

Les notes de cette chronique peuvent être citées de la façon suivante : GPL + date de la parution + identifiant unique (numéro de type GPL425c1 indiqué à la fin de chaque note, permettant de retrouver directement l'article via un moteur de recherche ou sur www.labase-lextenso.fr). Ex.: GPL 10 oct. 2023, n° GPL425c1.

Chronique de jurisprudence du Conseil d'État - Contentieux administratif et Convention européenne des droits de l'Homme GPL492u7

Par
Benjamin DEFOORT
Professeur de droit
public à CY Cergy Paris
université, Laboratoire
d'études juridiques et
politiques
et **Clémence APPERT**
Maître de conférences
à Nantes Université,
membre du Laboratoire
Droit et changement
social (UMR CNRS 6297)

L'essentiel

Le premier semestre de l'année 2026 a été extrêmement riche, du côté du Conseil d'État, en décisions intéressant le contentieux administratif. Il a donc fallu, comme souvent, faire des choix pour identifier celles qui sont commentées ici. Pour plus d'exhaustivité, on retrouvera dans la dernière partie la mention des autres décisions relevées ce semestre. Parmi les décisions commentées, on s'est ainsi notamment focalisé sur deux arrêts qui ont apporté des précisions en matière de recevabilité tenant à la nature de l'acte, en se prononçant sur le cas très particulier d'un classement opéré par l'INSEE (CE, 6-5, 28 avr. 2026, n° 498073) et sur celui où un acte prolongeant la durée d'application d'une autorisation devient superfétatoire dès lors qu'entre-temps une telle autorisation n'était plus requise (CE, 6-5, 30 avr. 2026, n° 499882). S'agissant de l'instance, le Conseil d'État juge, de façon constructive, que lorsque les précisions nécessaires pour apprécier la portée et le bien-fondé d'un moyen sont apportées après la cristallisation, celui-ci devient nouveau (CE, 5-6, 28 avr. 2026, n° 502171). Il fournit également un mode d'emploi des obligations relatives à la communication des mémoires récapitulatifs, qui ne s'impose que lorsqu'ils contiennent des éléments nouveaux, que ce soit avant ou après la clôture de l'instruction (CE, 7-2, 10 avr. 2026, n° 499246). On doit aussi mentionner l'arrêt d'assemblée par lequel le Conseil d'État enjoint au ministre de l'Intérieur de mettre fin à des dysfonctionnements affectant le service de l'administration numérique des étrangers en France, faisant usage de son office du juge du REP-injonction (CE, ass., 5 mai 2026, n° 502860). En ce qui concerne le jugement, maintenant, on notera le fait qu'un rapporteur public ayant conclu en première instance peut à nouveau conclure, dans la même affaire, en appel sans méconnaître le principe d'impartialité (CE, 5-6, 11 mars 2026, n° 497920) et l'on soulignera une nouvelle extension du pouvoir de régularisation du juge administratif en matière d'urbanisme, à laquelle la nouvelle inconstructibilité du terrain d'assiette ne saurait faire obstacle (CE, sect., 31 mars 2026, nos 494252, 494260, 494284). Pour terminer, s'agissant des voies de recours, le Conseil d'État juge pour la première fois que le caractère « nosocomial » d'une infection relève de l'appréciation souveraine des juges du fond (CE, 5-6, 25 févr. 2026, n° 499381) et qu'un recours direct en interprétation de dispositions d'une circulaire ayant déjà été interprétées par la Cour de cassation est irrecevable (CE, 1-4, 25 mars 2026, n° 505787).

PLAN

I. L'ACTION.....	p. 2	B. Le jugement.....	p. 8
II. L'INSTANCE.....	p. 5	IV. LES VOIES DE RECOURS.....	p. 11
A. La détermination de l'objet du litige.....	p. 5	A. La cassation.....	p. 11
B. L'instruction.....	p. 6	B. Les voies spéciales.....	p. 12
III. LA DÉCISION JURIDICTIONNELLE.....	p. 7	V. AUTRES DÉCISIONS À SIGNALER.....	p. 13
A. L'office du juge.....	p. 7		

I. L'ACTION

Les études de l'INSEE à l'épreuve de la distinction entre les conditions de recevabilité tenant à la nature de l'acte et à l'intérêt à agir du requérant GPL492z5

L'essentiel Est susceptible de recours le classement par l'INSEE d'une unité institutionnelle au nombre des « organismes divers d'administration centrale » en application du règlement européen relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dit « SEC 2010 ». Mais tant qu'aucun arrêté ministériel n'a, sur le fondement d'un tel classement, interdit à une telle unité institutionnelle de recourir à certains emprunts, en application de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010, cette unité ne justifie pas d'un intérêt à agir contre la décision prise par l'INSEE.

CE, 6-5, 28 avr. 2026, n° 498073, Lebon T.

Note par
Benjamin DEFOORT

En théorie, un acte purement déclaratif, qui se borne à constater un fait, ne peut pas recevoir la qualification de décision (B. Defoort, *La décision administrative*, 2015, LGDJ, « Bibliothèque de droit public », t. 86), et encore moins celle de décision faisant grief (M. Styczen, *L'acte faisant grief*, 2025, th. Paris 2), susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. La jurisprudence est, à cet égard, pléthorique et ancienne, qu'elle concerne des plaquettes d'information (CE, 10 juill. 1987, n° 59259, Fédération nationale des travaux publics, Lebon T., p. 934), des rapports, notamment parlementaires (CE, sect., 21 oct. 1988, n° 68638, Église de scientologie, Lebon, p. 354, conclusions O. Van Ruymbeke), ou des études statistiques de l'INSEE (CE, 18 déc. 1996, n° 165061, Comité de défense des intérêts des habitants de la commune d'Aumontzey, Lebon T., p. 1066 – CE, 20 mars 2013, n° 352570, Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Cysoing, Lebon T.). Dans ces deux dernières affaires, il s'agissait de recensements d'unités urbaines utilisés, dans un cas, pour définir l'assiette des redevances antipollution et, dans l'autre, pour apprécier l'éligibilité d'une commune à une fraction de la dotation de solidarité rurale. À chaque fois, cependant, seule la décision prise par l'autorité administrative compétente, qui n'était pas liée par l'éventuelle analyse antérieure de l'INSEE, faisait grief. Le Conseil d'État a eu l'occasion de confirmer cette jurisprudence après les arrêts *Fairvesta* et *Numéricable* (CE, ass., 21 mars 2016, n° 368082, Sté Fairvesta International GmbH et autres – CE, ass., 21 mars 2016, n° 390023, Sté Numéricable) si bien que ce type d'études statistiques n'est pas au nombre des actes de droit souple susceptible de faire grief s'ils produisaient des effets notables pour leurs destinataires (CE, 24 févr. 2017, n° 396809, Ministre de l'Intérieur c/ Commune de Saint-Martin de Seignanx, Lebon T.). De tels actes sont ainsi renvoyés au rang de simples « faits susceptibles d'être discutés à l'occasion d'un recours contre un acte administratif qui s'y réfère » (E. Cortot-Boucher, concl. sur CE, 24 févr. 2017, n° 369809).

Chaque année, l'INSEE procède à la mise à jour des comptes nationaux, pour l'élaboration du budget de l'État, et recense, pour ce faire, la liste des « administrations publiques » et notamment, parmi elles, des « organismes divers d'administration centrale (ODAC) », au sens du règlement (UE) n° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne, dit « règlement SEC », organismes dont les résultats financiers sont pris en compte pour déterminer le déficit public de la France et l'évaluer au regard des critères de Maastricht.

L'opération consiste donc, pour l'INSEE, à constater que telle ou telle institution relève, ou non, de la catégorie des « organismes divers d'administration centrale » afin de fournir au gouvernement des indicateurs quant à la réalité du déficit. Cette « liste des comptes nationaux », sert de référence pour l'adoption d'un arrêté interministériel qui fixe une liste des ODAC et leur interdit, sur le fondement de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2013, de contracter des emprunts de plus de 12 mois. S'opère donc entre l'INSEE et le gouvernement un certain partage des tâches : l'INSEE dresse une liste et classe les unités institutionnelles en tant qu'administration publique et l'arrêté interministériel impose aux organismes figurant sur cette liste le régime qui en découle et qui limite leur capacité d'emprunt, sans être lié par la liste élaborée par l'INSEE (CE, 1^{er} avr. 2022, n° 443924, Ministre chargé des Comptes publics c/ Société SAGESS).

En l'espèce, la société Action Logement Service (ALS) est une société de financement du groupe Action Logement, en charge de la collecte et de la gestion du 1 % Logement. Elle a été classée par l'INSEE, dans sa mise à jour du 31 août 2022, dans la catégorie des ODAC. Sans attendre l'adoption d'un arrêté interministériel lui interdisant formellement d'emprunter sur plus de 12 mois, la société a entendu directement contester la mise à jour opérée par l'INSEE et a saisi le tribunal administratif de Cergy-Pontoise d'un recours en annulation. Ce dernier a rejeté cette demande, par un jugement du 7 mai 2024 et, saisie en appel, la cour administrative d'appel de Versailles a, par un arrêt du 25 juillet 2024, rejeté l'appel contre le jugement rendu par le tribunal. Les juges du fond ont considéré que la requête de la société ALS n'était pas recevable, n'étant pas dirigée contre une décision susceptible de « faire grief à la requérante ». Le Conseil d'État a alors été saisi en cassation par la société.

L'arrêt ici commenté procède de façon assez pédagogique à une distinction entre deux conditions de recevabilité, parfois confondues derrière cette expression d'acte « faisant grief au requérant », que sont celle tenant à la nature de l'acte (qui exige que le recours soit *a priori* dirigé contre une décision faisant grief) et celle tenant à l'intérêt à agir du requérant (qui doit être direct, personnel et certain).

Tout d'abord, la haute juridiction considère que les juges du fond ont rejeté le recours pour irrecevabilité comme

n'étant pas dirigé contre une « décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir », considérant implicitement que la notion d'acte faisant « grief au requérant » employée par la cour se rattachait à la question de la nature de l'acte et non à la question de l'intérêt à agir de la requérante. Ce faisant, le Conseil d'État entend marquer nettement la distinction entre ces deux conditions de recevabilité qu'il ne saurait s'agir de confondre dans une seule même appréciation, réductible à l'expression « d'acte faisant grief au requérant » (expression qu'il lui arrivait pourtant d'employer lui aussi : CE, 24 mai 1995, n° 146013, Lebon, p. 952). Il s'inscrit donc à rebours de certaines présentations doctrinales estimant que ces deux conditions seraient « consubstantielles » (v. A. Ciaudo, *L'irrecevabilité en contentieux administratif*, 2009, L'Harmattan). Surtout, il ne suit pas son rapporteur public, Nicolas Agnoux, qui estimait, quant à lui, que la cour devait être regardée comme ayant rejeté le recours parce qu'il avait été formé par une société dépourvue d'intérêt à agir (« l'ordonnance attaquée n'use pas explicitement de ce terme, dit-il, mais nous paraît sans difficulté pouvoir être interprétée en ce sens », conclusions disponibles sur ArianeWeb). Le Conseil d'État en déduit que l'ordonnance rendue par la cour administrative d'appel est entachée d'erreur de droit dès lors que la Cour de justice de l'Union européenne juge que la décision qualifiant une entité comme étant une « administration publique » au sens du SEC 2010 « doit pouvoir être contestée et faire l'objet d'un recours juridictionnel » car « en l'absence d'une possibilité de contester cette qualification, l'effet utile du droit de l'Union ne serait pas garanti » (v. CJUE, 13 juill. 2023, n° C-363/21 et n° C-364/21, Ferrovienord SpA c/ Istituto Nazionale di Statistica). Il considère ainsi que l'opération de qualification juridique de la société LSA comme étant un ODAC, et donc une « administration publique » au sens du règlement SEC 2010, est bien une décision. Sur ce point, on ne peut qu'approuver la solution dès lors que ce type d'opération intellectuelle n'est en rien réductible au pur constat d'un fait et procède bien au contraire d'un véritable acte de volonté qui comprend des effets indirectement normatifs (v. sur ces points, notre thèse précitée, § 357 et s.).

Le Conseil d'État considère en outre, et peut-être de façon plus surprenante, que c'est l'INSEE qui a pris cette « décision », s'agissant de la société LSA, en procédant à sa qualification comme étant un ODAC, alors même que l'autorité administrative n'est pas tenue par la liste

dressée par l'INSEE lorsqu'elle adopte l'arrêté interministériel fixant la liste des organismes qui sont interdits de recourir à certains emprunts. Doit-on voir ici une forme de remise en cause de l'arrêté *société SAGESS* de 2022 ? Rien n'est moins sûr, car la haute juridiction rappelle, quelques lignes plus loin, au stade du règlement au fond, que le ministre « ne se trouve pas en situation de compétence liée par rapport à la liste des ODAC établie par l'INSEE », dans la droite ligne de l'arrêté *Société SAGESS*.

En effet, ensuite, réglant l'affaire au fond, la haute juridiction rejette la requête au motif que la société requérante n'avait pas intérêt à agir contre la liste dressée par l'INSEE, dès lors « qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que cette décision aurait eu, par elle-même, des effets juridiques sur sa situation », puisque les seuls effets susceptibles de résulter d'une telle qualification sont subordonnés à l'adoption de l'arrêté ultérieur interdisant de contracter certains emprunts et que, en l'espèce, la société ne faisait (encore) l'objet d'aucune interdiction de la sorte.

Ainsi, la qualification par l'INSEE d'une institution comme étant un ODAC est une « décision susceptible de recours », quand bien même le ministre ne serait pas lié par cette qualification, mais l'institution ainsi qualifiée n'a pas intérêt à contester cette seule qualification tant que le ministre n'en a pas déduit les conséquences juridiques en lui interdisant de recourir à certains emprunts. On doit voir là une forme d'orthodoxie juridique, de la part du Conseil d'État, qu'on ne peut qu'approuver, assimilant opération de qualification juridique et décision et ne réduisant pas pour autant la décision à l'acte qui aurait pour effet de lier la compétence d'une autre autorité.

Il reste que, selon nous, plutôt que dénier l'intérêt à agir la société, la haute juridiction aurait peut-être pu, plus rigoureusement encore, regarder la décision de l'INSEE comme une décision *préparatoire*, insusceptible, en tant que telle, de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, mais dont on pourrait exciper de l'illégalité à l'appui d'un recours contre l'arrêté ministériel interdisant aux ODAC de recourir à certains emprunts. Cette solution, toutefois, aurait risqué de mettre le droit français en porte à faux avec le droit de l'Union européenne, qui pourrait ne pas se satisfaire de ce que la qualification d'une institution comme « organisme public » puisse n'être contestée que dans le cadre du recours dirigé contre l'acte administratif leur interdisant certains emprunts, mais pas avant...

Une autorisation superfétatoire n'est pas susceptible de recours GPL492z8

L'essentiel Présente un caractère superfétatoire et n'est pas susceptible de recours l'arrêté modifiant une autorisation d'exploiter un parc éolien en prolongeant le délai durant lequel l'installation devait être mise en service alors que l'installation est désormais réputée autorisée.

CE, 6-5, 30 avr. 2026, n° 499882, Lebon T.

Note par
Benjamin DEFOORT

Une autorisation délivrée de façon superfétatoire ne peut pas être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir. Si le principe n'a rien de nouveau (CE, 3 juill. 1968, n° 70261, Lebon, p. 419 – CE, 2 nov. 1973, n° 86211, Ministre de l'Équipement et du Logement c/ Z, Lebon, p. 615 – CE, 29 juin 1984, n° 39485, Association de sauvegarde de l'église de Castels et du château de Fages, Lebon T., p. 697 – CE, 7 déc. 1993, n° 131269, Ministre de l'Intérieur c/ D, Lebon T., p. 772-937), son application est toutefois plus rare. C'est tout l'intérêt de la décision ici

commentée, rendue par le Conseil d'État le 30 avril 2026, que de donner une illustration de cette jurisprudence classique. L'arrêt permet notamment d'expliciter ce qui fait qu'une décision administrative – et tout particulièrement une autorisation – présente un caractère superfétatoire.

Dans la présente affaire (CE, 6-5, 30 avr. 2026, n° 499882 : AJDA 2025, p. 918, obs. E. Maupin ; Dalloz actualité, 6 mai 2025, obs. M.-C. Rouault), plusieurs associations ont contesté devant la cour administrative d'appel de Nantes, compétente en premier et dernier ressort, la légalité des autorisations délivrées pour l'exploitation d'un parc éolien offshore au large des villes de Dieppe et du Tréport en Normandie à la Sociétés Éoliennes en mer de Dieppe-Le Tréport (EMDT). La cour administrative d'appel de Nantes a ainsi rejeté le recours dirigé contre les autorisations initialement délivrées par arrêté du ministre de la Transition écologique et solidaire du 12 octobre 2018, et le pourvoi dirigé contre cet arrêt a lui-même été rejeté par un arrêt du Conseil d'État en date du 28 octobre 2022 (CE, 28 oct. 2022, n°s 447229 et 453855, Assoc. « Sans offshore à l'horizon » et autres, Lebon T.). Il était toutefois prévu que ces autorisations cesseraient de produire leurs effets le 1^{er} juillet 2024, si bien que les travaux d'édification desdites installations électriques devaient être réalisés avant cette date, ce qui ne fut pas le cas. Ainsi, par un arrêté du 27 juin 2024, le ministre de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle a prolongé cette autorisation initiale et repoussé la date de mise en service jusqu'au 1^{er} juillet 2027. Ce nouvel arrêté a été également contesté par les mêmes associations, cette fois-ci directement devant le Conseil d'État sur le fondement de l'article L. 311-13 du Code de justice administrative qui attribue à la haute juridiction la compétence pour connaître en premier et dernier ressort des recours formés contre les décisions relatives aux installations de production d'énergies renouvelables en mer (depuis la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020). L'article R. 311-1-1 du Code de justice administrative vise ainsi, parmi les décisions concernées, « l'autorisation d'exploiter accordée au titre de code de l'énergie ».

Or, depuis la délivrance de la première autorisation en 2018, le régime du contrôle administratif pour l'exploitation de ce type d'infrastructure *offshore* s'est considérablement assoupli. En effet, désormais, toutes les installations de production d'électricité en mer utilisant l'énergie mécanique du vent d'une puissance inférieure ou égale à un gigawatt sont réputées autorisées si bien que leur exploitation est dispensée de toute forme d'autorisation ou même de déclaration préalable (C. énergie, art. L. 311-1, L. 311-6 et 10° de C. énergie, art. R. 311-2, issu du D. n° 2018-1204, 21 déc. 2018, relatif aux procédures d'autorisation des installations de production d'énergie renouvelable en mer, entrée en vigueur le 31 décembre 2018).

Si, à la date à laquelle l'autorisation initiale a été délivrée à la société exploitante, celle-ci était bien encore requise, ce n'était déjà plus le cas à peine deux mois après. Partant, le Conseil d'État considère que l'arrêté adopté en juin 2024 prolongeant la durée de cette autorisation initiale est aujourd'hui purement superfétatoire. En raison de la disparition de l'exigence d'une autorisation, celle initialement délivrée devient en quelque sorte perpétuelle, alors même qu'elle comportait une durée de validité.

Cette solution se comprend assez aisément et a le mérite de la simplicité, tant du point de vue de l'exercice des contrôles administratifs en dispensant de prolonger des autorisations délivrées sous l'empire du droit antérieur, que du point de vue du contrôle juridictionnel, en rendant irrecevable le recours dirigé contre un tel arrêté ayant, par une certaine forme de zèle, souhaité prolonger formellement la durée de l'autorisation délivrée initialement.

La solution se discute toutefois, tant sur un plan théorique qu'en opportunité. Sur un plan théorique, en effet, le raisonnement pragmatique adopté par le Conseil d'État revient à donner une lecture quasi rétroactive aux nouvelles dispositions législatives et réglementaires et à faire « comme si » le projet dans son ensemble était purement et simplement dispensé d'autorisation, alors même qu'il avait été initié à une époque où une telle autorisation était nécessaire. En effet, l'arrêté attaqué en l'espèce n'est pas un nouvel arrêté d'autorisation d'exploitation d'une installation d'éolienne en mer ; il s'agit d'un arrêté prolongeant la validité d'une précédente autorisation délivrée en 2018 (ou plutôt, selon la rapporteure publique Amélie Fort-Besnard, d'une prolongation du délai de mise en service de l'installation autorisée). En considérant que l'arrêté prolongeant la durée de mise en service de l'installation initialement autorisée est superfétatoire, le Conseil d'État semble implicitement considérer que l'autorisation initiale, à laquelle se rattache nécessairement la date de mise en service, est elle-même devenue superfétatoire en raison de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions législatives et réglementaires. En effet, considérer qu'un arrêté fixant une date de mise en service ne produit aucun effet juridique, aujourd'hui, parce qu'aucune autorisation n'est plus requise, cela revient à considérer que l'autorisation – pourtant nécessaire alors – qui avait fixé un tel délai de mise en service est devenue elle-même sans objet. Sur un plan plus pratique, cette solution est en cohérence avec la volonté du législateur d'assouplir les contrôles administratifs portant sur la réalisation d'éolienne en mer, en deçà d'une certaine puissance. Mieux, l'absence de tout contrôle juridictionnel sur la présente décision pousse selon nous le curseur encore un peu loin puisqu'elle vide de toute portée les contrôles actuels éventuellement exercés sur des projets qui étaient initialement soumis à une telle autorisation.

II. L'INSTANCE

A. La détermination de l'objet du litige

Les moyens assortis des précisions nécessaires pour les apprécier qu'après la cristallisation de l'article R. 611-7-2 du CJA sont irrecevables GPL492z9

L'essentiel L'article R. 611-7-2 du Code de justice administrative prévoit que les moyens présentés après l'expiration d'un délai de cristallisation sont des moyens nouveaux irrecevables. Le Conseil d'État considère qu'entrent dans cette qualification les moyens précisés seulement après l'expiration du délai bien qu'ils aient été formellement présentés avant cette échéance. La solution s'inscrit dans la volonté d'encadrer les recours dilatoires.

CE, 5-6, 28 avr. 2026, n° 502171, Lebon T.

Note par
Clémence APPERT

L'arrêt du Conseil d'État du 28 avril 2026, *Association Sauvegarde de la Haute Vallée du Serein et autres* (CE, 5-6, 28 avr. 2026, n° 502171 : AJDA 2026, p. 867, obs. E. Maupin ; JCP A 2026, n° 18, 221, obs. A. Pelcran ; JCP N 2026, n° 21, 721 ; GPL 9 juin 2026, n° GPL491d7) traite du mécanisme de cristallisation des moyens prévu par l'article R. 611-7-2 du Code de justice administrative (CJA). Celui-ci prévoit que, pour un certain nombre de litiges réglés en premier et dernier ressort, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux à l'expiration d'un délai de deux mois après la communication du premier mémoire en défense.

Le litige est relatif à la contestation de la délivrance de deux autorisations environnementales pour la construction et l'exploitation de parcs éoliens. Une association de défense de l'environnement et d'autres requérants ont d'abord contesté ces autorisations devant la cour administrative d'appel, compétente en premier et dernier ressort dans ce domaine (CJA, art. R. 311-5). Celle-ci ne fait pas droit à leur demande et, à cette occasion, rejette un certain nombre de moyens sur le fondement de l'article R. 611-7-2 du CJA. Bien que ceux-ci aient été présentés avant l'expiration du délai de deux mois figurant dans l'article, la cour juge que ceux-ci n'étaient, à cette date, pas accompagnés des précisions nécessaires pour apprécier leur portée et leur bien-fondé avant l'expiration du délai de deux mois. Les précisions apportées ultérieurement constituent des moyens nouveaux tardifs, en conséquence irrecevables. Cette interprétation de l'article R. 611-7-2 du CJA est contestée devant le juge de cassation et conduit à la décision du 28 avril 2026.

Le choix d'inclure la précision des moyens dans le champ de l'article R. 611-7-2 du CJA ne relevait en effet pas de l'évidence. Malgré leur précision tardive, les moyens en cause ne sont pas strictement des moyens « nouveaux », dès lors qu'ils ont tout de même formellement été présentés avant l'expiration du délai de deux mois. Le Conseil d'État décide pourtant de considérer que la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit

en exposant que « les moyens qui n'ont été assortis des précisions permettant d'en apprécier la portée et le bien-fondé qu'après l'expiration du délai de deux mois prévu à l'article R. 611-7-2 du Code de justice administrative doivent être regardés comme des moyens nouveaux invoqués tardivement et par suite irrecevables ». Il rejette par ailleurs également les autres moyens et en conséquence le pourvoi dans son intégralité.

La solution relève ici d'une volonté de préserver « l'effet utile du mécanisme » (N. Agnoux, conclusions disponibles sur ArianeWeb). Le Conseil d'État a en effet pu souligner que ce mécanisme « concourt à assurer la célérité et l'efficacité de la procédure juridictionnelle » (CE, 5 nov. 2025, n° 495902, Conseil national des barreaux), comme il avait pu le faire pour les autres mécanismes de cristallisation (CJA, art. R. 611-7-2 et C. urb., art. R. 600-5). Ainsi, bien que cette solution suppose une interprétation extensive des termes de l'article R. 611-7-2 du CJA, le but est d'éviter une pratique consistant pour les requérants à « énoncer sur une demi-page de leur requête initiale une liste de moyens génériques, sans faire l'effort de les rattacher à une analyse minimale des faits et des pièces propres au dossier, puis de procéder à des compléments plus circonstanciés égrenés au fil de mémoires successifs déposés bien après l'échéance de la cristallisation » (N. Agnoux, conclusions préc.). L'objectif est d'éviter les recours dilatoires qui retardent l'avancement de la procédure.

En outre, le mécanisme est accompagné de tempéraments qui permettent d'assouplir la cristallisation automatique et qui trouveront certainement à s'appliquer pour adoucir la présente solution. D'abord, l'article R. 611-7 du CJA impose au juge administratif d'informer les parties de ce que la décision est susceptible d'être fondée sur un moyen relevé d'office, ce qui est le cas des moyens nouveaux irrecevables, donc des moyens « imprécis » (CE, 16 déc. 2024, n° 475376, Association Noyant-Air). Les parties pourront donc discuter en temps utile du caractère précis de leurs moyens. Ensuite, et non sans lien avec le premier tempérament, l'article R. 611-7-2 du CJA permet au président de la formation de jugement ou à un magistrat désigné de fixer une nouvelle date de cristallisation « lorsque l'affaire le justifie ». Le Conseil d'État a transformé cette faculté en obligation, dès lors que le moyen nouveau « est fondé sur une circonstance de fait ou un élément de droit dont la partie concernée n'était pas en mesure de faire état avant l'expiration du délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense et est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire » (CE, 16 déc. 2024, n° 475376). Cette nouveauté pourra éventuellement consister en une modalité de précision du moyen.

B. L'instruction

Mode d'emploi des obligations relatives à la communication du mémoire récapitulatif de l'article R. 611-8-1 du Code de justice administrative GPL493a0

L'essentiel La demande de production de mémoires récapitulatifs sur le fondement de l'article R. 611-8-1 du Code de justice administrative après la clôture de l'instruction n'impose pas de rouvrir celle-ci ni de communiquer ces mémoires sauf si ceux-ci comportent un élément nouveau. Il en va de même pour les mémoires récapitulatifs demandés pendant l'instruction, qui ne doivent pas être communiqués sauf s'ils comportent un élément nouveau.

CE, 7-2, 10 avr. 2026, n° 499246, Lebon T.

Note par
Clémence APPERT

Si le fond du litige qui donne lieu à la décision du Conseil d'État du 10 avril 2026, *Société hôtelière Paris les Halles* (CE, 7-2, 10 avr. 2026, n° 499246 : AJDA 2026, p. 765, obs. E. Maupin ; JCP A 2026, n° 16, 195, obs. P. Gasnier ; JCP G 2026, n° 16, 520, obs. P. Gasnier) est relatif à une question de responsabilité, c'est un problème de procédure qui justifie la mention de la décision aux Tables du *Recueil Lebon*. Le Conseil d'État y établit en effet les règles de la communication des mémoires récapitulatifs pouvant être demandés sur le fondement de l'article R. 611-8-1 du Code de justice administrative (CJA).

En l'espèce, une société demandait à différentes personnes publiques et privées la réparation de préjudices subis du fait de travaux publics. Le tribunal administratif avait rejeté ses demandes puis ce jugement avait été partiellement réformé par la cour administrative d'appel. Celle-ci forme alors un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État, donnant lieu à la décision du 10 avril 2026. Parmi les moyens invoqués, la société soulève un moyen relatif à la régularité de l'arrêt d'appel. Elle soutient que la cour aurait entaché son arrêt d'irrégularité en omettant de soumettre au débat contradictoire les mémoires récapitulatifs que la présidente de la formation de jugement avait demandés aux parties sur le fondement de l'article R. 611-8-1 du CJA et en ne procédant pas à la réouverture de l'instruction, close au moment de la demande.

L'article R. 611-8-1 du CJA permet au juge administratif de demander aux parties de produire un mémoire récapitulatif, c'est-à-dire reprenant les conclusions et moyens présentés au cours de l'instance. Ceux d'entre eux non repris dans le mémoire récapitulatif sont réputés abandonnés. Le décret JADE du 2 novembre 2016 a renforcé le dispositif en prévoyant que l'absence de production d'un

tel mémoire à l'issue d'un délai fixé par le juge implique que la partie n'ayant pas produit est considérée comme s'étant désistée de sa requête ou de ses conclusions incidentes. Cette faculté est assez largement à la disposition du juge, qui ne doit pas motiver cette demande (CE, 25 juin 2018, n° 416720, Sté l'Immobilier Groupe Casino) et qui peut la formuler alors même que seul le requérant aurait produit dans l'instance (CE, 17 avr. 2026, n° 500696). Elle est tout de même soumise à certaines obligations, complétées par la décision du 10 avril 2026.

En l'espèce, la question est la suivante : fallait-il que le juge ayant demandé la production des mémoires récapitulatifs rouvre l'instruction et communique lesdits mémoires une fois que ceux-ci avaient été produits ? Par une motivation détaillée et dépassant le problème de l'espèce, le Conseil d'État fournit le mode d'emploi de l'article R. 611-8-1 du CJA. Il commence par exposer le principe : aucune règle n'impose au juge de communiquer les mémoires récapitulatifs. Néanmoins, ce principe peut être tempéré dans deux hypothèses, similaires au régime applicable pour les autres productions mentionnées dans l'article R. 611-1 du CJA. Lorsque le mémoire a été demandé avant la clôture de l'instruction, le juge administratif doit le communiquer s'il comporte des éléments nouveaux, à peine d'irrégularité. Cette omission peut néanmoins être tolérée si elle n'a pu préjudicier aux droits des parties (CE, 10 oct. 2018, n° 400807, Sté Trane, pour les autres productions). Si le mémoire a été demandé après la clôture de l'instruction, celle-ci doit être rouverte et le mémoire soumis au contradictoire seulement s'il contient l'exposé d'une circonstance de fait ou d'un élément de droit dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et qui est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire (CE, sect., 5 déc. 2014, n° 340943, pour les autres productions).

La solution est empreinte de pragmatisme. Le but d'un mémoire récapitulatif n'est pas, par définition, d'apporter de nouveaux éléments. Néanmoins, le Conseil d'État admet que cela puisse être le cas et permet alors aux parties de les discuter. En l'espèce, la société ne soutenait pas que les mémoires récapitulatifs demandés après la clôture de l'instruction comportaient des éléments nouveaux. Le Conseil d'État rejette donc ce moyen. Les autres moyens de cassation sont également rejetés, à l'exception d'une insuffisance de motivation relative aux dépens. Le Conseil d'État règle l'affaire au fond et rejette également la demande de la société sur ce point.

III. LA DÉCISION JURIDICTIONNELLE

A. L'office du juge

L'office du juge administratif à l'épreuve des dysfonctionnements administratifs systémiques d'un service public GPL493a1

L'essentiel Appliquant et complétant sa jurisprudence *Ligue des droits de l'Homme et Amnesty international* (CE, ass., 11 oct. 2023, n^{os} 467771 et 454836), le Conseil d'État précise les obligations incombant aux gestionnaires de services publics ainsi que l'office du juge lorsqu'est contesté devant lui le refus, par l'administration, de mettre fin à des dysfonctionnements affectant un tel service, et en donne une illustration s'agissant de l'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF).

CE, ass., 5 mai 2026, n^o 502860, Lebon

Note par
Benjamin DEFOORT

Quel rôle le juge administratif doit-il exercer lorsque les droits des usagers d'un service public sont

privés de toute effectivité en raison de dysfonctionnements matériels structurels d'ampleur ? La question, qui pourrait paraître d'importance secondaire puisqu'elle n'est que basement pratique, a toutefois mobilisé l'assemblée du contentieux du Conseil d'État, dans un arrêt très remarqué du 5 mai 2026 (CE, ass., 5 mai 2026, n^o 502860 : AJDA 2026, p. 915, obs. E. Ducluseau ; JCP A 2026, n^o 19-20, n^o 234, obs. A. Pelcran ; JA 2026, p. 11, obs T. Giraud ; AJ fam. 2026, p. 323, obs. V. Avena-Robardet ; AJDA 2026, p. 1147, chron. M. Chonavel et N. Jau ; Dalloz actualité, 8 juin 2026, obs. G. Talpin). Et si c'est la formation de jugement la plus prestigieuse qui s'est prononcée, c'est autant au regard de l'importance pratique considérable du litige en cause (relatif aux insuffisances chroniques du service informatique utilisé par les étrangers pour faire leurs démarches administratives) que pour les questions théoriques que cela implique dans la détermination de l'office du juge administratif et des obligations à la charge des gestionnaires d'un service public, tout particulièrement lorsqu'il recourt à des « téléservices ».

En décembre 2024, plusieurs associations ont saisi le ministre de l'Intérieur d'une demande tendant à ce qu'il soit mis un terme aux carences affectant le système Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) en prenant toutes mesures utiles pour assurer l'accès normal des usagers à ce service public, afin de respecter les lois et règlements applicables aux étrangers et garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits.

Ce service public dématérialisé, dont les modalités sont fixées par l'arrêté du 1^{er} août 2023 pris pour l'application de l'article R. 431-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, a pour objet, selon la présentation figurant sur le site du ministère de l'Intérieur, de « faciliter les échanges entre l'administration française et l'utilisateur ». Cette plateforme doit ainsi être obligatoirement utilisée pour déposer les demandes pour certaines catégories de

titre de séjour. En raison de dysfonctionnements graves et récurrents, cette simplification a toutefois tourné au cauchemar pour un très grand nombre d'étrangers, usager de ce service public, se trouvant dans l'impossibilité d'effectuer leurs démarches dans les délais pourtant contraints par les règles encadrant leur condition de séjour (v. Défenseur des droits, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, 16 janv. 2019 ; Défenseur des droits, *L'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteinte massive aux droits des étrangers*, 11 déc. 2024).

Le ministre ayant gardé le silence sur cette demande, se contentant de la transmettre à ses services, une décision implicite de rejet est née le 21 février 2025, dont les associations ont demandé l'annulation au Conseil d'État, compétent en premier et dernier ressort. Comme il est désormais fréquent lorsque c'est la carence d'une autorité administrative à remplir ses obligations qui est contestée, les associations ont assorti leur requête de plusieurs demandes d'injonction précises pour permettre « d'assurer l'accès normal des usagers au service public et à l'ANEF ».

L'arrêt retient tout d'abord l'attention par le principe qu'il dégage au point 4 et qui concerne les obligations générales qui s'imposent à tout gestionnaire d'un service public : « Il appartient au gestionnaire d'un service public, afin de satisfaire l'intérêt général en vue duquel le service a été institué, de veiller à garantir le droit d'accès, dans des conditions normales, des usagers au service dans le respect du principe d'égalité, d'assurer la continuité du service et de procéder aux adaptations rendues nécessaires par l'exigence de mutabilité. Il doit notamment corriger les dysfonctionnements qui affectent le service et qui sont de nature à limiter de façon anormale le droit d'accès des usagers ou à compromettre l'exercice par ces derniers des droits qui leur sont reconnus par la loi. » Comme le souligne le rapporteur public, il ne s'agit pas ici de juger que « tout dysfonctionnement affectant tout « téléservice » existant en France constitue une illégalité » (F. de Puigserver, conclusions disponibles sur ArianeWeb) ; ces dysfonctionnements ne deviennent illégaux que lorsqu'ils limitent les droits des usagers de façon « anormale ». On se permettra simplement de s'interroger sur la banalisation que cette formule contient en creux de toutes les limitations des droits des usagers du service public résultant de dysfonctionnements matériels dans la mise en œuvre effective d'un service public mais qui seraient considérés comme « normaux »... Le pragmatisme habituel du Conseil d'État, fort légitime pour que le contrôle du juge n'aboutisse pas à l'embolie de l'action administrative, prend ici, on peut le déplorer, les habits d'un certain fatalisme, voire d'une résignation à l'égard de violations habituelles ou ordinaires des droits des usagers du service public... Toutefois, sans la reconnaissance formelle de cette obligation générale, aucune injonction ne saurait être envisagée pour remédier aux dysfonctionnements relevés.

Ensuite, l'assemblée du contentieux combine ce principe général avec sa jurisprudence de section du 3 juin 2022, *Conseil national des barreaux* (CE, 3 juin 2022, n° 452798), relative à l'obligation d'utiliser un téléservice pour que les usagers effectuent certaines démarches. Il rappelle ainsi que : « Le pouvoir réglementaire ne saurait rendre obligatoire le recours à un téléservice pour accomplir une démarche administrative, et notamment pour demander la délivrance d'une autorisation, qu'à la condition de permettre l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits ». Cette phrase appelle deux remarques. D'un côté, il paraît insensé qu'on doive la trouver dans un arrêt rendu par l'assemblée du Conseil d'État tant ce qu'il affirme relève de l'évidence. Nul ne saurait être tenu à l'impossible, cela va de soi. Et d'un autre côté, le fait qu'il faille le rappeler – dans une formule générale, qui plus est, susceptible de s'appliquer à tous les services publics dématérialisés – est le signe – grave selon nous – de l'état déplorable de nos services publics. Cela signifie qu'il est raisonnablement envisageable et admis que l'administration ne soit structurellement pas en mesure d'assurer matériellement les conditions minimales à l'exécution des services public qu'elle organise pourtant, ce qui est regrettable, à plus forte raison lorsque les règles applicables à ce service imposent à des usagers des obligations qu'ils ne sont matériellement pas en mesure de respecter. En l'occurrence, le Conseil d'État rappelle que le pouvoir réglementaire doit en outre prendre en compte les « caractéristiques du public constitué par les personnes demandant un titre de séjour » pour adapter les modalités du téléservice mis en place, afin, notamment, de permettre que les personnes bénéficient d'un « accompagnement ».

L'arrêt est également remarquable, enfin, en ce qu'il articule immédiatement cette obligation générale nouvellement formulée, avec la définition de l'office du juge administratif tel qu'elle a été arrêtée dans les arrêts précités *Ligues des droits de l'homme* et *Amnesty international* de 2023, ouvrant la voie, en cas de méconnaissance par l'administration de l'une des obligations précédemment exposées, au prononcé d'injonctions. Et, en l'occurrence, on doit reconnaître que le Conseil d'État n'a pas hésité à faire usage des larges pouvoirs dont il dispose, en

exerçant un contrôle approfondi sur les faits soumis à son appréciation et en étant particulièrement exigeant envers les justifications avancées par le ministre en Défense.

Le Conseil d'État identifie ainsi, en tout et pour tout, sept motifs distincts d'illégalité de la décision du ministre. Sont ainsi illégaux, le refus de permettre à l'étranger de faire valoir ses droits, via l'ANEF, sur plusieurs fondements distincts (pt 12), le fait que certaines demandes de renouvellement de titre de séjour sont refusées au motif erroné que le titre précédent n'aurait pas été remis, ce qui n'est « justifié par aucune difficulté juridique ou technique » (pt 13), l'impossibilité pour le demandeur de modifier ou compléter son dossier et notamment d'indiquer un changement dans le lieu de résidence (pt 15) tout comme l'impossibilité de compléter des pièces déjà déposées en l'absence de demande de l'administration (pt 16). Alors que l'administration a « l'obligation de délivrer une attestation de prolongation de l'instruction, lorsque les conditions sont remplies et notamment lorsque le dossier est complet, avant que le document de séjour précédemment détenu soit arrivé à expiration, puis, si l'instruction se prolonge encore, de la renouveler avant sa propre date d'expiration », le Conseil d'État relève également que le ministre ne saurait être regardé comme ayant justifié de ce qu'il aurait pris toutes les mesures nécessaires pour que l'attestation de prolongation de l'instruction des demandes des personnes déjà titulaires d'un document de séjour soit mise à leur disposition ou renouvelée dans les délais prescrits (pt 31). Enfin, sont aussi illégaux le refus de compléter la liste des documents attestant qu'un ressortissant étranger est en situation régulière afin qu'il puisse faire valoir ses droits auprès des organismes de sécurité sociale (pt 38) et le refus de modifier le modèle d'attestation de décision favorable, dès lors qu'ils ne font pas mention des droits qui s'y attachent pour l'étranger bénéficiaire (pt 40).

La haute juridiction en déduit, dans une motivation des plus sommaires, qu'« il y a lieu d'enjoindre à l'État de prendre dans un délai de six mois suivant la notification de la présente décision les mesures mentionnées aux points 13, 15, 16, 31 et 38 et de 12 mois pour celle mentionnée au point 12 ».

B. Le jugement

Le rapporteur public ayant conclu en première instance peut conclure sur la même affaire en appel GPL493a2

L'essentiel Ni le principe d'impartialité ni aucune règle générale de procédure n'interdisent au rapporteur public de conclure sur une même affaire en première instance puis en appel dès lors que celui-ci prononce ses conclusions après la clôture de l'instruction menée contradictoirement, que les parties peuvent présenter des observations et que celui-ci n'assiste pas au délibéré.

CE, 5-6, 11 mars 2026, n° 497920, Lebon T.

Note par
Clémence APPERT

L'arrêt *Association de défense du patrimoine arboré de Torigny-les-Villes* rendu par le Conseil d'État le 11 mars 2026 (CE, 5-6, 11 mars 2026, n° 497920 : AJDA 2026, p. 1102, obs. E. Renaud ; Dalloz actualité, 7 avr. 2026, obs. S. Tartarat-Chapitre ; Procédures 2026, p. 139, obs. N. Chiffot ; JCP A 2026, n° 12, 151, obs. C. Friedrich ; JCP G 2026, n° 13, 414 ; JCP A 2026, n° 24, 2193, obs. O. Le Bot ; Dr. adm. 2026, p. 48, obs. A. Courrèges ; GPL 21 avr. 2026, n° GPL489v3) apporte une pierre supplémentaire à

l'édifice des règles encadrant l'impartialité du rapporteur public.

La configuration de l'affaire est assez spécifique. Le litige se noue d'abord autour d'une demande d'indemnisation portée par une association de défense du patrimoine à la suite de l'abattage d'arbres par une commune. La demande est rejetée en première instance et en appel, mais l'arrêt d'appel fait l'objet d'un pourvoi en cassation qui aboutit au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel. Celle-ci rejette de nouveau la demande et son arrêt est de nouveau contesté devant le Conseil d'État, ce qui donne lieu à la présente décision.

Au-delà de la question de fond, la particularité de l'affaire tient à ce que la fonction de rapporteur public a été assurée par le même magistrat lors de l'instance devant le tribunal administratif et à l'occasion de la seconde instance d'appel. Si l'article L. 7 du Code de justice administrative (CJA) prévoit que le rapporteur public « expose publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent », différentes décisions du Conseil d'État sont venues préciser la compatibilité de cette fonction avec d'autres positions ayant pu être assurées par le magistrat chargé de ce rôle. Sans toutes les rappeler, il semble que le fait d'avoir pu connaître de l'affaire avant l'introduction de l'instance interdit d'exercer les fonctions de rapporteur public, tandis que le fait de se prononcer sur une même affaire au sein d'une même juridiction n'est pas incompatible avec le principe d'impartialité. La jurisprudence ne réglait pas pour autant la question de la possibilité d'exercer cette fonction en première instance puis en appel sur la même affaire.

L'arrêt du 11 mars 2026 tranche en faveur de la compatibilité. Le Conseil d'État juge ici que « ni le principe d'impartialité qui s'impose à toute juridiction, ni aucune règle générale de procédure ne s'opposent, à peine d'irrégularité de la décision rendue, à ce qu'un rapporteur public

ayant conclu sur une affaire devant le tribunal administratif en première instance présente ses conclusions sur la même affaire en appel ». Il s'écarte alors de la solution retenue pour les membres de la formation de jugement, qui ne peuvent statuer sur le recours en appel contre la décision de première instance à laquelle ils ont participé (CE, 30 nov. 1994, n° 123452, Lebon T.). La raison d'une telle divergence tient ici certainement à la place particulière du rapporteur public, rappelée par le Conseil d'État dans la décision. D'une part, le rapporteur public « prononce ses conclusions après la clôture de l'instruction à laquelle il a été procédé contradictoirement » à l'occasion de la séance publique ce qui permet aux parties de présenter des observations, à l'audience ou avec une note en délibéré (CE, sect., 21 juin 2013, n° 352427, Communauté d'agglomération du pays de Martigues). D'autre part, et peut-être surtout, le rapporteur public « ne fait pas partie de la formation de jugement et n'assiste pas au délibéré, tant devant le tribunal administratif que devant la cour administrative d'appel, dans les affaires sur lesquelles il a présenté ses conclusions » (CJA, art. R. 731-6).

Malgré cette spécificité, la solution retenue soulève tout de même un certain nombre de questions. L'instance d'appel implique de répondre aux critiques formulées par le requérant sur le jugement de première instance. Or, ainsi que le soulignent les conclusions contraires rendues sur cette décision, si le rapporteur public « ne siège pas dans la formation qui arrête *in fine* la décision juridictionnelle, il participe (...) de façon déterminante à son élaboration » (N. Agnoux, conclusions disponibles sur ArianeWeb), notamment par sa participation à la formation d'instruction. La solution aboutit à ce que le rapporteur public se prononce sur un jugement qu'il aura contribué à préparer, notamment en répondant aux critiques de l'appelant. En outre, la théorie des apparences (CEDH, 7 juin 2001, n° 39594/98, Kress c/ France) pourrait certainement être légitimement mobilisée.

(Nouvelle) Extension du pouvoir de régularisation du juge administratif en matière d'urbanisme

GPL493a3

L'essentiel Pour l'application de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, la circonstance que le terrain d'assiette du projet soit devenu, à la date à laquelle le juge statue, inconstructible ne fait pas, par elle-même, obstacle à ce que tout vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme puisse être régularisé.

CE, sect., 31 mars 2026, n°s 494252, 494260 et 494284, Lebon

Note par
Benjamin DEFOORT

Il ne se passe pas six mois sans qu'un arrêt du Conseil d'État ne vienne enrichir l'abondante jurisprudence

relative au pouvoir de régularisation du juge administratif en matière d'urbanisme et pour, presque à chaque fois, en étendre encore un peu plus le champ d'application et la portée.

Dans un arrêt de section le 31 mars 2026 (CE, sect., 31 mars 2026, n°s 494252, 494260, 494284 : AJCT 2026,

p. 265, obs. R. Bonnefont ; AJDA 2026, p. 880, chron. M. Chonaval et N. Jau ; AJDA 2026, p. 660, obs. E. Maupin ; Dalloz actualité, 7 mai 2026, obs. S. Avallone ; RDI 2026, p. 269, note P. Soler-Couteaux ; Dr. adm. 2026, comm. 19, note C. Bonifay ; JCP A 2026, n° 24, 2193, chron. O. Le Bot ; Dr. adm. 2026, comm. 55, obs. A. Courrège ; JCP N 2026, n° 15, 532, note P. Gasnier], le Conseil d'État juge que la seule circonstance que le terrain d'assiette du projet soit devenu inconstructible, entre la date de délivrance du permis de construire et la date à laquelle le juge statue sur sa légalité, ne fait pas à elle seule obstacle à la régularisation de ce permis sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme.

L'affaire à l'origine de cette nouvelle extension du pouvoir de régularisation du juge administratif est somme toute banale. Des voisins ont demandé l'annulation d'un permis de construire délivré, en juillet 2020, pour la construction d'une maison individuelle avec piscine. Le tribunal administratif a fait droit à cette demande en relevant que le permis était entaché de deux vices tirés, d'une part, de

l'incomplétude du dossier de demande qui ne permettait pas d'apprécier l'insertion du projet dans son paysage lointain (en méconnaissance de l'article R. 431-10 du Code de l'urbanisme) et, d'autre part, de la méconnaissance d'une disposition des plans d'occupation des sols de la commune, faute pour le bardage en bois naturel prévu d'avoir été enduit. *A priori*, chacun de ces deux vices est susceptible de faire l'objet d'une régularisation par la voie d'un permis de régularisation, obtenu après le dépôt d'une demande complétée, et prévoyant l'enduit manquant... Toutefois, le tribunal a refusé de surseoir à statuer et d'inviter les pétitionnaires à faire une telle demande de permis modificatif au motif qu'entre la date de la délivrance du permis initiale et celle où il statuait, le terrain d'assiette était devenu purement et simplement inconstructible, à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau plan local d'urbanisme de la Métropole se substituant à l'ancien plan d'occupation des sols de la commune. Les bénéficiaires du permis se sont donc pourvus en cassation devant le Conseil d'État.

Toute la difficulté réside dans le point de savoir si la nouvelle inconstructibilité du terrain d'assiette a fait perdre leur caractère « régularisable » aux vices dont le permis initial était entaché. En cassation, l'appréciation du caractère régularisable d'un vice relève du pouvoir souverain des juges du fond, sauf erreur de droit ou dénaturation (CE, 28 déc. 2017, n^{os} 402362, 402429, Société PCE et autres).

Le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de poser deux bornes extrêmes à la régularisation. D'un côté, celle-ci ne doit pas conduire à modifier la nature même du projet (CE, sect., 2 oct. 2020, n^o 438318). De l'autre, la régularisation ne peut être prononcée pour un permis obtenu par fraude ou si la régularisation ne porte que sur des travaux nouveaux effectués sur une construction réalisée sans permis ou en méconnaissance de celui-ci alors que la nouvelle demande d'autorisation aurait dû porter aussi sur les travaux passés irréguliers (CE, 11 mars 2024, n^o 464257, Commune de Saint-Raphaël, en application de la jurisprudence *M^{me} T.*, CE, 9 juill. 1986, n^o 511172). Aucune de ces solutions n'était mobilisable en l'espèce.

La réponse à la question ici posée dépend, en réalité, de la date à laquelle le juge doit se placer pour déterminer si un vice est ou non régularisable. Alors que la régularisation des vices de légalité externe s'apprécie à la date du permis initial, puisqu'elle ne nécessite pas l'adoption d'une nouvelle autorisation (CE, 3 juin 2020, n^o 420736, Sté Alexandra – CE, 27 mai 2019, n^o 420554, Ministre de la Cohésion des territoires), le caractère régularisable d'un vice de légalité interne est examiné à l'aune des circonstances de droit et de fait existant à la date à laquelle

cette régularisation est demandée, puisque cela nécessite l'adoption d'un permis de régularisation modifiant le permis initial. Le juge administratif se livre donc à une appréciation « dynamique » du caractère régularisable des vices de légalité interne susceptible d'entacher un permis de construire, ce qui suppose de prendre en compte une éventuelle évolution dans les règles applicables (v. CE, 7 mars 2018, n^o 404079), et d'adopter un nouvel acte de régularisation, même si la règle méconnue a entre-temps disparu (CE, 4 mai 2023, n^o 464702, Sté Octogone).

A priori, donc, une nouvelle règle d'inconstructibilité devait s'opposer à ce que des vices de légalité interne, comme ceux dont était entaché ici le permis de construire contesté, puissent être régularisés. Toutefois, ce n'est pas dans cette direction que le Conseil d'État est allé. La raison tient principalement aux liens qui doivent exister – et demeurer – entre la mesure de régularisation et le permis initial. En effet, comme le précise le rapporteur public dans ses conclusions, « il apparaît disproportionné d'empêcher le pétitionnaire de procéder à toute régularisation de son permis en cas d'inconstructibilité de la parcelle intervenue en cours d'instance, alors même que le vice retenu peut n'avoir aucun lien avec la constructibilité de la parcelle ». Dit autrement, les pétitionnaires ont obtenu un permis de construire délivré à une date où la parcelle était constructible ; la circonstance que ce permis soit entaché de certains vices, même de fond, théoriquement régularisables, ne doit pas les priver du droit dont ils disposent de réaliser la construction autorisée sur un terrain alors constructible. Considérer l'inverse, revenait à juger que l'inconstructibilité nouvelle contamine les vices initiaux du permis, qui auraient pourtant pu être régularisés sans difficulté sur un terrain constructible. Ainsi, la solution retenue par les juges du fond s'avère contraire à l'esprit de l'article L. 600-5-1, dont on mesure combien il entend ouvrir largement les portes de la régularisation. Au demeurant, la logique des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 veut que seuls les vices éventuels entachant l'autorisation d'urbanisme soient analysés pour déterminer s'ils peuvent ou non être régularisés, et non l'autorisation dans son ensemble, seuls ces vices pouvant être en discussion (v. CE, 21 déc. 2022, n^o 458040, Commune de Vauréal – CE, avis, 18 juin 2024, n^o 376760, Sté Batimalo, Lebon).

On comprend, dans ces conditions, que la logique de la régularisation l'emporte sur l'inconstructibilité éventuelle d'un bien, quand bien même cela supposerait de faire reposer fictivement une construction régularisée sur un terrain d'assiette désormais pourtant incapable de la recevoir...

IV. LES VOIES DE RECOURS

A. La cassation

Le caractère « nosocomial » d'une infection relève de l'appréciation souveraine des juges du fond GPL493a4

L'essentiel Le Conseil d'État se prononce de manière inédite sur la nature du contrôle de cassation porté sur l'appréciation des juges du fond sur le caractère « nosocomial » d'une infection. Cette qualification relève de l'appréciation souveraine des juges du fond, non susceptible d'être contestée en cassation. Le requérant peut seulement arguer d'une dénaturation des faits.

CE, 5-6, 25 févr. 2026, n° 499381, Lebon T.

Note par
Clémence APPERT

La décision rendue par le Conseil d'État le 25 février 2026 (CE, 5-6, 25 févr. 2026, n° 499381 : Resp. civ.

et assur. 2026, p. 112, obs. L. Bloch ; JCP A 2026, n° 10-11, 132, obs. M. Touzeil-Divina ; GPL 31 mars 2026, n° GPL488y1, obs. N. Fick et S. Seroc) traite de la nature du contrôle opéré par le Conseil d'État, juge de cassation, sur la qualification du caractère « nosocomial » d'une infection par les juges du fond au sens de l'article L. 1142-1-1 du Code de la santé publique (CSP).

En l'espèce, le litige initial concernait un patient pris en charge au sein d'un établissement de santé et décédé deux mois et demi plus tard en raison d'une infection. Sa famille avait saisi l'ONIAM d'une demande indemnitaire à laquelle le tribunal administratif avait partiellement fait droit. Saisie d'un recours, la cour administrative d'appel avait confirmé le jugement du tribunal administratif en considérant que le patient avait bien contracté une infection nosocomiale qui lui avait fait perdre 50 % de chance d'échapper au décès. L'ONIAM se pourvoit en cassation contre cet arrêt. Il contestait notamment le caractère nosocomial de l'infection, parce que le patient avait effectué une courte sortie de l'hôpital avant d'y être reconduit peu de temps avant son décès. Il soutenait ainsi que l'infection provenait d'une « autre origine », critère permettant d'écarter la qualification d'infection « nosocomiale ».

Cette qualification peut en effet donner lieu à une indemnisation dans différentes hypothèses exposées par le Code de la santé publique (CSP, art. L. 1142-1 et L. 1142-1-1). En particulier, les infections les plus graves, c'est-à-dire celles qui provoquent un taux d'atteinte permanente à l'intégrité supérieur à 25 %, ou le décès du patient, sont régies par l'article L. 1142-1-1 du CSP et sont nécessairement prises en charge par la solidarité nationale. Cet article s'applique aussi aux hypothèses où une infection nosocomiale a entraîné la perte de chance d'éviter ces préjudices (CE, 12 févr. 2020, n° 422754, ONIAM). Dans ces cas, la victime sera indemnisée dès lors qu'une infection nosocomiale est qualifiée, ce qui facilite la réparation par rapport aux modalités d'indemnisation prévues par l'article L. 1142-1 du CSP, qui exigent d'autres conditions.

La loi ne fournit pas de définition de cette notion, qui a été précisée par la jurisprudence. Dans le dernier état de celle-ci, une infection nosocomiale est « une infection survenant au cours ou au décours de la prise en charge d'un patient et qui n'était ni présente, ni en incubation au début de celle-ci, sauf s'il est établi qu'elle a une autre origine » (CE, sect., 23 mars 2018, n° 402237 – Cass. 1^{re} civ., 6 avr. 2022, n° 20-18.513). Curieusement, le Conseil d'État n'avait pas encore eu l'occasion de se prononcer sur le contrôle exercé en cassation sur l'appréciation de cette notion par les juridictions du fond. L'enjeu est ici de savoir si cette appréciation relève du contrôle de qualification juridique, pouvant ainsi être contestée à l'occasion d'un pourvoi, ou relève de l'appréciation souveraine des juges du fond, insusceptible d'être remise en cause en cassation, sous réserve d'une éventuelle dénaturation.

Par la décision du 25 février 2026, le Conseil d'État choisit de laisser à l'appréciation souveraine des juges du fond le caractère « nosocomial » de l'infection. En conséquence, le Conseil d'État renonce à vérifier cette appréciation en cassation, cantonnant son contrôle à l'hypothèse d'une dénaturation des faits ou d'une erreur de droit. Il rejoint ainsi la jurisprudence de la Cour de cassation (Cass. 1^{re} civ., 21 juin 2005, n° 04-12.066) qui abandonne également cette qualification à l'appréciation souveraine des juges du fond. L'alignement des deux juridictions suprêmes ne paraît ici pas surprenant tant l'appréciation de cette notion repose sur des considérations éminemment factuelles et techniques. Les circonstances que l'infection intervienne au cours ou au décours de la prise en charge et qu'elle n'ait été ni présente, ni en incubation au début de la prise en charge sont évaluées au regard de circonstances purement factuelles. Il en va de même sur la preuve d'une éventuelle origine « autre ». Ni les notions de « cours » ou de « décours » de la « prise en charge », ni celle d'« incubation » ne font appel à des définitions juridiques susceptibles de soulever des difficultés de qualification. Nul doute alors que cette solution s'appliquera également pour les infections nosocomiales mobilisées dans le cadre de l'article L. 1142-1 du CSP. La « faible consistance juridique de ces questions » (F. Roussel, conclusions disponibles sur ArianeWeb) explique le choix de la retenue du Conseil d'État.

L'espèce donnant lieu à la décision le démontre. Le Conseil d'État relève les éléments retenus par la cour administrative d'appel pour qualifier l'infection nosocomiale – période d'incubation de l'infection et incertitude sur le fait que le patient ait contracté l'infection à l'occasion de sa sortie de l'hôpital – et conclut qu'elle s'est livrée à une appréciation souveraine des faits exempte de dénaturation. Le pourvoi de l'ONIAM est donc rejeté.

B. Les voies spéciales

Un recours direct en interprétation de dispositions d'une circulaire ayant déjà été interprétées par la Cour de cassation est irrecevable GPL493a5

L'essentiel Le Conseil d'État rejette le recours direct en interprétation des dispositions d'une circulaire au motif que celles-ci ont déjà été interprétées par la Cour de cassation. Il applique ainsi sa jurisprudence considérant que le recours en interprétation est irrecevable dès lors qu'une juridiction a déjà statué sur le sens d'un acte. Initialement réservée aux juridictions administratives, cette solution est ici étendue à une juridiction judiciaire.

CE, 1-4, 25 mars 2026, n° 505787, Lebon T.

Note par
Clémence APPERT

La décision rendue par le Conseil d'État le 25 mars 2026 (CE, 25 mars 2026, n° 505787 : AJDA 2026, p. 662 ; JCP A 2026, n° 24, 2193, obs. O. Le Bot ; Dr. adm. 2026, p. 57, obs. A. Courrèges ; GPL 28 avr. 2026, n° GPL490b4, obs. N. Finck et S. Seroc) traite des conditions de recevabilité du recours direct en interprétation d'un acte administratif. Ce recours d'origine jurisprudentielle est rarement mobilisé, en raison notamment de ces conditions de recevabilité. Il faut que l'interprétation demandée subordonne la résolution d'un différend né et actuel avec l'administration, relevant de la compétence du juge administratif et ne faisant pas l'objet d'un recours au fond (CE, sect., 6 déc. 2019, n° 416762). Par ailleurs, le contenu de l'acte dont l'interprétation est demandée doit être obscur ou ambigu (CE, 8 nov. 2017, n° 396589, Sté Lyonnaise des eaux). On ajoutera enfin que le Conseil d'État est récemment venu préciser cette dernière condition. Est irrecevable le recours « relatif à un acte sur le sens duquel une juridiction a déjà statué à l'occasion d'une instance dans laquelle elle a eu l'occasion d'en faire application et d'en préciser la portée » (CE, 14 févr. 2018, n° 416294, Association « Anti-G »).

C'est cette dernière condition que précise la décision du 25 mars 2026. En l'espèce, la société GRDF demandait au Conseil d'État d'interpréter une circulaire relative au statut du personnel des industries électriques et gazières. Plus encore, elle demandait au Conseil d'État de déclarer que cette circulaire déniait aux personnels extérieurs la possibilité d'intervenir pour assister les salariés faisant l'objet d'une procédure disciplinaire, réservant cette intervention aux personnels de l'entreprise. Il faut à ce stade signaler que cette interprétation avait déjà été rejetée par un arrêt de la chambre sociale de la Cour de cassation du

5 février 2025 (Cass. soc., 5 févr. 2025, n° 24-13.429) lors d'un litige qui concernait la même société.

L'enjeu est alors ici de savoir si la Cour de cassation entre dans la notion de « juridiction » ayant déjà statué sur le sens d'un acte. La décision *Association « Anti-G »*, qui ajoute cette condition, traitait en effet en l'espèce de différentes décisions de juridictions dites « du fond » de l'ordre administratif (tribunaux administratifs et cours administratives d'appel). Dans la décision du 25 mars 2025, le Conseil d'État choisit d'intégrer également la Cour de cassation. Après avoir rappelé le considérant de principe de la décision *Association « Anti-G »*, le Conseil d'État expose que les dispositions de la circulaire « ont déjà été interprétées par la Cour de cassation dans un arrêt de la chambre sociale du 5 février 2025 [et] ne peuvent, dès lors, faire l'objet d'un recours en interprétation ». La tentative de la société d'obtenir une interprétation différente échoue donc et le Conseil d'État rejette le recours pour irrecevabilité.

Cette solution est incontestablement bénéfique à l'unité du droit puisqu'elle évite les divergences entre les deux ordres de juridiction, plus encore entre les juridictions suprêmes. Elle pose néanmoins la question de l'extension de la jurisprudence *Association « Anti-G »*. L'analyse de la décision par le Conseil d'État semble limiter l'extension de cette jurisprudence à la Cour de cassation. Néanmoins, dès lors que celle-ci mentionne seulement « une juridiction » et que ce terme peut être compris, d'une part, comme s'appliquant à des juridictions du fond, d'autre part, comme s'appliquant à une juridiction judiciaire, il peut être imaginé que l'irrecevabilité du recours direct en interprétation pourra également être opposée dans les cas où une juridiction judiciaire du fond se sera prononcée sur le sens d'un acte administratif. Le champ du recours en interprétation directe se trouverait encore davantage réduit.

Cette limitation s'explique certainement par une volonté de favoriser la voie du recours contentieux, que l'on retrouve d'ailleurs dans les autres conditions de recevabilité. Le recours direct en interprétation n'entre pas dans les cadres habituels de l'office du juge administratif en ce qu'il lui permet seulement de fixer le sens d'un acte, et non de trancher un litige. Il convient d'ailleurs de préciser que, saisi d'un recours contentieux, le juge administratif ne sera pas lié par l'éventuelle interprétation fournie par le juge judiciaire.

V. AUTRES DÉCISIONS À SIGNALER

Jurisprudence complémentaire du Conseil d'État - contentieux administratif et Convention européenne des droits de l'Homme (du 1^{er} janvier au 31 juin 2026)

GPL493a6

par
Benjamin DEFOORT

Les juges	
La compétence	Le litige relatif à la réparation des préjudices susceptibles d'avoir été causés aux propriétaires des immeubles desservis par une canalisation défectueuse, agissant en qualité d'usagers du service public de l'eau potable à l'occasion de la fourniture de ce service, relève de la compétence du juge judiciaire : CE, 7-2, 3 mars 2026, n° 501279 , Lebon T.
	La décision par laquelle le directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides se dessaisit d'une demande d'asile au motif que son examen relève d'un autre État membre de l'Union européenne, qui ne constitue pas une décision de transfert au sens de l'article L. 572-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, relève du tribunal administratif territorialement compétent et non de la Cour nationale du droit d'asile : CE, 2-7, 2 mars 2026, n° 506117 , Lebon T.
L'action	
La recevabilité	Lorsqu'il est remédié à une omission de notification d'un recours administratif, obligatoire en vertu de l'article R. 600-1 du Code de l'urbanisme, par l'envoi d'un second recours administratif, le délai de recours contentieux est prorogé à compter de l'envoi du recours administratif initial, que le second diffère ou soit identique au premier : CE, 1-4, 28 janv. 2026, n° 499985 , Lebon T.
	Ne constitue pas une décision susceptible de recours le compte rendu établi par un syndicat d'une réunion tenue avec lui par des représentants de l'administration, quand bien même l'administration n'en conteste pas la fidélité aux échanges tenus lors de cette réunion : CE, 1-4, 27 mai 2026, n° 508579 , Lebon T.
L'instance	
La détermination de l'objet du litige	Pour la cristallisation des règles d'urbanisme du fait d'une déclaration préalable de lotissement, la condition tenant au transfert en propriété d'une partie au moins des lots doit être regardée comme satisfaite lorsque ce transfert a été acté à la date de délivrance du permis de construire, cet acte eût-il différé l'effet du transfert à une date ultérieure ou fût-il assorti d'une condition suspensive telle que celle tenant à l'obtention d'un permis de construire. CE, 6-5, 13 mars 2026, nos 495524, 495590 , Lebon T.
L'instruction	Le juge peut inviter les parties à produire un mémoire récapitulatif après la clôture de l'instruction, cette invitation n'ayant pas pour effet, par elle-même, de la rouvrir : CE, 7-2, 10 avr. 2026, n° 499246 , Lebon T.
Les incidents de procédure	La modification d'un paragraphe du <i>Bulletin officiel des finances publiques</i> en cours d'instance prive d'objet le recours pour excès de pouvoir tendant à son annulation : CE, 8-3, 20 janv. 2026, n° 505127 , Lebon T.
	Lorsque l'acte dont le requérant a demandé l'abrogation a, de plein droit, cessé de produire des effets juridiques en cours d'instance, les conclusions tendant à l'annulation du refus de l'abroger deviennent sans objet, alors même qu'un nouvel acte de même portée a été pris : CE, 2-7, 29 mai 2026, n° 496323 , Lebon T.

La décision juridictionnelle	
L'office du juge	Il peut être fait exception au principe selon lequel la régularisation des vices affectant un acte après que le juge a sursis à statuer implique l'intervention d'une décision complémentaire, lorsque les mesures de régularisation entreprises peuvent être regardées comme n'étant pas susceptibles d'exercer une influence sur le sens et la portée de l'acte initial et que l'autorité compétente manifeste sa volonté de confirmer l'acte attaqué au terme de la régularisation : CE, 6-5, 7 mai 2026, n° 499073, Lebon – CE, 6-5, 7 mai 2026, n°s 468529, 468536, 468537, Lebon. Le Conseil d'État rejette le recours formé contre le refus de prendre toutes mesures utiles pour remédier à la pénurie de médicaments psychotropes, en l'absence de manquement caractérisé compte tenu de l'ensemble des mesures mises en œuvre et même s'il subsiste des difficultés d'approvisionnement : CE, 1-4, 7 mai 2026, n° 509045, Lebon T.
Les voies de recours	
Appel	Le Conseil d'État transpose à la régularisation du 2° du I de l'article L. 181-18 du Code de l'environnement sa jurisprudence issue de la décision de section du 12 décembre 2025 (CE, 12 déc. 2025, n° 488011, Lebon) relative à l'effet dévolutif de l'appel lorsque le juge a censuré le motif d'annulation retenu par les premiers juges dans leur jugement ayant mis fin à l'instance : CE, 6-5, 7 mai 2026, n° 502613, Lebon T. La suppression temporaire de l'appel pour les recours introduits contre certaines autorisations d'urbanisme en zone tendue s'applique aux refus de délivrance de certificat d'autorisation tacite : CE, 1-4, 2 mars 2026, n° 508188, Lebon T.
Les référés	
Référé-suspension	L'exécution d'une décision de placement d'un détenu dans un quartier de lutte contre la criminalité organisée n'entraîne pas, par elle-même, de conséquences telles qu'elles impliqueraient que soit présumée remplie la condition d'urgence requise par l'article L. 521-1 du Code de justice administrative : CE, 10-9, 20 mai 2026, n° 508920 , Lebon T.
Référé-liberté	Lorsqu'elle a reçu exécution, une décision prononçant l'expulsion d'un étranger du territoire français ne bénéficie plus d'une présomption d'urgence en référé-liberté : CE, 2-7, 2 févr. 2026, n° 505995 , Lebon T.