



L'ÉDITO DE LA NEWSLETTER

L'État stratège : une figure qui nous manque ?

Pierre LEVALLOIS, Maître de conférences à l'Université de Clermont Auvergne

Du Léviathan à l'Hydre de Lerne ? On ne compte plus les qualificatifs dont on affuble l'État en droit administratif : État actionnaire, État régulateur, État entrepreneur, État brancardier, État propriétaire, État pilote, *start up nation*... Extirpée de la carcasse fumante de l'État providence, la (vieux) figure de l'État stratège promettait, il y a presque quarante ans (déjà), d'inscrire l'État dans l'ère de la post-modernité. Leste, agile, flexible et prévoyant, l'État stratège devait notamment supplanter une planification caduque, lourde, et jugée résolument incompatible avec une économie de marché désormais plus volontiers « concurrentielle » que « sociale ». Auparavant antinomiques (l'une devant se substituer à l'autre), la stratégie et le plan – contre toute attente et pour des raisons variables – sont désormais unis dans le creuset des politiques publiques de demain. Le Conseil d'État y veillera, lui qui consacre son étude annuelle 2025 à « L'État stratège : penser le temps long dans les politiques publiques ». Or, si l'on comprend sans difficulté cet amalgame baroque entre la stratégie et le plan, l'on peut néanmoins questionner sa pertinence. La compréhension d'abord : la dialectique de la crise dans laquelle sont enfermées les démocraties libérales exige effectivement que s'impose une vision prospective de long terme. C'est vrai tant en ce qui concerne la crise des finances publiques, qui obère les capacités de demain, qu'à propos de la crise climatique, qui condamne tout lendemain. C'est vrai, sans doute aussi, de la crise démocratique, parce que la maladie de la violence et le culte de l'autoritarisme se propagent dangereusement. Les interrogations, ensuite. Car le principe démocratique lui-même s'accommode assez mal du temps long : certes, les lois de planification se multiplient, mais n'est-il pas déraisonnable (voire démocratiquement délicat) de cristalliser des politiques publiques pour des dizaines d'années ? Qui avait prévu, en 2004 lors de l'ouverture de son capital, la « renationalisation » d'EDF en 2024 ? L'État n'avait-il pas décidé de vendre le Groupe ADP en 2019, et prévu de retrouver le contrôle des infrastructures aéroportuaires soixante-dix ans plus tard ? Le Conseil d'État avait alors souri de ce « prévisionnisme » aventureux dans son avis sur la Loi Pacte ; un an plus tard, l'interruption brutale du trafic aérien par la crise du Covid devait repousser toute perspective de privatisation aux calendes... Ces exemples témoignent de la difficulté de la tâche qui attend l'État stratège. Certes, « gouverner, c'est prévoir ». Mais dans un contexte aussi volatile que le nôtre, que faire lorsque toutes les prévisions sont déjouées ? Le bon stratège n'est-il pas aussi celui qui, mieux que les autres, s'adapte à l'imprévu ? L'État réactif, nouvelle figure pour 2026 ?

L'ACTUALITE DU MOIS

La fin de la jurisprudence *Deville* ?

CE, Avis, 11 avril 2025, Société AEI Promotion, n°498803

« La responsabilité de déposer une demande portant sur un projet conforme à la réglementation pèse d'abord et avant tout sur le pétitionnaire » (P. SOLER-COUTEAUX, « L'autorité administrative ne peut refuser une autorisation d'urbanisme en raison de l'existence d'un risque qu'en l'absence de prescriptions adéquates qui en auraient permis la délivrance », *RDI* 2019, p. 475). Tel est désormais le *leit motiv* du Conseil d'État qui – à la lecture du fichage de son avis contentieux – semble revenir sur sa jurisprudence *Deville* (CE, 26 juin 2019, n°412429) en affirmant que l'autorité administrative compétente n'est jamais tenue de délivrer un permis de construire sous prescriptions spéciales. Un avis à la portée considérable pour les praticiens du droit qu'il convient de décortiquer en plusieurs temps.

Dans un premier temps, le Conseil d'État rappelle le principe selon lequel un permis de construire ne peut être délivré que si le projet est conforme aux règles d'urbanisme (art. L. 421-6 du code de l'urbanisme) avant de reprendre

sa jurisprudence antérieure relative à la modification d'un projet par le pétitionnaire durant l'instruction (CE, 1^{er} déc. 2023, *Commune de Gorbio*, n°448905). Notons qu'une telle reprise apparaît toutefois superflue au regard de la question posée qui porte sur l'obligation pour l'administration d'assortir son refus de permis de construire de prescriptions nécessaires pour garantir la conformité du projet aux règles d'urbanisme susmentionnées.

Ce n'est que dans un second temps que le Conseil d'État va y répondre en soulignant que « l'autorité administrative compétente dispose, sans jamais y être tenue, de la faculté d'accorder le permis de construire ou ne pas s'opposer à la déclaration préalable en assortissant sa décision de prescriptions spéciales [...] ». Dès lors, la possibilité pour l'administration d'assortir sa décision de refus de prescriptions spéciales n'a aucune incidence sur la légalité de cette dernière – **Cassandra GAVEN-JOLIMAY**.

Au sommaire de ce numéro

• Droit administratif des biens	p. 2
• Répression administrative	p. 2
• Droit des étrangers	p. 2
• Droit de l'environnement	p. 3
• Droit de la CEDH	p. 4
• Contentieux administratif	p. 4

Droit administratif des biens

Biens sans maître : tarder, c'est céder !

Cass., 3^e civ., 27 mars 2025, n° 23-17.940.

L'horloge tourne en matière successorale... Constituent des biens sans maître au sens du 1^o de l'article L. 1123-1 du code général de la propriété des personnes publiques, les biens – autres que ceux relevant de

l'article L. 1122-1 du même code – qui font partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans sans qu'aucun héritier ne se soit « présenté ». Mais que recouvre exactement cette notion de « présentation » au sens dudit article ? Par un raisonnement à la fois concis et clair, la troisième chambre civile de la Cour de cassation estime que seul l'héritier qui se manifeste – de manière expresse ou tacite – dans un délai de trente ans suivant le décès du propriétaire d'un immeuble peut en réclamer la transmission successorale, et ainsi faire obstacle à l'appropriation publique. À défaut, l'appropriation publique du bien fondée sur l'article 713 du Code civil ne peut être utilement contestée. – **Cassandra GAVEN-JOLIMAY.**

Répression administrative

Encore des précisions sur le droit de se taire

CE, 18 avril 2025, Société Criteo, n°482872

Depuis son extension par le Conseil constitutionnel « à toute sanction ayant le caractère d'une punition » (CC, 8 dec. 2023, *M. Renaud N*, n° 2023-1074 QPC), le droit de se taire ne cesse de voir son champ d'application et son régime précisés par les juges des deux ailes du Palais-Royal. La présente affaire est l'occasion pour le Conseil d'État de confirmer, d'une part, que ce droit s'applique aux sanctions administratives prononcées par les autorités de régulation et d'autre part, que la notification de ce dernier ne s'impose (en principe) qu'à compter de l'ouverture de la procédure de sanction et non durant les phases d'enquêtes menées en amont.

En l'espèce, à l'occasion d'un recours contre une sanction infligée par la CNIL, la société Criteo se prévalait de l'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 19 de la loi du 6 janvier 1978 (n° 78-17) fixant l'étendue et les modalités des pouvoirs d'enquête de la CNIL. Elle estimait que faute de prévoir l'obligation pour les agents de la Commission d'informer les personnes interrogées du droit qu'elles disposent de garder le silence, ces dispositions étaient contraires à l'article 9 de la DDHC.

Pour refuser de transmettre au Conseil constitutionnel la QPC présentée par la société requérante, le Conseil d'État estime que le droit de se taire ne trouve pas à s'appliquer lors de la phase d'enquête prévue par les dispositions litigieuses ; phase n'ayant pas pour objet le recueil des explications d'une personne sur des faits pour lesquels elle pourrait (éventuellement) être mise en cause dans le cadre d'une future procédure de sanction.

Cette position est contestable, du moins en apparence, en ce qu'il est délicat de démontrer que les paroles tenues lors de la phase d'enquête en méconnaissance de l'obligation de notification du droit de se taire – ayant potentiellement contribué à la décision d'engager la procédure de sanction – n'aient aucune influence sur le choix de la sanction finale. Cette position s'inscrit toutefois dans la lignée de celle adoptée par le Conseil constitutionnel quant à l'application du droit de se taire à la procédure de sanction devant l'AMF (v. CC, 21 mars 2025, *Association des avocats pénalistes*, n°2025-1128 QPC) et de celle retenue par le Conseil d'État lui-même s'agissant de l'application de ce même droit en matière de sanction disciplinaire (v. CE, sect., 19 déc. 2024, *M. O...*, n°490157). – **Cathy-Anne RHETY.**

Droit des étrangers

Le principe d'égalité des parents dans l'exercice de l'autorité parentale relève de la conception française de l'ordre public international

CE, 24 avril 2025, B... A..., n°490561

Si en principe – et hormis les cas où ils impliquent des actes d'exécution matérielle sur des biens ou de coercition sur des personnes – les jugements relatifs à l'état et à la capacité des personnes rendus par un tribunal étranger produisent leurs effets en France indépendamment de toute déclaration d'exequatur, il en va différemment lorsqu'il apparaît que le jugement étranger est entaché de fraude ou est contraire à la « *conception française de l'ordre public international* » (v. CE, 24 nov. 2006, *Bellounis*, n°275527). Par la présente décision, le Conseil d'État vient compléter la liste des principes relevant de cette « *conception française de l'ordre public international* ». En effet, ce dernier affirme qu'en fait partie le principe d'égalité des parents dans l'exercice de l'autorité parentale. – **Cathy-Anne RHETY.**

2861 jours et 40 millions d'euros plus tard

CE, 25 avril 2025, *Les amis de la Terre*, n°428409

Par une décision très attendue, le Conseil d'État vient de mettre un terme à un contentieux déjà emblématique en droit de l'environnement. Huit ans après avoir enjoint à l'État de prendre les mesures nécessaires pour respecter les valeurs limites de concentration de dioxyde d'azote et de particules fines fixées par la directive européenne 2008/50/CE (CE 12 juillet 2017, n° 394254) et cinq ans après avoir prononcé une astreinte record de 10 millions d'euros par semestre de retard (CE, 10 juillet 2020, n°428409), les juges ont estimé que la décision pouvait désormais être regardée comme pleinement exécutée et ont ainsi refusé de procéder à une nouvelle liquidation de l'astreinte pour la période postérieure à juillet 2023.

Pour mémoire, en 2017, le Conseil d'État avait assorti sa décision d'une injonction de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soient élaborés et mis en œuvre des plans relatifs à la qualité de l'air permettant de ramener, dans les treize zones urbaines concernées, les concentrations sous les valeurs limites « *dans le délai le plus court possible* ». Face à l'inertie de l'État, il avait prononcé une astreinte inédite de 10 millions d'euros par semestre de retard, traduisant la volonté du juge de faire respecter cette « obligation d'action efficace », découlant des articles L. 222-4 et L. 222-5 du code de l'environnement (A. VAN LANG, « Protection de la qualité de l'air : de la transformation d'un droit gazeux en droit solide », *RFDA* 2017). Depuis, l'État a été condamné à verser 40 millions d'euros au total à différentes personnes morales de droit public ou privé à but non lucratif, impliquées dans des missions en lien avec l'objet du litige.

Comme dans ses précédentes décisions, le juge de l'exécution structure ici son raisonnement en deux temps. Il évalue d'abord l'évolution des concentrations en polluants dans les zones concernées (en l'espèce, seules les situations de dépassement des seuils de concentration en dioxyde d'azote des villes de Paris et Lyon restaient en litige) en s'appuyant sur les données disponibles. En cas de dépassements persistants ou si la baisse observée ne présente pas un caractère structurel, il examine ensuite si les mesures prises depuis sa précédente décision sont de nature à permettre un respect effectif des valeurs limites dans les meilleurs délais ou à consolider durablement la situation pour les zones présentant des taux se trouvant à un niveau proche de ces valeurs.

Ainsi, après avoir constaté des dépassements ponctuels à Paris et une amélioration encore fragile à Lyon, le Conseil d'État a estimé que les mesures adoptées et mises en œuvre depuis l'intervention de sa décision du 24 novembre 2023 – lesquelles présentent un « *caractère suffisamment précis et crédible* » - permettent d'envisager que le respect des valeurs limites se poursuivra à Lyon et sera « *atteint à brève échéance* » à Paris.

Si cette solution a pu surprendre certains observateurs, elle s'inscrit pourtant dans la logique de l'injonction prononcée qui n'imposait en aucun cas une obligation de résultat quant à l'atteinte des valeurs limites. Ainsi, en appréciant la crédibilité des différentes mesures adoptées et mises en œuvre et en appréciant leurs effets et incidences, (adoption du PPA4 d'Île-de-France en janvier 2025, extension de la ZFE-m lyonnaise aux voies rapides, interdiction des Crit'Air 3 à Paris et à Lyon en janvier 2025, réduction de la vitesse sur le périphérique, etc.), le juge a pu considérer que l'État a désormais mis en place un cadre d'action suffisamment robuste pour satisfaire à l'injonction.

En 2020, le Conseil d'État avait pourtant estimé que l'horizon 2025 pour revenir en deçà des valeurs limites de concentration ne pouvait, faute de justification suffisante du gouvernement, être regardé comme permettant de se conformer à l'exigence tenant à ce que la période de dépassement soit la plus courte possible.

En définitive, cette saga contentieuse, marquée par une juridictionnalisation assez inédite de l'action publique environnementale, interroge quant à l'efficacité réelle de l'astreinte. Si cette dernière a très certainement permis d'exercer une pression continue sur les autorités publiques et de stimuler l'adoption et la mise en œuvre de mesures correctrices, la durée particulièrement longue de la procédure – 2861 jours précisément – soulève quelques doutes quant à la capacité du juge administratif à assurer, dans un délai réellement contraint, le respect effectif des normes environnementales. – **Clémence BALLAY-PETIZON.**

Droit de la CEDH

Une justice hors de propos

CEDH, 24 avril 2025, *L. et autres c. France*, n° 46949/21, 24939/22, 39759/22

Dans l'arrêt *L c. France*, la Cour EDH condamne la France pour ne pas avoir assuré une protection effective contre les violences sexuelles subies par des mineures, en méconnaissance des articles 3, 8 et 14 de la Convention. Elle souligne l'insuffisance du cadre juridique applicable à l'époque, notamment l'absence de définition claire du « consentement », et rappelle que « toute approche rigide » dans la répression des infractions sexuelles — telle que l'exigence systématique d'une résistance physique — est susceptible de conduire à l'impunité des auteurs (§195).

Les autorités d'enquête et les juridictions nationales ont omis de prendre en compte la vulnérabilité inhérente à l'âge des requérantes ainsi que les circonstances spécifiques de chaque affaire dans l'évaluation de leur capacité à consentir, elle relève à l'égard de l'un des cas que « le raisonnement suivi par la cour d'appel est entaché de graves défaillances ». La Cour insiste également sur l'obligation de rendre une justice dépourvue de stéréotypes sexistes (§200), ainsi, une requérante âgée de 13 ans à l'époque des faits est jugée exposée à une « victimisation secondaire ». Les questions des enquêteurs mais aussi les propos de la chambre d'instruction étant jugés caricaturaux et péjoratifs, évoquant le « succès habituel auprès de la gent féminine [des sapeurs-pompiers] » et le « comportement parfois débridé » des jeunes filles à leur égard, qui ne les auraient pas « incités à la réflexion ». La Cour conclut que « ces motifs visaient à exonérer les auteurs des faits dénoncés de leur responsabilité », les termes employés étant dès lors « parfaitement hors de propos » (§228). – **Philomène CALVEZ**.

Contentieux administratif

Effet utile et accès aux archives publiques

CE, 5 mai 2025, *M.B.*, n°476415

L'accès aux documents administratifs est souvent un long chemin du combattant. C'est celui sur lequel s'est engagé M.B., qui cherche à obtenir la communication de documents d'archives de la police française de Shanghai dans le but de réaliser un documentaire. Après avoir essuyé un refus du centre des archives diplomatiques de Nantes dans lequel les documents sont conservés, et un refus de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères à la suite d'un avis pourtant favorable de la CADA, le requérant forme un recours devant la juridiction administrative, pour tenter de faire annuler la décision implicite de rejet née de cet avis.

Au-delà des aspects concernant l'accès aux documents administratifs, cette décision est un exemple supplémentaire de mise en œuvre d'une appréciation dynamique de la légalité par les juges du Palais-Royal. Le Conseil d'État réitère sa jurisprudence classique en matière de communication de documents d'archives (CE, Ass., 12 juin 2020, 422327) : « eu égard à la nature des droits en cause et à la nécessité de prendre en compte l'écoulement du temps et l'évolution des circonstances de droit et de fait afin de conférer un effet pleinement utile à son intervention », le juge de l'excès de pouvoir se place à la date à laquelle il statue.

L'administration n'établissant pas suffisamment d'éléments prouvant la charge disproportionnée pesant sur elle, et l'intérêt à obtenir communication des documents du demandeur pourtant jugé légitime par la juridiction, le jugement de première instance est annulé, et l'affaire est renvoyée devant le tribunal administratif de Paris. – **Nedjma KONTOUKAS**.

À NOTER

- Colloque annuel du MDPA « Un an de droit public » – Mardi 19 juin 2025 – Faculté de droit et de science politique de Montpellier, bâtiment 1, amphithéâtre C.