agir, sous peine d'une astreinte de 10 millions d'euros par semestre.

### 4 août 2021

Première astreinte de 10 millions d'euros pour action insuffisante au premier semestre 2021.

### 17 octobre 2022

Deux astreintes de 10 millions d'euros pour action insuffisante au second semestre 2021 et au premier semestre 2022.

l'atmosphère prévoit par exemple des voies réservées au covoiturage et une réduction de la vitesse maximale autorisée sur certains axes. De plus, la zone à faibles émissions mobilité lyonnaise (ZFE-m) contribue d'ores et déjà à la réduction de la pollution de l'air issue des transports et comporte des mesures nouvelles, comme des restrictions de circulation de véhicules très polluants.

### Une qualité de l'air en nette amélioration à Paris

Dans l'agglomération parisienne, l'état des lieux est également positif. Si plusieurs dépassements ont été enregistrés en 2024, leur nombre diminue progressivement et les projections indiquent qu'ils devraient disparaître d'ici 2026. Plusieurs mesures ont été mises en place, notamment dans le cadre du plan de protection de l'atmosphère 2025-2030 d'Île-de-France. Celui-ci prévoit, entre autres, de limiter la vitesse sur certains axes et de restreindre la circulation des véhicules les plus polluants. Au vu de ces évolutions, le Conseil d'État considère que sa décision de 2017 a été exécutée dans l'ensemble des zones concernées. Le contentieux est clos. ●

#### 24 novembre 2023

Deux astreintes de 5 millions d'euros au second semestre 2022 et au premier semestre 2023 tenant compte des améliorations malgré la persistance de la pollution.

#### 25 avril 2025

Le Conseil d'État juge que l'État a mis en place les actions nécessaires pour améliorer la qualité de l'air en France et que sa décision de justice de 2017 a été exécutée en totalité.

## Protection des espèces : une prise en compte renforcée de l'échelle locale

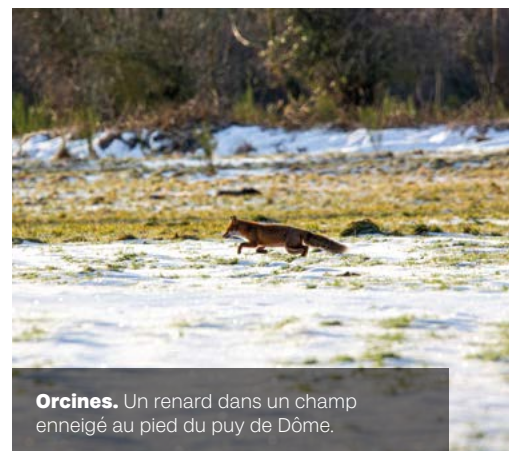
**E**n 2025, le Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles des atteintes aux espèces animales peuvent être autorisées. À travers deux décisions, il insiste sur la nécessité de prendre en compte la situation locale pour apprécier les risques qui pèsent sur la conservation des espèces.

### Apprécier l'état de conservation

En décembre 2025, le préfet des Hautes-Pyrénées autorise un éleveur à tirer sur les loups afin de protéger son troupeau. Des associations de protection de la nature contestent cette décision et saisissent la justice administrative. Le Conseil d'État précise que l'état de conservation d'une espèce doit être apprécié non seulement au niveau national mais aussi au niveau local. Si la population de loups est aujourd'hui estimée à plus de 1 000 individus en France, la situation est très différente dans le département, où un seul loup a été identifié. Pour le Conseil d'État, l'abatte est susceptible de porter atteinte à la conservation de l'espèce dans la région. L'autorisation de tir est donc suspendue.

### Encadrer la destruction d'espèces dites « nuisibles »

Toujours en 2025, des associations contestent devant le Conseil d'État le classement de certaines espèces – le renard, la belette, la



**Orcines.** Un renard dans un champ enneigé au pied du puy de Dôme.

fouine ou encore le geai – sur la liste des animaux « susceptibles d'occasionner des dégâts ». Le Conseil d'État rappelle que cette liste, établie par le ministre chargé de l'environnement, doit préciser les périodes et conditions dans lesquelles les animaux peuvent être détruits. Il juge que l'inscription d'une espèce sur la liste doit reposer sur des éléments précis, démontrant les dégâts occasionnés localement. Mais l'état des populations doit aussi être pris en compte. Quand l'espèce est menacée ou en déclin, l'administration doit apprécier le risque que cela fait peser sur sa conservation au regard du principe de prévention. Le Conseil d'État annule l'inscription de plusieurs espèces sur la liste dans les départements où il n'est pas démontré qu'elles sont répandues ou à l'origine de dégâts significatifs. ●

#### DÉCISION DE JUSTICE

Décisions n° 480617 du 13 mai 2025, « Liste des animaux pouvant occasionner des dégâts » et n° 506263 du 12 décembre 2025, « Autorisation de tirs de protection contre le loup »

# LE CONSEIL D'ÉTAT DEPUIS 150 ANS AU CŒUR DU PALAIS-ROYAL ET DE LA RÉPUBLIQUE

Installé au Palais-Royal depuis 1875, le Conseil d'État y exerce ses missions de juge administratif et de conseil du Gouvernement et du Parlement. Les cent cinquante ans de cette installation sont l'occasion de rappeler comment, à travers ses décisions, ses avis et ses études, le Conseil d'État accompagne les grandes évolutions de la société et contribue à faire vivre l'État de droit en France.

**L**ieu de pouvoir et de circulation des idées, le Palais-Royal offre depuis cent cinquante ans un ancrage symbolique au Conseil d'État. Son histoire éclaire celle d'une institution dont l'action est au service du droit.

## Un lieu singulier de l'histoire de France

Avant d'être le siège du Conseil d'État, le Palais-Royal occupe déjà une place singulière dans l'histoire politique et intellectuelle française. Construit au XVII<sup>e</sup> siècle à l'initiative du cardinal de Richelieu, il devient, au fil du temps, un espace ouvert, animé, où circulent les débats et les opinions. Dans ses galeries, au XVIII<sup>e</sup> siècle, on discute, on conteste. Le 12 juillet 1789, Camille Desmoulins y appelle à l'insurrection dans un discours qui précipite la prise de la Bastille.

Le Palais-Royal traverse ensuite les régimes, les bouleversements, les crises. Incendié en 1871, lors de la Commune de Paris, il est restauré. En novembre 1875, une institution vient s'y installer durablement : le Conseil d'État.

## Le siège d'une institution au cœur de la République

Depuis cent cinquante ans, le Conseil d'État y exerce une mission singulière, à la fois juge et conseiller. À ce double titre, le Conseil d'État est au cœur de la République. Non pas au centre des pouvoirs, mais au cœur de ce qui fonde leur légitimité : la justice, l'intérêt général, l'exigence de responsabilité.

Ces valeurs s'incarnent aussi dans les femmes et les hommes qui ont marqué l'histoire de l'institution. Léon Blum, membre du Conseil d'État entre 1895 et 1919, y défend les droits des travailleurs. Après les heures sombres où le Conseil d'État s'est



## Une exposition pour les 150 ans au Palais-Royal

À l'occasion du 150<sup>e</sup> anniversaire de l'installation du Conseil d'État au Palais-Royal, une exposition ouverte au public a été organisée dans la galerie d'Orléans à l'été 2025. Elle est revenue sur l'installation du Conseil d'État au Palais-Royal, les grandes figures de l'institution et des décisions, avis et études emblématiques depuis 1875.



### EXPOSITION

Depuis 150 ans, le Conseil d'État au cœur du Palais-Royal et de la République

mis au service du Gouvernement de Vichy, René Cassin, vice-président en 1944, y fait entrer l'esprit de la Résistance au lendemain de la guerre. En 1953, Louise Cadoux et Jacqueline Bauchet sont les premières femmes nommées au Conseil d'État.

### Une institution garante de l'État de droit

Depuis 1875, la jurisprudence du Conseil d'État a accompagné les grandes évolutions du droit et de la société. En 1895, avec la décision Cames, le Conseil d'État reconnaît pour la première fois l'indemnisation d'un ouvrier blessé, même en l'absence de faute : c'est la naissance du droit à réparation sans faute. En 1933, il affirme à travers la décision Benjamin la protection des libertés publiques, en soumettant les mesures de police à un contrôle exigeant de nécessité et de proportionnalité. Plus récemment en matière environnementale, il sanctionne l'inaction de l'État du fait du non-respect des seuils de pollution de l'air.

Par ses avis, il accompagne aussi des avancées majeures. Après les accords de Grenelle de mai 1968, il recommande de redéfinir la mission des syndicats pour qu'ils puissent défendre l'ensemble des salariés, et non leurs seuls adhérents. En 1972, il estime que le principe d'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes doit aussi s'appliquer à la fonction publique. Deux ans plus tard, à propos du projet de loi porté par Simone Veil sur la contraception, il préconise de supprimer l'exigence de consentement parental pour les mineures.

Par ses études, enfin, il anticipe de nouveaux enjeux. Celle de 1988 sur la bioéthique contribue à faire entrer dans le droit des principes comme la dignité humaine, l'encadrement de la recherche ou le consentement éclairé. Le rapport Tricot de 1975 sur l'informatique et les libertés prépare, quant à lui, la protection de la vie privée face au développement de l'informatique avec la loi de 1978 et la création de la CNIL. ●



## 1875-2025 : le juge administratif hier et aujourd'hui

Rencontre avec **CHRISTOPHE CHANTEPEY**, président de la section du contentieux du Conseil d'État.

### Quand le Conseil d'État s'installe au Palais-Royal en 1875, dans quelle situation se trouve-t-il ?

C'est un moment décisif. La loi du 24 mai 1872 a mis fin au système de justice retenue et a fait du Conseil d'État un juge indépendant pour trancher les conflits qui opposent les citoyens aux administrations. Le Conseil d'État avait, après sa création en 1799 par la Constitution du Consulat, sous une forme très différente de celle que nous connaissons aujourd'hui, survécu aux changements de régimes

fréquents, qui ont marqué les trois premiers quarts du XIX<sup>e</sup> siècle. Avec cette loi, il devient ce qu'il est toujours aujourd'hui et il le devient à un moment où la France adopte progressivement le régime républicain. Son histoire, depuis lors, est indissociable de la République et de la démocratie.

### Comment ce rôle de juge s'est-il affirmé au fil du temps ?

Le Conseil d'État va, peu à peu, forger la jurisprudence administrative à travers ce qu'on appelle les grands

arrêts. La ligne de force de ce cheminement, c'est le renforcement du contrôle de l'administration, l'affirmation des grandes libertés publiques, la définition du service public. Point fondamental : le Conseil d'État est largement ouvert aux justiciables, le régime de recevabilité des recours étant très libéral. On me demande souvent quel grand arrêt a ma préférence. La question est délicate, car en choisir un risque d'être perçu comme une dévalorisation de tous les autres. Je dois cependant reconnaître une faiblesse pour l'arrêt Benjamin de 1933

qui a posé, dans des termes toujours actuels, la balance entre la protection des libertés publiques et les nécessités de l'ordre public.

Mais ce récit d'une justice administrative éclairant le développement de la démocratie et des droits fondamentaux a été – on ne doit jamais l'oublier – interrompu, terni, par la période de Vichy, pendant laquelle le Conseil d'État s'est abîmé.

### **Comment le juge administratif s'est-il adapté aux évolutions de la société ?**

La demande de justice, singulièrement de justice administrative, a explosé depuis cinquante ans. Il a fallu s'adapter. La première réforme fondamentale a été la création des cours administratives d'appel, sous la vice-présidence lumineuse de Marceau Long. C'était indispensable pour créer une véritable juridiction à trois degrés et pour éviter que l'engorgement du Conseil d'État sous la masse des dossiers d'appel ne permette plus aux justiciables de voir leur litige jugé dans des délais satisfaisants. Puis sont venus les pouvoirs d'injonction, la possibilité de condamner l'administration à une astreinte, la création des référés, par la loi de 2000. Le juge administratif a appris le temps, et donc



l'urgence, parce que les citoyens veulent une justice bien faite, mais aussi rapide. Le juge administratif s'est aussi adapté aux nouveaux modes d'action de l'administration, en reconnaissant pleinement la possibilité de contester des actes de droit souple. Il est bien sûr passé à l'ère du numérique et le saisi est devenu, avec Télérecours, encore plus aisé.

### **Quelle place le juge administratif occupe-t-il aujourd'hui dans la société ?**

Une place indispensable dans une société démocratique :

trancher en droit, de façon indépendante et impartiale, les litiges entre les citoyens et les administrations. La sauvegarde de l'État de droit – hélas, aujourd'hui contesté – est la boussole de la juridiction administrative, et bien sûr aussi celle de l'autorité judiciaire et du Conseil constitutionnel. Sans juge, pas de paix civile. Les décisions du juge peuvent légitimement être commentées, y compris négativement. Mais la remise en cause de l'office du juge n'est pas admissible dans une société démocratique, où la séparation des pouvoirs est la règle. ●

# DROIT DES ÉTRANGERS : L'APPLICATION DE LA LOI ET DES ACCORDS INTERNATIONAUX

Issu de normes nationales, européennes et internationales, le droit des étrangers détermine leurs conditions d'entrée, de séjour et d'éloignement. En 2025, le Conseil d'État a veillé, par ses décisions et ses avis, à la correcte mise en œuvre de ces règles au regard des différentes situations qui lui étaient soumises.

**Menton.** Au niveau du pont Saint-Louis, un jeune Afghan à la frontière entre l'Italie et la France.



## Le contrôle de la minorité à la frontière est encadré

Depuis 2015, des contrôles ont été rétablis à la frontière entre la France et l'Italie. Dans ce contexte, les autorités des Alpes-Maritimes ont mis en place un protocole pour organiser la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés. Lorsqu'une personne se déclare mineure à la frontière, ce protocole habilite des agents spécialement formés à mener un entretien spécifique pour éclairer la décision de la police aux frontières. Des associations contestent ce dispositif, estimant qu'il pourrait conduire à considérer à tort certains mineurs comme majeurs et les priver des protections prévues par la loi. Après un rejet de leur demande par le tribunal administratif de Nice, elles saisissent le Conseil d'État.

### Vérifier que la personne n'est pas manifestement majeure

Le Conseil d'État rappelle d'abord que, selon le droit applicable, les autorités peuvent refuser l'entrée sur le territoire national à un étranger qui ne remplit pas les conditions fixées par la loi. Les mineurs bénéficient toutefois d'une protection particulière à la frontière. Reste que dans un certain nombre de situations, des doutes peuvent exister quant à la minorité déclarée. Dans ce cas, le Conseil d'État juge que les autorités peuvent refuser l'entrée à un étranger qui se déclare mineur, mais ne l'est à l'évidence pas. Pour cela, elles peuvent compléter les informations dont elles disposent en recueillant l'avis d'agents du département, collectivité compétente en matière d'aide sociale à l'enfance et de protection des mineurs en danger. Ces agents, spécialement formés, peuvent rendre cet avis après un entretien avec la personne se déclarant mineure. Le Conseil d'État précise que ce dispositif ne peut servir qu'à vérifier que les étrangers se déclarant mineurs non accompagnés ne sont pas manifestement majeurs.

Dans ces conditions, le Conseil d'État considère que le protocole mis en œuvre dans les Alpes-Maritimes est légal. ●



#### DÉCISION DE JUSTICE

Décision n° 500285 du 1<sup>er</sup> juillet 2025, « Protection des mineurs étrangers non accompagnés »



**Gravelines.** Des personnes migrantes à bord d'un Zodiac en partance pour l'Angleterre au départ d'une plage française.

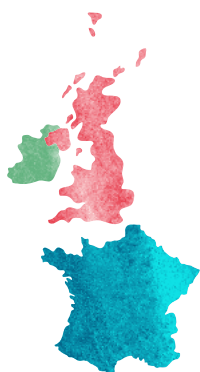
## Pas d'autorisation parlementaire nécessaire pour l'**accord migratoire franco-britannique**

**E**n juillet 2025, la France et le Royaume-Uni concluent un accord pour dissuader les traversées dangereuses de la Manche. Le texte prévoit notamment un dispositif expérimental dit « un pour un » : certaines personnes arrivées au Royaume-Uni ou secourues en mer peuvent être renvoyées en France, tandis qu'un nombre équivalent peut entrer légalement au Royaume-Uni et demander un visa. Mais lors de la publication de cet accord par décret, plusieurs associations saisissent le Conseil d'État. Elles estiment notamment que la ratification de cet accord aurait dû être préalablement approuvée par le Parlement avec une loi.

Parlement doit autoriser la ratification d'un accord ou traité s'il porte sur des matières relevant du domaine de la loi ou modifie des règles fixées par une loi. Ce n'est pas le cas de l'accord franco-britannique qui se borne à permettre l'entrée des ressortissants étrangers en France, mais ne régit pas les conditions d'exercice de leurs libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle – comme le droit à une vie familiale normale ou le droit de demander l'asile. Le recours à la loi pour approuver cet accord n'était donc pas nécessaire.

Concernant le contenu de l'accord, aussi contesté par les associations, le Conseil d'État rappelle qu'il ne lui appartient pas, en tant que juge, de vérifier si un accord international est conforme à la Constitution, ni s'il respecte les engagements internationaux de la France. Le recours est rejeté. ●

**En 2024**



**85**

décès et disparitions sur cette route migratoire

**+ 9 %**

de tentatives de traversées de la Manche par rapport à 2023



**DÉCISION**

**DE JUSTICE**

Décision n<sup>os</sup> 508947 et 508948 du 30 décembre 2025, « Décret de publication de l'accord franco-britannique sur la prévention des traversées périlleuses »

# Accord franco-algérien de 1968 : exception au renouvellement de certificat de résidence

Six ans après les accords d'Évian, le 27 décembre 1968, la France et l'Algérie signent un accord qui régit la circulation, l'emploi et le séjour des Algériens en France. Ce texte prévoit un régime dérogatoire au régime de droit commun. Par exemple, le titre de séjour des Algériens en France est un « certificat de résidence », valable d'un à

dix ans, en principe renouvelé automatiquement.

## En cas de menace à l'ordre public, les règles générales s'appliquent

En 2025, la préfecture de Paris refuse de renouveler le certificat de résidence d'un ressortissant algérien, estimant qu'il



Prades. Formulaires pour demandes de nationalité et titres de séjour dans une sous-préfecture des Pyrénées-Orientales.

représente une menace grave à l'ordre public. L'intéressé saisit le tribunal administratif de Paris, faisant valoir que ce motif n'est pas prévu par l'accord de 1968. Avant de se prononcer, le tribunal interroge le Conseil d'État sur cette question de droit nouvelle. Celui-ci répond en octobre 2025 : si l'accord franco-algérien ne mentionne pas expressément de restriction au renouvellement du certificat de résidence, cela n'empêche pas l'administration d'appliquer les règles générales du droit des étrangers et de refuser le renouvellement d'un titre de séjour pour protéger l'ordre public. ●

« Le renouvellement de la carte de résident peut être refusé à tout étranger lorsque sa présence constitue une menace grave pour l'ordre public. »

Article L. 433-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile



### DÉCISION DE JUSTICE

Avis contentieux n° 504980 du 28 octobre 2025, « Refus de renouvellement d'un certificat de résidence de dix ans »

EN BREF

## Acquisition de la nationalité : des recommandations pour l'évolution des règles

En 2025, le Conseil d'État est saisi par le Gouvernement pour rendre un avis sur un projet de décret sur les conditions d'accès à la nationalité française, par mariage ou par naturalisation. Le projet du Gouvernement prévoit notamment d'exiger des conjoints de Français une attestation de connaissance de l'histoire, de la culture et de la société françaises. Le Conseil d'État écarte cette mesure : la loi impose seulement une connaissance suffisante de la langue. Or, selon la Constitution, les règles en matière de nationalité relèvent du domaine de la loi. Le Gouvernement ne peut donc pas ajouter une condition que la loi ne prévoit pas. En revanche, le Conseil d'État admet une évolution : dans le cadre d'une procédure de naturalisation,

l'organisation d'un entretien avec le demandeur ne sera plus systématique s'il apparaît, au vu du dossier, que la naturalisation ne sera pas accordée. Il rappelle que la naturalisation n'est pas un droit automatique et reste un acte discrétionnaire de l'État. Et l'entretien vise à apprécier l'assimilation du demandeur, non à organiser un échange contradictoire. Si, au vu des pièces du dossier et des éléments de l'enquête, le préfet estime qu'il n'a pas à accorder la naturalisation, cet entretien n'a pas d'utilité. Même en l'absence d'entretien, les droits du demandeur restent garantis : la décision de refus peut faire l'objet d'un recours devant l'administration, puis, le cas échéant, devant le juge administratif. ●



### AVIS CONSULTATIF

Avis du 24 juin 2025 sur un projet de décret portant modification du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française

# SÉCURITÉ : UN IMPÉRATIF À CONCILIER AVEC LES LIBERTÉS

Terrorisme, criminalité, narcotrafic...  
Face aux menaces à la sécurité des personnes et des biens, les autorités et les administrations adaptent leurs moyens d'action. En 2025, lorsqu'il a été saisi, le Conseil d'État s'est assuré que les mesures prises étaient nécessaires, proportionnées et strictement adaptées aux circonstances.



## Un nouveau cadre européen pour le **rétablissement** **des contrôles aux frontières**

**Après les attentats de novembre 2015, la France a rétabli les contrôles aux frontières intérieures, en dérogation au principe de libre circulation garanti dans l'espace Schengen. Prolongé tous les six mois depuis, ce dispositif est à nouveau reconduit en octobre 2024. Cette reconduction intervient au moment où de nouvelles règles européennes viennent d'être adoptées.**

**E**n octobre 2024, le Gouvernement français réintroduit les contrôles aux frontières intérieures à l'espace Schengen, pour six mois, du 1<sup>er</sup> novembre 2024 au 30 avril 2025. Plusieurs associations estiment que cette décision contrevient à un nouveau règlement, adopté en juin 2024 par l'Union européenne, qui prévoit une durée maximale de trois ans pour les dérogations au principe de libre circulation. Selon elles, les contrôles étant établis depuis 2015, la durée maximale est déjà dépassée. Elles saisissent le Conseil d'État.

### **Une première réintroduction, pas une prolongation**

Le Conseil d'État rappelle d'abord que ce nouveau règlement « Schengen » ne s'applique qu'aux décisions prises à partir de son entrée en vigueur, le 10 juillet 2024. Pour cette raison, il juge que la décision gouvernementale d'octobre 2024 est une première réintroduction des contrôles aux frontières pour six mois dans ce nouveau cadre, et non la prolongation des réintroductions de contrôle mises en œuvre depuis 2015. Le délai maximal de trois ans commence donc à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2024.



**DÉCISION  
DE JUSTICE**

Décision n° 499702  
du 7 mars 2025,  
« Rétablissement  
du contrôle aux  
frontières »



**Perpignan.** Contrôle de la police aux frontières dans un train en provenance de l'Espagne.

## Un rétablissement justifié par la gravité des risques

Le juge relève ensuite que le Gouvernement a décidé du rétablissement des contrôles pour faire face à deux menaces graves pour l'ordre public et la sécurité intérieure du pays : le risque terroriste et l'activité de réseaux criminels de passeurs organisant l'immigration illégale. Ces menaces sont explicitement mentionnées par le règlement européen comme des raisons permettant un rétablissement des contrôles aux frontières. Et compte tenu de la gravité des risques liés notamment à la situation internationale, le Conseil d'État juge que la mesure du Gouvernement est justifiée. Il observe par ailleurs que les modalités de mise en œuvre des contrôles permettent de limiter les conséquences sur la circulation des personnes et le transport des marchandises, comme l'exige le règlement Schengen. ●

EN BREF

## Jeux d'hiver 2030 : des mesures justifiées et encadrées

Les jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver de 2030 auront lieu dans les Alpes françaises. Pour en assurer la sécurité, un projet de loi envisage de reconduire certains dispositifs mis en place lors des Jeux de Paris de 2024. Et notamment, la possibilité d'interdire à certaines personnes d'accéder aux lieux accueillant de grands événements. Pour le Conseil d'État, cette mesure est suffisamment délimitée : elle vise à prévenir les actes terroristes, durant au maximum deux mois et dans des lieux précis. En outre, il est prévu de tenir compte de la vie personnelle et professionnelle des personnes, et chaque interdiction d'accès peut être individuellement contestée en urgence devant le juge administratif. Le Conseil d'État estime aussi qu'il est possible de prolonger jusqu'en 2027 l'expérimentation de la vidéoprotection assistée par intelligence artificielle pour détecter des situations à risque lors de grands événements. Cela permettra de décider de son maintien ou de son abandon pour les Jeux de 2030 notamment. Il reste que, malgré une efficacité encore inégale, le dispositif présente une réelle utilité opérationnelle dans certains cas et qu'il est très encadré, notamment en matière de protection des données et des libertés publiques. ●

### AVIS CONSULTATIF

Avis du 13 mai 2025 sur un projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 et pérennisant certains dispositifs institués lors des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

# Lutte contre le narcotrafic et la criminalité organisée : mieux encadrer les dispositifs envisagés

**Face à l'essor du narcotrafic et de la criminalité organisée, une proposition de loi débattue au Parlement début 2025 vise à doter les autorités de nouveaux outils. Le Gouvernement saisit le Conseil d'État pour avis sur deux projets d'amendements qu'il envisage de déposer.**



**Bayonne.** Opération conjointe des forces de police et de gendarmerie lors de fouilles anti-drogue dans un quartier de la ville.

autres doivent rester accessibles à la défense. Le recours à ce dispositif dérogatoire doit en outre être explicitement justifié dans la demande d'autorisation au juge. Le Conseil d'État admet qu'à titre très exceptionnel, des éléments du dossier-coffre soient utilisés pour fonder des poursuites, si un juge l'autorise par une décision motivée, uniquement si cela est absolument nécessaire à la manifestation de la vérité et à la protection des personnes. En juin 2025, après le vote de la loi, le Conseil constitutionnel valide le principe du « dossier-coffre » mais censure la possibilité d'une condamnation fondée sur des éléments de ce dossier.

## Quartiers de haute sécurité : un dispositif à préciser

Le deuxième projet d'amendement prévoit la création de quartiers de haute sécurité pour les détenus les plus dangereux. Le Conseil d'État recommande de préciser que ces quartiers visent à empêcher la poursuite ou l'établissement de liens des détenus avec les réseaux de criminalité et de délinquance organisée. Il préconise de réduire la durée initiale d'affectation à deux ans plutôt que quatre, tout en permettant son renouvellement. Il insiste aussi sur la nécessité de préciser que les échanges avec les avocats ne sont pas concernés par la restriction des communications.

Le Conseil d'État estime par ailleurs que le recours à la visioconférence peut être systématisé pour les auditions ou audiences en raison des risques d'évasion ou de trouble à l'ordre public lors des transferts, uniquement pour ces détenus en quartier haute sécurité. Il précise toutefois que le juge doit toujours pouvoir imposer une comparution physique et que les dispositifs techniques doivent garantir le plein respect des droits de la défense. ●

**L**e 13 mars 2025, le Conseil d'État transmet ses recommandations pour que ces deux textes soient conformes à la Constitution et au droit européen, et concilient sauvegarde de l'ordre public et droits de la défense.

## Un « dossier-coffre » à limiter strictement

Le premier amendement envisagé prévoit, lors des enquêtes judiciaires, de ne pas verser au dossier certaines informations liées à la mise en œuvre de techniques spéciales d'investigation (écoute, captation de données...). Ces informations seraient consignées dans un procès-verbal distinct, ou « dossier-coffre », non consultable par l'accusé et sa défense. Pour le Conseil d'État, ce dispositif peut être admis s'il est strictement encadré et précisé : sa vocation doit être uniquement de protéger l'identité des personnes ayant participé à ces opérations spéciales d'enquête, un nombre très limité d'informations doit s'y trouver et toutes les



**AVIS**

**CONSULTATIF**

Avis du 13 mars 2025 relatif à un projet d'amendement gouvernemental à l'article 16 de la proposition de loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic

Avis du 13 mars 2025 relatif à la prise en charge des personnes détenues membres de la criminalité organisée et sur l'usage accru des moyens de télécommunication audiovisuelle



**Saint-Ouen-sur-Seine.** Une mesure de couvre-feu pour les mineurs de moins de 16 ans est appliquée depuis juillet 2025.

## Un couvre-feu pour lutter contre la délinquance des mineurs

**E**n juillet 2025, le maire de Saint-Ouen-sur-Seine en Seine-Saint-Denis interdit aux mineurs de moins de 16 ans de circuler seuls entre 23 heures 30 et 6 heures du matin, dans certains quartiers de la ville. Instaurée jusqu'au 31 octobre de la même année, cette mesure de couvre-feu vise à faire face à une hausse de la délinquance juvénile. La Ligue des droits de l'homme demande sa suspension en urgence. Mais le tribunal administratif de Montreuil rejette la demande. L'association saisit alors le Conseil d'État.

### Une mesure encadrée et délimitée

Le Conseil d'État rappelle tout d'abord qu'un maire peut utiliser ses pouvoirs de police pour protéger les mineurs et prévenir des troubles à l'ordre public.

Or, à Saint-Ouen, les données montrent une hausse des violences : le taux de délits violents s'élève à 19 pour 1 000 habitants en 2024 dans la commune, alors qu'il est en moyenne de 6 pour 1 000 au niveau national. Et selon les données, les mineurs sont de plus en plus impliqués dans des faits délictuels et des infractions liées au trafic de stupéfiants ou à des dégradations, engendrant une augmentation significative des interpellations depuis deux ans. Entre 2024 et 2025, 40 % des interpellations de mineurs ont d'ailleurs eu lieu pendant la nuit. Le Conseil d'État relève en outre que la mesure de couvre-feu est encadrée : elle ne concerne que les mineurs non accompagnés, elle s'applique uniquement sur les voies publiques les plus touchées par les violences et dégradations, la plage horaire d'application est limitée et la mesure a une

durée précise. Pour le Conseil d'État, l'association requérante ne peut soutenir que ce couvre-feu est inutile, inadapté ou disproportionné. La demande de suspension est rejetée. ●

*La légalité de mesures restreignant à cette fin la liberté de circulation des mineurs est subordonnée à la condition qu'elles soient justifiées par l'existence de risques particuliers de troubles à l'ordre public auxquels ces mineurs seraient exposés ou dont ils seraient les auteurs [...].*

Source : *Décision n° 507078*



**DÉCISION  
DE JUSTICE**

Décision n° 507078  
du 9 octobre 2025,  
« Couvre-feu pour les  
mineurs »

# FISCALITÉ : L'ÉGALITÉ DE TOUS FACE À L'IMPÔT

Au cœur du pacte républicain, le consentement à l'impôt implique des règles claires, des procédures équitables et des contrôles efficaces. Par ses avis et décisions, le Conseil d'État veille à un système fiscal à la fois lisible, juste et respectueux des droits de tous les contribuables.

## L'impôt sur le revenu, l'application des règles entre rigueur et équité

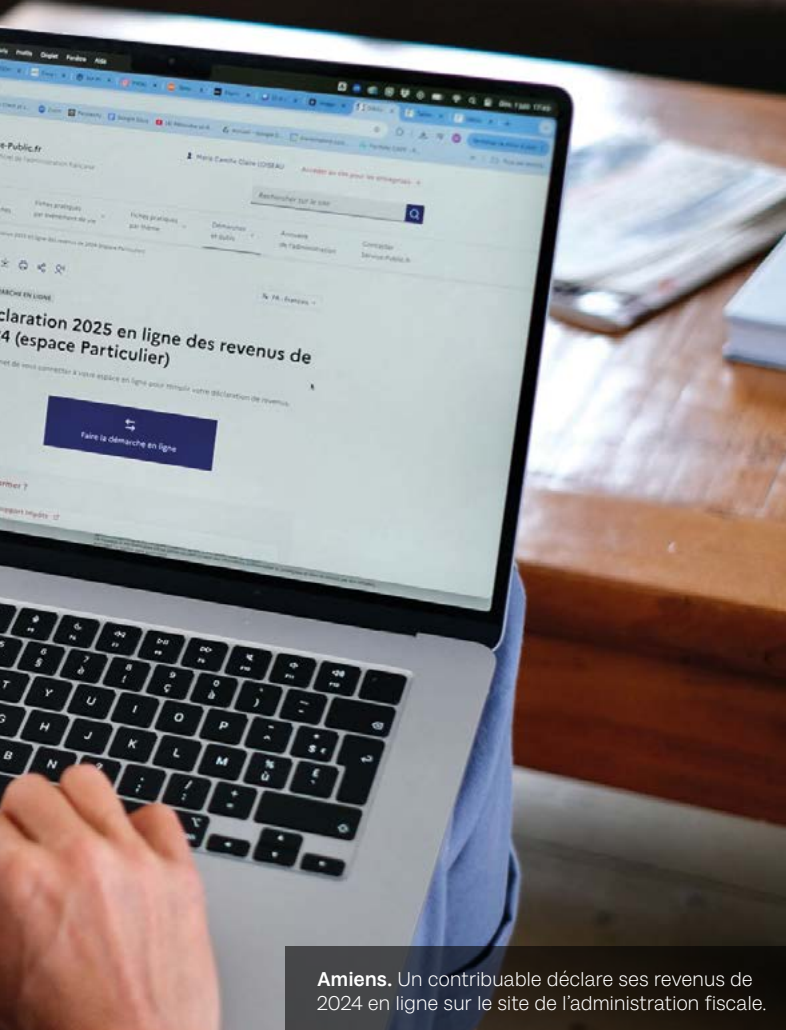
**Ne pas déclarer ses revenus dans les délais expose à des sanctions. L'administration fiscale a, de son côté, un devoir de mise en garde du contribuable. Dans quels cas un contribuable peut-il contester une pénalité ? Et jusqu'où l'administration peut-elle sanctionner sans tenir compte des situations personnelles ?**

**E**n 2025, le Conseil d'État a examiné deux affaires concernant des contribuables sanctionnés pour ne pas avoir respecté leurs obligations déclaratives. Dans les deux cas, il a précisé les règles à suivre pour garantir une procédure à la fois rigoureuse et juste.

### **Une charge de la preuve partagée entre administration et contribuable**

Dans la première affaire, un contribuable a saisi la justice administrative, affirmant ne jamais avoir

reçu de mise en demeure de déposer la déclaration manquante ou de régulariser l'absence de déclaration. Or, cette étape est essentielle : elle conditionne la possibilité pour l'administration de prononcer des sanctions. Le Conseil d'État précise que si un contribuable affirme que le courrier recommandé contenant la mise en demeure ne lui est pas parvenu, c'est à l'administration de démontrer que le pli a bien été présenté par le facteur à son adresse et que, s'il n'a pas pu lui être remis, il a été mis à sa disposition pendant quinze jours au bureau de poste, le contribuable en ayant été dûment informé. L'administration doit s'appuyer sur des éléments précis : avis de passage, accusé de réception, attestation postale... Si elle a fourni



**Amiens.** Un contribuable déclare ses revenus de 2024 en ligne sur le site de l'administration fiscale.

*Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »*

Article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

ces éléments, c'est au contribuable de prouver qu'il a tenté, en vain, de récupérer son courrier dans les délais, par exemple grâce à une attestation de la Poste.

Dans cette affaire, la cour administrative d'appel de Nantes – qui s'est prononcée avant le Conseil d'État – avait estimé que la mise en demeure n'avait pas été notifiée de façon régulière mais sans vérifier que le contribuable avait bien tenté de récupérer le courrier. La cour a commis une erreur de droit, et doit rejuger l'affaire.

### **Des sanctions qui doivent tenir compte des situations**

Dans la seconde affaire, un contribuable n'a pas déclaré ses revenus malgré deux mises en demeure. L'administration a appliqué une

taxation d'office assortie d'une majoration de 40 %. Le Conseil d'État confirme que sans déclaration du contribuable, la loi autorise l'administration à fixer elle-même l'impôt selon la procédure de taxation d'office.

En revanche, il rappelle que les pénalités ne peuvent pas être automatiques. Dans ce cas, le contribuable souffrait d'une altération de ses facultés mentales l'empêchant de gérer

seul ses affaires personnelles et ses démarches administratives. Il ne pouvait être tenu pour responsable de son absence de réponse, comme en atteste un certificat médical établi à cette période qui contribuera d'ailleurs à son placement sous curatelle renforcée quelques semaines plus tard. L'imposition d'office est maintenue, mais le Conseil d'État annule les pénalités. ●

**79 %**

**des Français perçoivent le paiement des impôts comme un acte citoyen**

Source : Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France, 2<sup>e</sup> éd. 2023, Conseil des prélèvements obligatoires



### **DÉCISION DE JUSTICE**

Décisions n° 493127 du 18 février 2025, « Mise en demeure du contribuable »

et n° 495374 du 22 juillet 2025, « Taxation d'office en cas de non-déclaration »



Le recouvrement des impôts est une des missions du ministère de l'Économie et des Finances.



POUR ALLER  
PLUS LOIN

### **Le consentement à l'impôt, pilier du pacte républicain**

Le principe du consentement à l'impôt naît à la Révolution française, en réponse à la taxation arbitraire de l'Ancien Régime. Il est inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Celle-ci énonce qu'aucun impôt ne peut être levé s'il n'est pas décidé par les citoyens, par l'intermédiaire de leurs représentants.

Aujourd'hui, toute création, modification ou suppression d'un impôt doit être votée par le Parlement. Aucun impôt ou allègement fiscal n'est possible sans loi – c'est le principe de la légalité fiscale. Chaque année, l'article 1<sup>er</sup> de la loi de finances autorise la collecte de l'impôt par l'État.

## « CumCum » : des moyens renforcés contre l'évitement fiscal

Les dividendes versés par une société française à des investisseurs étrangers sont soumis à une retenue à la source. Des montages, dits « CumCum », permettent toutefois d'y échapper en transférant temporairement les titres à des intermédiaires non soumis à cet impôt. Pour y remédier, le Sénat adopte plusieurs mesures lors des débats sur la loi de finances 2025. Le Gouvernement interroge le Conseil d'État sur leur portée en janvier.

### **Des recommandations pour consolider les mesures adoptées**

Dans son avis, le Conseil d'État relève que ces mesures permettent de cibler le « bénéficiaire effectif » des dividendes, c'est-à-dire la personne qui en tire réellement profit. Elles renforcent aussi le dispositif anti-abus, en rendant possible de traiter comme dividendes des revenus masqués sous une autre forme. Ces deux outils doivent, selon lui, être utilisés conjointement pour éviter les contournements. Le Conseil

d'État estime que la notion de « transfert de valeur » – introduite par le Sénat pour cibler les montages financiers complexes – doit être précisée pour couvrir l'ensemble des opérations, directes ou indirectes, résultant d'une seule ou d'un enchaînement de transactions.

Il recommande aussi de préciser que, lorsque la retenue à la source est appliquée à titre conservatoire à des investisseurs bénéficiant d'une exonération en vertu d'une convention fiscale conclue avec la France, ceux-ci doivent pouvoir être remboursés s'ils en respectent les conditions. Enfin, il précise que, pour les opérations réalisées sur les marchés réglementés, la retenue à la source s'applique notamment lorsque l'opération a été organisée en amont ou que des indices concrets révèlent un montage CumCum. ●

#### **AVIS CONSULTATIF**

Avis du 27 janvier 2025 portant sur un projet de dispositif renforcé concernant l'application de la retenue à la source aux opérations d'arbitrage de dividende dites « CumCum »

# Lutte contre les fraudes : de nouvelles mesures délimitées et justifiées

**Partage d'informations, accès à des données sensibles, renforcement des sanctions : un projet de loi sur les fraudes fiscales et sociales multiplie les outils de contrôle. Saisi pour avis, le Conseil d'État en précise les limites pour garantir un équilibre entre efficacité et protection des droits.**

**E**n 2024, 16,7 milliards d'euros de fraude fiscale ont été détectés et réclamés. En octobre 2025, le Conseil d'État est saisi pour rendre un avis sur un projet de loi visant à renforcer la prévention, la détection et la répression des fraudes fiscales et sociales.

## Un partage d'informations encadré avec les administrations de contrôle

Le projet de loi prévoit un renforcement des échanges d'informations entre administrations, notamment la possibilité pour les agents des douanes et des services fiscaux de transmettre les informations utiles issues d'enquêtes judiciaires aux autorités de contrôle. Le Conseil d'État estime que cette atteinte au secret de l'enquête est justifiée par un motif d'intérêt général et demeure proportionnée.

Le projet de loi permet aussi l'accès de certains organismes sociaux à des données fiscales et patrimoniales (comme les fichiers immobiliers ou d'assurance-vie) à des fins de contrôle et de recouvrement, par des agents habilités. Le Conseil d'État recommande toutefois de garantir la traçabilité des accès aux

données et de préciser que les informations collectées doivent être détruites au terme d'un certain délai.

Autre mesure prévue : la transmission d'informations par les autorités judiciaires à l'Autorité des marchés financiers. Le Conseil d'État estime que cette transmission vise à rechercher les auteurs d'infractions et à prévenir les atteintes à l'ordre public, qu'elle est limitée aux seules informations utiles, et soumise à l'avis favorable du juge d'instruction.

## Des sanctions justifiées par leurs objectifs

Le Conseil d'État observe que le projet prévoit également d'imposer les revenus présumés issus d'activités illégales à la contribution sociale généralisée (CSG) à un taux de 25 %. Cette taxation spécifique ayant vocation à dissuader les opérations illicites, elle ne peut pas être considérée comme une rupture d'égalité face à l'impôt.

En parallèle, le projet prévoit de porter à quinze ans de réclusion criminelle l'infraction d'escroquerie en bande organisée au préjudice des finances publiques. Le Conseil d'État estime que cette peine est proportionnée

## Fraude fiscale en 2025



11,4 milliards d'euros encaissés

à la gravité des faits mais souligne que son efficacité n'est pas garantie, compte tenu de la difficulté pour les cours criminelles départementales – récemment créées – de juger les nombreuses affaires dont elles sont saisies.

Enfin, le projet prévoit d'autoriser le recours à des techniques d'investigation spéciales pour enquêter et juger les délits de fraude fiscale. Au vu de la gravité et de la complexité des infractions, mais aussi de l'encadrement prévu pour ces techniques spéciales, le Conseil d'État estime que cette autorisation ne porte pas une atteinte excessive aux droits et libertés garantis par la Constitution. ●



**AVIS  
CONSULTATIF**

Avis du 11 septembre 2025 sur un projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales

# VIE DÉMOCRATIQUE, UN CADRE ESSENTIEL À RESPECTER

La vie démocratique repose sur un cadre juridique destiné à garantir la sincérité des scrutins, le bon fonctionnement des institutions et le respect des principes de la République. Ce cadre régit le déroulement des élections comme l'exercice de la démocratie représentative ou l'organisation institutionnelle des territoires. En 2025, le Conseil d'État a, par ses avis et ses décisions, veillé au respect de ces règles.



## Adoption de la loi de finances : quelles solutions dans un calendrier bousculé ?

**La loi de finances fixe chaque année le budget de l'État. Son adoption obéit à un calendrier strict. Mais ce cadre peut être mis à l'épreuve en période d'instabilité politique. Saisi à deux reprises, le Conseil d'État précise les marges de manœuvre possibles. Comment garantir la continuité de l'action publique si ce calendrier est bousculé ?**

**C**haque année, le projet de loi de finances doit être déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale au plus tard le premier mardi d'octobre. Le Parlement dispose ensuite de soixante-dix jours pour l'examiner et l'adopter. Ce calendrier est fixé par la Constitution et par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). En 2025, ce calendrier ne peut être respecté : le Gouvernement démissionne le 6 octobre, à la veille de la date limite de dépôt. Le Premier ministre est nommé à nouveau le 11 octobre et compose son deuxième Gouvernement le lendemain. Le projet

de loi de finances peut-il être déposé en retard, décalant le déroulé des débats parlementaires ?

### Un délai supplémentaire pour le dépôt du projet de loi de finances

Saisi le 11 octobre par le Premier ministre, le Conseil d'État examine la question. Il relève que la jurisprudence du Conseil constitutionnel rappelle que la date fixée à début octobre vise à laisser au Parlement suffisamment de temps pour examiner le texte et que l'essentiel est de préserver ce délai global de soixante-dix jours pour la qualité du débat budgétaire. Il souligne que l'objectif



Paris. Vote à main levée au cours du débat sur la loi de finances pour 2026 en novembre 2025.

## 70 jours

Délai dont disposent l'Assemblée nationale et le Sénat pour discuter et adopter chaque année le projet de loi de finances

constitutionnel est moins le respect strict d'une date que la garantie d'un débat parlementaire sincère et éclairé. La possibilité de laisser huit jours au Conseil constitutionnel pour se prononcer s'il est saisi doit également être garantie.

Au regard de ces exigences, le Conseil d'État admet qu'un léger décalage du dépôt est possible, dès lors qu'il ne remet pas en cause l'équilibre global de la procédure budgétaire : un dépôt le 13 ou le 14 octobre permet au processus d'examen et d'adoption de se dérouler dans le cadre prévu par la Constitution. Il invite le Gouvernement à agir au plus vite pour déposer le projet et l'ensemble de ses annexes à l'Assemblée nationale, ce qui est fait le 14 octobre.

### Une loi spéciale en attendant l'adoption du budget 2026

En fin d'année, après les débats parlementaires, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte commun ne parvient pas à s'accorder. Le débat se prolonge et l'adoption de la loi de

finances 2026 avant le 1<sup>er</sup> janvier est compromise. Or, sans budget voté, l'État ne pourra ni percevoir l'impôt ni assurer ses dépenses en 2026. Le Gouvernement sollicite alors le Conseil d'État pour avis sur un projet de loi spéciale qui lui permet de continuer à collecter les impôts en attente de la loi de finances.

Le Conseil d'État estime que si la situation n'est pas exactement celle prévue par la Constitution – à savoir un dépôt tardif du projet de loi –, le Gouvernement peut s'inspirer des règles prévues et proposer au Parlement l'adoption d'une telle loi spéciale. Il considère en particulier que ce mécanisme concilie le respect des exigences constitutionnelles avec le principe de continuité de la vie nationale, en évitant une interruption des ressources et des dépenses de l'État. Le dispositif garantit ainsi la continuité des services publics tout en permettant la poursuite des débats parlementaires. La loi spéciale est adoptée le 23 décembre 2025. La loi de finances 2026 est définitivement adoptée le 19 février. ●



#### AVIS CONSULTATIF

Avis du 11 octobre 2025 sur le projet de loi de finances pour 2026

Avis du 19 décembre 2025 sur un projet de loi spéciale autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'à l'adoption de la loi de finances de l'année 2026

# Inéligibilité et exécution provisoire : un député européen doit-il être déchu de son mandat ?

**Certaines condamnations à une peine d'inéligibilité sont assorties d'une exécution provisoire et s'appliquent immédiatement, sans suspension en cas d'appel. Un élu en fonction peut perdre son mandat en cours. En 2025, le Conseil d'État précise la règle applicable aux députés européens.**



Strasbourg. Session plénière du Parlement européen dans l'hémicycle où siègent les députés.

**L**orsqu'une personne est condamnée à une peine d'inéligibilité avec exécution provisoire, la sanction s'applique immédiatement, même si la personne fait appel de la décision. Celle-ci ne peut alors plus se présenter à une élection. Elle peut également perdre ses mandats locaux, comme celui de conseiller municipal. Pour les députés et sénateurs, la règle est différente. Comme le Conseil constitutionnel l'a jugé de manière constante, une telle peine ne met pas automatiquement fin à leur mandat en cours. En raison du rôle institutionnel particulier de ces élus, seule une condamnation définitive peut entraîner la déchéance de leur mandat. Mais qu'en est-il des députés européens ?

## DÉCISION DE JUSTICE

Décision n° 505689  
du 17 octobre 2025,  
« Inéligibilité  
avec exécution  
provisoire »

### Une condamnation non définitive

En mars 2025, deux élus français au Parlement européen sont condamnés

## 15 723

peines d'inéligibilité  
prononcées en  
France en 2024

par le tribunal judiciaire de Paris à des peines d'inéligibilité assorties de l'exécution provisoire. Un électeur saisit le Conseil d'État : il demande que le Premier ministre prenne un décret pour qu'ils soient immédiatement déchus de leurs mandats. Le Conseil d'État rappelle d'abord que ces peines d'inéligibilité, si elles s'exécutent immédiatement, ne sont pas définitives, car les deux intéressés ont fait appel de leur condamnation.

### Un régime aligné sur celui des parlementaires nationaux

Le Conseil d'État examine ensuite les règles de droit applicables. Il relève que la loi de 1977 sur l'élection des représentants au Parlement européen entend appliquer aux députés européens les mêmes règles d'inéligibilité qu'aux députés et sénateurs français. Le Conseil d'État relève également que les députés européens participent à l'élaboration du droit de l'Union européenne et exercent des fonctions de contrôle, notamment à l'égard de la Commission européenne. Ils bénéficient aussi d'un régime d'immunité identique à celui reconnu aux parlementaires nationaux.

Dans ce contexte, le Conseil d'État juge qu'une condamnation à une peine d'inéligibilité avec exécution provisoire ne suffit pas à mettre fin au mandat d'un député européen. Seule une décision de justice devenue définitive peut entraîner une déchéance de mandat. Le recours est rejeté et les deux élus conservent leurs mandats tant qu'une condamnation définitive n'est pas prononcée. ●

# Contrôle de la campagne électorale et transparence

La Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (CNCCEP) est chargée de veiller au bon déroulement de la campagne. Elle intervient notamment pour prévenir ou faire cesser des situations susceptibles de porter atteinte à l'égalité entre les candidats. Les documents liés à son action peuvent-ils être accessibles au public ? En 2025, le Conseil d'État précise les règles applicables.

Le 9 avril 2022, veille du premier tour de l'élection présidentielle, la Commission invite un média à retirer un texte publié sur son site, car il s'apparenterait à une diffusion par voie électronique d'un message de propagande électorale, ce qui est interdit dans les heures précédant le vote. Elle contacte aussi

un réseau social pour qu'il cesse d'afficher les publications renvoyant vers des textes critiques des candidats à l'élection publiés par ce média et ses journalistes. Un journaliste demande à accéder aux échanges et correspondances ayant amené la CNCCEP à prendre ces mesures. Cette dernière refuse de les lui transmettre. Le journaliste saisit le Conseil d'État.

## Des documents administratifs communicables

Le Conseil d'État juge que les documents produits ou reçus par la CNCCEP dans le cadre de sa mission de service public constituent des documents administratifs. Ces documents ne sont couverts par aucun secret protégé par la loi, et leur communication n'est pas de nature à



**Briançon.** Parmi les missions de la CNCCEP, l'homologation du matériel électoral.

porter atteinte à la recherche ou à la prévention d'infractions. Ils doivent donc pouvoir être communiqués à toute personne qui en fait la demande, comme le prévoit le code des relations entre le public et l'administration.

Cette communication doit toutefois être encadrée : certaines informations doivent être occultées, notamment celles permettant d'identifier les auteurs de signalements ou contenant des données personnelles. Le Conseil d'État ordonne à la CNCCEP de communiquer les documents demandés par le journaliste. ●



### DÉCISION DE JUSTICE

Décision n° 474032 du 7 février 2025, « Les documents liés à l'action de la CNCCEP sont communicables »

EN BREF

## Le français, langue des pouvoirs publics

La Constitution interdit-elle d'utiliser une autre langue que le français dans les travaux d'une collectivité publique ? En 2021 et 2022, l'Assemblée et le Conseil exécutif de Corse adoptent des règlements intérieurs prévoyant l'usage du corse et du français dans leurs différentes activités. Le préfet conteste ces textes devant le tribunal administratif de Bastia qui les annule. La collectivité de Corse fait appel de cette décision, puis saisit le Conseil d'État.

En juin 2025, celui-ci confirme la décision du tribunal. Le juge rappelle que le règlement intérieur

qu'adopte l'Assemblée pour préciser les modalités de son fonctionnement n'a pas pour objet de déterminer la langue susceptible d'y être utilisée. Surtout, l'article 2 de la Constitution est clair : « *La langue de la République est le français.* » Et la jurisprudence du Conseil constitutionnel l'est tout autant sur le sujet : le français s'impose comme la langue des administrations. L'obligation d'utiliser le français dans les travaux et les décisions d'une collectivité, issue directement de la Constitution, ne porte pas atteinte aux autres droits et libertés qu'elle garantit comme la liberté d'expression ou le principe de libre administration des collectivités. ●



### DÉCISION DE JUSTICE

Décision n° 500720 du 5 juin 2025, « Utilisation du français dans les travaux d'une collectivité publique »



**Ajaccio.** Le président de l'Assemblée de Corse, Gilles Simeoni, lors d'un discours en amont du vote sur le statut d'autonomie de la Corse au sein de la République, le 27 mars 2024.

## Vers un statut d'autonomie pour la Corse ?

**Le Gouvernement envisage d'inscrire dans la Constitution un statut d'autonomie pour la Corse, afin de mieux tenir compte des spécificités de l'île. Comment articuler cette autonomie avec le respect des principes de la République ?**

**E**n mai 2025, le Gouvernement soumet au Conseil d'État un projet de révision constitutionnelle créant un nouvel article 72-5 dans la Constitution. Le texte vise à reconnaître à la Corse un statut d'autonomie, tenant compte « de ses intérêts propres, liés à son insularité méditerranéenne et à sa communauté historique, linguistique, culturelle, ayant développé un lien singulier à sa terre ».

### **Reconnaître des « habitants » plutôt qu'une « communauté »**

Le Conseil d'État examine en premier lieu ce statut au regard de l'organisation et des principes de la République. Le projet de révision constitutionnelle prévoit que la Corse resterait une collectivité décentralisée, au statut régi par la loi, soumis au droit européen, mais dotée de compétences élargies. Si ce modèle est inédit, il n'est pas contraire en soi aux grands principes de la République.

Le Conseil d'État recommande toutefois de clarifier certaines formules. Il souligne notamment que la référence à une « communauté » corse pose question. Cette notion pourrait entrer en contradiction avec les principes universalistes qui fondent la République, comme l'égalité de tous devant la loi, l'indivisibilité de la République ou l'unicité du peuple français, ainsi qu'avec le droit de l'Union

européenne. Il propose une formulation centrée sur les « caractéristiques » historiques, linguistiques, culturelles et sociales « de ses habitants ».

### **Préciser l'étendue du transfert de compétences**

Un autre point essentiel est celui de l'étendue des compétences accordées à la Corse. Le projet prévoit qu'une loi organique permette à la collectivité d'adapter des lois et réglementations nationales, au-delà des compétences habituelles des collectivités locales. Le Conseil d'État alerte sur la portée très large de cette mesure. Il relève que, faute de précision suffisante, cela reviendrait à un transfert de compétences sans limites qui pourrait créer des incertitudes quant aux prérogatives respectives des autorités nationales et locales, et aboutir à des désordres considérables dans l'état du droit.

Cela ne semblant pas correspondre à l'intention du Gouvernement, le Conseil d'État l'invite à mieux encadrer ce transfert de compétences dans son projet. Il recommande de préciser qu'une loi organique déterminera les domaines et les conditions dans lesquels la collectivité de Corse pourra être habilitée, par une loi ou une réglementation, à fixer des règles. Il recommande également de définir les domaines qui devront être exclus de cette habilitation, comme les droits civiques ou la nationalité, l'organisation de la justice, la politique étrangère ou le droit électoral. ●



**AVIS**

**CONSULTATIF**

Avis du 17 juillet 2025 sur un projet de loi constitutionnelle pour une Corse autonome au sein de la République

# Une nouvelle organisation institutionnelle pour la Nouvelle-Calédonie ?

**En juillet 2025, l'accord de Bougival a fixé les bases d'un nouveau statut pour la Nouvelle-Calédonie. Pour le mettre en œuvre, une révision de la Constitution est nécessaire. Le Conseil d'État, saisi par le Gouvernement, en examine la cohérence, la clarté et les conditions de consultation des populations intéressées.**

**P**rolongeant l'accord de Nouméa de 1998, l'accord de Bougival prévoit la création d'un État de Nouvelle-Calédonie intégré à la France, une nationalité calédonienne, de nouveaux transferts de compétences et l'ouverture du corps électoral. Saisi en 2025, le Conseil d'État examine le projet de loi constitutionnelle qui traduit cet accord. Il recommande d'abord de revoir les formulations considérées comme ambiguës relatives aux deux accords et de mentionner plus largement les orientations qu'ils définissent.

## Un cadre électoral et politique précis et conforme au droit

Le Conseil d'État relève que l'accord de Bougival ne serait approuvé que par un corps électoral restreint, correspondant à la liste électorale spéciale déjà utilisée lors de précédentes consultations. Ce type de dérogation a déjà été jugé conforme à la Constitution et compatible avec les engagements internationaux de la France. Le Conseil d'État constate que la création de « l'État de la Nouvelle-Calédonie » s'accompagne d'un élargissement important des compétences locales. Il estime que l'usage du terme « État » n'appelle pas d'objection, dès lors que le texte précise qu'il s'agit d'une organisation spécifique au sein de l'ensemble national français.

## Veiller à la cohérence des compétences, sécuriser la Loi fondamentale

Le Conseil d'État indique que la loi organique chargée de mettre en œuvre la réforme devra régler la répartition des compétences régaliennes et, le cas échéant, non régaliennes. Il insiste sur la nécessité de préserver la cohérence de cette répartition et

*Cet accord constitue une nouvelle étape sur la voie de la décolonisation et de l'émancipation, dans le respect des principes démocratiques et de l'État de droit. Le droit à l'autodétermination demeure garanti par le droit international.*

*Accord de Bougival, Le pari de la confiance, 6 septembre 2025*

de préciser que ces transferts devront être approuvés par les électeurs.

Le Conseil d'État étudie ensuite la future « Loi fondamentale » qui devra être adoptée par l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie. Son inscription dans la Constitution vise à consacrer la capacité d'auto-organisation du territoire en matière de gouvernance et d'adoption de signes identitaires, de valeurs calédoniennes et d'un code citoyen. Le Conseil d'État rappelle toutefois que cette « Loi fondamentale » devra respecter la Constitution, les accords de Nouméa et de Bougival, les engagements internationaux applicables et la loi organique. Il estime justifié son contrôle obligatoire par le Conseil constitutionnel avant publication.

## L'attribution de la nationalité calédonienne à préciser

Enfin, le Conseil d'État souligne que la nationalité calédonienne ne pourra être attribuée qu'aux personnes de nationalité française, sur demande. Il recommande que la loi organique précise l'autorité chargée de vérifier que les conditions sont remplies. C'est la nationalité qui permettra, dans le futur, l'inscription sur la liste électorale. ●



**AVIS**

**CONSULTATIF**

Avis du 1<sup>er</sup> octobre 2025 sur un projet de loi constitutionnelle portant création et organisation politique et institutionnelle de l'État de la Nouvelle-Calédonie

# COMMENT INSCRIRE L'ACTION PUBLIQUE DANS LE TEMPS LONG ?

Au-delà de ses missions de juge et de conseil juridique, le Conseil d'État assure une mission de prospective. En s'appuyant sur son expertise juridique et sa connaissance des politiques publiques, il réalise des études qui proposent aux décideurs des solutions concrètes et directement opérationnelles. En 2025, il a consacré son étude annuelle à la question de l'inscription de l'action publique dans le temps long, dans un contexte où le quotidien et l'urgence des crises prennent souvent le pas sur les défis de long terme.

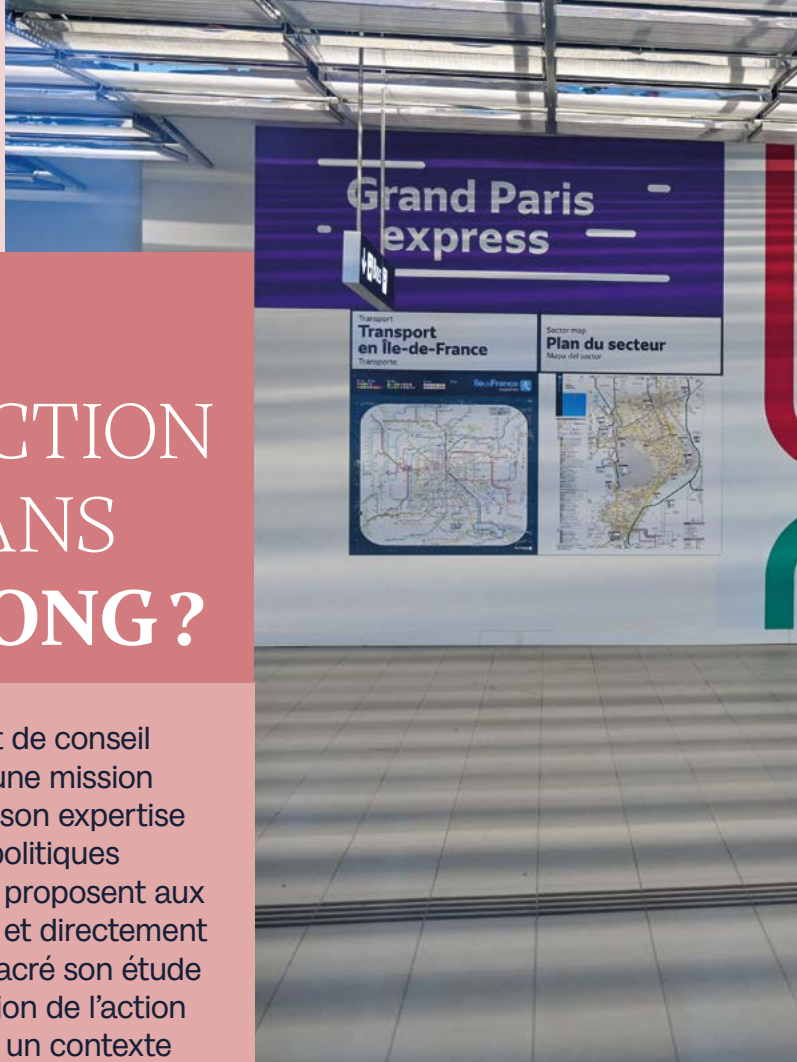
L'étude « Inscrire l'action publique dans le temps long », publiée en 2025 par le Conseil d'État, dresse un diagnostic des difficultés de l'État à se projeter dans la durée. Elle formule vingt propositions pour donner au long terme toute sa place dans l'action publique.

Le Conseil d'État rappelle que si la rapidité de l'action a toujours été une exigence démocratique – dès la Révolution française –, l'horizon naturel de l'action publique est d'anticiper les grandes tendances. Mais aujourd'hui, plus que jamais, l'action publique se trouve prise dans le flux du quotidien et l'urgence aléatoire des crises, qui demandent des réponses immédiates et renforcent l'inclination naturelle à la gestion du présent. L'avènement des réseaux sociaux et

des chaînes d'information en continu accentue cette pression du temps court et inscrit encore davantage la politique publique dans l'immédiété et la réactivité. La polarisation croissante du débat public rend de plus en plus difficile l'atteinte de compromis et de consensus alors qu'il est indispensable de pouvoir établir des constats objectifs et partagés pour définir des orientations durables.

## Renouer avec le long terme à l'ère de l'immédiété

Face à cette crise du temps long, comment maintenir un cap ? L'étude mentionne plusieurs politiques publiques qui ont réussi à s'inscrire dans la durée, à atteindre des objectifs de long terme et à organiser un suivi continu dans le temps :





## L'étude annuelle 2025



**5**  
conférences débats



**200**  
personnalités françaises et étrangères auditionnées

- **Le plan France Très Haut Débit** a été déployé entre 2013 et 2025, transformant durablement l'accès au numérique sur tout le territoire. Sa réussite est fondée sur un financement important et à la hauteur des enjeux, ainsi que sur un partenariat entre État, collectivités et opérateurs privés.
- **Le projet du Grand Paris Express**, visant à créer 200 kilomètres de nouvelles lignes de métro automatique et 68 gares autour de Paris, avait pour objectifs d'améliorer les transports et de structurer le développement de la métropole francilienne. Il a été lancé en 2008 pour une mise en service complète en 2030, avec une gestion de la dette programmée jusqu'en 2070. Il est toujours en cours de déploiement.



“

**RÉMY SCHWARTZ,**  
président de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État

*Pour élaborer cette étude, nous avons auditionné plus de 200 experts et acteurs de tous horizons, en France comme à l'international, afin de confronter les analyses et d'identifier les conditions d'une action publique inscrite dans le temps long. Il en résulte un diagnostic précis et une vingtaine de recommandations concrètes, avant tout opérationnelles, avec une seule finalité : rendre l'action publique plus efficace.*

# Trois dimensions de l'action publique, trois études



Avec son étude annuelle 2025, le Conseil d'État clôt un cycle de trois années de réflexion consacré aux dimensions fondamentales de l'action publique. Après avoir étudié en 2023 le déploiement de cette action sur le territoire et en 2024 l'espace dans lequel elle s'inscrit souverainement, il se penche en 2025 sur sa temporalité.

## L'USAGER

L'efficacité de l'action publique dépend de sa capacité à atteindre ceux pour qui elle est conçue, les usagers, partout sur le territoire, jusqu'au dernier kilomètre.

► [L'usager, du premier au dernier kilomètre, étude 2023](#)

## LA SOUVERAINETÉ

La souveraineté renvoie à la capacité de l'État à agir auprès de la population et sur le territoire, dans un monde d'interdépendances et de conflits.

► [La souveraineté, étude 2024](#)

## LE TEMPS

L'action publique doit conjuguer impact dans la vie quotidienne des Français, réponse à l'urgence des crises et vision de temps long.

► [Inscrire l'action publique dans le temps long, étude 2025](#)



**CHRISTINE LAVARDE,**

sénatrice des Hauts-de-Seine (depuis 2017) et présidente de la délégation à la prospective du Sénat (depuis 2023)

*Les parlementaires sont soumis aux aléas du temps court et au besoin de répondre à l'urgence politique, économique ou sociale du moment. Les travaux de la délégation à la prospective du Sénat leur permettent de penser le temps long. Nous réfléchissons collectivement à la manière dont la société pourrait se transformer, au regard des évolutions technologiques et sociétales en cours. Nous analysons les opportunités et les risques de ces changements, afin que le législateur et les citoyens puissent prendre les bonnes décisions.*



**PATRICE VERGRIETE,**

maire de Dunkerque et président de la communauté urbaine de Dunkerque (depuis 2014)

*Face aux difficultés que rencontrait Dunkerque, il y a dix ans, nous avons réuni tous les acteurs du territoire pour élaborer ensemble un projet industriel créateur d'emplois. Nous savions que cela ne se ferait pas en une année et qu'il fallait anticiper l'industrie de demain. Les résultats que nous obtenons aujourd'hui sont le fruit d'une action pensée dans le temps long : une vision et une ambition partagées, un engagement des acteurs économiques comme de la population.*

► **La politique de sécurité routière** est fondée sur un consensus partagé sur les objectifs de réduction de la mortalité, une sensibilisation forte des citoyens et une coordination durable des acteurs publics nationaux et locaux. Elle a porté ses fruits dans la durée : le nombre de tués sur les routes est passé de 18 034 en 1972, année de création du comité interministériel de la sécurité routière, à 3 190 en 2024.

## Vingt propositions destinées aux décideurs publics

Pour mieux relever le défi du temps long, le Conseil d'État formule vingt propositions méthodologiques, autour de trois axes clés.

En premier lieu, il invite à donner toute leur place aux institutions démocratiques. Le Parlement, en particulier, doit jouer pleinement son rôle dans la définition des orientations de long terme, grâce à de nouveaux outils et procédures. L'exécutif est également appelé à mieux intégrer les enjeux de temps long en amont de son action et à y dédier un débat régulier en Conseil des ministres puis au Parlement. L'association renforcée des parties prenantes, partenaires sociaux et citoyens à l'élaboration des politiques publiques est quant à elle essentielle.

Plusieurs propositions visent à mieux mobiliser la science et l'expertise pour éclairer les choix de long terme. Le Conseil d'État préconise une diffusion accrue du savoir scientifique dans la société, de l'école aux décideurs publics. Il appelle à une utilisation plus efficace des « hauts conseils », en lien avec le monde académique et la recherche. Renforcer la formation à la prospective du plus grand nombre permettrait également de mieux nourrir le travail des administrations et le débat public.

L'étude appelle enfin à structurer l'action publique pour mieux anticiper et évaluer son déploiement. Elle pointe la nécessité de renforcer les fonctions d'étude et de recherche au sein des administrations pour améliorer les processus de prise de décision au niveau ministériel

et interministériel. Elle souligne aussi l'importance de garantir la continuité de l'action de l'État dans le temps, notamment à travers la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences. Enfin, elle rappelle l'importance de l'évaluation régulière des politiques publiques pour développer une approche qualitative de long terme. Pour donner à l'action publique la stabilité nécessaire, le Conseil d'État propose par ailleurs aux décideurs publics de fixer des priorités stratégiques de long terme par secteur, en matière d'éducation, de recherche, de défense, de transition écologique et énergétique, de santé ou encore de politique industrielle et numérique. Cela aiderait l'État à se fixer un cap clair et à se projeter dans la durée, tout en permettant à l'ensemble des citoyens de mieux comprendre les grandes orientations des politiques publiques et d'envisager l'avenir avec moins d'incertitudes. ●



ÉTUDE

Étude annuelle  
« Inscrire l'action  
publique dans le temps  
long »



“

**ROSELYNE BACHELOT-NARQUIN,**  
ministre de l'Écologie (2002-2004),  
de la Santé et des Sports (2007-2010),  
des Solidarités et de la Cohésion sociale  
(2010-2012), de la Culture (2020-2022)

*Pour inscrire l'action publique dans le temps long, nous devons bâtir nos politiques sur des procédures législatives fermes, en les portant parfois au plus haut degré de la hiérarchie des normes – comme nous l'avons expérimenté en intégrant la Charte de l'environnement au bloc de constitutionnalité. Des capacités d'expertise professionnalisées en matière de diagnostic et de prospective sont également nécessaires. Et nous avons besoin d'un pilotage politique stable, qui ne soit pas altéré par des alternances répétées.*



PORTFOLIO

# DANS LES COULISSES DU CONSEIL D'ÉTAT

Des audiences de jugement aux séances de section, de la Nuit du droit aux Journées du patrimoine, en passant par l'accueil de jeunes publics, découvrez en images les petits et grands moments de l'année 2025 du Conseil d'État.



**Séance d'Assemblée du contentieux, 28 novembre 2025.**

Lors de l'audience de jugement, le rapporteur public prononce ses conclusions devant les juges, les avocats et le public, sur une affaire concernant un accord collectif dans la fonction publique.





**Rentrée du Conseil d'État, 10 septembre 2025.** Didier-Roland Tabuteau, vice-président, revient sur l'actualité de la juridiction administrative et présente l'étude annuelle 2025 du Conseil d'État (voir pages 56-59) devant les représentants des grandes institutions de la République.



**Cérémonie de prestation de serment, 7 mai 2025.** Devant le vice-président du Conseil d'État, une nouvelle magistrate administrative prête serment de « remplir [ses] fonctions en toute indépendance, probité et impartialité, de garder le secret des délibérations et de se conduire en tout avec honneur et dignité ».



**Audience de référé, 4 décembre 2025.** Le juge des référés interroge les parties – association et avocat, administration – qui s’opposent dans une affaire en lien avec la prise en charge par la Sécurité sociale de fauteuils roulants.



**Séance de la section des finances, 12 décembre 2025.** Une rapporteure de la section des finances expose son analyse d'un projet d'ordonnance portant recodification de la TVA.



**3<sup>e</sup> conférence du cycle « Temps long et action publique », 12 février 2025.**

Dans le cadre de l'élaboration de l'étude annuelle, une conférence est dédiée au sujet « Temps long et urgences climatiques ».



« Parlons démocratie », 20 janvier 2025. Des élèves de première et de terminale du lycée Léon Blum de Créteil échantent avec le vice-président du Conseil d'État à la suite de la signature d'un partenariat avec l'association « Parlons démocratie ».



**1890**

**Indemnisation en cas d'accident du travail**

Le Conseil d'État juge qu'un ouvrier victime d'un accident du travail doit être indemnisé par l'État, son employeur, même si celui-ci n'a pas commis de faute, dès lors que l'ouvrier a été exposé à un risque.

Les décisions, avis et études du Conseil d'État - Travail | 1

**1968**

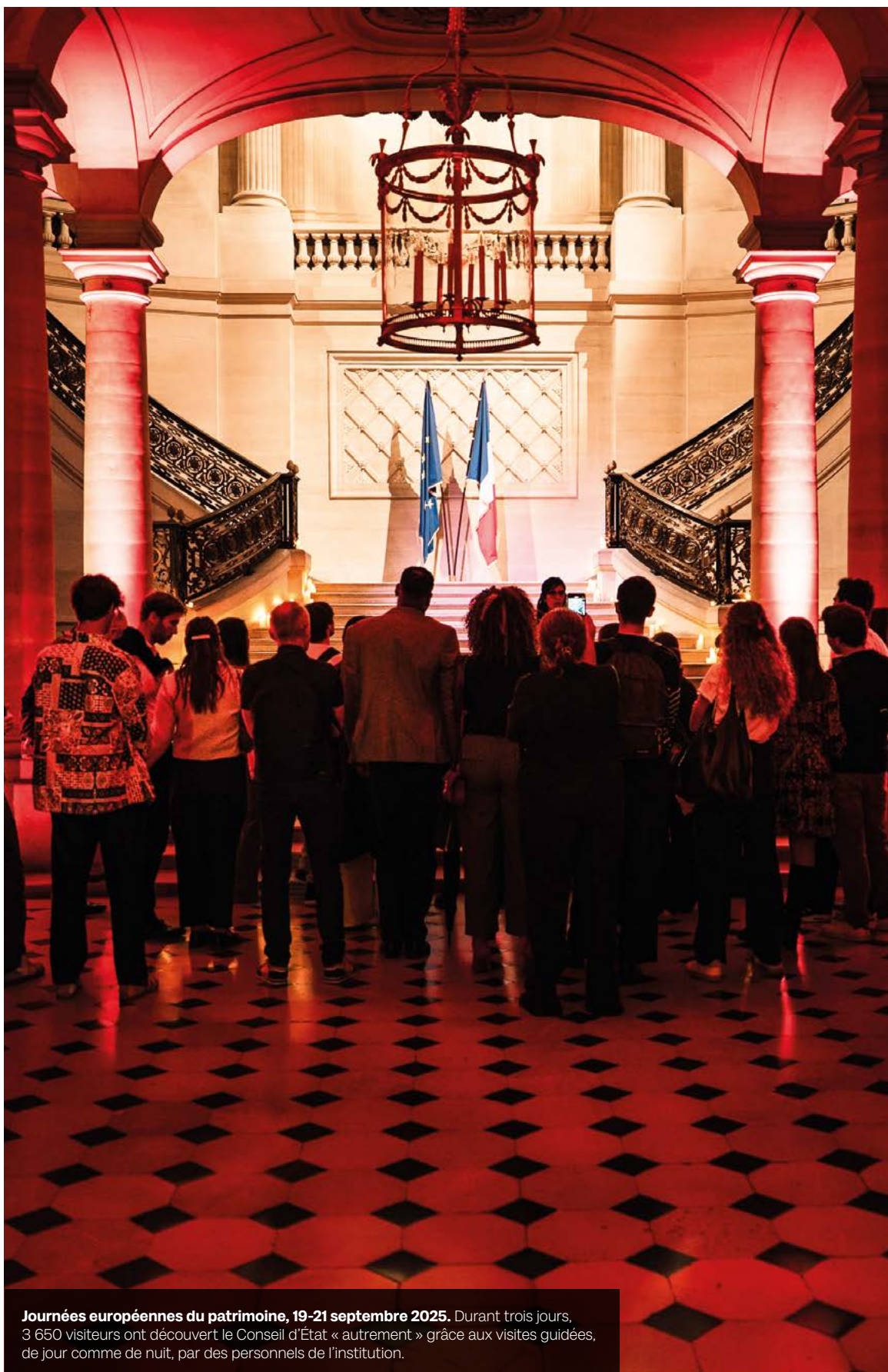
**UN SYNDICATS DE PARIS**

**Défense de tous les salariés par les syndicats**

Saisi d'un projet de loi issu des accords conclus en mai 68, le Conseil d'État suggère, dans son avis, de préciser que les syndicats doivent pouvoir défendre tous les salariés, et non leurs seuls adhérents.

Les décisions, avis et études du Conseil d'État - Travail | 1

**Inauguration de l'exposition « Depuis 150 ans, le Conseil d'État au cœur du Palais-Royal et de la République », 3 juillet 2025.** À travers 36 panneaux, l'exposition invitait les promeneurs à découvrir comment le Conseil d'État a transformé le Palais-Royal et marqué la République par ses décisions, avis et études.



**Journées européennes du patrimoine, 19-21 septembre 2025.** Durant trois jours, 3 650 visiteurs ont découvert le Conseil d'État « autrement » grâce aux visites guidées, de jour comme de nuit, par des personnels de l'institution.



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

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

### **Crédits photographiques**

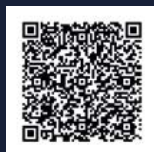
**Couverture :** Alexis Villain/Animal pensant.

2 à 5 : Jean-Baptiste Eyguesier/Conseil d'État ; sommaire (de bas en haut et de gauche à droite) : Bruno Fava/Voix du Nord/Maxppp ; Lou Benoist/AFP ; Bastien Doudaine/Hans Lucas/AFP ; Hugo Azmani/Le Républicain lorrain/Maxppp ; Alain Meier ; Jean-Baptiste Eyguesier/Conseil d'État ; Carl Court/Getty Images/AFP ; JC Milhet/Hans Lucas/AFP ; Babeth Aloy/Hans Lucas/AFP ; Alain Jocard ; Henrique Campos/Hans Lucas/AFP ; Jean-Baptiste Eyguesier/Conseil d'État ; 10-11 : Bruno Fava/Voix du Nord/Maxppp ; 12 : Thomas Jouhannaud/Populaire du centre/Maxppp ; 13 : Albane Noor/BSIP/AFP ; 14-15 : Lou Benoist/AFP ; 16 : Vincent Voegtlin/L'Alsace/Maxppp ; 17 : Thibaut Durand/Hans Lucas/AFP ; 18-19 : Bastien Doudaine/Hans Lucas/AFP ; 20 : Pierre Rouanet/Voix du Nord/Maxppp ; 21 : Nicolas Guyonnet/Hans Lucas/AFP ; 22 : Pierre Rouanet/Voix du Nord/Maxppp ; 23 : Théo Rouby/AFP ; 24-25 : Hugo Azmani/Le Républicain lorrain/Maxppp ; 26 : Antoine Boureau/Hans Lucas/AFP ; 27 : Frédéric Scheiber/Hans Lucas/AFP ; 28-29 : Alain Meier ; 30 : Jean-François Fort/Hans Lucas/AFP ; 32 : Mathieu Delaty/Hans Lucas/AFP ; 33 : Romain Costaseca/Hans Lucas/AFP ; 34-37 : Jean-Baptiste Eyguesier/Conseil d'État ; 38-39 : Carl Court/Getty Images/AFP ; 40 : Frédéric Pasquini/Hans Lucas/AFP ; 41 : JC Milhet/Hans Lucas/AFP ; 42-43 : JC Milhet/Hans Lucas/AFP ; 44 : Guillaume Pinon/Hans Lucas/AFP ; 45 : Philippe Blanchot/Hemis/AFP ; 46-47 : Babeth Aloy/Hans Lucas/AFP ; 48 : olrat - stock.adobe.com ; 50-51 : Alain Jocard ; 52 : Serge Tenani/Hans Lucas/AFP ; 53 : Thibaut Durand/Hans Lucas/AFP ; 54 : Pascal Pochard Casabianca/AFP ; 56-57 : Henrique Campos/Hans Lucas/AFP ; 58-59 : DR ; 60-68 et 70 : Jean-Baptiste Eyguesier/Conseil d'État ; 69 : Thomas Michard.

Imprimé en France sur un papier PEFC.

**ISSN:** 2431-7063 – mai 2026





Retrouvez ce bilan d'activité  
sur notre site Internet.



1, place du Palais-Royal — 75100 Paris Cedex 01  
[www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)

