

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Cour administrative d'appel de Paris
N° 26PA03540

Lecture du vendredi 18 septembre 2026

4ème chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Les éditeurs d'éducation a demandé au tribunal administratif de Montreuil d'annuler la décision implicite par laquelle la région Ile-de-France a rejeté sa demande, formée par un courrier du 29 février 2024, de retirer ou, à défaut, d'abroger la décision de procéder à l'édition de manuels scolaires « territoriaux » / « libres » et à leur mise à disposition sur la plate-forme numérique dénommée « Pearltrees » et, à défaut d'acte formalisé, la ou les décisions qui sont révélées par ces pratiques, d'annuler la décision implicite par laquelle la région Ile-de-France a rejeté sa demande, formée par un courrier du 29 février 2024, de mettre fin immédiatement à l'édition de manuels scolaires « territoriaux » / « libres » ainsi qu'à leur mise à disposition sur la plate-forme numérique dénommée « Pearltrees » et de retirer ces manuels de cette plate-forme, d'annuler la décision du 22 mai 2024 de la région Ile-de-France rejetant les demandes formées par le courrier du 29 février 2024 et enfin, d'annuler les décisions, révélées par la mise à disposition de manuels scolaires « territoriaux » / « libres » sur ladite plate-forme, par lesquelles la région Ile-de-France a décidé d'éditer de tels manuels scolaires et de les mettre à disposition sur cette plate-forme.

Par un jugement n° 2407354 du 26 mai 2026, le tribunal administratif de Montreuil a annulé les décisions révélées par la mise à disposition de manuels scolaires « territoriaux » / « libres » sur la plate-forme numérique dénommée « Pearltrees », par lesquelles la région Ile-de-France a décidé d'éditer de tels manuels scolaires et de les mettre à disposition sur cette plate-forme, ensemble la décision du 22 mai 2024 de la région Ile-de-France, en précisant que cette annulation ne prendrait effet que le 30 septembre 2026, a enjoint à la région Ile-de-France de cesser l'édition des manuels scolaires « territoriaux » / « libres » et de les faire retirer de la plate-forme numérique dénommée « Pearltrees » au 30 septembre 2026 et a mis à la charge de la région Ile-de-France la somme de 1 500 euros à verser à l'association Les éditeurs d'éducation au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la Cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 15 juin et le 19 août 2026, le mémoire enregistré le 31 août 2026 n'ayant pas été communiqué, la région Ile-de-France, représentée par Me Aderno, demande à la Cour de prononcer le sursis à exécution du jugement du tribunal administratif de Montreuil ayant annulé ses décisions et décidé que la prise d'effet de cette annulation serait différée au 30 septembre 2026, sur le fondement des articles R. 811-15 et R. 811-17 du code de justice administrative.

Elle soutient que les premiers juges ont fait une application erronée de la jurisprudence AC !, faute de prendre en compte le fait qu'elle ne disposait d'aucune solution technique et juridique pour exécuter le jugement à la date du 30 septembre 2026.

Elle soutient en outre que les deux conditions fixées par l'article R. 811-17 du code de justice administrative sont

réunies :

Tout d'abord, l'exécution du jugement contesté est susceptible d'entraîner des conséquences difficilement réparables pour les lycéens, leurs enseignants et la région Ile-de-France elle-même, en privant les plus de 250 000 élèves inscrits dans les lycées d'Ile-de-France du bénéfice des outils pédagogiques actuellement mis à leur disposition, pour l'année scolaire 2026-2027, en privant par ailleurs les enseignants d'un volume considérable de contenus pédagogiques et enfin en obligeant la région Ile-de-France à engager, si elle était dans la capacité de le faire d'ici le 30 septembre 2026, ce qui n'est pas le cas, une dépense budgétaire de près de 40 millions d'euros pour acheter des manuels d'éditeurs et à lancer une nouvelle procédure de consultation et la conclusion d'un nouveau marché public qui l'engagerait pour des années même si le jugement était finalement annulé ;

Ensuite en ce qui concerne les moyens sérieux de nature à emporter l'annulation du jugement attaqué :

- elle est fondée à se prévaloir de la jurisprudence « Unipain » (CE, 29 avril 1970, n°77935) ; la conception et la mise à disposition des manuels scolaires aux lycéens de la région Ile-de-France participent directement à la satisfaction des besoins découlant du service public de l'enseignement auquel la région est légalement appelée à concourir aux côtés de l'État ;

- ce faisant, la région ne porte pas atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie dans l'édiction des décisions litigieuses ; il existe, à tout le moins, un intérêt public suffisant à ce que la région participe au développement de ressources pédagogiques innovantes destinées aux lycéens franciliens et, en tout état de cause, la carence de l'initiative privée était, en l'espèce, caractérisée à la date des décisions litigieuses.

Elle soutient que les deux conditions cumulatives fixées par l'article R. 811-15 du code de justice administrative sont également réunies :

En ce qui concerne les moyens sérieux de nature à emporter l'annulation du jugement contesté :

- elle est fondée à se prévaloir de la jurisprudence « Unipain » (CE, 29 avril 1970, n°77935) ; la conception et la mise à disposition des manuels scolaires aux lycéens de la région Ile-de-France participent directement à la satisfaction des besoins découlant du service public de l'enseignement auquel la région est légalement appelée à concourir aux côtés de l'État ;

- ce faisant, la région ne porte pas atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie dans l'édiction des décisions litigieuses ; il existe, à tout le moins, un intérêt public suffisant à ce que la région participe au développement de ressources pédagogiques innovantes destinées aux lycéens franciliens et, en tout état de cause, la carence de l'initiative privée était, en l'espèce, caractérisée à la date des décisions litigieuses.

En ce qui concerne les moyens sérieux de nature à emporter la réformation du jugement attaqué :

- la région était compétente pour adopter les décisions en litige selon les alinéas 2 et 3 de l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales ;
- l'intervention de la région sur le marché ne porte pas atteinte au principe de la libre concurrence ;
- elle n'a pas méconnu le principe de neutralité du service public de l'enseignement ;
- elle n'a pas porté atteinte à la liberté pédagogique en participant à l'élaboration des manuels et à l'organisation du dispositif.

Par une intervention enregistrée le 2 juillet 2026, le ministre de l'éducation nationale demande à la cour de faire droit aux conclusions de la requête de la région Ile-de-France tendant à ce que soit ordonné le sursis à exécution du jugement du 26 mai 2026 du tribunal administratif de Montreuil.

Il fait valoir qu'il est recevable à intervenir au soutien des écritures de la région Ile-de-France eu égard à l'objet de la convention de partenariat conclue entre la région Ile-de-France et la région académique d'Ile-de-France

dans le cadre de l'exercice de leur mission du service public d'éducation. Par ailleurs, il fait valoir que l'exécution du jugement conduirait à interrompre en cours d'année scolaire le dispositif pédagogique mis en place et porterait alors une atteinte excessive à la continuité du service public de l'éducation.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 3 et 28 août 2026 l'association Les éditeurs d'éducation représentée par Me Glaser et Ruocco-Nardo conclut au rejet de la requête, au rejet de l'ensemble des demandes du ministre de l'Education nationale et à ce que soit mise à la charge de la région Ile-de-France la somme de 8 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la demande de sursis fondée sur l'article R. 811-17 du code de justice administrative doit être rejetée dès lors que l'exécution du jugement du 26 mai 2026 n'entraînera pas des conséquences difficilement réparables dès lors que le jugement de première instance a différé dans le temps les effets de son annulation au 30 septembre 2026 pour ne pas perturber l'année scolaire 2026-2027 et afin de préserver la sérénité de la fin des épreuves écrites de remplacement pour le baccalauréat général et technologique, le baccalauréat professionnel et le certificat d'aptitude professionnelle qui auront lieu, au plus tard, courant septembre 2026 ; en outre il existe une solution de remplacement permettant de pallier les effets de l'acte annulé puisqu'il existe une offre abondante de manuels scolaires privés numériques, dans toutes les matières principales et annexes, au format granulaire Pearltrees, que la région Ile-de-France peut payer au titre du lot 2 de son marché conclu en août 2023 pour 4 ans ;
- ce seul constat suffit pour considérer que les conditions de l'article R. 811-17 du code de justice administrative, qui sont cumulatives, ne sont pas remplies.

En tout état de cause les moyens invoqués dans la requête en sursis sont dépourvus de tout caractère sérieux :

- la jurisprudence « Unipain » n'est pas applicable en l'espèce dès lors que la région ne répond aucunement à des besoins propres qui résultent des missions qui lui sont confiées par le code général des collectivités territoriales (CGCT) ; aucun texte ne donne à la région une compétence pour éditer des manuels scolaires, alors que les régions ne disposent que de compétences d'attribution énumérées par la loi en vertu de l'article L. 4221-1 du CGCT ; si cet article attribue aux régions une compétence générale, facultative, afin de « promouvoir » le « soutien aux politiques d'éducation », les travaux préparatoires de la loi NOTRE montrent que le législateur a seulement entendu maintenir la capacité des régions à financer des manuels scolaires à l'occasion de la suppression de la clause générale de compétence, sans lui donner compétence pour produire de tels manuels ; enfin la région ne peut non plus soutenir que le troisième alinéa de l'article L. 4221-1 du CGCT l'habilitait à compléter l'action menée par l'État, pour en déduire que son activité d'édition répondrait alors aux besoins « propres » résultant de cette action, ces dispositions ne l'autorisant à le faire que « dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'État, les communes, les départements et les régions », alors que le service public de l'enseignement relève d'une mission incombant uniquement à l'Etat ;

- l'intervention de la région dans le marché de l'édition scolaire n'a jamais été justifiée par un intérêt public.

Elle soutient en outre que :

- la demande de sursis, fondée sur l'article R. 811-15 du code de justice administrative doit également être rejetée car les moyens invoqués par la région dans sa requête ne sont pas sérieux et ne justifient pas, outre l'annulation du jugement attaqué, le rejet au fond des conclusions à fin d'annulation de l'association LEE ;
- son moyen tiré de la violation de la liberté du commerce et de l'industrie invoqué en première instance est

fondé ;

- l'activité d'édition en cause viole le principe de libre et égale concurrence ; cette violation résulte directement de la gratuité des manuels « libres » car dès lors que la région produit ces manuels au lieu de les acheter, elle supporte nécessairement des coûts, mais elle ne tire ensuite aucun revenu de ces manuels puisqu'elle les fournit gratuitement aux lycées. Un éditeur privé doit, lui, nécessairement vendre les manuels qu'il produit, sauf à faire faillite ; en outre la région intervient en qualité d'arbitre prescripteur et compétiteur sur le marché de l'édition scolaire ;

- les décisions de la région sont entachées d'incompétence ; d'abord, la région ne dispose d'aucune compétence pour éditer des manuels scolaires, au titre de l'article L. 4221-1 du CGCT, que ce soit sur le fondement du deuxième alinéa consacré au « soutien des politiques d'éducation » ou du troisième prévoyant l'engagement « des actions complémentaires » de celles de l'État. La condition de l'existence d'une compétence régionale précédant même celle de l'intérêt public local ; en outre les décisions attaquées, révélées par les pratiques d'édition de la région et la mise à disposition de manuels « libres » sur la plateforme Pearltrees, n'ont pas été adoptées par le conseil régional - assemblée délibérante - alors qu'en toutes hypothèses, seul ce dernier aurait dû adopter un acte motivé en ce sens en application de l'article L. 4221-1 du CGCT ;

- l'activité d'édition de la région Ile-de-France qui multiplie les manuels « libres » et se conjugue à la réduction du subventionnement des manuels des éditeurs privés est de nature à entraîner, à terme, l'éviction pure et simple des éditeurs privés du marché considéré, et, partant, une limitation parallèle du libre choix des manuels pédagogiques par les enseignants, entraînant nécessairement une réduction de la diversité du contenu offert aux enseignants et, partant, une violation de la liberté pédagogique.

Par une requête n° 26PA03539 la région Ile-de-France demande à la cour d'annuler le jugement n° 2407354 du tribunal administratif de Montreuil du 26 mai 2026, à défaut de réformer le jugement attaqué en reportant l'effet de l'annulation qu'il prononce au 1er septembre 2027, de rejeter en tout point la demande introduite par l'association Les éditeurs d'éducation devant le tribunal administratif de Montreuil et de mettre à la charge de cette association la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par une ordonnance du 28 août 2026, la clôture de l'instruction a été fixée, en dernier lieu, à trois jours francs avant l'audience soit le lundi 31 août 2026 à minuit.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'éducation ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Doumergue,
- les conclusions de Mme Saint-Macary, rapporteure publique,
- les observations Me Humbert, représentant la région Ile-de-France,
- et les observations de Me Glaser, représentant l'association Les éditeurs d'éducation.

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier, notamment du document, intitulé « Présentation de la politique de ressources numériques éducatives », établi le 7 juin 2023 par la région Ile-de-France, que cette dernière a décidé, à

compter de la rentrée scolaire 2022-2023, de proposer aux différents lycées de la région francilienne des ressources numériques transversales, en particulier sous la forme de manuels scolaires numériques dits « territoriaux » ou « libres », pour l'enseignement des sciences économiques et sociales dispensé dans les classes de première et de terminale, mis à disposition sur la plate-forme numérique collaborative dénommée « Pearltrees ». Cette offre de ressources numériques a été complétée, au titre de l'année scolaire 2023-2024, par la mise à disposition sur cette plate-forme, de nouveaux manuels scolaires dans diverses autres matières telles, notamment, que le français pour les classes de seconde, les mathématiques pour les classes de première générale, la philosophie pour les classes de terminale professionnelle et l'histoire-géographie pour les classes de seconde générale et technologique. Par une lettre du 29 février 2024, l'association Les éditeurs d'éducation, qui regroupe des sociétés et maisons d'édition ayant une activité d'édition d'éducation, a demandé à la région Ile-de-France, d'une part, de mettre fin immédiatement à l'édition de manuels scolaires « territoriaux » / « libres » ainsi qu'à leur mise à disposition sur la plate-forme numérique collaborative dénommée « Pearltrees » et de retirer les manuels « territoriaux » / « libres » qui se trouvent sur cette plate-forme, d'autre part, de retirer, ou à défaut, d'abroger ses décisions de procéder à l'édition de manuels scolaires « territoriaux » / « libres » et à leur mise à disposition sur la plate-forme numérique et, à défaut d'acte formalisé, la ou les décisions qui sont révélées par ces pratiques. Ces demandes ont été rejetées par la région Ile-de-France par une décision expresse du 22 mai 2024 qui s'est substituée à la décision de refus implicite née du silence gardé sur ces demandes.

2. Par un jugement n° 2407354 du 26 mai 2026, le tribunal administratif de Montreuil a annulé les décisions révélées par la mise à disposition de manuels scolaires « territoriaux » / « libres » sur la plate-forme numérique dénommée « Pearltrees », par lesquelles la région Ile-de-France a décidé d'éditer de tels manuels scolaires et de les mettre à disposition sur cette plate-forme, ensemble la décision du 22 mai 2024 de la région Ile-de-France, en précisant que cette annulation ne prenait effet qu'à compter du 30 septembre 2026, a enjoint à la région Ile-de-France de cesser l'édition des manuels scolaires « territoriaux » / « libres » et de les faire retirer de la plate-forme numérique dénommée « Pearltrees » au 30 septembre 2026 et a mis à la charge de la région Ile-de-France le versement à l'association Les éditeurs d'éducation de la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Dans la requête n°26PA03540 susvisée, la région Ile-de-France demande à la Cour de prononcer le sursis à exécution du jugement du tribunal administratif de Montreuil ayant annulé ses décisions et décidé que la prise d'effet de cette annulation serait différée au 30 septembre 2026, sur le fondement des articles R. 811-15 et R. 811-17 du code de justice administrative. Sur l'intervention du ministre de l'éducation nationale :

3. Le ministre de l'éducation nationale justifie, eu égard à la nature et à l'objet du litige, d'un intérêt suffisant au maintien des décisions attaquées. Par suite, son intervention en au soutien des conclusions présentées par la région Ile-de-France doit être admise.

Sur les conclusions à fin de sursis à exécution du jugement attaqué :

4. Aux termes de l'article R. 811-15 du code de justice administrative : « Lorsqu'il est fait appel d'un jugement de tribunal administratif prononçant l'annulation d'une décision administrative, la juridiction d'appel peut à la demande de l'appelant, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement si les moyens invoqués par l'appelant paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation ou la réformation du jugement attaqué, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par ce jugement. » Aux termes de l'article R. 811-17 du code de justice administrative : « Dans les autres cas, le sursis peut être ordonné à la

demande du requérant si l'exécution de la décision de première instance attaquée risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens énoncés dans la requête paraissent sérieux en l'état de l'instruction. »

5. En l'état de l'instruction, aucun des moyens soulevés par la région Paris Ile-de-France à l'encontre du jugement en tant qu'il a prononcé l'annulation de ses décisions, tels que visés ci-dessus, ne paraît sérieux. La condition posée par les dispositions de l'article R. 811-15 du code de justice administrative n'étant pas remplie, ni d'ailleurs l'une des deux conditions cumulatives prévues par les dispositions de l'article R. 811-17 du même code, les conclusions à fin de sursis à exécution du jugement du 26 mai 2026 en tant qu'il a prononcé l'annulation des décisions précitées doivent être rejetées.

6. Toutefois, il ne ressort pas des pièces du dossier que les lycées concernés et donc les enseignants préparant leurs cours notamment avec des livres numériques granulaires aient été informés par la région Ile-de-France du jugement rendu par le tribunal administratif de Montreuil le 26 mai 2026 dans lequel il a enjoint à ladite région de cesser l'édition des manuels scolaires « territoriaux » / « libres » et de les faire retirer de la plate-forme numérique dénommée « Pearltrees » au 30 septembre 2026. Compte tenu des conséquences manifestement excessives sur le service public de l'éducation du jugement attaqué, en tant qu'il n'a différé dans le temps les effets de l'annulation des décisions d'éditer et de mettre à disposition les manuels territoriaux sur la plateforme "Pearltrees", qu'au 30 septembre 2026, en enjoignant de procéder au retrait de ces manuels à la même date, et pour permettre aux enseignants de se préparer au retrait de la plate-forme numérique des manuels scolaires « territoriaux » / « libres » et de sauvegarder, si besoin est, leur travail, il sera sursis à l'exécution de ce jugement en tant qu'il n'a différé dans le temps les effets de l'annulation des décisions d'éditer et de mettre à disposition les manuels territoriaux sur la plateforme "Pearltrees", qu'au 30 septembre 2026, plutôt qu'au 2 novembre 2026, et qu'il a enjoint à la région Ile-de-France de les faire retirer de cette plateforme au 30 septembre 2026 plutôt qu'au 2 novembre 2026, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la requête formée par la région Ile-de-France contre le jugement du tribunal administratif de Montreuil du 26 mai 2026. Par suite, la région Ile-de-France, à qui il revient d'informer les lycées concernés de l'arrêt de la cour, dès sa mise à disposition, devra faire retirer de la plate-forme numérique précitée les manuels scolaires « territoriaux » / « libres » le lundi 2 novembre 2026.

Sur les frais du litige :

7. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la région Ile-de-France le versement à l'association Les éditeurs d'éducation d'une somme de 1 500 euros au titre des mêmes dispositions.

D É C I D E :

Article 1er : L'intervention du ministre de l'éducation nationale est admise.

Article 2 : Jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la requête formée par la région Ile-de-France contre le jugement n° 2407354 du tribunal administratif de Montreuil du 26 mai 2026, il est sursis à l'exécution de ce jugement en tant qu'il n'a différé dans le temps les effets de l'annulation des décisions d'éditer et de mettre à disposition les manuels territoriaux sur la plateforme "Pearltrees", qu'au 30 septembre 2026 plutôt qu'au 2 novembre 2026, et qu'il a enjoint à la région Ile-de-France de les faire retirer de cette plateforme au 30 septembre 2026 plutôt qu'au 2 novembre 2026.

Article 3 : La région Ile-de-France versera à l'association Les éditeurs d'éducation la somme de 1 500 euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la région-Ile-de-France, au ministre de l'éducation nationale et à

l'association Les éditeurs d'éducation.

Délibéré après l'audience du 4 septembre 2026, à laquelle siégeaient :

Mme Doumergue, présidente de chambre,

Mme Bruston, présidente-assesseur,

Mme Mayer, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 septembre 2026.

La présidente-rapporteuse,

M. DOUMERGUE

L'assesseur la plus ancienne

S. BRUSTON

La greffière,

P. TARDY-PANIT

La République mande et ordonne au ministre de l'éducation nationale en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.