

Panorama de jurisprudence du Conseil d'État GPL493x9

Par
Nathalie FINCK
et Samuel SEROC

■ CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Recours contre un acte administratif de nature réglementaire d'EDF : incompétence du Conseil d'État en premier et dernier ressort

La contestation de la légalité des actes administratifs à caractère réglementaire de la société EDF n'entre pas dans le champ du 2° de l'article R. 311-1 du Code de justice administrative (CJA), dès lors que ni le Code de l'énergie ni aucun autre texte législatif ou réglementaire n'attribuent à cette société de droit privé chargée d'une mission de service public un pouvoir réglementaire. Ce n'est notamment pas le cas de l'article 28 du statut national du personnel des industries électriques et gazières annexé au décret du 22 juin 1946 approuvant le statut national du personnel des industries électriques et gazières, la société EDF ne pouvant plus être considérée comme un établissement national au sens du 2° de l'article R. 311-1 du Code de justice administrative depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Aucune autre disposition du CJA ne donne compétence au Conseil d'État pour connaître en premier ressort de ces actes.

CE, 1^{re} et 4^e ch. réunies, 13 juill. 2026, n° 505200, syndicat CGT de Cap Ampère, Lebon T., J.-L. Matt, rapp. ; M. Le Coq, rapp. pub.
GPL494k1

NOTE v. CE, 26 juill. 2011, n° 346771, syndicat SNUTEFI-FSU (SNUTEFI) et autres ; rapp., s'agissant de la société Enedis CE, 28 nov. 2024, n° 492817.

■ DROITS EUROPÉEN ET DE L'UE

Sapeurs-pompiers volontaires : encadrement des conditions d'emploi par la directive 2003/88/CE

Aux fins de l'application de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, comme la Cour de justice de l'Union européenne l'a jugé notamment dans ses arrêts *Union syndicale Solidaires Isère* (CJUE, 14 oct. 2010, n° C-428/09, pt 28), *Neidel* (CJUE, 3 mai 2012, n° C-337/10, pt 23) et *Fenoll* (CJUE, 26 mars 2015, n° C-316/13, pt 27), doit être considérée comme « travailleur » toute personne qui exerce des activités réelles et effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires. La caractéristique de la relation de travail est la circonstance qu'une personne accomplit pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération.

Il résulte de l'article L. 723-6 du Code de la sécurité intérieure (CSI) que les sapeurs-pompiers volontaires exercent les mêmes activités que les sapeurs-pompiers professionnels. S'ils contribuent aux missions de sécurité civile en fonction de leur disponibilité, leur engagement, à raison non seulement du temps passé en intervention, mais aussi des gardes et astreintes devant être regardées, compte-tenu de la disponibilité attendue du sapeur-pompier volontaire, comme du temps de travail au sens de l'article 2 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003, exclut de regarder l'activité de sapeur-pompier volontaire comme tellement réduite qu'elle présenterait un caractère purement marginal et accessoire. Il résulte de l'article R. 723-35 du Code de la sécurité intérieure que les sapeurs-pompiers volontaires doivent

obéissance à leurs supérieurs. Ils sont soumis à un régime disciplinaire adapté à leur situation, prévu aux articles R. 723-37 et suivants du même code. Dans ces conditions, s'ils sont libres de moduler leur engagement en fonction de leurs disponibilités, ils doivent être regardés, lorsqu'ils exercent leur activité de sapeur-pompier volontaire, comme agissant sous la direction du service employeur.

L'article L. 723-9 du Code de la sécurité intérieure dispose que l'activité de sapeur-pompier volontaire ouvre droit à des indemnités horaires ainsi qu'à des prestations sociales et de fin de service. Cette indemnité horaire de base, octroyée en contrepartie de la prestation que constitue l'activité exercée, est d'un montant, selon le grade, de 8,71 à 13,11 € et doit être regardée comme une rémunération au sens de la jurisprudence de la CJUE.

Dès lors, les sapeurs-pompiers volontaires doivent être regardés comme des « travailleurs » au sens et pour l'application de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003.

L'article 6 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 prévoit que les États membres prennent les mesures nécessaires pour que la durée moyenne de travail pour chaque période de sept jours n'excède pas quarante-huit heures, y compris les heures supplémentaires.

L'article 17 de la directive permet de déroger notamment à l'article 6 lorsque la durée du temps de travail, en raison des caractéristiques particulières de l'activité exercée, n'est pas mesurée ou prédéterminée ou peut être déterminée par les travailleurs eux-mêmes. Ces dispositions ne s'appliquent, comme la CJUE l'a jugé notamment dans ses arrêts *Commission c. Royaume-Uni* (CJUE, 7 sept. 2006, n° C-484/04, pt 20), *Union syndicale Solidaires Isère* (CJUE, 14 oct. 2010, n° C-428/09, pt 41), *Hälvä e.a.* (CJUE, 26 juill. 2017, n° C-175/16, pt 32) et *Academia de Studii Economice din București* (CJUE, 17 mars 2021, n° C-585/19, pt 62), qu'aux travailleurs dont le temps de travail, dans son intégralité, n'est pas mesuré ou prédéterminé, ou peut être déterminé par les travailleurs eux-mêmes en raison des caractéristiques particulières de l'activité exercée.

Si le temps consacré par les sapeurs-pompiers à leurs interventions sur le terrain lors des périodes de garde et d'astreinte, notamment nocturnes, qu'ils assurent, ne peut, par nature, être prédéterminé, il n'en va pas de même des horaires et de la durée de ces gardes et astreintes. Par suite, la dérogation prévue au paragraphe 1 de l'article 17 ne trouve pas à s'appliquer à leur situation.

L'article 22 de cette directive prévoit qu'un État membre a la faculté de ne pas appliquer cet article 6, tout en respectant les principes généraux de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs. Ainsi que l'a jugé la CJUE dans son arrêt *Pfeiffer e.a.* (CJUE, 5 oct. 2004, n° C-397/01, pt 86), ces dispositions exigent une acceptation explicitement et librement exprimée par chaque travailleur pris individuellement pour que le dépassement de la durée maximale hebdomadaire de travail de 48 heures soit valide, afin qu'il soit certain que l'intéressé avait connaissance de la restriction apportée aux droits que l'article 6 de la directive lui confère.

En soustrayant les sapeurs-pompiers volontaires, par les articles L. 723-8 et L. 723-15 du CSI, aux règles en matière de durée maximale hebdomadaire de travail, le législateur doit être regardé comme ayant usé de la faculté prévue par l'article 22 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 de ne pas appliquer aux sapeurs-pompiers volontaires l'article 6 de cette même directive.

Premièrement, les dispositions du CSI et du Code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient que le sapeur-pompier volontaire, dont l'activité ne saurait être exercée à temps complet, s'engage librement à contribuer, en fonction de sa disponibilité, aux missions de sécurité civile confiées aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

ou aux services de l'État, et qu'il formalise cet engagement en signant, devant l'autorité de gestion dont il relève, la charte nationale du sapeur-pompier volontaire. Cette charte, reprend pour partie les termes de l'article L. 723-6 du CSI, prévoyant que le sapeur-pompier volontaire « contribue (...), directement, en fonction de sa disponibilité » aux missions confiées aux SDIS ou aux services de l'État et doit veiller à « faire preuve d'une disponibilité adaptée aux exigences du service en préservant l'équilibre de [sa] vie professionnelle, familiale et sociale ». Le sapeur-pompier volontaire peut suspendre son engagement pour des raisons familiales, professionnelles, scolaires ou universitaires ou en cas de congé parental (CSI, art. R. 723-46), tout comme librement renoncer à cette activité, exercée à titre bénévole (CSI, art. R. 723-55). Dans ces conditions, chaque sapeur-pompier doit être regardé comme ayant, de manière explicite et en toute connaissance de cause, lors de son engagement, formulé son accord de principe pour effectuer un travail pouvant excéder 48 heures au cours d'une période de sept jours. Par ailleurs, dès lors que les gardes et astreintes ne sauraient être assignées à chaque sapeur-pompier volontaire, selon les besoins du service, qu'en fonction des disponibilités dont il fait état auprès de l'autorité dont il relève, l'intéressé doit être regardé, lorsqu'il fait part de ses disponibilités et accepte les activités qui lui sont assignées, comme formulant son accord pour effectuer un travail excédant sur la période en cause, le cas échéant, une telle durée.

Deuxièmement, un sapeur-pompier volontaire ne saurait faire l'objet d'une mesure défavorable, telle qu'une sanction disciplinaire ou le non-renouvellement de son engagement, motivée par son refus de travailler plus de 48 heures au cours d'une période de sept jours, de sorte que la condition prévue au b) du paragraphe 1 de l'article 22 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 doit être regardée comme satisfaite. Troisièmement, l'activité des sapeurs-pompiers volontaires ouvrant droit à des indemnités horaires, elle implique un suivi de leur temps de travail, de sorte que les conditions énoncées aux c) et d) du paragraphe 1 de l'article 22 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003, relatives à la tenue de registres et à la mise à disposition de ces registres aux autorités compétentes, doivent être regardées comme satisfaites.

Il en résulte que la France a fait usage de la faculté, prévue à l'article 22 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003, et dans le respect des conditions énoncées par cet article, de ne pas appliquer l'article 6 aux sapeurs-pompiers volontaires. Les articles 3, 4, 5, 8 et 16 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 sont relatifs aux temps de repos journalier, de pause et de repos hebdomadaire et à la durée du travail de nuit ainsi qu'aux « périodes de référence » applicables pour ces articles.

L'article 17 de cette directive permet de déroger à ces articles notamment pour les sapeurs-pompiers (alinéa iii) du c) du par. 3) à condition, ainsi que le prévoit son paragraphe 2, « que des périodes équivalentes de repos compensateur soient accordées aux travailleurs concernés ou que, dans des cas exceptionnels dans lesquels l'octroi de telles périodes équivalentes de repos compensateur n'est pas possible pour des raisons objectives, une protection appropriée soit accordée aux travailleurs concernés ».

Il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, et notamment des arrêts du 9 septembre 2003, Jaeger (C-151/02, point 94) et du 14 octobre 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, points 50 et 59), d'une part, que les « périodes équivalentes de repos compensateur » au sens de ces dispositions doivent succéder immédiatement au temps de travail qu'elles sont censées compenser et se caractériser par le fait que, pendant ces périodes, le travailleur n'est soumis, à l'égard de son employeur, à aucune obligation susceptible de l'empêcher de se consacrer, librement et de manière ininterrompue, à ses propres intérêts et, d'autre part, que si l'article 17, paragraphe 2, doit être interprété comme conférant une certaine marge d'appréciation aux États membres et, le cas échéant, aux partenaires sociaux pour l'établissement, dans des cas exceptionnels où l'octroi

de périodes équivalentes de repos compensateur n'est pas possible pour des raisons objectives, d'une protection appropriée pour les travailleurs concernés, celle-ci doit permettre à ces travailleurs de se détendre et d'effacer la fatigue inhérente à l'exercice de leurs fonctions.

Pour les mêmes motifs que ceux énoncés pour l'article 22, le législateur doit être regardé comme ayant usé de la faculté prévue par l'article 17 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 et autorisé les services d'incendie et de secours à déroger, pour les sapeurs-pompiers volontaires, aux articles 3, 4, 5, 8 et 16 de cette directive.

L'article L. 723-8 du CSI, s'il exclut l'application aux sapeurs-pompiers volontaires du Code du travail et du statut de la fonction publique, sauf dispositions législatives contraires, prévoit néanmoins qu'ils sont soumis aux mêmes règles d'hygiène et de sécurité que les sapeurs-pompiers professionnels. Il en résulte que les services d'incendie et de secours doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé des sapeurs-pompiers volontaires. Ils doivent en particulier veiller, dans la programmation de leurs horaires de service, établie selon la disponibilité que leur communique chaque sapeur-pompier volontaire, à leur ménager, conformément aux objectifs de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003, des périodes suffisantes de repos. À cet égard, l'article L. 731-11 du CSI permet d'ailleurs au service d'incendie et de secours de conclure avec l'employeur privé ou public d'un sapeur-pompier volontaire une convention afin de préciser les modalités de la disponibilité de ce dernier, et prévoit que la programmation de ses gardes est communiquée à l'employeur à la demande de ce dernier.

Cependant, et alors qu'il résulte des dispositions du CSI et du CGCT que l'activité de sapeur-pompier volontaire n'est exercée qu'à temps non complet et en fonction des disponibilités que l'intéressé établit librement, l'impératif de continuité du service d'incendie et de secours exclut objectivement que, en cas de dépassement des plafonds prévus par la directive, cette exigence soit satisfaite par l'attribution, par les SDIS, d'un repos compensateur, qui imposerait de libérer immédiatement le sapeur-pompier volontaire de sa garde ou de son astreinte.

Les SDIS doivent cependant assurer aux sapeurs-pompiers volontaires, dans l'hypothèse d'un dépassement des plafonds prévus par la directive à raison des gardes ou astreintes effectuées, et à défaut de dispositif de repos compensateur, une protection appropriée, notamment dans l'organisation des interventions pendant ces périodes de garde ou d'astreinte, sans toutefois que, compte tenu des impératifs de continuité du service, d'une part, et de la diversité des situations découlant des caractéristiques, rappelées ci-dessus, de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires, d'autre part, ils ne soient tenus d'en déterminer les modalités de manière générale et absolue.

CE, sect., 9 juill. 2026, n° 507853, syndicat Sud Solidaires des personnels du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Nord, Lebon (rejet pourvoi c/ CAA Douai, 2 juil. 2025), M. Deroc, rapp. ; A. Skrzyerbak, rapp. pub. GLP4494k0

NOTE v. rapp., s'agissant d'un sapeur-pompier volontaire belge CJUE, 21 févr. 2018, n° C-518/15, Ville de Nivelles c/ Matzak ; rapp., sur l'inapplicabilité de la dérogation prévue par le par. 1 de l'art. 17 de la directive 2003/88/CE du 4 nov. 2003 aux sapeurs-pompiers professionnels : CE, 19 déc. 2019, n°s 426031 et 428635, service départemental d'incendie et de secours du Loiret.

■ DROIT FISCAL

Agréments fiscaux : demande préalable à la réalisation de l'opération

Il résulte des dispositions du I de l'article L. 236-3 du Code de commerce et des articles L. 236-4, L. 36-11 et R. 236-2 du même code dans leur rédaction applicable au litige que, pour l'application des dispositions de l'article 1649 nonies du Code général des impôts (CGI), la date de réalisation de l'opération qui motive la demande d'agrément correspond à la date de

réalisation définitive de la fusion, c'est-à-dire sa date d'effet juridique, telle qu'elle ressort des stipulations contractuelles prévues par les parties à l'opération, dans le cas d'une fusion relevant des dispositions de l'article L. 236-11 du Code de commerce. Ces dernières n'exigent pas, hors l'hypothèse visée à son second alinéa, l'approbation de l'assemblée générale extraordinaire des sociétés y participant.

CE, 9^e et 10^e ch. réunies, 7 juill. 2026, n° 503399, société SBA, Lebon T. (annulation CAA Paris, 7 juil. 2026), B. Chatard, rapp. ; B. Lignereux, rapp. pub. GPL494e5

■ DROIT FISCAL

Biens ou services ouvrant droit à déduction de TVA : distribution gratuite d'ampoules LED aux fins d'obtenir la délivrance de CEE

Une société a distribué gratuitement des ampoules LED à des bailleurs sociaux et des ménages en situation de précarité, dans le but de les inciter à réaliser des économies d'énergie, s'inscrivant dans le cadre d'opérations standardisées d'économies d'énergie, aux fins d'obtenir la délivrance de certificats d'économie d'énergie (CEE), dont la valorisation par la société était soumise à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Les dépenses d'acquisition des ampoules distribuées faisant ainsi partie des éléments constitutifs du prix des certificats d'économies d'énergie cédés ultérieurement par la société à titre onéreux, il en résulte l'existence d'un lien direct et immédiat entre l'acquisition des ampoules distribuées et les opérations taxées en aval ouvrant droit à déduction.

CE, 9^e et 10^e ch. réunies, 7 juill. 2026, n° 504974, ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique c/ société Green Project, Lebon T. (rejet pourvoi c/ CAA Douai, 24 avr. 2025), L. d'Humières, rapp. ; B. Lignereux, rapp. pub. GPL494e8

■ DROIT FISCAL

Taxe d'habitation : appréciation de la condition relative à la résidence principale

La résidence principale, au sens des dispositions des articles 1407, 1414 C, 1408 et 1415 du Code général des impôts (CGI) dans leur rédaction applicable au litige, s'apprécie au regard de la situation de chaque contribuable, sans qu'y fasse obstacle la circonstance qu'il soit soumis à une imposition commune à l'impôt sur le revenu en application des dispositions du 1 de l'article 6 du CGI.

CE, 9^e et 10^e ch. réunies, 7 juill. 2026, n° 506653, Lebon T. (rejet pourvoi c/ TA Lyon, 26 mai), A. Cavalière, rapp. ; B. Lignereux, rapp. pub. GPL494i8

NOTE v. rapp., sur le principe, s'agissant de l'exonération applicable à la cession de la résidence principale / CE, 15 déc. 2025, n° 496235 ; s'agissant du régime de preuve objective pour déterminer si un logement constitue la résidence principale d'un contribuable : CE, 19 nov. 2024, n° 487770.

■ ÉTRANGERS

Administration numérique des étrangers en France : recours à la solution de substitution

Aucune disposition ne fait obstacle à ce que l'étranger qui se trouve dans l'impossibilité constatée d'utiliser le téléservice de demandes de titres de séjour prévu à l'article R. 321-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) pour des raisons tenant à sa conception, quelles qu'elles soient, fasse appel à la solution de substitution prenant la forme d'un accueil physique permettant l'enregistrement de la demande.

CE, 10^e et 9^e ch. réunies, 7 juill. 2026, n° 509812, association Avocats pour la défense des droits des étrangers et autres, Lebon T., S. Eustache, rapp. ; F. Puigserver, rapp. pub. GPL494j9

NOTE v. rapp., s'agissant des dysfonctionnements affectant l'ANEF : CE, ass., 5 mai 2026, n° 502860, Fédération des acteurs de la solidarité et aes.

■ ÉTRANGERS

Rectification d'office d'une erreur ou d'une omission matérielle : omission sur la minute du nom des juges ayant délibéré

L'omission sur la minute d'une décision de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) de la mention du nom des juges ayant délibéré est susceptible d'être rectifiée par une ordonnance prise par le président de la Cour sur le fondement de l'article R. 532-58 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

CE, 10^e et 9^e ch. réunies, 7 juill. 2026, n° 505026, Lebon T., C. di Marino, rapp. ; F. Puigserver, rapp. pub. GPL494e9

NOTE v. comp., s'agissant d'une note en délibéré dont aucun autre élément ne permet d'attester que la formation de jugement en a pris connaissance : CE, 4 déc. 2024, n°s 466536, 467070 et 467124.

■ URBANISME / CONSTRUCTION

Intérêt à agir contre une autorisation d'urbanisme : appréciation à la date de l'affichage en mairie, sauf circonstances particulières

Le juge ne peut rejeter comme manifestement irrecevable, par une ordonnance prise sur le fondement du 4° de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative (CJA), une demande tendant à l'annulation d'un permis de construire au motif que l'intérêt invoqué par le requérant est né postérieurement à la date de l'affichage en mairie de la demande de permis, sans avoir au préalable invité les requérants à régulariser leur requête en apportant les précisions permettant d'en apprécier la recevabilité au regard des exigences des articles L. 600-1-2 et L. 600-1-3 du Code de l'urbanisme et sans les avoir informés des conséquences qu'emporterait un défaut de régularisation dans le délai impartit comme l'exige l'article R. 612-1 du Code de justice administrative.

En l'espèce, les requérants bénéficient d'une promesse de vente signée le 4 août 2023 pour un terrain voisin du terrain d'assiette du projet en litige et ont créé le 1^{er} décembre 2023 une société devenue propriétaire de leur terrain, alors que la demande de permis de construire litigieux avait été affichée en mairie le 31 juillet 2023.

Si les requérants font valoir que le notaire les avait convoqués en vue de la signature de la promesse de vente avant l'affichage de la demande de permis de construire et qu'ils avaient déposé une demande de permis de construire dès le 26 mai, de telles circonstances, alors de surcroît que leur parcelle se trouve dans un lotissement et que les parcelles concernées sont en zone constructible, ne peuvent être regardées comme des circonstances particulières, au sens des dispositions de l'article L. 600-1-3 du Code de l'urbanisme, justifiant que l'intérêt pour agir contre le permis attaqué ne soit pas apprécié à la date d'affichage en mairie de la demande de permis.

CE, 10^e et 9^e ch. réunies, 7 juill. 2026, n° 505473, Lebon T. (annulation ord. TA Caen, 23 avr. 2025), B. Delsol, rapp. ; F. Puigserver, rapp. pub. GPL494f2

NOTE v. s'agissant d'un requérant ne justifiant pas suffisamment de son intérêt pour agir contre une autorisation d'urbanisme au regard des exigences de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme : CE, 14 oct. 2021, n° 441415.