

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

GPL486m5

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

Pour ce second semestre 2025 de jurisprudence en contentieux administratif, on retiendra notamment la reconnaissance de deux nouveaux avatars de la jurisprudence *Czabaj*, précisant le délai dans lequel on doit former un recours contre une décision implicite dont les motifs n'ont pas été communiqués par l'administration (CE, 2-7, avis, 2 oct. 2025, n° 504677) ainsi que les conséquences de l'exercice d'un recours juridictionnel pendant le délai raisonnable pour former un recours administratif préalable obligatoire (CE, 10-9, 31 juill. 2025, n° 499513). Dans d'autres domaines, sont apportées quelques utiles précisions sur le fait que la juridiction a l'obligation d'informer à nouveau les parties, si elle envisage une clôture de l'instruction avec effet immédiat, après une réouverture suivant une précédente clôture avec effet immédiat (CE, 7-2, 22 juill. 2025, n° 494744) ainsi que sur les conséquences sur l'instance ouverte contre une décision de retrait d'un point de permis de conduire de la récupération automatique de ce point (CE, 27 nov. 2025, n° 499978, M. A.). Plusieurs décisions concernent aussi l'office du juge, notamment un avis dans lequel le Conseil d'État refuse de recourir à l'appréciation dynamique de la légalité du refus de dresser un procès-verbal d'infraction aux règles d'urbanisme (CE, 2-7, avis, 2 oct. 2025, n° 503737, M. et M^{me} B.), mais aussi deux autres arrêts qui précisent la manière dont doit s'entendre la notion de « détermination d'une politique publique » sur laquelle le juge ne saurait empiéter dans son contrôle des carences de l'administration (CE, 1-4, 1^{er} oct. 2025, n° 489511, Union fédérale des consommateurs - Que Choisir - CE, 1-4, 1^{er} oct. 2025, n° 498453, Association ACT - Alliance contre le tabac). Enfin, trois arrêts concernent l'appel et précisent les contours de la notion d'irrégularité (CE, 17 sept. 2025, n° 497769, M. B.), le champ de la dispense d'appel en matière d'urbanisme (CE, 1^{er} oct. 2025, n° 498169, Commune de Livry-Gargan) et l'office de ce juge dans la mise en œuvre de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme (CE, sect., 12 déc. 2025, n° 488011, M. C. et autres).

PLAN

I. L'ACTION	p. 2	III. LA DÉCISION JURIDICTIONNELLE	p. 6
II. L'INSTANCE	p. 4	A. L'office du juge	p. 6
A. L'instruction.....	p. 4	B. Le jugement.....	p. 9
B. Incident de procédure	p. 5	IV. LES VOIES DE RECOURS.....	p. 10
		VII. AUTRES DÉCISIONS À SIGNALER	p. 12

I. L'ACTION

L'interruption du délai raisonnable *Czabaj* pour former un RAPO par l'exercice d'un recours juridictionnel irrecevable et ses conséquences GPL486r3

L'essentiel Le Conseil d'État précise les modalités de computation du délai raisonnable – tel que défini par la jurisprudence *Czabaj* – lorsqu'il s'applique à l'exercice d'un recours administratif préalable obligatoire. Il juge que ce délai est interrompu par un recours juridictionnel formé contre une telle décision soumise à RAPO, lorsque le destinataire de cette décision n'a pas été informé de ce dernier recours, du délai imparti pour le présenter et de l'autorité devant laquelle il doit être porté. Le délai imparti par le texte applicable pour former le RAPO recommence à courir à compter de la notification de la décision juridictionnelle rejetant le recours pour irrecevabilité, faute d'avoir été précédé du RAPO.

CE, 10-9, 30 juill. 2025, n° 499513, Lebon T

Note par
Benjamin DEFOORT

La petite ritournelle du « délai raisonnable », telle qu'elle est régulièrement fredonnée par le Conseil d'État depuis l'arrêt *Czabaj* (CE, ass., 13 juill. 2016, n° 387763), ne cesse de se diffuser dans les différentes sphères du contentieux administratif et de la procédure administrative et donne lieu, cette année encore, à de nouvelles précisions.

Ainsi, dans une décision rendue le 31 juillet 2025 (CE, 31 juill. 2025, n° 499513 : AJCT 2025, p. 658 ; AJDA 2025, p. 1524 ; RDI 2025, p. 481, note P. Soler-Couteaux ; Constr.-Urb. 2025, comm. 96, note X. Couton ; JCP A 2025, 2300, chron. O. Le Bot ; JCP A 2025, 400, note C. Friedrich), la haute juridiction est venue combler une – petite – lacune jurisprudentielle dans l'application du délai raisonnable dans lequel doit être exercé un recours administratif préalable obligatoire lorsque le délai réglementaire n'est pas opposable faute de mention de l'obligation de former un tel recours. On sait que la jurisprudence *Czabaj* – qui, on le rappelle, juge que lorsque les voies et délais de recours ne sont pas régulièrement mentionnés dans la notification d'une décision administrative, le délai de recours réglementaire n'est pas opposable mais que, pour préserver la sécurité juridique, le recours n'est recevable que dans un délai raisonnable à compter de cette notification qui ne saurait, sauf circonstances exceptionnelles, excéder un an – avait rapidement été étendue aux hypothèses où un recours préalable doit être obligatoirement formé avant de saisir la juridiction administrative. Ainsi, même en l'absence de mention d'une telle obligation, le requérant doit nécessairement former un recours administratif, lorsqu'il est obligatoire, dans le délai raisonnable d'un an (CE, sect., 31 mars 2017, n° 389842, Min. des finances c/ Amar, Lebon). Il résulte de cette décision que tant le RAPO que le recours juridictionnel devaient être formés dans le même délai, sachant que le premier doit nécessairement précéder le second. Ainsi, lorsque le RAPO est formé – dans ce délai raisonnable – la décision prise par l'administration en réponse, si elle est régulièrement notifiée au requérant, ouvre un délai de droit commun de deux mois pour saisir le juge administratif.

La configuration particulière de la présente espèce posait toutefois une difficulté qui n'avait jamais été explicitement résolue. En effet, que doit-il se passer lorsqu'un requérant, qui n'a pas été régulièrement informé de l'obligation de former un recours administratif préalable, saisit directement le juge administratif, ignorant cette condition de recevabilité ? Cette question en soulève en réalité deux. D'une part, le juge administratif peut-il statuer sur la légalité d'une décision dont la contestation est légalement soumise à un recours administratif préalable en l'absence de ce dernier ? Sur ce point, la réponse est en quelque sorte dans la question. Puisque le recours préalable est obligatoire, un recours juridictionnel direct sera forcément irrecevable, sans qu'importe aucunement la circonstance que le requérant n'avait pas été informé dans la notification de l'existence de cette obligation. En effet, cette obligation a un fondement réglementaire et ne saurait recevoir une application à géométrie variable selon que la lettre de notification élaborée par l'administration comporte des informations lacunaires ou non. Mais, d'autre part, la question demeure encore de savoir quelles sont les incidences de l'exercice d'un tel recours juridictionnel sur l'écoulement du délai raisonnable pour former le RAPO ? C'est essentiellement sur ce second point que portait la difficulté et que l'apport de l'arrêt ici relevé est intéressant.

Plusieurs réponses pouvaient en effet être envisagées :

- premièrement, on aurait pu considérer que l'exercice d'un recours juridictionnel n'aurait aucune incidence sur l'écoulement du délai raisonnable pour former le RAPO. Une fois le recours juridictionnel rejeté pour irrecevabilité, le requérant serait renvoyé devant l'administration pour former le recours administratif préalable dans le délai d'un an qui avait commencé à courir dès la notification de la décision initiale. Compte tenu des délais moyens de jugement en première instance (rarement inférieur à un an), le requérant se serait retrouvé forclos de façon quasi systématique ;
- deuxièmement, on aurait pu estimer que la formation d'un tel recours juridictionnel constituerait une « circonstance particulière » que le juge devrait prendre en compte pour calculer, *in concreto*, le délai considéré en l'espèce comme raisonnable pour former le RAPO. Il aurait alors été possible, par exemple, de considérer que, eu égard au délai moyen de jugement en première instance, le délai raisonnable pour former un RAPO serait porté à trois ans à compter de la décision administrative initiale. On sait à cet égard que le Conseil d'État a déjà pu admettre que, dans certains cas, le délai raisonnable de recours pouvait être fixé à une telle durée (CE, 29 nov. 2019, n° 411145) ;
- troisièmement, il était possible aussi d'estimer que la formation du recours juridictionnel interrompait le délai raisonnable et que celui-ci recommençait normalement à courir à compter de la notification du jugement d'irrecevabilité. Ainsi, dans l'hypothèse où le recours juridictionnel aurait été formé dans un délai de deux mois, il resterait encore dix mois, sauf circonstances particulières, pour rectifier l'erreur et former le recours préalable obligatoire ;

– quatrièmement, tout en estimant que le recours juridictionnel interrompait bien le délai raisonnable pour former le RAPO, on pouvait considérer que l'intervention du juge rappelant l'obligation d'exercer un tel recours administratif préalable permettait le déclenchement du délai « normal » pour former le RAPO à compter de la notification dudit jugement, si elle est régulière bien sûr.

C'est la dernière option qui a été choisie par le Conseil d'État qui considère que : « Lorsque le destinataire d'une décision administrative individuelle n'a pas été informé, dans les conditions rappelées au point précédent, de l'existence d'un recours administratif préalable obligatoire, du délai imparti pour le présenter et de l'autorité devant laquelle il doit être porté, et qu'ainsi le délai normalement applicable ne lui est pas opposable, l'exercice d'un recours juridictionnel contre cette décision, s'il est

lui-même formé dans les délais, interrompt le cours du délai raisonnable dont il disposait alors pour former un recours administratif préalable obligatoire. Le délai imparti par le texte applicable pour présenter un recours administratif préalable obligatoire commence à courir à compter de la notification de la première décision juridictionnelle qui rejette pour irrecevabilité le recours contentieux au motif qu'il n'a pas été précédé d'un tel recours ».

Ainsi, le jugement d'irrecevabilité fait office de notification du délai pour former le recours administratif préalable obligatoire qui redevient opposable, malgré l'absence de sa mention dans la notification de la décision initiale contestée. Le juge administratif est donc ici appelé, d'une manière originale, à *régulariser* les carences de l'administration dans ses obligations formelles et procédurales.

La *Czabajisation* de l'absence de réponse à une demande de communication des motifs d'une décision implicite GPL486r4

L'essentiel Le Conseil d'État étend la logique du délai raisonnable de la jurisprudence *Czabaj* au recours dirigé contre une décision implicite dont la communication des motifs a été demandée, en l'absence de communication effective de ces motifs. Il juge qu'une telle demande de communication de motifs intervenant dans le délai de recours contentieux proroge ce délai jusqu'à l'expiration d'un délai de deux mois suivant la communication des motifs et, en toute hypothèse, dans la limite d'un an à compter de la demande de communication de motifs.

CE, avis, 2-7, 2 oct. 2025, n° 504677, Lebon

Note par
Benjamin DEFOORT

Dans un avis contentieux en date du 2 octobre 2025 (CE, 2 oct. 2025, n° 504677 : AJCT 2025, p. 656 ; AJDA 2025, p. 1926, concl. D. Pradines ; Dalloz actualité, 16 oct. 2026, obs. S. Tartarat-Chapitre ; Dr. adm. 2025, comm. 120, note A. Courrèges ; Procédures 2025, comm. 297, note S. Deygas ; JCP A 2025, 463, note V. Beaujard), le Conseil d'État précise les conditions de délai dans lesquelles une décision implicite peut être contestée lorsque la communication de ses motifs a été demandée et que l'administration n'y a pas répondu. La décision et la problématique posée en l'espèce qui n'avait jusqu'ici jamais été tranchée en jurisprudence sont symptomatiques de la très grande complexité procédurale des mécanismes réglementaires destinés à garantir les droits des administrés lorsque ceux-ci font face au silence ou à l'inertie de l'administration, et de leur articulation avec les exigences, de plus en plus prégnantes, de la sécurité juridique, qui tendent, elles, à limiter les sanctions susceptibles d'être opposées à l'administration pour tirer les conséquences de son inaction, dans l'esprit de la jurisprudence *Czabaj*. En l'occurrence, la problématique se trouvait ici posée en quelque sorte « au carré » (voire « au cube »), puisque l'on se trouve dans un cas de double, voire de triple inaction de l'administration : premièrement, l'administration peut tout simplement s'abstenir de

répondre à une demande ; deuxièmement, l'administration peut aussi omettre de délivrer un accusé de réception lorsqu'elle reçoit une telle demande ; troisièmement, l'administration peut enfin ne pas déférer à une demande de communication des motifs de sa décision, lorsque celle-ci devait être motivée.

À chacune de ces carences, le Code de justice administrative ou le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) attachent une sanction spécifique. Tout d'abord, le législateur est intervenu depuis longtemps pour prévoir que l'absence de réponse de l'administration à une demande vaut décision implicite. Aujourd'hui, le CRPA prévoit que ce silence doit être regardé, en principe, comme une décision implicite d'acceptation, sauf disposition particulière (CRPA, art. L. 231-1 et s.). Ainsi, l'inertie de l'administration ne lui permet plus d'être immunisée d'un éventuel recours contentieux et conduit, en principe, à ce que l'administré obtienne ce qu'il a sollicité. De surcroît, le code impose aussi à l'administration de délivrer un accusé de réception pour toute demande dont elle est saisie (CRPA, art. L. 112-3).

Ensuite, lorsque l'administration omet, en plus, de délivrer un tel accusé de réception, l'article L. 112-6 précise que « les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis ou ne comporte pas les indications exigées par la réglementation ». Toutefois, « le défaut de délivrance d'un accusé de réception n'empêche pas l'opposabilité des délais de recours à l'encontre de l'auteur de la demande lorsqu'une décision expresse lui a été régulièrement notifiée avant l'expiration du délai au terme duquel est susceptible de naître une décision implicite ». La sanction de l'absence de délivrance d'un tel accusé de réception est donc l'opposabilité du délai de recours juridictionnel si bien que, classiquement, une décision implicite en réponse à une demande n'ayant pas été précédée de la délivrance régulière d'un accusé de réception de cette demande pouvait être contestée indéfiniment.

Enfin, le code précise que lorsqu'une telle décision implicite est intervenue dans le cas où une décision explicite aurait dû être motivée celle-ci n'est pas illégale du seul

fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. Mais « à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande. Dans ce cas, le délai du recours contentieux contre ladite décision est prorogé jusqu'à l'expiration de deux mois suivant le jour où les motifs lui auront été communiqués » (CRPA, art. L. 232-4). Si l'administration s'abstient de déférer à une telle demande de motif, la jurisprudence considérerait classiquement que la décision implicite pouvait être contestée indéfiniment.

Tous ces mécanismes protecteurs de l'administré face à l'inertie administrative ont été plus ou moins frontalement attaqués par l'irruption de la jurisprudence *Czabaj* qui, au nom de la sécurité juridique, a remis en cause l'idée que ce type d'inaction administrative pouvait être sanctionné par la possibilité de saisir un juge *sans aucune condition de délai*... L'avis ici commenté constitue en quelque sorte la dernière pierre (en date, il y en aura d'autres...) de l'édifice jurisprudentiel construit à la suite de l'arrêt *Czabaj* pour teinter de sécurité juridique les garanties procédurales des administrés, sans trop les abimer (ou sans trop que cela ne se voit).

On le sait, en effet, la jurisprudence *Czabaj* a été appliquée aux recours dirigés contre les décisions implicites qui doivent en tout état de cause être contestées dans le délai raisonnable d'un an (même si l'accusé de réception n'a pas été délivré ou l'a été de façon irrégulière), « lorsqu'il est établi que le demandeur a eu connaissance de la décision ». Le Conseil d'État ajoute que « la preuve d'une telle connaissance ne saurait résulter du seul écoulement du temps depuis la présentation de la demande. Elle peut en revanche résulter de ce qu'il est établi, soit que l'intéressé a été clairement informé des conditions de naissance d'une décision implicite lors de la présentation de sa demande, soit que la décision a par la suite été expressément mentionnée au cours de ses échanges avec

l'administration, notamment à l'occasion d'un recours gracieux dirigé contre cette décision. Le demandeur, s'il n'a pas été informé des voies et délais de recours dans les conditions prévues par les textes [...], dispose alors, pour saisir le juge, d'un délai raisonnable qui court, dans la première hypothèse, de la date de naissance de la décision implicite et, dans la seconde, de la date de l'événement établissant qu'il a eu connaissance de la décision » (CE, 18 mars 2019, n° 417270, M. J. N., Lebon, p. 60).

Ici, le Conseil d'État précise les conséquences qu'il convient de tirer de la formation d'une demande de communication de motif et de l'absence de réponse à celle-ci sur la computation de ce délai raisonnable. Il juge que « lorsqu'une décision implicite intervient dans le cas où une décision explicite aurait dû être motivée et que l'intéressé en a demandé les motifs dans le délai de recours contentieux », le cas échéant déterminé en application de la jurisprudence *Czabaj*, « ce délai est prorogé jusqu'à l'expiration du délai de deux mois, prévu à l'article L. 232-4 du Code des relations entre le public et l'administration, suivant le jour où les motifs lui ont été communiqués. Toutefois, en toute hypothèse, l'intéressé ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai d'un an à compter de la date à laquelle il a demandé communication des motifs de la décision litigieuse. »

Ainsi, l'intervention d'une demande de communication de motif dans le délai de recours *Czabaj* constitue à la fois le révélateur de la connaissance acquise, par le destinataire, de la décision le concernant (puisqu'il en conteste la légalité) et le point de départ d'un nouveau délai de recours de droit commun (deux mois ici) à compter du jour où les motifs lui sont communiqués. Et une nouvelle inertie de l'administration, qui ne répondrait pas à cette demande de communication de motif, fait naître un nouveau délai raisonnable d'un an qui commence à courir à compter de la demande de communication de motifs et non de la date à laquelle l'administration aurait dû répondre.

II. L'INSTANCE

A. L'instruction

Du bon usage de la clôture d'instruction à effet immédiat GPL486r5

L'essentiel Lorsque, après avoir pris une ordonnance de clôture d'instruction à effet immédiat dans les conditions prévues à l'article R. 611-11-1 du Code de justice administrative, le juge rouvre l'instruction, celle-ci ne peut plus être close à la date d'émission d'une nouvelle ordonnance qui prononce cette clôture ou à la date d'émission de l'avis d'audience sans nouvelle information préalable des parties dans les conditions prévues par cet article.

CE, 7-2, 22 juill. 2025, n° 494744, Lebon T

Note par
Benjamin DEFOORT

L'arrêt ici commenté (CE, 7-2, 22 juill. 2025, n° 494744 : AJDA 2025, p. 1404 ; Dalloz actualité, 11 sept. 2025, obs. M.-C. Rouault ; JCP A 2025, 2300, chron. O. Le Bot ; JCP A 2025, 401, obs. L. Erstein) vient apporter quelques utiles précisions sur les subtilités des modalités de clôture et de réouverture de l'instruction, dans les conditions prévues aux articles R. 613-1, R. 612-3 et R. 611-11-1 du Code de justice administrative.

Avant tout, on doit rappeler qu'en principe l'instruction est close par une ordonnance du président de la formation de jugement (CJA, art. R. 613-1) qui fixe lui-même une date. En l'absence d'une telle ordonnance, l'instruction est close trois jours avant la date indiquée dans l'avis d'audience (CJA, art. R. 613-2). En outre, il est également

possible de clore l'instruction *avec effet immédiat* dans deux hypothèses distinctes et exhaustives, comme l'a jugé le Conseil d'État dans un arrêt *Association du Comité de défense de quartier centre-ville Logis-Autin* (CE, 9 nov. 2018, n° 411364, Lebon T., p. 836) : d'une part, la clôture avec effet immédiat peut être prononcée lorsqu'une partie n'a pas respecté, depuis plus d'un mois, le délai qui lui avait été imparti dans une mise en demeure qui précisait par ailleurs la date ou la période à laquelle il était envisagé d'appeler l'affaire à l'audience (CJA, art. R. 611-11-1) ; d'autre part, la clôture peut aussi être prononcée avec effet immédiat lorsque l'affaire est en état d'être jugée et que toutes les parties ont été informées de la date ou de la période à laquelle il est envisagé d'appeler l'affaire à l'audience et de la date à partir de laquelle l'instruction pourra être immédiatement close (CJA, art. L. 612-4).

Dans ces hypothèses, on le voit, la clôture avec effet immédiat doit nécessairement être précédée de l'information des parties de la période ou de la date à partir de laquelle celle-ci serait susceptible d'intervenir.

Toutefois, une telle information demeure-t-elle valable et suffisante si, entre-temps, le juge, après avoir clôturé l'instruction avec effet immédiat, a décidé de la rouvrir et que l'on se trouve encore dans la période dans laquelle il était initialement prévu de clôturer l'instruction avec effet immédiat ? C'est la question qui se posait dans la présente espèce et à laquelle le Conseil d'État répond par la négative : « Lorsque, après avoir pris une ordonnance de clôture de l'instruction à effet immédiat (...), le juge rouvre l'instruction, celle-ci ne peut plus être close à la date d'émission d'une nouvelle ordonnance qui prononce cette clôture ou à la date d'émission de l'avis d'audience sans nouvelle information des parties dans les conditions prévues par l'article R. 611-11-1 du Code de justice administrative ».

En l'occurrence, la configuration factuelle était somme toute singulière. La cour avait, par un courrier du 9 octobre 2023, informé les parties qu'il était envisagé d'appeler l'affaire à l'audience « au cours du premier semestre 2024 » et que l'instruction était susceptible d'être clôturée avec effet immédiat à compter du 8 novembre 2023. C'est ce qui a été fait par une ordonnance du 6 décembre 2023. Toutefois, l'instruction a été rouverte par une ordonnance du 7 février 2024, avec communication à une partie d'un mémoire enregistré le 21 décembre 2023 – postérieurement à la clôture, donc – par l'autre partie. Sans avertir à nouveau les parties d'une nouvelle date à laquelle l'instruction serait susceptible d'être close à nouveau et l'affaire audenciée, la cour administrative d'appel a émis une nouvelle ordonnance, le 27 février 2025, prononçant la clôture de l'instruction avec effet immédiat. La haute juridiction considère toutefois que, ce faisant, la cour a méconnu les règles applicables.

Le Conseil d'État vient ici border les hypothèses dans lesquelles le juge peut recourir à cette modalité radicale de clôture de l'instruction en retenant une conception exigeante de l'information dont les parties doivent disposer pour qu'une telle clôture à effet immédiat puisse être ordonnée. À cet égard, l'information d'une période de clôture possible d'instruction ne saurait valoir qu'une fois et ne saurait survivre à une première clôture suivie d'une réouverture de l'instruction ; on ne saurait donc envisager de réouverture *précaire* de l'instruction, simplement pour communiquer un mémoire enregistré hors délai, comme il est possible de rouvrir *partiellement* l'instruction pour inviter une partie à produire des éléments en vue de compléter l'instruction sur un point particulier sur le fondement de l'article R. 613-1-1 du Code de justice administrative.

B. Incident de procédure

Quand le recours contre un retrait de point perd son objet GPL486r9

L'essentiel Des conclusions dirigées contre une sanction de retrait d'un point consécutive à une infraction perdent leur objet lorsque le point a été réattribué en application du troisième alinéa de l'article L. 223-6 du Code de la route.

CE, 5-6, 27 nov. 2025, n° 499978, Lebon T

Note par
Benjamin DEFOORT

Il n'est pas fréquent que le Conseil d'État vienne préciser les hypothèses dans lesquelles des conclusions sont susceptibles de perdre leur objet. En l'occurrence, l'arrêt rendu par le Conseil d'État le 27 novembre 2025 vient aussi illustrer le charme discret du contentieux des retraits de points de permis de conduire.

Tout d'abord, le Conseil d'État avait déjà eu l'occasion de juger que le retrait de points est effectif dès la date à laquelle il intervient, même s'il n'a pas été notifié au

détenteur du permis de conduire en cause (CE, sect., avis, 20 juin 1997, n° 185323, Lebon, p. 247).

En outre, l'article L. 223-6 du Code de la route prévoit qu'« en cas de commission d'une infraction ayant entraîné le retrait d'un point, ce dernier est réattribué au terme d'un délai de six mois à compter de la date mentionnée au premier alinéa », à savoir la date du paiement de la dernière amende forfaitaire, de l'émission d'un titre exécutoire de la dernière amende majorée, de l'exécution de la dernière composition pénale ou de la dernière condamnation définitive, « si le titulaire du permis de conduire n'a pas commis, dans cet intervalle, une infraction ayant donné lieu à un nouveau retrait de point ». Dit autrement, ce texte instaure une forme de retrait de point à *titre conservatoire* qui s'auto-retire en cas de non-récidive dans un délai de six mois. La décision de retrait de point s'analyse donc comme une décision de sanction dont l'effet est subordonné à une condition qui, si elle ne se réalise pas dans un certain délai, emporte sa disparition rétroactive. Le rapporteur public, Florian Roussel, indique ainsi qu'à

ses yeux, la récupération automatique des points, en application de ces dispositions, doit être comprise comme une décision de retrait de la décision de retrait de point, si bien que, sans nouvelle infraction dans le délai de six mois, le retrait de point est réputé n'avoir jamais existé. Par suite, si à la date à laquelle le requérant conteste la décision lui retirant des points, ces derniers ont été récupérés, le recours se trouve être dirigé contre une décision qui n'existe plus et qui, plus encore, a disparu rétroactivement. On se trouve ainsi, et en réalité, dans l'hypothèse classique de la jurisprudence *Borusz* (CE, 19 avril 2000, n° 207469, Lebon, p. 157) au terme de laquelle le retrait en cours d'instance de l'acte attaqué entraîne un non-lieu si ce retrait est devenu définitif et n'a pas été lui-même contesté, quand bien même l'acte aurait reçu une application et aurait servi de fondement à d'autres décisions.

Dès lors, il semble fort logique qu'un recours dirigé contre une décision retirant des points qui ont été *rétroactivement* restitués soit dépourvu d'objet.

Derrière l'orthodoxie apparente de la solution ici commentée, on soulignera qu'elle semble reposer entièrement sur l'assimilation de la restauration automatique du point perdu, au bout d'un délai de six mois sans nouvelle infraction, à une « décision, non formalisée, de retrait de la décision de retrait de point précédemment intervenue », pour reprendre les termes de Florian Roussel, alors que

même cette question n'a jamais été formellement jugée par le Conseil d'État. Il aurait été théoriquement envisageable de considérer que l'effet de l'article L. 223-6 du Code de la route serait de restituer les points mais *seulement pour l'avenir*, en l'assimilant à une décision d'abrogation de la décision de retrait de point. Dans ce cas, il resterait encore une période au cours de laquelle le point demeurerait théoriquement retiré, comme un souvenir passé de la sanction de retrait de point pourtant restitué automatiquement. En effet, le principe est que le recours contre une décision abrogée ne perd son objet que si l'acte n'avait entre-temps reçu aucune application (CE, 27 juill. 2001, n° 218067, Camif, Lebon, p. 401). Cela pourrait-il changer quelque chose en matière de retrait de points ? À vrai dire, on voit mal comment puisqu'on peine à imaginer l'hypothèse d'un retrait de point qui ne recevrait aucune application sans faire perdre à son destinataire le bénéfice du mécanisme de restitution de points. En effet, s'il commet dans ce délai une nouvelle infraction impliquant un retrait, non seulement il sera possible de cumuler le ou les point(s) retiré(s) en conséquence de cette dernière infraction avec celui retiré à la suite de la première, mais ce dernier ne pourra plus lui être automatiquement restitué par une décision tacite non formalisée dont l'effet abrogatif ne pourra plus se produire.

III. LA DÉCISION JURIDICTIONNELLE

A. L'office du juge

Qu'est-ce qu'une demande tendant à la détermination d'une politique publique ? GPL486s4

L'essentiel Dans deux arrêts rendus le 1^{er} octobre 2025, le Conseil d'État, saisi de recours, d'une part, contre un refus de prendre des mesures destinées à lutter contre les déserts médicaux et, d'autre part, contre le refus de prendre toutes mesures utiles afin de faire cesser la méconnaissance de l'interdiction de la vente aux mineurs de tabac, le Conseil d'État précise notamment la façon dont il convient d'apprécier si une telle demande tend à la détermination d'une politique publique. Il vient ainsi affiner les contours des injonctions que le juge administratif est susceptible de prononcer afin de remédier à une carence administrative.

CE, 1-4, 1^{er} oct. 2025, n° 489511, Lebon – CE, 1-4, 1^{er} oct. 2025, n° 498453, Lebon

Note par
Benjamin DEFOORT

Dans deux arrêts d'assemblée du 11 octobre 2023, *Amnesty Internationale* et *Ligue des droits de l'homme* (CE, ass., 11 oct. 2023, n° 454836 – CE, ass., 11 oct. 2023, n° 467771 : AJDA 2023, p. 2105, chron. A. Goin, L. Cadin ; RFDA 2023, p. 1099, concl. F. Roussel ; Dr. adm. 2023, comm. 127, note A. Courrège ; Procédures 2023, comm. 342, note N. Chiffot ; Dr. adm. 2024, comm. 3, note G. Eveillard ; GPL 23 janv. 2024, n° GPL458k3, obs. B. Defoort), le Conseil d'État avait précisé l'office du

juge saisi d'un recours tendant à l'annulation du refus de prendre toutes mesures destinées à faire cesser une carence administrative illégale, assorti d'une demande d'injonction de prendre lesdites mesures. Il avait jugé que, lorsque le juge administratif est saisi d'une telle demande, « il lui appartient, dans les limites de sa compétence, d'apprécier si le refus de l'administration de prendre de telles mesures est entaché d'illégalité et, si tel est le cas, d'enjoindre à l'administration de prendre la ou les mesures nécessaires. Cependant, et en toute hypothèse, il ne lui appartient pas, dans le cadre de cet office, de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire ». La haute juridiction a alors commencé à tracer – encore en pointillé – une nouvelle frontière entre ce qui relève du pouvoir du juge et ce qui lui demeure interdit au nom du principe selon lequel le juge ne saurait s'ériger en administrateur. Ces arrêts actent même un déplacement de cette frontière, pour laisser plus d'espace à l'office du juge. Ce n'est ainsi plus « administrer » qui lui est proscrit mais « déterminer une politique publique » ou enjoindre à l'autorité administrative de le faire. Est-ce à dire que plus rien, dans la sphère proprement administrative, serait inaccessible au juge et soustrait à l'empire du principe de légalité, et que seule l'action « politique » (à travers la détermination des politiques publiques) serait encore intouchable – dans une logique finalement assez proche de celle de la théo-

rie des actes de gouvernement ? Ou, plus modestement, n'est-ce là qu'une autre manière de *dénommer* ce que le juge ne saurait faire et ne saurait être : *i.e.* un administrateur ?

Les deux arrêts ici commentés contribuent à donner des éléments de réponses, qui penchent vers la seconde option, en illustrant la manière dont le juge doit apprécier si une demande d'injonction tend ou non à la détermination d'une politique publique. Avant ces arrêts, le Conseil d'État avait eu l'occasion de juger à deux reprises que des mesures sollicitées auraient eu pour effet de conduire le juge à déterminer lui-même une politique publique : dans l'affaire précitée *Amnesty international* qui concernait les pratiques administratives en matière de contrôle au faciès, et dans un arrêt plus récent dans lequel il était demandé qu'il soit enjoint au Premier ministre de reprendre intégralement les 25 mesures proposées par un rapport parlementaire pour assurer la sécurité lors des opérations de chasse (CE, 12 mars 2025, n° 488642, Assoc. One Voice, Lebon, p. 62). Mais qu'est-ce alors que « la détermination d'une politique publique » ? Le critère est-il qualitatif – et toucherait à un certain domaine d'activité particulier réputé « politique » et à un certain rang dans la hiérarchie des normes –, plutôt quantitatif – et supposerait le recours à un nombre plus important de mesures, qu'elles soient réglementaires et/ou législatives – ou encore hybride – et reposerait sur le caractère systémique ou structurel des modifications demandées dans la réglementation ? La chose est loin d'être claire, comme semble le reconnaître le rapporteur public Thomas Janicot pour qui, derrière cette jurisprudence, « se cache (...) l'idée que le juge serait sourd à toute demande de réorientation, d'inflexion sérieuse, de changement d'approche ou de philosophie d'une politique publique donnée, un tel arbitrage ne pouvant être décidé que par les autorités démocratiquement élues » (concl. disponibles sur ArianeWeb).

Dans l'affaire *UFC Que-Choisir* (CE, 1^{re} et 4^e ch. réunies, 1^{er} oct. 2025, n° 489511 : AJDA, 2025, p. 1783 ; Dalloz actualité, 20 nov. 2025, obs. G. Baldy ; AJDA 2025, p. 2085, chron. L. Cadin, M. Chonavel ; Procédures 2025, comm. 299, obs. N. Chiffot ; Dr. adm. 2025, comm. 119, obs. A. Courrèges ; JCP A 2025, 468, obs. C. Friedrich ; JCP G 2025, 379, obs. V. Beaujard ; JCP A 2025, 2001, note M.-L. Moquet-Anger), l'objet du recours de l'association requérante tendait à ce que l'administration prenne les mesures nécessaires pour lutter contre les déserts médicaux. Après avoir relevé que, pour la requérante, « les mesures mises en œuvre jusqu'ici sont inefficaces en raison de leur caractère essentiellement incitatif, seules des dispositions plus contraignantes étant, selon elle, de nature à garantir un égal accès à ces médecins sur le territoire », le Conseil d'État souligne que l'association sollicite, « soit l'adoption de dispositions législatives nouvelles touchant aux conditions d'installation des médecins libéraux, soit la définition, par voie de convention passée entre l'Union nationale des caisses d'assurance maladie et les organisations syndicales représentatives de médecins, de nouvelles modalités de conventionnement prenant en compte l'offre de soins déjà disponible dans le territoire d'exercice », sans aucunement rentrer dans le détail des mesures demandées. Pour rejeter cette demande, la haute juridiction se borne à considérer que « prises dans leur ensemble, ces mesures tendent ainsi à ce que

soient modifiés certains choix de politique publique, touchant notamment aux conditions tarifaires de l'exercice médical ou à la liberté d'installation des médecins ». Les précisions apportées à ce que serait la « détermination d'une politique publique » sont donc bien maigres ; plusieurs enseignements peuvent toutefois être tirés de ces motifs. Tout d'abord, c'est bien le caractère global ou systémique des mesures demandées – qui sont « prises dans leur ensemble » – et non leur nombre qui contribue à les regarder comme touchant à la détermination d'une politique publique. Ensuite, et surtout, il semble que ce soit le *type* de mesure sollicitée qui pose problème, ou plutôt le fait qu'il soit demandé un changement dans la *stratégie normative* adoptée (en l'occurrence : abandonner l'optique incitative actuelle au profit de modalités plus rigoureusement contraignantes). C'est d'ailleurs ce que le rapporteur public qualifie de « choix éminemment politique »... Enfin, et de manière plus implicite, il semble que « la détermination d'une politique publique » soit, ici, aux confins des compétences proprement administratives, puisque les mesures demandées touchent au domaine de la loi ou relèvent du dialogue social entre les Caisse d'assurance maladie et les organisations syndicales. On pourra ainsi s'étonner que l'incompétence probable de l'administration pour adopter les mesures sollicitées n'ait pas été plus explicitement relevée alors qu'elle était très clairement évoquée dans les conclusions du rapporteur public.

Dans l'affaire *Association ACT – Alliance contre le tabac* (CE, 1^{re} et 4^e ch. réunies, 1^{er} oct. 2025, n° 498453 : AJDA 2025, p. 1783 ; Dalloz actualité, 20 nov. 2025, obs. G. Baldy ; AJDA 2025, p. 2085, chron. L. Cadin, M. Chonavel ; AJDA 2025, p. 1783 ; Dalloz actualité, 20 nov. 2025, obs. G. Baldy ; Procédures 2025, comm. 299, obs. N. Chiffot ; Dr. adm. 2025, comm. 119, obs. A. Courrèges ; JCP A 2025, 468, obs. C. Friedrich ; JCP G 2025, 379, obs. V. Beaujard), le Conseil d'État était amené à se prononcer sur une demande tendant à ce que soient prises toutes mesures utiles afin de faire cesser la méconnaissance – et de garantir le respect – de l'interdiction – posée par la loi – de la vente ou de l'offre gratuite aux mineurs des produits du tabac et du vapotage, ainsi que certains ingrédients. Et ici, il considère *a contrario* que les mesures sollicitées ne conduisaient pas le juge à enjoindre à l'administration de déterminer une nouvelle politique publique. En l'occurrence, la difficulté tenant à la séparation des pouvoirs était moins prégnante puisqu'il était acquis que la loi avait posé un principe d'interdiction (not. CSP, art. L. 3512-12 et CSP, art. L. 3513-5) et qu'il revenait à l'administration, dans le cadre de son pouvoir d'application des lois, de mettre en œuvre cette interdiction et d'adopter les mesures visant à en garantir le respect. Les mesures d'ordre réglementaire sollicitées – quand bien même elles seraient nombreuses et variées – consistaient essentiellement dans le renforcement des contrôles des débitants de tabac et des sanctions qui peuvent leur être infligées, dans la publicité de ces sanctions et la sensibilisation, sur la question de la vente aux mineurs, de l'ensemble des acteurs chargés du contrôle des débitants de tabac. Le Conseil d'État considère ainsi, sans autre forme de motivation, que ces mesures « ne peuvent, contrairement à ce que soutient en défense la ministre du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles, être regardées comme tendant à ce que le juge administratif se substitue aux pouvoirs publics pour

déterminer une politique publique ». Excepté la référence implicite au fait que la question des sanctions et de la mise en œuvre de la méconnaissance de l'interdiction en cause relève du domaine du règlement, on ne trouve dans l'arrêt aucun élément permettant de définir ce qui aurait constitué, en sens inverse, une mesure de détermination d'une politique publique. Le rapporteur public évoque bien le fait qu'il existerait en réalité déjà une politique publique en la

matière, mais cette idée n'est pas explicitement reprise dans l'arrêt.

Enfin, bien qu'acceptant d'examiner le bien-fondé des demandes en cause, la haute juridiction conclut en l'espèce qu'aucune méconnaissance caractérisée des missions dont l'administration a la charge en matière de vente des produits de tabac et du vapotage aux mineurs n'est établie.

Pas d'appréciation dynamique de la légalité du refus de dresser un procès-verbal d'infraction en matière d'urbanisme GPL486s5

L'essentiel Transposant une solution déjà acquise s'agissant du refus de dresser un procès-verbal de contravention de grande voirie, le Conseil d'État précise ici que le juge apprécie la légalité d'un refus de faire dresser un procès-verbal d'infraction en application de l'article L. 480-1 du Code de l'urbanisme au regard de la situation de droit et de fait à la date à laquelle cette décision de refus est intervenue.

CE, 2-7, 2 oct. 2025, n° 503737, Lebon T

Note par
Benjamin DEFOORT

Dans un avis contentieux du 31 mars 2023, *Association de protection de la plage de Boisvinet et son environnement* (CE, 31 mars 2023, n° 470216 : JCP A 2023, 2181, chron. O. Le Bot ; JCP A 2023, 2141, note C. Roux ; GPL 18 juill. 2023, n° GPL451z0, obs. B. Defoort), le Conseil d'État avait jugé que le juge de l'excès de pouvoir devait apprécier la légalité du refus de procéder à la constatation d'une contravention de grande voirie et à la transmission du procès-verbal au tribunal administratif au regard de la situation de droit et de fait à la date à laquelle ce refus est intervenu, donnant ainsi un certain coup d'arrêt à l'extension continue, depuis l'arrêt *Association des Américains accidentels* (CE, ass., 19 juill. 2019, n° 424216, Lebon : RFDA 2019, p. 891, concl. A. Lallet), de l'appréciation dynamique de la légalité. Dans l'avis du 31 mars 2023, la solution trouvait son fondement dans le fait que l'on se trouvait à la frontière entre le contentieux de l'excès de pouvoir et le contentieux répressif des contraventions de grande voirie et dans les caractéristiques propres de ce dernier contentieux, à la fois « objectif, mécanique et automatique » [C. Roux, « objet de grande voirie et "effet utile" du REP : un grain de sable dans l'appréciation dynamique de la légalité », JCP A 2023, 2141].

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, ce sont des raisons analogues qui ont conduit le Conseil d'État à rattacher le recours contre le refus de dresser un procès-verbal d'infraction aux règles d'urbanisme à la branche classique de l'excès de pouvoir en appréciant sa légalité en fonction des circonstances de droit et de fait existant à la date de la décision attaquée (CE, 2-7, avis, 2 oct. 2025, n° 503737 : AJDA 2025, p. 1982 ; AJDA 2025, p. 2168, note P.-Y. Sagnier ; RDI 2025, p. 596, note P. Soler-Couteaux ; Dalloz actualité, 8 oct. 2025, obs. M.-C. Rouault ; Dr. adm. 2025, comm. 121, obs. A. Courrèges ; JCP A 2025, 29, note P. Gasnier ; JCP A 2025, 470, obs. L. Erstein ; JCP N 2025,

169, obs. P. Gasnier – v. aussi CE, sect., 22 juill. 1949, *Sté des automobiles Berliet, Lebon*, p. 367). En effet, en l'occurrence, l'article L. 480-1 du Code de l'urbanisme prévoit que les infractions aux règles d'urbanisme sont constatées par tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités publiques assermentés et commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'Urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent, et que le maire et tenu de faire dresser un procès-verbal transmis au parquet lorsqu'il a connaissance d'une telle infraction. Or, comme le relève le Conseil d'État, cette « obligation, qui a notamment pour objet d'informer le ministère public auquel il appartient de décider de la poursuite de l'infraction, n'est pas susceptible de s'éteindre par l'effet de l'écoulement du temps ». Par conséquent, une éventuelle régularisation entre le constat de l'infraction et la date du jugement contre la décision refusant de dresser le procès-verbal ne saurait être de nature à affecter la légalité de cette décision, puisqu'elle ne fait disparaître l'infraction que pour le passé, si bien que le ministère public conserve la possibilité de poursuivre pour mettre en œuvre une éventuelle amende. Partant, « l'effet utile de l'annulation du refus du maire de faire dresser un procès-verbal d'infraction en application de l'article L. 480-1 du Code de l'urbanisme et de procéder à la transmission d'une copie au ministère public impose que le juge de l'excès de pouvoir, saisi d'une demande d'annulation de ce refus, en apprécie la légalité au regard de la situation de droit et de fait à la date à laquelle cette décision de refus est intervenue, et non au regard de la situation de droit et de fait existant à la date de sa propre décision ».

On soulignera que la haute juridiction a prolongé cette jurisprudence, dans les semaines qui ont suivi, en statuant – bien que de manière implicite – sur le cas du refus de prendre une mise en demeure de régulariser une construction réalisée en infraction aux règles d'urbanisme, adoptée sur le fondement de l'article L. 481-1 du Code de l'urbanisme. Et le Conseil d'État a, ici encore, fait le choix d'écarter le recours à l'appréciation dynamique de la légalité (CE, 1-4, 30 déc. 2025, n°s 502194 et 507733, *Société Océane*), alors que, comme l'avait souligné le rapporteur public M. Le Coq, « l'appréciation du bien-fondé du refus de mise en demeure, en l'absence de compétence liée résultant du seul procès-verbal d'infraction, est potentiellement sensible à l'écoulement du temps et à l'évolution des circonstances » (conclusions disponibles sur ArianeWeb). On doit y voir là le signe supplémentaire d'un certain tassement de l'appréciation dynamique de la

légalité (v. en ce sens : R. Schwartz, « Mutation ou mort annoncée : quel avenir pour le recours pour excès de

pouvoir ? », RFDA 2023, p. 995 ; A. Goin, L. Cadin, « Retour vers le présent », AJDA 2024, p. 1954).

B. Le jugement

L'absence de mention dans les visas ou les motifs de la communication d'un moyen d'ordre public aux parties n'entache pas un jugement d'irrégularité GPL486s6

L'essentiel La mention de la communication d'un moyen d'ordre public dans les visas ou les motifs de la communication d'un moyen d'ordre public n'entache pas un jugement d'irrégularité dès lors qu'aucune disposition n'impose une telle formalité et qu'il est possible de voir que les parties ont effectivement été informées de ce moyen et ont pu présenter leurs observations. Il en va de même pour l'absence de mention de leurs observations dans les visas.

CE, 8-3, 17 sept. 2025, n° 497769, Lebon T

Note par
Clémence APPERT

L'article R. 741-2 du Code de justice administrative énumère un certain nombre de mentions devant obligatoirement apparaître dans les décisions rendues par les juridictions administratives, parmi lesquelles « le nom des parties, l'analyse des conclusions et mémoires ainsi que les visas des dispositions législatives ou réglementaires dont elle fait application ». En leur absence, la décision sera entachée d'irrégularité et ainsi annulée. L'arrêt rendu par le Conseil d'État le 17 septembre 2025 vient confirmer que cette liste doit être interprétée de manière stricte (CE, 17 sept. 2025, n° 497769 : AJDA, 2025, p. 1682 ; Dr. fisc. 2025, n° 48, comm. 344, note S. Humbert ; JCP A 2025, n° 26, 2300, chron. O. Le Bot ; JCP N 2025, n° 44, act. 1285, obs. L. Erstein).

En l'espèce, le requérant avait demandé au tribunal administratif la décharge de l'obligation de payer des sommes couvertes par des saisies administratives et d'ordonner la restitution de ces sommes prélevées. Le tribunal administratif avait rejeté sa demande en se fondant notamment sur un moyen d'ordre public tiré de l'irrecevabilité de certaines de ses conclusions. Le requérant s'est alors pourvu en cassation devant le Conseil d'État, le tribunal administratif ayant statué en premier et dernier ressort sur le fondement de l'article L. 811-1 du Code de justice administrative. Il soutient que le jugement serait entaché

d'irrégularité en ce que, d'une part, il ne mentionne pas la communication d'un moyen d'ordre public ; d'autre part, il ne vise pas les mémoires par lesquels il avait présenté des observations sur ce moyen.

Le Conseil d'État rejette ces deux moyens et le pourvoi du requérant dans son ensemble. Quant à l'absence de la communication du moyen d'ordre public dans les visas ou les motifs, le juge relève que la seule obligation en la matière pour le juge tient à l'information préalable des parties, ce qui n'est pas contesté en l'espèce. Aucune disposition, c'est-à-dire ni l'article R. 611-7 du Code de justice administrative qui prévoit cette obligation d'information, ni l'article R. 741-2 du Code de justice administrative sur les mentions obligatoires, « ni aucune règle générale de procédure » n'imposent cette mention. Quant à l'absence de mention des observations des parties sur la communication du moyen, elle est également écartée dès lors qu'un mémoire ultérieur reprenant le contenu de ces observations a bien été visé dans le jugement.

Le Conseil d'État s'inscrit ici dans une ligne jurisprudentielle restrictive qui « [répugne] à étendre les obligations de visa au-delà de la lettre de l'article R. 741-2 » (concl. R. Victor, disponibles sur ArianeWeb). La même solution a ainsi pu être appliquée au défaut de visa de clôture de l'instruction (CE, 20 juill. 2002, n° 235289, Élections municipales de Chailly-en-Bière) ou encore au défaut de visa d'une demande de délai supplémentaire (CE, 10 sept. 2016, n° 383781, M. P.).

En définitive, ce qui importe ici c'est que la procédure relative aux moyens d'ordre public tel que fixée par l'article R. 611-7 du Code de justice administrative soit respectée et que les parties soient prévenues de l'intention du juge de soulever un tel moyen, puissent présenter leurs observations à ce sujet et que le jugement fasse apparaître que ces observations ont été prises en compte. Même si la compréhension du jugement peut être imparfaite du fait de cette absence, le débat contradictoire ayant en l'espèce visiblement eu lieu, les garanties des parties ont été préservées.

IV. LES VOIES DE RECOURS

La contestation d'un sursis rendu sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme à l'occasion d'un appel contre le jugement définitif GPL486s7

L'essentiel Lorsqu'un appel principal est formé à l'encontre d'un jugement définitif intervenant après un jugement ayant sursis à statuer en attente d'une mesure de régularisation d'un vice entachant une autorisation d'urbanisme, l'appel incident qui conteste le jugement de sursis est recevable. Par ailleurs, il appartient au juge d'appel, saisi par l'effet dévolutif, de statuer sur les moyens écartés par le premier jugement de sursis lorsqu'il censure le motif d'annulation de l'autorisation retenu dans le second jugement.

CE, sect, 12 déc. 2025, n° 488011, Lebon

Note par
Clémence APPERT

La décision rendue en section par le Conseil d'État du 12 décembre 2025 (CE, sect., 12 déc. 2025, n° 488011 : AJDA, 2025, p. 2299, obs. E. Maupin ; JCP A 2025, 51, act. 592, obs. P. Gasnier) règle l'une des nombreuses et difficiles questions que pose l'application de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme qui permet au juge de surseoir à statuer lorsqu'il constate qu'un vice entachant une autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé. Il est ici question de l'office du juge d'appel saisi du recours contre un jugement statuant définitivement sur un permis de construire alors qu'un jugement avant dire droit ayant ordonné la régularisation précède le jugement définitif et que ce dernier n'a pas été frappé d'appel.

En l'espèce, les requérants ont d'abord intenté un recours contre un permis de construire. Le tribunal a, sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, écarté la plupart des moyens des requérants et sursis à statuer dans l'attente de la régularisation de l'un d'entre eux. Ce jugement avant dire droit n'a pas été contesté. Le permis de régularisation intervenu, le tribunal a annulé le permis initial et le permis de régularisation en se fondant sur un autre motif. La commune a donc interjeté appel du second jugement uniquement. Les requérants initiaux ont conclu à titre principal au rejet du recours mais ils ont également formé un appel incident à titre subsidiaire pour contester le rejet de leurs moyens par le premier jugement. La cour administrative d'appel rejette leur appel incident comme irrecevable considérant qu'il s'agit d'un litige distinct de l'appel principal. Elle censure ensuite le jugement du tribunal administratif et, statuant par effet dévolutif, rejette les demandes des requérants présentées à l'occasion du second jugement.

L'arrêt pose deux difficultés : d'une part, les conclusions d'appel incident présentées contre un jugement avant dire droit à l'occasion du recours intenté contre le jugement définitif soulèvent-elles un litige distinct de l'appel principal ? D'autre part, le juge d'appel doit-il se considérer comme étant saisi des moyens écartés par le jugement avant dire droit alors que l'appel principal porte sur le jugement définitif ?

Le mécanisme de l'effet dévolutif permet au Conseil d'État de commencer par répondre à la deuxième question. Il expose que le juge d'appel saisi par l'effet dévolutif « s'il censure le motif d'annulation retenu par les premiers juges dans leur jugement mettant fin à l'instance (...) [est tenu] d'examiner les autres moyens soulevés par les demandeurs de première instance, y compris ceux d'entre eux, dirigés contre le permis de construire initial, qui ont été expressément écartés par le jugement avant dire droit et alors même que ce premier jugement n'a pas fait l'objet d'appel de la part des demandeurs de première instance ». Il est possible d'y voir l'application du principe selon lequel le silence de l'intimé qui s'était satisfait de la réponse apportée ne doit pas lui porter préjudice en appel, ce qui se traduit par la transmission au juge d'appel *via* l'effet dévolutif des moyens une première fois écartés, même s'il ne les reprend pas expressément (CE, 19 nov. 2008, n° 292948, Sté Getecom). Le Conseil d'État avait par ailleurs déjà eu l'occasion de considérer que cette transmission s'appliquait aux moyens du demandeur écartés par un jugement avant dire droit alors que l'appel du défendeur portait sur un second jugement mettant définitivement fin au litige (CE, sect., 17 mars 1995, n° 141756, R.). L'arrêt du 12 décembre 2025 applique donc la jurisprudence *R.* aux jugements rendus sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme.

La même orthodoxie est appliquée par le Conseil d'État pour répondre à la deuxième question. Il expose en effet que les conclusions incidentes tendant à l'annulation du jugement avant dire droit ne soulevaient pas un litige distinct et n'auraient ainsi pas dû être rejetées pour irrecevabilité. Le Conseil d'État avait également déjà eu l'occasion d'affirmer une telle liaison (CE, 12 févr. 1990, n° 81089, Époux W.).

La motivation de la décision semble rappeler deux éléments. D'une part, si le jugement avant dire droit et le jugement définitif sont bien distincts, ils sont tout de même irrémédiablement liés. D'autre part, le silence d'une partie qui accepte une décision de justice ne doit pas lui préjudicier lorsqu'un appel est interjeté.

Extension de la suppression de l'appel pour les sursis à statuer sur une autorisation d'urbanisme délivrée en zone tendue GPL486s8

L'essentiel L'article R. 811-1-1 du Code de justice administrative qui supprime temporairement l'appel contre les recours introduit contre certaines autorisations d'urbanisme en zone tendue s'applique aux recours contre des décisions de sursis à statuer de l'autorité administrative qui sont assimilées à des décisions de refus.

CE, 1-4, 1^{er} oct. 2025, n° 498169, Lebon T

Note par
Clémence APPERT

L'arrêt *Commune de Livry-Gargan* du 1^{er} octobre 2025 (CE, 1-4, 1^{er} oct. 2025, n° 498169 : AJDA 2025, p. 1785 ; RDI 2025, p. 534, note P. Soler-Couteau ; JCP A 2025, actu. 472, obs. V. Beaujard ; Constr.-Urb. 2025, n° 10, comm. 109, note X. Couton) traite de la question de l'application de l'article R. 811-1-1 du Code de justice administrative dans sa rédaction issue du décret du 24 juin 2022. Celui-ci supprime le double degré de juridiction pour les recours contre « les permis de construire ou de démolir un bâtiment comportant plus de deux logements, les permis d'aménager un lotissement, les décisions de non-opposition à une déclaration préalable autorisant un lotissement ou les décisions portant refus de ces autorisations ou opposition à déclaration préalable » lorsque la construction est prévue dans une zone tendue.

Par une interprétation élargie de l'article R. 811-1-1 du Code de justice administrative, le Conseil d'État choisit d'étendre la compétence des tribunaux administratifs de premier et dernier ressort aux recours contre les décisions de *sursis à statuer* de l'autorité administrative. Littéralement, les décisions de sursis ne sont pas mentionnées dans l'article. Cette extension peut alors surprendre au regard de la jurisprudence de la haute juridiction qui avait pu se prononcer en faveur d'une interprétation stricte des dispositions de cet article en tant

qu'il dérogeait à l'article R. 811-1 qui prévoit le principe de l'ouverture de l'appel contre les décisions des tribunaux administratifs (CE, 16 mai 2018, n° 414777, M. F.). Ce principe d'interprétation avait d'ailleurs conduit le Conseil d'État à refuser d'appliquer l'article R. 811-1-1 aux décisions de refus en tant qu'elles n'étaient initialement pas expressément mentionnées dans cet article (CE, 8 nov. 2017, n° 409654, SAS Ranchère).

La modification de l'article par le décret n° 2022-929 du 24 juin 2022 change visiblement la donne. La mention expresse des décisions de « refus » conduit le Conseil d'État à étendre la suppression de l'appel aux décisions de sursis qui sont alors assimilées aux décisions de refus en ce qu'elles « en [empruntent] une grande partie des effets. [Elles conduisent] ainsi à ne pas faire droit immédiatement à la demande de délivrance du permis, ce qui prive temporairement de droits à construire le pétitionnaire » (concl. T. Janicot, disponibles sur ArianeWeb). Le Conseil d'État privilégie ici une lecture téléologique de l'article R. 811-1-1 du Code de justice administrative qui apparaît explicitement dans l'arrêt. Les dispositions de l'article R. 811-1-1 « ont pour objectif, dans les zones où la tension entre l'offre et la demande de logements est importante, de réduire le délai des recours contentieux afin d'accélérer la réalisation d'opérations de construction de logement ». La décision sur le permis de construire est déjà décalée par la décision de sursis elle-même, l'admission de l'appel conduirait à repousser encore l'échéance de la construction, ou de son abandon éventuel.

Bien que cette interprétation conduise à une suppression supplémentaire de l'appel, qui constitue pourtant une garantie pour les parties au procès administratif, il est vrai qu'il aurait été curieux que celles-ci bénéficient de plus d'avantages lors de recours portant sur une décision de sursis que pour des décisions statuant véritablement sur le fond de leur demande.

VII. AUTRES DÉCISIONS À SIGNALER

Jurisprudence complémentaire du Conseil d'État - contentieux administratif
et Convention européenne des droits de l'Homme (du 1^{er} juill. au 31 déc. 2025) GPL486s9

Par
Benjamin DEF00RT

Les juges	
La compétence	Le tribunal administratif de Paris est compétent pour connaître des litiges relatifs aux décisions par lesquelles le ministre de la Justice, sur le fondement des dispositions de l'article L. 224-5 du Code pénitentiaire, affecte dans un quartier de lutte contre la criminalité organisée une personne majeure détenue, dès lors qu'il s'agit du tribunal dans le ressort duquel l'autorité qui a pris la décision a son siège et non parce qu'il s'agirait d'une mesure de police : CE, 28 oct. 2025, n° 506827 , M. B., Lebon T.
L'action	
La recevabilité	Une association ayant pour objet la protection de l'environnement, des sites et des paysages, ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre d'une décision qui, au terme d'une procédure de mise en concurrence avec dialogue concurrentiel, retient une candidature pour l'exploitation d'un parc éolien : CE, 7 nov. 2025, n° 495857, Association Les gardiens du large et autres, Lebon T. La qualité de membre d'un jury ne permet pas à elle seule de disposer d'un intérêt pour agir contre une de ses délibérations : CE, 26 sept. 2025, n° 488401, Syndicat Avenir Secours et M. B., Lebon T.
La décision juridictionnelle	
L'office du juge	Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle limité à l'erreur manifeste sur les paramètres permettant de déterminer le montant d'une redevance domaniale : CE, 26 sept. 2025, n° 500350, Association des bateaux de Levallois et autre, Lebon T. Le juge ne peut, sans méconnaître son office et le principe du caractère contradictoire de la procédure, se fonder sur des éléments issus de l'application « Google Earth » dont il a pris connaissance de sa propre initiative et sans les avoir communiqués aux parties : CE, 30 déc. 2025, n° 500942, Société Groupe A et A Novelis, Lebon T. La méconnaissance des dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement et de l'article L. 123-19-1 du Code de l'environnement relatives à la participation du public ne peut utilement être invoquée à l'encontre du refus de prendre une mesure réglementaire : CE, 19 nov. 2025, n° 488772, Association française d'étude et de protection des poissons, Lebon T.

Le jugement	Un magistrat peut, sans méconnaître le principe d'impartialité, présider la commission départementale des impôts saisie d'un désaccord opposant une société à l'administration fiscale, puis participer au jugement d'un litige concernant l'associé de cette société au titre d'impositions différentes : CE, 26 sept. 2025, n° 492877 , M. B., Lebon T.
	Un pharmacien poursuivi devant la chambre de discipline du Conseil national de l'ordre des pharmaciens (CNOP) peut légitimement douter de l'impartialité d'un membre de la formation de jugement qui avait déjà pris parti sur la qualification juridique des faits soumis à cette juridiction à l'occasion de la délibération par laquelle le CNOP a refusé son inscription au tableau de l'ordre : CE, 30 sept. 2025, n° 488357 , M ^{me} C., Lebon T.
	Lorsqu'après un premier jugement prononçant un sursis à statuer en vue de la régularisation d'une autorisation d'urbanisme, en application de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, le jugement qui clôt l'instance rejette la requête, la circonstance que ce jugement devienne définitif ne prive pas d'objet le recours formé par le bénéficiaire ou l'auteur de l'autorisation d'urbanisme à l'encontre du premier jugement : CE, 16 oct. 2025, n° 489357 , Commune de Marseille et autres, Lebon T.
	En revanche, le recours formé par le bénéficiaire ou l'auteur d'une autorisation d'urbanisme à l'encontre d'un premier jugement prononçant un sursis à statuer en vue de la régularisation de cette autorisation devient sans objet lorsque le jugement qui clôt l'instance annule cette autorisation et devient définitif : CE, 16 oct. 2025, n° 497213 , Société Cours Saint-Louis, Lebon T.
Les référés	
Référé-suspension	La demande de suspension d'une décision de mise à la retraite pour invalidité avec droit à jouissance immédiate d'une pension ne bénéficie pas d'une présomption d'urgence en référé-suspension : CE, 17 déc. 2025, n° 507783 , M ^{me} A., Lebon T.
Les exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme	
	L'impossibilité pour un requérant exerçant la profession d'avocat de se représenter lui-même ne méconnaît pas les stipulations de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales : CE, 6-5, 10 nov. 2025, n° 497432 , M. C., Lebon T.