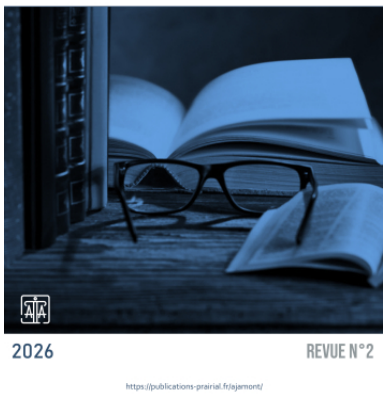


Ajamont
ISSN : 3098-1425
Éditeur : Cour administrative d'appel de Toulouse

2026/2

https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=432

Référence électronique
« 2026/2 », *Ajamont* [En ligne], mis en ligne le 22 juillet 2026, consulté le 27 novembre 2026. URL : https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=432

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.432

Prairial
Pôle éditorial
Lyon Saint-Étienne

SOMMAIRE

Actes administratifs

Une décision du Conseil d'État ne constitue pas un changement dans les circonstances de droit justifiant de faire droit à une demande d'abrogation d'un acte réglementaire
TA Nîmes, 4ème chambre – N° 2202542 – M. et Mme P et autres – 02 octobre 2025 – C+

Contestation du classement sans suite d'une plainte et application de l'article L. 425.1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)
TA Toulouse, 1ère chambre – N° 2500397 – Mme X. – 01 décembre 2025 – C+

Assurance et prévoyance

Appel en garantie d'un assureur contre le tiers responsable dans le cadre de l'action en garantie de son assuré : absence de caractère subrogatoire
TA Nîmes, 2ème chambre – N° 2302738 - 2303670 – Communauté d'agglomération de Nîmes Métropole – 19 décembre 2025 – C+

Collectivités territoriales

Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle restreint sur la délibération mettant fin aux fonctions d'un membre du conseil d'administration d'une régie municipale
TA Nîmes, 3ème chambre – N° 2303360 – M. C et autre – 16 décembre 2025 – C+

La cour retient l'existence d'une tradition locale ininterrompue permettant l'organisation de spectacles tauromachiques à Bouillargues (Gard), mais pas à Pérols (Hérault)
CAA Toulouse, 1ère chambre – N° 24TL02100 - 24TL02101 – 02 octobre 2025 – C
CAA Toulouse, 1ère chambre – N° 24TL00602 – 02 octobre 2025 – C

Compétence

Compétence des cours administratives d'appel en premier et dernier ressort - Contentieux des décisions exigées par l'installation des éoliennes (article R. 311-5 du Code de justice administrative) - Autorisation d'installation d'un mât de mesure des vents
TA Nîmes, 1ère chambre – N° 2400475 – Association collectif Limagnole Haute Truyère et autres – 16 décembre 2025 – C

Contributions et taxes

Répercussion d'une partie de la taxe foncière sur les propriétés bâties sur les titulaires d'un contrat d'occupation du domaine public maritime : conditions
TA Nîmes, 3ème chambre – N° 2301840 – Asoociation Libre des propriétaires et copropriétaires de Port-Camargue – 17 octobre 2025 – C

Régime dérogatoire de la loi de finances pour 2019 créant un taux réduit de l'impôt sur les sociétés engageant sur le sol français des dépenses de recherche et développement relatives à des actifs incorporels
TA Montpellier, 2ème chambre – N° 2204103-2300862 – SAS PC Soft Informatique – 20 octobre 2025 – C+

Un avantage fiscal accordé illégalement par l'administration par mesure de tolérance peut toujours être remis en cause pour l'avenir
CAA Toulouse, 1ère chambre – N° 23TL02624 – M. C... B... A... – 06 novembre 2025 – C+

Point de départ du calcul des intérêts moratoires (article R. 208.2 du Livre des procédures fiscales)
TA Toulouse, 5ème chambre – N° 2303852 – SAS X – 30 décembre 2025 – C+

Des gains déclarés selon le régime des plus-values des particuliers par un gérant associé unique d'une EURL lors du rachat de ses parts ne constituent pas un abus de droit
CAA Toulouse, 1ère chambre – N° 24TL00941 – Mme A...C... et M. B... D... – 12 février 2026 – C+

Eaux

Modification de la valeur du débit minimal du fleuve la Têt pour la protection d'espèces vivant à l'aval des six canaux d'irrigation et du barrage de Vinça
CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 23TL00289 - 23TL00290 - 23TL00297 - 23TL00304 – Association syndicale autorisée du canal de Thuir – 11 décembre 2025 – C

Énergie

Détermination de la consistance légale d'un droit fondé en titre : exploitation d'un état statistique établi sur la base des circulaires ministérielles des 30 juillet 1861 et du 4 juillet 1878
TA Nîmes, 1ère chambre – N° 2304463 – M. S – 18 novembre 2025 – C

L'utilité publique du renforcement de la ligne électrique aéro-souterraine sur les territoires de communes des Pyrénées catalanes et audoises confirmée
CAA Toulouse, 2ème chambre – N° 24TL00068 - 24TL00075 - 24TL00076 - 24TL00077 – Association FRENE 66 et autres – 20 janvier 2026 – C

Étrangers

Illégalité d'une obligation de quitter le territoire français en l'absence de régularité de la vérification préalable des antécédents judiciaires
CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 23TL02617 – M. B...A... – 04 décembre 2025 – C+

Fonctionnaires et agents publics

Procédure de consultation du conseil médical pour les demandes de reconnaissance d'accident de service : pas d'obligation de saisine en cas d'absence de présomption d'imputabilité au service
TA Toulouse, 2ème chambre – N° 2302041 - 2400123 – Mme X. – 01 octobre 2025 – C+

Rupture conventionnelle : l'employeur public doit verser un montant d'indemnité non inférieur à celui réglementairement prévu sous peine de recours en annulation

CAA Toulouse, 2ème chambre – N° 23TL02046 – Mme B...A... – 23 décembre 2025 – C+

Imputabilité au service d'une maladie de Parkinson dont l'origine n'est pas toxique, ni génétique, ni idiopathique, concernant un agent exposé aux biocides

CAA Toulouse, 2ème chambre – N° 24TL01061 - 25TL00392 – Mme A...B... – 23 décembre 2025 – C+

Nature et environnement

Rejet de la demande de condamnation de l'Etat à indemniser les préjudices dont se prévalent des riverains d'un parc éolien sur la commune de Le Margnès Fontrieu (Tarn)

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 23TL01482 – M. et Mme A et B... C... – 25 septembre 2025 – C

Police

Mesure de retrait d'agrément d'une association sportive en cas d'atteinte à l'ordre public ou à la moralité publique : contrôle de proportionnalité

TA Nîmes, 3ème chambre – N° 2500426 – Association Orange Football club – 07 novembre 2025 – C+

Travail et emploi

Irrégularité de la procédure de licenciement en cas de méconnaissance de mentions obligatoires, garanties du salarié

CAA Toulouse, 3ème chambre – N° 24TL00328 – EPIC Tisséo voyageurs – 21 octobre 2025 – C+

L'aptitude physique d'un salarié constatée postérieurement à son licenciement par une décision judiciaire est prise en compte pour apprécier la légalité de l'autorisation de licenciement

CAA Toulouse, 3ème chambre – N° 24TL00972 – Mme B...A... – 30 décembre 2025 – C+

Travaux publics

Démolition sollicitée par le préfet de l'Hérault d'un ouvrage public irrégulièrement implanté sur le domaine public communal

TA Montpellier, 4ème chambre – N° 2405458 – Préfet de l'Hérault – 22 janvier 2026 – C

Urbanisme et aménagement du territoire

Annulation du plan local d'urbanisme : conséquences et effets de la remise en vigueur du document d'urbanisme immédiatement antérieur (art. L. 600-12 du Code de l'urbanisme)

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 23TL00399 – Société MACSF Assurances et autre – 09 octobre 2025 – C+

Annulation totale d’un permis de construire accordé en dépit de l’insuffisance du réseau d’eau potable pour subvenir aux nouveaux besoins induits par un projet de construction de gîtes de tourisme

TA Montpellier, 1ère chambre – N° 2402770 – M. B. et autres – 09 octobre 2025 – C

Rejet de la demande d’annulation du permis de construire autorisant la réalisation d’un immeuble collectif de 44 logements à Béziers

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 24TL03221 – M. H. et Mme N. et autres – 11 décembre 2025 – C

Atteinte portée par une mise en demeure tendant à réprimer les infractions aux règles d’urbanisme : droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention Européenne des Droits de l’Homme)

TA Montpellier, 1ère chambre – N° 2206087 – M. et Mme V. – 08 janvier 2026 – C

La mise en demeure de cesser des travaux prise par le maire soumise aux délais de prescription de l’article 8 du Code de procédure pénale

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 23TL02992 – M. B... A... – 22 janvier 2026 – C+

Confirmation de la légalité du permis de construire délivré pour la réalisation du Palais des congrès de la ville de Nîmes

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 23TL02255 – Mme F. et M. C et autres – 05 février 2026 – C

Confirmation des jugements du tribunal administratif de Montpellier annulant les permis de construire délivrés à titre précaire par le maire de La Grande Motte pour l’installation de restaurants de plage dans le secteur du Grand Travers

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 23TL00010 – Commune de la Grande-Motte er SAS Pero – 19 février 2026 – C

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 24TL00012 – Commune de la Grande-Motte er SARL Lucas – 19 février 2026 – C

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 24TL00014 – Commune de la Grande-Motte er SARL Matis – 19 février 2026 – C

Une décision du Conseil d'État ne constitue pas un changement dans les circonstances de droit justifiant de faire droit à une demande d'abrogation d'un acte réglementaire

DÉCISION DE JUSTICE

TA Nîmes, 4ème chambre – N° 2202542 – M. et Mme P et autres – 02 octobre 2025 – C+

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
Une décision du Conseil d'État ne constitue pas... / Laura Canali

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Obligation - Acte devenu illégal à la suite de changements de circonstances - Application au cas d'une décision portant approbation d'un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) - Absence en l'espèce.

1 L'autorité administrative compétente, saisie par une personne intéressée d'une demande en ce sens, est tenue de procéder à l'abrogation d'un acte réglementaire, si cet acte est devenu illégal à la suite de changements dans les circonstances de droit ou de fait intervenus postérieurement à son édiction. Toutefois, l'intervention de décisions du Conseil d'État statuant au contentieux, et précisant notamment l'interprétation des dispositions des articles L. 562-1 et R. 562-3 du Code de l'environnement, ne constituent pas un

changement dans les circonstances de droit susceptible de rendre illégal le PPRI de la commune et de justifier son abrogation.

Note – référence

Comp. CE, 3/5 SSR, 22 mars 1999, S.A. Dramont Aménagement, n°197589, A

01 Actes

01-09 Disparition de l'acte administratif

01-09-02 Abrogation

01-09-02-01 Abrogation des actes réglementaires

NOTE UNIVERSITAIRE

Une décision du Conseil d'État ne constitue pas un changement dans les circonstances de droit

Laura Canali
Maître de conférences en droit, université de Nîmes

Autres ressources du même auteur
IDREF : https://www.idref.fr/277480396Copier cet identifiant (PPN)

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.534

1 **Résumé.** Saisi du refus implicite d'abroger l'arrêté du 9 novembre 2010 approuvant le plan de prévention du risque inondation d'Alès, le tribunal administratif de Nîmes [1] se prononce sur une question rarement abordée. La jurisprudence peut-elle constituer, en tant que telle, un changement de circonstances de droit au sens de l'article L. 243-2 du Code des relations entre le public et l'administration ? Les requérants, propriétaires de parcelles classées en zone d'aléa fort, invoquaient deux décisions du Conseil d'État (26 juin 2019 et 24 novembre 2021) à l'appui de leurs prétentions. Le tribunal répond par la négative. Il retient une conception déclarative de la jurisprudence, selon laquelle le juge révèle le sens d'une règle qui a toujours existé sans la modifier pour l'avenir, si bien qu'aucune circonstance nouvelle ne peut en résulter. Le jugement écarte en outre les deux décisions du Conseil d'État invoquées sur le fond. Faute de changement de circonstances de droit, le moyen tiré de l'article L. 562-1 du Code de l'environnement est inopérant, et le juge ne discute pas l'effectivité de l'ouvrage de protection. La rigueur du raisonnement laisse ainsi hors du débat l'actualité du risque d'inondation.

2 Le contentieux de l'abrogation des actes réglementaires donne rarement au juge administratif l'occasion de se prononcer sur la portée normative de sa propre jurisprudence. Le jugement rendu par le tribunal administratif de Nîmes le 2 octobre 2025 en offre pourtant l'illustration, à l'occasion d'un litige relatif à la révision d'un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI).

3 M. et M^me^ P. et sept autres requérants sont propriétaires de parcelles classées en zone d'aléa fort par l'arrêté préfectoral du 9 novembre 2010 approuvant le plan de prévention du risque inondation de la commune d'Alès. Ce classement, déjà contesté sans succès devant le juge [2], a fait l'objet d'une nouvelle offensive contentieuse. Les requérants se prévalent de deux décisions rendues par la haute juridiction à l'appui de leur recours, arguant d'une circonstance de droit nouvelle. La première rendue le 26 juin 2019 relative aux conditions dans lesquelles un permis de construire peut être refusé pour un motif de sécurité publique [3] ; la seconde rendue le 24 novembre 2021 [4] précisant l'interprétation des articles L. 562-1 et R. 562-3 du Code de l'environnement quant à la prise en compte des ouvrages de protection dans le zonage d'un plan de prévention du risque inondation. Ainsi, les requérants ont demandé au préfet du Gard l'abrogation de l'arrêté de 2010, en tant qu'il classe leurs parcelles en zone à risque, faisant valoir que ce classement méconnaissait, à la lumière de cette jurisprudence nouvelle, la réalité et l'effectivité de l'ouvrage de protection entretenu par l'établissement public territorial de bassin des Gardons. Du silence gardé par l'administration est née une décision implicite de rejet dont l'annulation était demandée au tribunal administratif de Nîmes, assortie de conclusions à fin d'injonction.

4 Le tribunal administratif de Nîmes rejette l'ensemble des conclusions [5]. Rappelant l'architecture du contentieux de l'abrogation posée par l'article L. 243-2 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), le tribunal retient que les décisions du Conseil d'État, fussent-elles invoquées comme consacrant une interprétation nouvelle de la loi, ne constituent pas un changement dans les circonstances de droit susceptible de faire naître une obligation d'abroger un règlement devenu illégal. À cet endroit, le jugement vient trancher la question importante de la place de la jurisprudence parmi les circonstances dont l'évolution commande

l'abrogation d'un acte réglementaire (I). Elle trouve, dans les faits de l'espèce, une confirmation qui en éclaire la portée pratique, tout en révélant les limites d'un raisonnement dont la rigueur juridique a pour contrepartie la neutralisation de l'examen au fond d'une contestation touchant à l'actualité du risque d'inondation (II).

I. Une décision du Conseil d'État ne constitue pas un changement de circonstances de droit

5 Avant de refuser à la jurisprudence toute vertu de circonstance de droit nouvelle, le tribunal prend soin de rappeler le cadre général dans lequel s'inscrit le contentieux de l'abrogation des actes réglementaires (A). C'est au sein de ce cadre qu'il faut situer l'exclusion qu'il prononce (B).

A. L'obligation d'abroger un règlement devenu illégal

6 Le considérant de principe du jugement reprend, presque littéralement, les termes de l'article L. 243-2 du Code des relations entre le public et l'administration, qui disposent que « l'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édiction ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé. » [6] Cette disposition, issue de la loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, codifie un principe général du droit dégagé par l'arrêt d'assemblée *compagnie Alitalia* du 3 février 1989 [7], lui-même aboutissement d'une lente maturation jurisprudentielle amorcée par la décision *Despujol* du 10 janvier 1930 [8] et motivé par l'exigence d'adaptabilité de la règle de droit, visant à tirer les conséquences de la hiérarchie des normes. Les circonstances de droit dont la modification peut impacter la légalité d'un acte administratif ont été définies par Jean-Marie Auby comme correspondant aux « différentes règles de droit, actes particuliers ou situations juridiques avec lesquels l'acte considéré comporte un lien. » [9] Dans la mesure où les normes hiérarchiquement supérieures à un acte administratif ont changé, la validité de celui-ci

est affectée. Le tribunal ne s'arrête cependant pas au rappel de cette obligation de fond.

7 Il précise, en des termes qui empruntent directement à la jurisprudence *Association des Américains accidentels*[10], la méthode selon laquelle le juge de l'excès de pouvoir doit apprécier la légalité du refus d'abroger. Trois propositions structurent ce rappel. D'abord, l'annulation du refus d'abroger n'a d'utilité que dans la mesure où elle permet au juge, le cas échéant d'office sur le fondement de l'article L. 911-1 du Code de justice administrative, de contraindre l'autorité compétente à procéder à l'abrogation, afin de faire cesser les atteintes que le maintien en vigueur de l'acte illégal porte à l'ordre juridique. Ensuite, si un changement de circonstances a fait cesser l'illégalité de l'acte à la date à laquelle le juge statue, celui-ci ne saurait annuler le refus de l'abroger. L'inutilité de la sanction commande alors le rejet du recours. Enfin, à l'inverse, si l'acte est devenu illégal en raison d'un changement de circonstances postérieur à son édiction, le juge doit annuler la décision de refus et contraindre l'administration à l'abroger. Il s'ensuit que la légalité de l'acte réglementaire litigieux doit être appréciée non à la date de sa décision de refus, mais à la date à laquelle le juge statue lui-même, règle qui marque une différence essentielle avec le recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même, dont la légalité s'apprécie à la date de son édiction.

8 Ce rappel permet au tribunal de poser la question qui commande la solution du litige en des termes précis. Les requérants n'invoquaient ni un changement de circonstances de fait autonome, ni une illégalité originelle de l'arrêté de 2010, mais bien un changement dans les circonstances de droit[11], résultant, selon eux, de deux décisions juridictionnelles.

B. L'exclusion des décisions juridictionnelles du champ des circonstances de droit nouvelles

9 Pour rappel, la décision du Conseil d'État du 19 novembre 2021, *Association Elena*, reconnaît au juge de l'excès de pouvoir la faculté d'abroger un acte réglementaire devenu illégal en raison d'un

changement de circonstances intervenu postérieurement à son édiction [12]. En l'espèce, le juge nîmois écarte l'argument tiré d'un tel changement au regard des circonstances de droit, retenant que « les décisions du Conseil d'État statuant au contentieux invoquées ne constituent pas un tel changement. » Cette affirmation mérite d'être resituée dans la théorie classique de la fonction juridictionnelle. La solution retenue procède, en effet, de la conception déclarative de la jurisprudence, héritée de la tradition civiliste mais largement partagée en droit public [13]. À cet endroit, le juge est réputé révéler l'état du droit tel qu'il a toujours existé, et non le modifier pour l'avenir. Dès lors qu'une décision juridictionnelle, fût-elle un revirement, ne fait que dévoiler la signification d'une règle juridique, elle ne saurait constituer un changement de circonstance de droit. Dès lors, l'interprétation que le juge consacre est réputée avoir toujours prévalu. Transposé au contentieux de l'abrogation, ce principe conduit à refuser tout effet, sur la légalité d'un règlement édicté antérieurement, à une évolution prétorienne de l'interprétation des textes qui le fondent. En somme, soit le règlement était conforme, dès l'origine, soit il ne l'était pas et son illégalité échappe alors au strict contentieux du « changement de circonstances de droit. »

10 Le tribunal administratif de Nîmes referme cette porte avec une netteté qui invite à la comparaison. Par exemple, le juge constitutionnel, dans le contentieux de la question prioritaire de constitutionnalité, admet au contraire expressément qu'un changement des circonstances de droit puisse résulter non seulement de l'évolution du texte constitutionnel, mais également de celle de sa propre jurisprudence [14]. Cependant, cette divergence traduit peut-être moins une contradiction qu'une différence de nature entre les deux contentieux. En effet, la fonction du juge constitutionnel s'accommode d'une conception dynamique de sa propre jurisprudence comme norme de référence, tandis que la sécurité juridique attachée à des situations réglementaires déjà consolidées commande, en matière d'abrogation, une lecture plus stricte de la notion de circonstance de droit. D'autre part, le tribunal ne ferme pas absolument la porte à toute prise en compte d'une évolution du droit révélée par la voie prétorienne ; ce qu'il exclut, c'est que la décision juridictionnelle constitue, en soi, la circonstance

de droit nouvelle. Rien n'empêcherait qu'une évolution normative (loi nouvelle, revirement de la Cour de justice de l'Union européenne interprétant une directive) constitue un changement de circonstances de droit, quand bien même elle serait révélée, aux yeux du justiciable, par une décision du Conseil d'État qui en tirerait les conséquences [15].

II. Un principe conforté par les circonstances de l'espèce

11 Le tribunal consacre un développement supplémentaire à démontrer que ni l'une ni l'autre des décisions du Conseil d'État invoquées par les requérants n'aurait, en tout état de cause, pu constituer une circonstance de droit nouvelle (A). Cette démonstration débouche sur la neutralisation du moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 562-1 du Code de l'environnement, solution juridiquement rigoureuse, mais qui interroge quant à l'effectivité du contrôle exercé sur l'actualité du risque d'inondation (B).

A. La disqualification des jurisprudences invoquées

12 Le jugement ne se contente pas d'affirmer que les décisions juridictionnelles, en tant que telles, sont insusceptibles de constituer un changement de circonstances de droit. Il prend soin d'examiner le contenu même des deux décisions invoquées par les requérants, pour en tirer la conclusion qu'elles ne pouvaient produire l'effet recherché. S'agissant, en premier lieu, de la décision du 24 novembre 2021 [16], le tribunal relève qu'elle se borne à préciser la portée de la décision du 6 avril 2016, « sans, pour autant, constituer une nouvelle interprétation de la règle de droit. » Cette précision est d'une grande importance pratique car elle signifie que l'interprétation des articles L. 562-1 et R. 562-3 du Code de l'environnement, relative à la prise en compte des ouvrages de protection dans le zonage d'un plan de prévention du risque inondation, était d'ores et déjà celle retenue par le Conseil d'État lorsqu'il avait statué, en 2016, sur la légalité de l'arrêté préfectoral litigieux. En d'autres termes, la décision invoquée ne révélait aucune inflexion substantielle par rapport à l'état du droit

tel qu'il avait déjà été appliqué à l'arrêté en litige par le Conseil d'État lui-même six ans auparavant. S'agissant, en second lieu, de la décision du 26 juin 2019, relative aux conditions de refus d'un permis de construire pour un motif de sécurité publique, le tribunal relève que sa portée jurisprudentielle « a été abjurée par la décision du Conseil d'État du 11 avril 2025 »[17] – autrement dit qu'elle a été abandonnée par la haute juridiction elle-même, quelques mois avant que le tribunal administratif de Nîmes ne statue. Le raisonnement du tribunal illustre ainsi, de façon concrète, la sagesse qu'il y a à ne pas indexer la légalité, dans le temps, d'un acte administratif sur l'état changeant d'une jurisprudence dont la vocation même implique une certaine instabilité, à rebours de l'exigence de sécurité juridique qui gouverne le régime juridique des actes réglementaires[18].

B. L'inopérance du moyen tiré de l'article L. 562-1 du Code de l'environnement

13 En l'absence de tout changement dans les circonstances de droit, le moyen tiré de ce que le classement des parcelles en zone d'aléa fort méconnaîtrait la réalité et l'effectivité de l'ouvrage de protection entretenu par l'établissement public territorial de bassin des Gardons, en violation de l'article L. 562-1 du Code de l'environnement est déclaré inopérant. L'inopérance ne signifie pas que le moyen est infondé ; elle signifie qu'il est sans incidence sur la solution du litige. Le tribunal n'a donc, à aucun moment, à se prononcer sur la question qui constituait pourtant le cœur du débat entre les parties, celle de savoir si le classement des parcelles en zone d'aléa fort tient effectivement compte du caractère opérationnel de l'ouvrage de protection existant, ou si, au contraire, ce classement procède d'une lecture erronée de l'article L. 562-1 du Code de l'environnement, faisant abstraction d'une protection réelle et entretenue. Sur ce point précis, le tribunal se contente de renvoyer aux mémoires en défense du préfet du Gard, qui faisait valoir que le risque spécifique lié à la présence de l'ouvrage avait d'ores et déjà été pris en compte dans le dossier établi par le cabinet Egis pour le compte de l'établissement public territorial de bassin des Gardons. Toutefois, cette appréciation n'est jamais confrontée au fond par le juge, dont le raisonnement

s'arrête au stade de la recevabilité substantielle du moyen. Cette économie processuelle interroge sur l'effectivité du contrôle exercé en matière de plan de prévention du risque inondation. D'une part, elle prive les requérants de tout débat sur l'actualité du risque, alors même que la matière des plans de prévention des risques naturels appelle, par nature, une actualisation périodique des données sur lesquelles reposent les zonages. D'autre part, la solution retenue invite à s'interroger sur la stratégie processuelle des requérants eux-mêmes. En articulant leur demande exclusivement autour d'un changement dans les circonstances de droit, ils se sont privés de la possibilité de faire valoir, de manière autonome, un changement dans les circonstances de fait, supposant d'établir que l'évolution de l'état de l'ouvrage avait revêtu un caractère suffisamment substantiel pour retirer à l'arrêté de 2010 son fondement.

14 Le jugement du tribunal administratif de Nîmes présente ainsi un double mérite. Il clarifie la portée normative des décisions juridictionnelles dans le contentieux de l'abrogation des actes réglementaires. Il illustre, dans le même temps, les limites d'un contentieux dont l'architecture peut laisser hors du débat des questions qui touchent pourtant directement à la sécurité des personnes et des biens. Il reviendra, le cas échéant, aux propriétaires concernés de reformuler leur demande sur le terrain, resté ouvert, du changement de circonstances de fait, ou d'attendre la révision périodique du plan de prévention des risques.

NOTES

1 TA Nîmes 4e chambre, 2 octobre 2025, nº 2202542, M. et Mme P et autres c/ préfet du Gard.

2 CE, 6 avril 2016, *commune d'Alès et autres*, nº 386000.

3 CE, 26 juin 2019, *commune de Tanneron*, nº 412429.

4 CE, 24 novembre 2021, nº 436071. La décision énonce que l'appréciation de la nature et de l'intensité du risque doit se faire au regard de la réalité et de l'effectivité des ouvrages de protection à la date d'établissement du PPRI, sauf lorsque l'ouvrage n'offre pas de garantie de protection effective ou est voué à disparaître à brève échéance.

5 TA Nîmes, 4e chambre, 2 octobre 2025, M. et Mme P et autres c/ préfet du Gard, n° 2202542.

6 Article L. 243-2 CRPA issu de la loi nº 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit.

7 CE, assemblée, 3 février 1989, Cie *Alitalia*, nº 74052.

8 CE, 10 janvier 1930, *Despujol*, n° 97263 et 5822, *Lebon* 1930, p. 30-31 ; *D.* 1930, 3e partie, p. 16, note P.-L. J. ; *S.* 1930. 3. 41, note Alibert.

9 Auby, Jean-Marie, « L'influence du changement de circonstances sur la validité des actes administratifs unilatéraux», *RDP*, 1959, p. 431, spéc. p. 446.

10 CE, assemblée, 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, n°424216 et 42421.

11 Petit, Yves, « Les circonstances nouvelles dans le contentieux de la légalité des actes administratifs unilatéraux », *RDP*, nº 5, 1993, p. 1291-1350.

12 CE, section, 19 novembre 2021, *Association des avocats Elena et autres*, nº 437141, *RFDA*, nº 1, 2022, p. 51-73, conclusions Sophie Roussel.

13 Sur les débats concernant le caractère déclaratif ou créateur de la jurisprudence, voyez par exemple, Pros-Phalippon, Chloé, *Le juge administratif et les revirements de jurisprudence*, LGDJ, Paris, coll. « Bibliothèque de droit public », vol. 301, 2018, 588 p.

14 Voyez la décision nº 2011-120 QPC du 8 avril 2011 qui a posé le principe qu'une jurisprudence peut constituer un changement des circonstances. La décision n° 2013-331 QPC du 5 juillet 2013 (société Numéricâble SA et autres), où le Conseil constitutionnel a retenu sa propre évolution jurisprudentielle comme un changement des circonstances de droit. Voyez en doctrine : Roblot-Troizier, Agnès, « Le changement des circonstances de droit dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. La transposition d'une technique contentieuse du droit administratif », *RFDA*, nº 4, 2006, p. 788-799.

15 Par exemple, un revirement de la Cour de justice de l'Union européenne précisant l'interprétation d'une directive transposée en droit interne pourrait constituer, pour l'acte réglementaire national pris sur son fondement, un changement de circonstances de droit Le Conseil d'État a par le passé pu déduire d'un arrêt rendu par la CJUE (CJUE, 25 juillet 2018, C-528/16) que les organismes issus de techniques de mutagenèse apparues ou principalement développées depuis l'adoption de la directive relèvent de

son champ d'application et par conséquence annuler le refus d'abroger l'article D. 531-2 du Code de l'environnement (CE, 7 février 2020, nº 388649).

16 CE, 24 novembre 2021, nº 436071. La décision se rattache expressément à l'interprétation des articles L. 562-1 et R. 562-3 du Code de l'environnement déjà retenue par le Conseil d'État dans sa décision du 6 avril 2016 rendue dans le même litige.

17 CE, section, 11 avril 2025, *société AEI Promotion*, nº 498803.

18 Voyez sur cette notion en doctrine Raimbault, Philippe, *Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français*, thèse sous la direction de Jean-Pierre Théron, LGDJ, Paris, 2009, 710 p. En jurisprudence CE, assemblée, 24 mars 2006, *société KPMG*, nº 288460.

INDEX

Rubriques
Actes administratifs

Contestation du classement sans suite d'une plainte et application de l'article L. 425.1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)

DÉCISION DE JUSTICE

TA Toulouse, 1ère chambre – N° 2500397 – Mme X. – 01 décembre 2025 – C+

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Victime de proxénétisme - Condition de délivrance d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » sur le fondement de l'article L. 425-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - Classement sans suite d'une plainte au titre de l'article 40-3 du Code de procédure pénale - Saisine du procureur général - Délivrance d'un titre de séjour jusqu'à la fin de cette procédure - Absence.

1 Consécutivement à un classement sans suite par le parquet d'une plainte pour des faits de proxénétisme aggravé commis en bande organisée, en l'absence d'éléments permettant de corroborer ces faits ou d'identifier les auteurs présumés, la contestation de ce classement dans le cadre d'un recours hiérarchique formé devant le procureur général de la cour d'appel, sur le fondement des dispositions de l'article 40-3 du Code de procédure pénale, n'est pas par lui-même de nature à relancer la procédure pénale et à bénéficier de plein droit d'un titre de séjour jusqu'à la fin de cette procédure, au sens des dispositions de l'article L. 425-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. En l'absence de reprise de la procédure, qui n'intervient que si le procureur général estime le recours fondé et enjoint au procureur de la république d'engager des poursuites, le recours exercé contre la décision de classement sans suite ne

constitue pas un changement dans les circonstances de droit ou de fait de nature à emporter des conséquences sur l'appréciation des droits en litige prévalant à la date du recours en abrogation de l'arrêté rejetant une demande de titre de séjour.

Note – références

Sur le classement sans suite d'une plainte et le refus de séjour sur le fondement des dispositions de l'article L. 425-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : CAA Toulouse, 29 décembre 2023, n° 23TL00786 ; CAA Nancy, 1er juin 2021, n° 20NC01872

01-09-02-02 Abrogation des actes non réglementaires

335-01 Séjour des étrangers

335-03 Obligation de quitter le territoire français (OQTF) et reconduite à la frontière

INDEX

Rubriques
Actes administratifs

Appel en garantie d’un assureur contre le tiers responsable dans le cadre de l’action en garantie de son assuré : absence de caractère subrogatoire

DÉCISION DE JUSTICE

TA Nîmes, 2ème chambre – N° 2302738 - 2303670 – Communauté d'agglomération de Nîmes Métropole – 19 décembre 2025 – C+

NOTES DE L’AUTEUR

Note – Référence
Comp. CE, 3 octobre 2008, Société Albingia, n° 291414, B

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 L’appel en garantie présenté par un assureur contre le tiers qu’il estime devoir supporter, en tout ou partie, la charge de l’indemnité d’assurance au paiement de laquelle il est susceptible d’être condamné dans le cadre d’une action en garantie introduite par son assuré, qui constitue par nature une mise en cause préventive et subsidiaire de ce tiers responsable, ne présente pas le caractère d’une action subrogatoire dont la recevabilité est subordonnée au paiement effectif de l’indemnité assurance.

12-02 Contrats d’assurance

60-05-03-02 Subrogation de l’assureur

39-06-02-02 Actions en garantie

INDEX

Rubriques

Assurance et prévoyance

Le juge de l’excès de pouvoir exerce un contrôle restreint sur la délibération mettant fin aux fonctions d’un membre du conseil d’administration d’une régie municipale

DÉCISION DE JUSTICE

TA Nîmes, 3ème chambre – N° 2303360 – M. C et autre – 16 décembre 2025 – C+

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
La délibération mettant fin aux fonctions d’un ... / Patrice Ndiaye

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Délibération d’un conseil municipal mettant fin aux fonctions d’un membre du conseil d’administration d’une régie municipale.
Contrôle du juge – Contrôle restreint

1 Le juge de l’excès de pouvoir exerce un contrôle restreint à l’erreur manifeste d’appréciation sur la délibération d’un conseil municipal mettant fin, sur proposition du maire et en application de l’article R. 2221-5 du Code général des collectivités territoriales, aux fonctions d’un membre du conseil d’administration d’une régie municipale.

135 Collectivités territoriales

135-02 Commune

135-02-01 Organisation de la commune

135-02-01-02 Organes de la commune

135-02-01-02-01 Conseil municipal

135-02-01-02-01-03 Délibérations

54 Procédure

54-07 Pouvoirs et devoirs du juge

54-07-02 Contrôle du juge de lèxcès de pouvoir

54-07-02-04 Appréciations soumises à un contrôle restreint

NOTE UNIVERSITAIRE

La délibération mettant fin aux fonctions d'un membre du conseil d'administration d'une régie municipale dotée de la personnalisée morale et de l'autonomie financière relève du contrôle restreint du juge de l'excès de pouvoir

Patrice Ndiaye
Maître de conférences à l'université de Montpellier (CREAM)

Autres ressources du même auteur
UNIVDROIT : https://univ-droit.fr/universitaires/5604
IDREF : https://www.idref.fr/034406603
HAL : https://cv.archives-ouvertes.fr/patrice-ndiaye
ISNI : http://www.isni.org/0000000001776848
BNF : https://data.bnf.fr/fr/12516527

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.529

1 Le recours en annulation introduit par un administrateur de la régie du port de plaisance de Port-Camargue à l'encontre de la délibération de la commune du Grau-du-Roi mettant un terme à ses fonctions offre l'occasion au tribunal administratif de Nîmes d'apporter d'utiles précisions sur le contrôle contentieux des pouvoirs qu'exercent les collectivités territoriales sur leurs « satellites ».

2 La commune du Grau-du-Roi, seule commune du département du Gard disposant d'une ouverture sur le golfe d'Aigues-Mortes, compte sur son territoire trois ports maritimes ; un port de pêche, deuxième

en Méditerranée et deux ports de plaisance dont l'un, Port-Camargue, est, avec plus de 5 000 anneaux le premier en Europe et le second au monde derrière celui de Marina del Rey dans l'État de Californie (États-Unis).

3 L'affaire sur laquelle le tribunal administratif de Nîmes a rendu la décision commentée [1] était liée au fonctionnement de la régie créée en 2001 dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et ayant pour objet la gestion et l'exploitation du port de plaisance de Port-Camargue. En effet, le tribunal administratif a été saisi le 9 septembre 2023 d'un recours en annulation d'un membre du conseil d'administration relevé de ses fonctions par une délibération du conseil municipal en date du 12 juillet, « déchéance » pour reprendre le terme employé dans la délibération contestée du conseil municipal du Grau-du-Roi étonnamment annoncée dans la presse locale par des déclaration du maire [2].

4 Au soutien de sa requête, l'ex-administrateur, auquel s'était jointe l'association représentant les propriétaires et copropriétaires des marinas invoquait tant des vices de forme que de fond.

5 Le contentieux de la fin des fonctions d'un administrateur d'une régie communale présentait deux particularités. La première tenait à sa nature et la seconde à l'étendue du contrôle exercé par le juge.

I. Un contrôle relevant de l'excès de pouvoir

6 Le tribunal administratif de Nîmes applique au contentieux portant sur la désignation et, inversement, la fin des fonctions d'un administrateur d'une régie communale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière les règles spécifiques au contentieux de l'excès de pouvoir.

7 La nomination des membres des organes de gestion des régies dotées de l'autonomie financière (conseil d'exploitation, directeur) ou de la personnalité morale et de l'autonomie financière (conseil d'administration, directeur) que les collectivités territoriales décident de créer pour gérer des services publics locaux procède d'une délibération de l'assemblée délibérante sur proposition de l'exécutif.

La fin des fonctions de ces administrateurs est soumise à la même procédure.

8 Par contre, la nature du contentieux de ces désignations et « révocations » n'est pas précisée. Sont-elles assimilables à un vote et auquel cas ces opérations doivent être contestées devant le juge de l'élection dans des délais contraints et avec des voies de recours limitées ou plutôt de délibérations soumises au contentieux de l'excès de pouvoir ?

9 La jurisprudence de la désignation des élus dans les commissions internes des assemblées délibérantes locales [3] dont le rôle est d'étudier les projets de délibérations qui seront soumis à l'assemblée locale en séance publique pouvait utilement être transposée.

10 Si la constitution de ces commissions est laissée à l'appréciation de l'assemblée locale, les irrégularités portant sur la désignation de leurs membres peuvent être contestées par la voie du recours pour excès de pouvoir. Les recours pour atteintes à l'expression pluraliste des élus de l'assemblée délibérante des communes de plus de 1 000 habitants et des autres collectivités territoriales consistant, par exemple, à ne pas recourir à l'élection à la représentation proportionnelle (au plus fort reste) ou, plus subtilement, à réduire le nombre des membres de ces commissions pour écarter la participation d'élus minoritaires au sein de l'assemblée délibérante [4] bénéficient donc d'un délai de deux mois et de la possibilité d'appel et de cassation.

11 Le contentieux de la désignation des délégués des collectivités territoriales siégeant dans les organismes extérieurs (conseils d'administration de centre communal ou intercommunal d'action sociale, d'établissements publics sociaux et médico-sociaux, de services départementaux d'incendie et de secours, d'établissements publics locaux d'enseignement…) relève également de l'excès de pouvoir [5].

12 La nature de ce contentieux diffère de celui de l'élection des membres des assemblées délibérantes à la commission d'appel d'offres [6], à celle de la délégation de service public ainsi que de l'élection des conseillers communautaires ou métropolitains représentant la commune au sein de l'organe délibérant d'un

établissement public de coopération intercommunale. Dans ces cas il s'agit d'opérations électorales dont la contestation relève des dispositions des articles R. 119 à R. 123 du Code électoral avec des conséquences sur les délais de recours (cinq jours), les voies de recours (appel devant le Conseil d'État pour les communes et départements) et l'office du juge (pleine juridiction).

13 Cette solution est somme toute logique qu'il s'agisse de la désignation ou inversement de la fin de leurs fonctions d'élus locaux dans des commissions thématiques ou des organismes extérieurs ou de personnes non élues dans des commissions ou conseils d'administration. En effet, leur désignation comme la fin de leurs fonctions résultent d'une délibération de l'assemblée sur proposition de l'exécutif et non d'une opération électorale à proprement parler.

14 La distinction des contentieux [7] a été affirmée par le Conseil d'État à propos du contentieux de la désignation des membres issus du conseil municipal ou d'associations au sein de la commission consultative des services publics locaux. Les conclusions de M^{me} la rapporteure publique, Anne Courrèges, sous cet arrêt renseignent sur les critères pouvant être mobilisés par les juges pour faire le départ entre contentieux électoral et de l'excès de pouvoir dans la désignation et inversement la fin des fonctions des membres de ces organes. Pour la rapporteure publique, il convient de distinguer entre les commissions internes, constituant des extensions des organes de droit commun de la collectivité et celles découlant de l'organisation interne de la collectivité. Les premières relèveront du contentieux électoral et les secondes de l'excès de pouvoir au vu notamment de la grande latitude des collectivités quant à leur création, composition, fonctionnement…

15 Les régies municipales s'inscrivent dans les organes participant de l'organisation interne de la collectivité et sont donc soumises au contentieux de l'excès de pouvoir.

II. Un contrôle reconnaissant un large pouvoir d'appréciation au conseil municipal

16 Le tribunal administratif de Nîmes devait examiner les vices de légalité interne et externe soulevés par l'administrateur évincé et l'association des usagers des marinas.

17 Sur la forme, les requérants reprochaient à la délibération querellée l'absence de mise en œuvre de la procédure contradictoire préalable prévue par l'article L. 121-1 du Code des relations entre le public et l'administration et le défaut d'information suffisante des membres du conseil municipal.

18 Quant au contenu et motifs de la délibération, une erreur de droit était invoquée de même qu'était contestée la matérialité des faits reprochés à l'administrateur « révoqué ». Enfin, pour les requérants, la délibération serait entachée d'un détournement de pouvoir dans le prolongement du contentieux portant sur l'établissement de la taxe foncière sur les propriétés bâties de Port-Camargue qui oppose depuis plus de quinze ans la commune à l'association dont l'administrateur démis de ses fonctions était membre et qui a donné lieu à trois décisions du Conseil d'État [8] et d'une intervention du législateur destinée à sécuriser les modalités d'évaluation de la valeur locative des ports de plaisance (loi de finances rectificative pour 2012 du 29 décembre 2012). Il est intéressant de noter que le tribunal administratif venait de se prononcer à nouveau sur ce litige [9] moins de deux mois avant la décision rendue.

19 Le tribunal administratif va exercer un contrôle « normal » de ces motifs et les rejeter. Par contre, il va déployer un contrôle restreint de la qualification du comportement de l'administrateur comme pouvant justifier qu'il puisse être démis de ses fonctions.

20 Le tribunal administratif va tout d'abord souligner qu'en ce domaine le conseil municipal dispose d'un pouvoir discrétionnaire sur lequel le contrôle du juge est restreint à l'erreur manifeste d'appréciation.

21 En effet, dans la galaxie des structures gravitant autour des collectivités territoriales, les régies autonomes et même personnalisées n'incarnent ni une gestion indubitablement déléguée ni véritablement interne et ne sont pas « indépendantes » par rapport aux collectivités territoriales. Il s'agit de structures que celles-ci créent, suppriment, dotent en moyens humains et financiers et dont elles fixent l'organisation et le fonctionnement. Même si ces organisations, à l'instar des régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie budgétaire, se distinguent organiquement et budgétairement des collectivités territoriales de rattachement, elles leur restent subordonnées. Le fonctionnement de ces organismes est donc largement ouvert à des interventions de la collectivité et justifie le contrôle limité du juge.

22 Appliquant ce contrôle à l'affaire, le tribunal administratif juge que le conseil municipal n'a pas commis d'erreur manifeste dans l'appréciation du caractère fautif du comportement non contesté de l'administrateur s'inscrivant dans des rapports délétères entretenus de longue date avec la direction de la régie et ayant culminé avec l'agressivité et la nervosité manifestée par l'administrateur à l'encontre de l'assistante de direction le 23 mai 2023.

23 Quant au choix de démettre de ses fonctions l'administrateur, le tribunal administratif considère qu'il n'est pas manifestement disproportionné au vu de la gravité des faits.

24 Ce n'est pas le moindre des paradoxes de noter qu'en apportant une solution pratique à un problème plutôt inédit, le tribunal administratif de Nîmes prend position, à son insu peut-être, dans le débat doctrinal sur la nature de la régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie budgétaire des collectivités territoriales et notamment de leur assimilation à la catégorie d'établissement public local. Certes, la régie personnalisée partage avec l'établissement public local de nombreuses similitudes ; *une personnalité morale distincte de celle de la collectivité de rattachement, des organes de gestion, un personnel, un budget et un patrimoine propres*,… mais s'en distingue encore quant à la grande latitude reconnue aux collectivités de peser sur son organisation et son fonctionnement comme l'illustre le large pouvoir d'appréciation pour décider de la désignation et de la

fin des fonctions d'un membre du conseil d'administration justifiant une limitation du contrôle du juge.

NOTES

1 TA Nîmes, 16 décembre 2025, n° 230360.

2 Barry, Yan, « Le maire du Grau-du-Roi explique pourquoi il veut écarter un administrateur de la régie de Port-Camargue », *Midi libre*, 29 juin 2023.

3 Commissions instituées sur le fondement des dispositions des articles L. 2121-22, L. 3121-22, L. 4132-21 et L. 5211-1 du Code général des collectivités territoriales

4 CE, 26 septembre 2012, *commune de Martigues*, n° 345568.

5 CE, 30 mai 1994, n° 138877.

6 CE, 17 mars 1999, n° 196857.

7 CE, 23 juillet 2010, n° 338499.

8 CE, 20 mai 2022, n° 437810 ; 26 septembre 2012, n° 346145 ; 5 mai 2010, n° 301419.

9 TA Nîmes, 17 octobre 2025, *Association libre des propriétaires et copropriétaires de Port-Camargue*, n° 2301840.

INDEX

Rubriques
Collectivités territoriales

La cour retient l'existence d'une tradition locale ininterrompue permettant l'organisation de spectacles tauromachiques à Bouillargues (Gard), mais pas à Pérols (Hérault)

DÉCISIONS DE JUSTICE

CAA Toulouse, 1ère chambre – N° 24TL02100 - 24TL02101 – 02 octobre 2025 – C

CAA Toulouse, 1ère chambre – N° 24TL00602 – 02 octobre 2025 – C

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
La détermination de l'existence d'une tradition... / Sarah Tabani

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 L'association « Les Gamelles du Cœur » et le comité radicalement anti-corrida (CRAC) ont demandé aux tribunaux administratifs de Nîmes et de Montpellier d'annuler les décisions des autorités municipales de Bouillargues et de Pérols d'organiser ou d'autoriser la tenue, sur leurs territoires respectifs, des spectacles tauromachiques (novillada et corrida « à l'espagnole »).

2 La cour a été saisie par l'association « Les Gamelles du Cœur » d'un appel contre le jugement rejetant sa demande, tandis que la commune de Pérols conteste le jugement ayant annulé sa décision d'autoriser la tenue d'un tel spectacle.

3 A l'occasion de ces affaires, la cour est amenée à juger de la légalité de ces spectacles au regard de l'article 521-1 du Code pénal, qui réprime pénalement les sévices graves ou les actes de cruauté envers un animal, tout en consacrant une immunité pour de tels actes lorsqu'ils sont accomplis à l'occasion de courses de taureaux pouvant se prévaloir d'une tradition locale ininterrompue.

4 La cour confirme la solution du tribunal selon laquelle la commune de Bouillargues peut se prévaloir d'une tradition locale ininterrompue en raison de sa proximité géographique avec Nîmes et d'autres communes, dans lesquelles des spectacles complets de corridas et novilladas sont régulièrement organisés depuis longtemps.

5 En revanche, la cour estime, comme le tribunal, que la commune de Pérols ne peut se prévaloir d'une telle tradition dès lors que des manifestations de type « corridas » ou « novilladas », impliquant notamment la mise à mort de l'animal, n'y ont plus été tenues depuis 2002, tandis que des communes voisines ont, il y a plusieurs années, officiellement annoncé qu'elles n'accueilleraient plus ce genre de manifestation.

Note - références

Arrêts n° 24TL02100 et n° 24TL02101 (*comité radicalement anti-corridas & Alliance anti-corrida / commune de Pérols*) – 1ère chambre, 2 octobre 2025.

Arrêt n°24TL00602 (*association Les Gamelles du Cœur / commune de Bouillargues*)- 1ère chambre, 2 octobre 2025.

NOTE UNIVERSITAIRE

La détermination de l'existence d'une tradition locale ininterrompue permettant l'organisation de spectacles tauromachiques au cœur de l'arène judiciaire

Sarah Tabani
Enseignante-chercheuse contractuelle en droit public, université d'Avignon, membre du JPEG, membre associée du CERCRID

Autres ressources du même auteur
UNIVDROIT : https://univ-droit.fr/universitaires/57412
IDREF : https://www.idref.fr/26064790X

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.527

1 **Résumé.** Une course de taureaux, qu'elle entraîne ou non la mort de l'animal, constitue un mauvais traitement volontaire envers des animaux, pénalement réprimé par le Code pénal, sauf lorsqu'il existe une « tradition locale ininterrompue ». L'existence de cette tradition suppose notamment de tenir compte de la diversité des formes de courses antérieurement organisées et ne s'apprécie pas à la seule échelle du territoire de la commune concernée, mais sur un « ensemble démographique ». La cour administrative d'appel de Toulouse dans son arrêt *Comité radicalement anti-corridas & Alliance anti-corrida c/ commune de Pérols* offre ainsi une grille de lecture permettant de déterminer l'existence d'une tradition locale ininterrompue[1].

2 Le mercredi 27 mars 2024 était déposée une proposition de loi portant interdiction de corrida et des combats de coqs en présence

de mineurs de moins de 16 ans. Largement rejetée par le Sénat, cette initiative a toutefois permis de remettre au cœur de l'actualité les enjeux entre la protection des mineurs et les traditions locales. Les progrès de la protection animale sont indéniables, ancrés dans l'histoire législative qui pénalise depuis la loi Grammont les mauvais traitements envers les animaux domestiques [2]. Cependant, certaines exceptions perdurent, fondées sur la réserve législative lorsqu'existe une « tradition locale ininterrompue » prévue à l'article L. 521-1 du Code pénal, dont la constitutionnalité fut jadis établie par les sages en 2012, cette exception étant limitée aux parties du territoire où l'existence d'une tradition ininterrompue est établie et pour les seuls actes qui relèvent de cette tradition.

3 La cour administrative d'appel de Toulouse a traité, le même jour, de deux affaires portant sur la question de savoir s'il existait une « tradition locale ininterrompue » justifiant le déroulé de spectacles tauromachiques dans les communes de Bouillargues (Gard) et Pérols (Hérault). Si la présente note porte uniquement sur la commune de Pérols, nous ferons plusieurs renvois à la seconde affaire à des fins comparatives.

4 Le Comité radicalement anti-corrida (CRAC) a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler la décision des autorités municipales de Pérols permettant d'organiser ou d'autoriser la tenue, sur leur territoire respectif, des spectacles tauromachiques (novillada et corrida « à l'espagnole »). Le tribunal administratif avait, dans un premier temps, annulé la délibération municipale dans la mesure où il n'existait pas de tradition locale ininterrompue de spectacles taurins sur le territoire de la commune de Pérols et des communes proches. En effet, le tribunal rappelle que « l'existence d'une tradition locale ininterrompue de courses de taureaux doit être appréciée dans le contexte d'un ensemble démographique qui, s'il ne se limite pas aux limites de la commune concernée, garde une dimension locale ». Ce jugement confirme l'interruption, depuis environ vingt années, des courses de taureaux avec mise à mort sur le territoire communal. Ce constat suffit au juge administratif pour écarter la réserve législative, malgré la culture locale et la célébration du centenaire d'un club taurin. La commune interjette ainsi appel, qui sera rejeté par la cour administrative d'appel de Toulouse sur les mêmes motifs que le tribunal administratif. La cour commence par rapidement écarter la

fin de non-recevoir soulevée par la commune relative à l'absence d'adéquation de l'association CRAC entre son champ d'action statutaire et la portée des décisions contestées. Ensuite, la cour confirme que la persistance d'activités taurines ne permet pas, à elle seule, d'établir l'existence d'une tradition locale ininterrompue pour le type de spectacles que la commune de Pérols entendait organiser sur son territoire, les délibérations en litige ne sauraient relever de l'exception prévue par le Code pénal. La cour administrative d'appel délivre ainsi un vade-mecum permettant d'apprécier l'applicabilité de l'exception prévue par le Code pénal, en systématisant deux conditions : l'existence d'une tradition ininterrompue puis l'étendue géographique de celle-ci.

I. La nécessité de l'existence d'une tradition locale ininterrompue

5 Il ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'État que la notion de « tradition locale ininterrompue » ne fut jamais comprise comme renvoyant à une litanie précise de communes, mais davantage à une liste de régions culturellement enclines à la tauromachie : la jurisprudence parle « d'ensembles démographiques », de « parties du territoire national » ou encore de « zones géographiques »[3].

6 La cour commence par présenter la grille de lecture qu'elle va mobiliser afin d'établir l'existence d'une tradition locale ininterrompue. Elle suppose, « de tenir compte de la nature des spectacles antérieurement organisés, la diversité des formes de courses taurines pouvant constituer des pratiques culturellement distinctes et correspondre ainsi à des traditions différentes ». Si la commune de Pérols est marquée par l'existence d'une culture taurine (arènes et manifestations taurines festives), les manifestations de type corrida ou novillada, impliquant la mise à mort de l'animal n'y ont plus été tenues depuis 2002. Si la commune fait valoir que des événements taurins continuent d'être programmés, notamment à l'occasion du centenaire du club local, il est constant que ces animations, de nature culturelle et festive, n'impliquent pas la mise à

mort du ou des taureaux, ni même des traitements pouvant être qualifiés de sévices qu'implique l'organisation de novilladas ou de corridas. Ainsi, en l'absence de toute durée minimale permettant de qualifier la continuité des traditions locales, la jurisprudence réserve cette immunité légale aux régions où des courses de taureaux sont régulièrement organisées depuis la fin du XIX^e^ siècle. On remarquera également que si, depuis le début des années 2000, les juridictions semblent s'intéresser, pour apprécier ce critère, à la persistance de l'intérêt que leur portent les populations locales, les juges s'appuient pour cela, certes, sur la fréquentation des corridas et novilladas organisées, mais également sur celle de l'ensemble des autres spectacles taurins (courses camarguaises, courses landaises, etc.), ainsi que sur d'autres indices, tels que l'organisation de manifestations intellectuelles, culturelles et artistiques (expositions, colloques et travaux universitaires), comme le démontre l'arrêt commenté (l'instauration d'un trophée taurin par la métropole de Montpellier)[4]. On constate que le juge ne prend pas ici en compte certains éléments : l'existence d'arènes municipales qui accueillent chaque année de nombreux autres spectacles taurins ou encore le fait qu'elle soit située à quelques kilomètres du Grau-du-Roi et de Lunel, où sont organisées chaque année de nombreuses corridas ou novilladas. Il semble ainsi que le fait que la commune de Pérols soit administrativement rattachée à la métropole de Montpellier et au département de l'Hérault soit suffisant pour considérer qu'il n'existe pas de tradition locale ininterrompue. On notera que la Cour de cassation a pu déduire la persistance de la tradition de l'intérêt que lui porte un nombre suffisant de personnes, par l'établissement de « la réalité d'un public assidu » au regard du fait que « chacune des deux férias de la saison attire des milliers de personnes et qu'il existe à [Bayonne] cinq associations consacrées à la tauromachie, laquelle inspire diverses manifestations intellectuelles, culturelles et artistiques au travers d'expositions, de colloques et de travaux universitaires ». On comprend ainsi que les personnes ne résidant pas nécessairement dans la localité où se tenaient les férias pouvaient tout de même être comptabilisées alors même qu'elles n'iraient pas aux arènes. La cour s'attelle ensuite à démontrer le caractère local de la tradition taurine.

II. La nécessité de l'existence d'une tradition locale

7 La cour apprécie ensuite l'existence de cette tradition dans le cadre d'un ensemble démographique qui, sans se limiter nécessairement aux frontières de la commune concernée, doit conserver une dimension locale. Ce raisonnement confirme une interprétation constructive de la condition géographique qui permet d'admettre que l'existence d'une tradition locale « ne se limite pas aux limites de la commune concernée ». En se fondant sur un faisceau d'indices particulièrement précis, le juge administratif va juger que le tribunal n'a commis aucune erreur de droit en indiquant que l'existence d'une tradition locale n'était pas établie. Elle constate que « les affiches et coupures de presse relatives à des spectacles organisés dans les communes voisines, de même que l'instauration d'un trophée taurin par la métropole de Montpellier, ne suffisent pas à établir l'existence d'une tradition locale ininterrompue de spectacles entraînant la mise à mort de l'animal à l'échelle d'un ensemble démographique plus vaste incluant la commune de Pérols [qu']il n'est pas contesté que les communes proches de Palavas-les-Flots et Mauguio ont officiellement cessé d'accueillir des corridas depuis, respectivement, 2017 et 2020, [et que, plus généralement,] la commune de Pérols n'est proche d'aucune ville connaissant une tradition taurine ».

8 À l'inverse, grâce à cette vision élargie, la cour juge le même jour que la commune de Bouillargues est « située dans un ensemble démographique dans lequel les spectacles de corridas et de novilladas peuvent se prévaloir d'une tradition locale ininterrompue », notamment au regard de sa proximité avec la ville de Nîmes, connaît une forte tradition taurine, permettant dès lors une extension de la dérogation, par laquelle « les sévices graves ou actes de cruauté sur les animaux ne peuvent recevoir la qualification d'infraction » [5].

9 Finalement, le législateur n'ayant fourni aucune indication sur l'appréciation de l'interruption de la tradition locale, la cour toulousaine a établi des critères précis. Cette grille de lecture permet d'éviter de tomber dans le piège de la subjectivité : « la nature des spectacles antérieurement organisés » est un critère objectif, de même que celui qui consiste à exiger que l'ensemble démographique

conserve « une dimension locale », à la condition que l'on puisse considérer que la tradition, « ancienne », est aussi « persistante », ce que l'on peut déduire « de l'intérêt que lui [porte] un nombre suffisant de personnes ». Gageons que les juges maintiennent cette approche, en gardant à l'esprit que le principe posé par l'article 521-1 du Code pénal est la répression des sévices graves et actes de cruauté, la corrida étant l'exception.

NOTES

1 CAA Toulouse, 2 octobre 2025 n° 24TL02101 et n° 24TL02100.

2 Loi du 2 juillet 1850 dite Grammont sur les mauvais traitements envers les animaux domestiques.

3 Cass. civ. 2e, *Rieumes*, 2e du 10 juin 2004, n° 02-17.121 ; CE, 2 février 2015, n° 373736.

4 TA Montpellier, 4 juin 2024, n° 2302172.

5 CAA de Toulouse, 2 octobre 2025, n° 24TL00602.

INDEX

Rubriques
Collectivités territoriales

Compétence des cours administratives d’appel en premier et dernier ressort - Contentieux des décisions exigées par l’installation des éoliennes (article R. 311-5 du Code de justice administrative) - Autorisation d’installation d’un mât de mesure des vents

DÉCISION DE JUSTICE

TA Nîmes, 1ère chambre – N° 2400475 – Association collectif Limagnole Haute Truyère et autres – 16 décembre 2025 – C

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
Une lecture toujours plus extensive de la compé... / Clothilde Combes

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Contentieux des décisions exigées par l'installation des éoliennes, qui relèvent de la compétence des cours administratives d’appel (CAA) en premier et dernier ressort (art. R. 311-5 du Code de justice administrative – Autorisation d’installation d’un mât de mesures des vents connexe afin d’apprécier les conditions de faisabilité d’un projet d’implantation d’éoliennes - Compétence de la CAA en premier et dernier ressort – Inclusion.

2 L’article R. 311-5 du Code de justice administrative prévoit que les CAA sont compétentes en premier et dernier ressort pour l’ensemble des décisions qu’il liste, y compris de refus, relatives, notamment, aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique

du vent classées au titre de l'article L. 511-2 du Code de l'environnement et à leurs ouvrages connexes. Un mât de mesure des conditions de faisabilité d'un projet d'implantation d'éoliennes constitue un ouvrage connexe aux installations de production d'électricité visées à l'article R. 311-5 du Code de justice administrative. Les litiges portant sur l'autorisation d'installer un tel mât relèvent ainsi de la compétence matérielle des CAA en premier et dernier ressort.

Note – références

Rappr. CE, 6/5 CHR, 5 mai 2021, Société Ferme de la Puce c\ Commune d'Oigny, n°448036, B

Comp. CE, Avis, 2/7 CHR, 21 mars 2024, Mme M. et autres , n°490536, B

Comp. CE, 6/5 CHR, 9 octobre 2019, Société Fe Sainte-Anne , n°432722, 432920, B

17 Compétence

17-05 Compétence à lìntérieur de la juridiction administrative

17-05-01 Compétence en premier ressort des tribunaux administratifs

17-05-01-01 Compétence matérielle de droit commun

NOTE UNIVERSITAIRE

Une lecture toujours plus extensive de la compétence des cours administratives d'appel pour le contentieux éolien

Clothilde Combes
Enseignante-chercheuse en droit public à l'université d'Avignon

Autres ressources du même auteur
IDREF : https://www.idref.fr/245388788

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.512

1 **Résumé.** À n'en pas douter, le jugement du tribunal administratif de Nîmes du 16 décembre 2025[1] s'inscrit dans le mouvement jurisprudentiel visant, après l'entrée en vigueur du décret n° 2018-1054 du 29 novembre 2018, à reconnaître la compétence des cours administratives d'appel en premier et dernier ressort pour l'ensemble du contentieux relatif à l'éolien.

2 Une société spécialisée dans le développement, la construction et l'exploitation des parcs éoliens terrestres a déposé, en novembre 2023, une déclaration préalable de travaux visant à installer un mât de mesures de vents sur un terrain soumis au règlement national de l'urbanisme. Par son arrêté du 7 décembre de la même année, le préfet de Lozère ne s'est pas opposé à cette déclaration. C'est ce dernier que les requérants – l'association Collectif Limagnole Haute Truyère, l'association Préservation de l'environnement et des paysages des Laubies et de la Margeride ainsi qu'un particulier – demandent au tribunal administratif d'annuler et de faire démonter l'installation.

3 D’emblée, la démarche interroge : il est connu dans le contentieux relatif à l’éolien que, aux termes de l’article R. 311-5 du Code de justice administrative :

> « les cours administratives d’appel sont compétentes pour connaître, en premier et dernier ressort, des litiges portant sur les décisions […] relatives aux installations de production d’électricité utilisant l’énergie mécanique du vent classées au titre de l’article L. 511-2 du C ode de l’environnement [et, notamment,] à leurs ouvrages connexes ».

4 Ainsi, pour ce qui regarde la compétence matérielle des juridictions, les contestations portant sur les installations éoliennes relèvent des cours administratives d’appel – et non des tribunaux administratifs – en première instance, et ce, depuis le décret n° 2018-1054 du 29 novembre 2018 [2], entré en vigueur au lendemain de sa publication. Cette compétence concerne également, de manière étendue, les ouvrages annexes des parcs éoliens, comme le mentionne explicitement l’article précité.

5 Dans son jugement, le tribunal se permet de rappeler, à la suite du décret et d’une jurisprudence constante du Conseil d’État, que cette disposition du code a pour visée de réduire le délai de traitement des recours pouvant retarder la réalisation de projets d’éoliennes terrestres (§3), justifiant la transmission sans délai du dossier à la cour administrative d’appel de Toulouse dès lors que le mât constitue bien un ouvrage connexe aux installations de production d’électricité utilisant l’énergie mécanique du vent (§4). En l’occurrence, le tribunal apprécie la qualité de l’ouvrage – qui constitue bien une installation visée par l’article – sans faire mention d’autres considérations. Il faut y voir la marque de l’appréciation extensive livrée par la Cour suprême de l’ordre administratif qui, constamment, fournit une interprétation toujours plus étendue de la compétence des cours administratives d’appel pour ce qui regarde le contentieux éolien.

NOTES

1 TA Nîmes, 16 décembre 2025, n° 2400475.

2 Article 6 du décret n° 2018-1054 du 29 novembre 2018.

INDEX

Rubriques

Compétence

Répercussion d’une partie de la taxe foncière sur les propriétés bâties sur les titulaires d’un contrat d’occupation du domaine public maritime : conditions

DÉCISION DE JUSTICE

TA Nîmes, 3ème chambre – N° 2301840 – Asoociation Libre des propriétaires et copropriétaires de Port-Camargue – 17 octobre 2025 – C

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
Taxe foncière et contrat d’occupation du domain... / Cassandra Gaven-Jolimay

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties due à raison de l’ensemble des installations d’un port de plaisance – Répercussion sur les utilisateurs du port prévue par les contrats d’occupation du domaine public – Légalité – Existence (1) – Conditions

1 Aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe ne fait obstacle à ce qu’une partie de la taxe foncière sur les propriétés bâties à laquelle sont assujetties les installations des ports de plaisance situées sur le domaine public maritime soit répercutée sur les titulaires d’un contrat d’occupation de ce domaine public. Un tel contrat peut contenir une clause prévoyant cette répercussion, sous réserve notamment que celle-ci n’affecte ni l’identité du redevable légal de la taxe foncière sur les propriétés bâties à laquelle sont

assujetties les installations du port de plaisance concerné, ni le montant de cet impôt.

Note – références

(1) Rappr., *admettant une telle répercussion en l'absence même de stipulations des contrats d'occupation* : CE, 5 mai 2010, M. B., n° 301420, B, Droit fiscal n° 29-34, 22 juillet 2010, comm. 427

19 Contributions et taxes

19-03 Impositions locales ainsi que taxes assimilées et redevances

19-03-03 Taxes foncières

19-03-03-01 Taxe foncière sur les propriétés bâties

24 Domaine

24-01 Domaine public

24-01-02 Régime

24-01-02-01 Occupation

24-01-02-01-01 Utilisations privatives du domaine

24-01-02-01-01-02 Contrats et concessions

NOTE UNIVERSITAIRE

Taxe foncière et contrat d'occupation du domaine public maritime : qui règle l'ardoise fiscale ?

Cassandra Gaven-Jolimay
Doctorante contractuelle en droit public, université de Montpellier (CREAM)

Autres ressources du même auteur
IDREF : https://www.idref.fr/290491762

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.523

1 Les ports de plaisance ne sont pas seulement des lieux d'amarrage, ils sont aussi des espaces où naviguent de conserve les règles de la domanialité publique et de la fiscalité locale. Le jugement du 17 octobre 2025 rendu par le tribunal administratif de Nîmes [1] en offre une illustration topique en revenant sur le mécanisme par lequel une partie de la taxe foncière communale vient s'amarrer aux titres d'occupation du domaine public maritime.

2 En l'espèce, le port de plaisance de Port-Camargue mis à la disposition de la commune du Grau-du-Roi par un arrêté préfectoral du 4 janvier 1984 obéit à une configuration particulière associant une partie publique ouverte à tous et une partie privée où des postes d'amarrage jouxtent des propriétés privées dénommées marinas. Exploité en régie directe depuis le 1er janvier 2002, le port demeure soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties au titre de ses installations dont la commune du Grau-du-Roi est le redevable légal. L'article 5 des contrats d'occupation du domaine public conclus entre la régie autonome du port et les propriétaires de marinas prévoit toutefois une répercussion d'une partie de cette taxe foncière sur les titulaires de ces autorisations. Autrement dit, la régie répercute

contractuellement sur les occupants une partie d'un impôt dont la commune demeure seule redevable. C'est précisément cette répercussion que contestent les propriétaires par la voie, peu commune, de l'action en reconnaissance de droits prévue à l'article L. 77-12-1 du Code de justice administrative [2].

3 La question posée au tribunal dépassait ainsi la seule détermination du redevable légal de la taxe foncière pour interroger les limites de la liberté contractuelle dont dispose une personne publique gestionnaire du domaine public : celle-ci peut-elle, par la voie contractuelle, répercuter sur les occupants privatifs du domaine une partie de la taxe foncière sur les propriétés bâties dont elle est elle-même redevable au titre des installations qu'elle exploite ?

4 Après avoir jugé comme irrecevables tant les conclusions à fin d'annulation que les interventions volontaires s'y associant, le tribunal valide au fond la clause de répercussion contractuelle en prolongeant la solution dégagée par le Conseil d'État en 2010 (I) avant d'écarter les moyens tirés d'une double imposition (II).

I. La validation de la clause de répercussion contractuelle

5 Par une décision du 5 mai 2010, le Conseil d'État avait déjà admis qu'une partie de la taxe foncière puisse être répercutée sur les titulaires d'autorisations d'occupation du domaine public alors même qu'aucune clause contractuelle ne le prévoyait [3]. Le jugement du 17 octobre 2025 franchit une étape supplémentaire en validant ce même mécanisme lorsqu'il trouve, en l'espèce, son fondement dans une clause contractuelle expresse. Ce glissement mérite d'être souligné : il déplace le fondement de la répercussion du terrain jurisprudentiel vers celui de la stipulation contractuelle faisant ainsi de la clause elle-même le support juridique du transfert de charge, et partant, de sa légalité.

6 Encore fallait-il fixer les lignes de flottaison de cette liberté contractuelle. Sur ce point, le tribunal fixe, à son point 7, une double condition cumulative : la clause ne saurait affecter ni l'identité du redevable légal ni le montant de l'impôt dont l'assiette reste fixée selon les règles du Code général des impôts. Tant que la clause reste

dans ces eaux, la répercussion n'opère qu'un simple transfert de charge économique sans jamais toucher au lien de droit unissant le redevable légal à l'administration fiscale. C'est précisément cette dissociation entre, d'une part, la charge économique de l'impôt, susceptible d'être contractuellement transférée et, d'autre part, la qualité de redevable légal qui demeure fixée par la loi qui permet au juge de concilier les exigences de la légalité fiscale avec la liberté laissée aux parties dans la détermination des conditions financières de l'occupation du domaine public.

II. L'absence de double imposition, ou l'art de distinguer les assiettes

7 Cette distinction entre la charge économique de l'impôt et sa redevabilité légale, établie au point 7, permet de comprendre la qualification retenue au point 10. Dès lors que la clause se borne à répercuter sur les titulaires des contrats une partie de la taxe foncière due par la commune au titre des installations portuaires, elle ne saurait être regardée comme une nouvelle taxe foncière.

8 Cette même logique de distinction guide, au point 11, l'examen de la double imposition invoquée. Si la clause ne crée pas de nouvelle taxe, c'est précisément parce que son assiette demeure distincte de celle de la taxe personnelle acquittée par les propriétaires au titre de leurs propres biens. Le tribunal ajoute que le cumul de la redevance d'occupation domaniale et de la part de la taxe foncière est légalement possible dès lors que ces deux sommes reposent sur des stipulations contractuelles distinctes.

9 La clause de répercussion tient donc la mer, et avec elle, une certaine idée du partage de l'ardoise fiscale.

NOTES

1 TA Nîmes, 17 octobre 2025, n° 2301840.

2 En application de l'article L. 77-12-1 du Code de justice administrative l'action en reconnaissance de droits permet à une association régulièrement déclarée ou à un syndicat professionnel régulièrement constitué de déposer une requête tendant à la reconnaissance de droits individuels résultant de l'application de la loi ou du règlement en faveur d'un groupe indéterminé de personnes ayant le même intérêt, à la condition que leur objet statutaire comporte la défense dudit intérêt.

3 CE, 5 mai 2010, n° 301419.

INDEX

Rubriques
Contributions et taxes

Régime dérogatoire de la loi de finances pour 2019 créant un taux réduit de l'impôt sur les sociétés engageant sur le sol français des dépenses de recherche et développement relatives à des actifs incorporels

DÉCISION DE JUSTICE

TA Montpellier, 2ème chambre – N° 2204103-2300862 – SAS PC Soft Informatique – 20 octobre 2025 – C+

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Le tribunal administratif de Montpellier a été saisi par une société montpelliéraine développant des logiciels de haute technologie de deux requêtes tendant à examiner son droit au bénéfice d'un régime introduit par la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 destiné à favoriser les entreprises engageant sur le sol français des dépenses de recherche et développement relatives à des actifs incorporels, en leur offrant la possibilité de bénéficier d'un taux réduit à l'impôt sur les sociétés.

2 La question posée par le litige était celle de la justification de l'impossibilité affirmée pour la société de ne pas pouvoir déterminer son résultat net actif par actif, c'est-à-dire logiciel par logiciel, alors que cette option était celle de principe posé par la loi. En l'absence de jurisprudence sur la question soulevée mais sur la base des dispositions de l'article 238 du Code général des impôts résultant de la codification de la loi de finances et de l'approche de l'OCDE et de l'Union Européenne, le tribunal a jugé que la société ayant démontré sa capacité de distinguer ses recettes, actif par actif, ne justifiait pas de son impossibilité de distinguer également ses dépenses selon les

mêmes modalités. L'argumentation développée par la société relative à son mode de fonctionnement propre selon elle à ce type de production, a été écartée alors que le système mis en place par loi, s'adressant en particulier aux entreprises bénéficiant de crédit d'impôt recherche et développement, imposait une corrélation stricte entre recettes et dépenses de recherche et développement. Par jugement du 20 octobre 2025, le tribunal administratif de Montpellier a donc rejeté les requêtes formées par la société.

19 Contributions et taxes

19-04 Impôts sur les revenus et bénéfices

19-04-01 Règles générales

19-04-01-04 Impôt sur les bénéfices des sociétés et autres personnes morales

19-04-01-04-04 Établissement de lìmpôt

INDEX

Rubriques
Contributions et taxes

Un avantage fiscal accordé illégalement par l'administration par mesure de tolérance peut toujours être remis en cause pour l'avenir

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 1ère chambre – N° 23TL02624 – M. C... B... A... – 06 novembre 2025 – C+

Pourvoi Conseil d'État n°511370

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Interdiction d'abroger un acte créateur de droits même illégal passé un délai de quatre mois suivant son édiction - article L. 242-1 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) – Application à la décision par laquelle l'administration fiscale remet en cause pour l'avenir un rescrit fiscal - Absence

1 Les dispositions de l'article L. 242-1 du CRPA, en vertu desquelles l'administration ne peut abroger ou retirer une décision créatrice de droits que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision ne s'appliquent pas aux décisions de l'administration fiscale remettant en cause, pour l'avenir, un rescrit fiscal favorable sollicité par le contribuable sur le fondement de l'article L. 80 B du LPF. Les dispositions spéciales de l'article L. 80 B du LPF primant sur celles, générales, de l'article L. 242-1 du CRPA, il s'ensuit qu'un avantage fiscal accordé illégalement par mesure de tolérance peut toujours être remis en cause pour l'avenir, les contribuables n'ayant aucun droit acquis à son maintien.

Note – références

Cf CE, 25 juin 2003, n° 239189, société Nestlé France (B) ; Comp. CE 6 novembre 2002, n° 223041, Mme X. (A) ; Comp. CE 2 décembre, 2016 n° 387613, société Export Press (A) ; CE, 2 juin 2025, n° 493848, M. A... B...(B)

19-01-01-03 Opposabilité des interprétations administratives (art. L. 80 A du Livre des procédures fiscales (LPF))

19-04-02-01-01-03 Exonération de certaines entreprises nouvelles (art. 44 bis et suivants du Code général des impôts (CGI))

INDEX

Rubriques
Contributions et taxes

Point de départ du calcul des intérêts moratoires (article R. 208.2 du Livre des procédures fiscales)

DÉCISION DE JUSTICE

TA Toulouse, 5ème chambre – N° 2303852 – SAS X – 30 décembre 2025 – C+

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Point de départ du délai à compter duquel les intérêts moratoires régis par l'article R. 208-2 du Livre des procédures fiscales sont dus à un établissement de crédit ayant acquis une créance de crédit d'impôt pour dépenses de recherche dans le cadre de la loi « Dailly », lorsque le cessionnaire et le cédant ont successivement présenté une demande tendant au remboursement de cette créance et que le cessionnaire bénéfice toujours de la garantie solidaire de l'article L.313-24 du Code monétaire et financier.

2 En présence de deux réclamations de remboursement successives, l'une du cessionnaire, l'autre du cédant, le cessionnaire a droit aux intérêts moratoires ayant couru entre la date de sa propre réclamation et la date à laquelle la somme correspondant à la fraction de la créance de crédit d'impôt pour dépenses de recherche non utilisée lui a été remboursée.

3 Dans le cas où une créance de crédit d'impôt recherche a été cédée à un fonds de titrisation, l'article L.313-24 du Code monétaire et financier prévoit que le cédant garantit solidairement son paiement, sauf à ce que l'acte de cession en dispose autrement. Le cédant comme le cessionnaire sont par conséquent autorisés à solliciter le remboursement de cette créance auprès de l'administration fiscale. La demande introduite par l'acquéreur de la créance suffit à produire les effets juridiques qui s'y attachent.

4 Conséquences : l'administration ne peut exiger la présentation d'une réclamation formée par le cédant tendant au versement des intérêts moratoires pour déterminer le point de départ du délai à compter duquel ces intérêts sont dus au cessionnaire.

19 Contributions et taxes

19-04 Impôts sur les revenus et bénéfices

19-04-02 Revenus et bénéfices imposables - règles particulières

19-04-02-01 Bénéfices industriels et commerciaux

19-04-02-01-08 Calcul de l'impôt

19-04-02-01-08-01 Crédits d'impôt

19-04-02-01-08-01-01 Crédit d'impôt recherche

INDEX

Rubriques
Contributions et taxes

Des gains déclarés selon le régime des plus-values des particuliers par un gérant associé unique d'une EURL lors du rachat de ses parts ne constituent pas un abus de droit

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 1ère chambre – N° 24TL00941 – Mme A...C... et M. B... D... – 12 février 2026 – C+

Pourvoi Conseil d'État n°514661

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
Réduction du capital par rachat d'une société d... / Arnaud de Bissy

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

EURL (Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée) procédant à une réduction de son capital par rachat de parts à son gérant, associé unique – Déclaration des gains selon le régime des plus-values des particuliers prévu au 6° de l'article 112 du Code général des impôts et application de l'abattement renforcé de 85 % – Mise en œuvre par l'administration de la procédure de répression des abus de droit au motif que la réduction du capital n'était pas motivée par l'intérêt économique de l'entreprise et application du régime de taxation des revenus distribués – Opération commandée par une intention exclusivement fiscale révélant un abus de droit – Absence dès lors que la société a connu au cours des deux exercices précédents une diminution sensible de son chiffre d'affaires, que la réduction du capital n'est pas étrangère à l'intérêt économique de l'entreprise en permettant d'adapter le capital à son activité réelle et de limiter son

exposition aux risques sociaux alors que l'article L. 225-207 du Code de commerce permet aux sociétés, libres de leur gestion, de réduire leur capital sans que cela soit motivé par des pertes.

1 Le gérant associé unique d'une EURL ayant bénéficié d'une plus-value à l'occasion du rachat, par la société, de ses parts peut, sans abus de droit, déclarer ses gains selon le régime des plus-values des particuliers et non selon celui des revenus distribués dès lors que la réduction de capital de l'entreprise n'est pas étrangère à son intérêt économique, la société, qui avait auparavant augmenté à deux reprises son capital, ayant ensuite connu une diminution sensible de son chiffre d'affaires. Une telle opération n'est pas constitutive d'un abus de droit dès lors qu'elle ne peut être regardée comme ayant été commandée par une intention exclusivement fiscale.

Note - références

CE, 29 décembre 2000, M.X, n° 179647, publié au recueil

CE, 28 février 2007, Ministre de l'économie, n°284565, publié au recueil

CE, 29 mars 2017, Mme C...-B..., n° 394950, mentionnée aux tables

19-01-03-03 Abus de droit et fraude à la loi

NOTE UNIVERSITAIRE

Réduction du capital par rachat d'une société de ses propres titres et abus de droit

Arnaud de Bissy
Professeur à l'école de droit de Toulouse, université Toulouse Capitole, centre de droit des affaires (CDA)

Autres ressources du même auteur
UNIVDROIT : https://univ-droit.fr/universitaires/5107
IDREF : https://www.idref.fr/03485858X
ISNI : http://www.isni.org/0000000006494831
BNF : https://data.bnf.fr/fr/12556670

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.514

1 La question anime les débats juridiques depuis plus de dix ans. Elle est celle de la fiscalisation des sommes distribuées par une société à ses associés au titre du rachat de leurs parts. La loi est pourtant claire désormais (depuis 2015) : c'est le régime des plus-values (privées ou professionnelles, selon les cas) qui doit s'appliquer, et non celui des distributions de bénéfices (Code général des impôts (CGI) art. 112, 6°). Compte tenu de l'intérêt que présente le régime des plus-values privées de cession de titres par rapport à celui des dividendes, le débat s'est déplacé sur le terrain de l'abus de droit. Ainsi, le rachat par une société de ses propres titres, de préférence à une distribution de dividendes, peut-il constituer un abus de droit au sens de l'article L. 64 du Livre des procédures fiscales (LPF) ? C'est à cette question, assez inédite en jurisprudence, que la cour administrative d'appel de Toulouse a répondu dans le contexte ci-après rappelé.

2 En l'espèce, l'associé unique d'une entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée créée en 2006 avait, en 2015, procédé à une réduction du capital social de 20 000 euros au moyen d'un rachat de parts pour un montant de 200 000 euros. Conformément à l'article 112, 6° du CGI, il avait soumis son gain de cession (200 000 euros – 20 000 euros = 180 000 euros) au régime des plus-values privées de cession de titres, en prenant soin d'appliquer l'abattement de 85%, conformément à l'article 150-0 D, 1 quater, A, 3° du même code. Sans doute intriguée par le fait que, quelques années avant ladite réduction du capital, et par deux fois (en 2011 et en 2013), ce dernier avait été augmenté (le portant à 100 000 euros), l'administration fiscale avait en 2018 remis en cause l'application du régime des plus-values et appliqué la majoration de 80% pour abus de droit (CGI art. 1729). Selon elle, l'opération de rachat de ses propres titres, suivie de la réduction du capital non motivée par des pertes ne présentait aucune justification économique et avait pour seul objectif de permettre à l'associé unique d'appréhender des dividendes sous couvert de l'application du régime des plus-values privées sur cession de titres en contrariété avec l'intention du législateur.

3 Dans cette affaire, le Comité de l'abus de droit fiscal (CADF) avait rendu un avis défavorable à l'administration fiscale [2]. Cette dernière ayant décidé de ne pas suivre l'avis dudit Comité, le litige s'est poursuivi devant le juge de l'impôt. Si ses arguments convainquirent les juges de premières instance montpelliérains [3], il n'en fût pas de même devant la cour administrative d'appel de Toulouse qui juge que « *Dans l'ensemble des circonstances qui précèdent, l'administration n'apporte pas la preuve, qui lui incombe, que la réduction du capital litigieuse présentait un caractère artificiel poursuivant un but exclusivement fiscal* ».

4 Alors que jusqu'ici les juges s'étaient principalement penchés sur le champ d'application de l'article 112, 6° du CGI (I), c'est de l'abus de ce texte dont il est désormais question (II).

I – Le texte abusé

L'article 112, 6° du Code général des impôts dans sa rédaction actuelle résulte de la loi de finances rectificative pour 2014 [4]. Il dispose que : « *Ne sont pas considérés comme revenus distribués : … 6° Les sommes*

ou valeurs attribuées aux associés ou actionnaires au titre du rachat de leurs parts ou actions. Le régime des plus-values prévu, selon les cas, aux articles 39 duodecies, 150-0 A ou 150 UB est alors applicable. »
Conformément aux vœux du Conseil constitutionnel [5], il était destiné à mettre fin à une inégalité de traitement entre les rachats de titres, selon qu'ils sont rachetés aux fins d'annulation (C. Com. art. L.225-207), auquel cas on appliquait un régime « hybride » au gain de cession (mais principalement mobilier), ou bien aux fins d'attribution aux salariés (C. Com. art. L.225-208) ou dans le cadre d'un plan de rachat d'actions (C. Com. art. L.225-209), auxquels cas on appliquait le régime des plus-values.

Chacun se souvient du débat suscité par le Conseil constitutionnel lui-même en 2014 : le gain issu du rachat de titres devait-il être imposé comme un revenu mobilier ou comme une plus-value de cession ? À cet égard, le Conseil constitutionnel n'avait pas de religion, mais avait simplement demandé que le traitement fiscal soit le même, quel que soit le cadre juridique du rachat. La doctrine s'était divisée sur la question car les deux hypothèses pouvaient fort bien être envisagées, tant la distribution ressemble à un dividende du point de vue de la société, mais à un prix de cession vu du côté de l'associé. Personnellement, nous avions opté pour traitement en plus-value de cession, et ce pour deux raisons au moins. La première est juridique : c'est le cédant qui est imposé, pas la société, et on ne peut l'imposer différemment selon la qualité du cessionnaire (la société émettrice elle-même ou un tiers). La seconde est de nature économique : puisque le gain de cession a toujours été calculé par différence entre ce qui a été apporté (puis repris) et le prix de cession, il a nécessairement une nature de plus-value qui doit également se retrouver en fiscalité. Bien sûr, on nous rétorquera que le boni de liquidation est imposé comme un revenu mobilier, mais précisément, le traitement fiscal n'est pas cohérent au regard de sa nature économique qui est bien celle d'une plus-value [6]. Ce point aussi devra évoluer.

C'est donc la qualification de plus-value qui s'est imposée dans la loi en 2015 (CGI art. 112, 6°). Fondée en droit, elle présentait toutefois l'inconvénient d'ouvrir les portes de l'optimisation fiscale consistant à préférer un rachat de titres plutôt qu'une distribution de dividendes, ceci afin de faire bénéficier les associés du régime des plus-values [7],

et notamment de l'abattement renforcé de 85% comme dans notre espèce (CGI art. 150-0 D, 1 quater, A, 3°, préc.).

Logiquement, on pouvait penser que ce risque n'allait concerner que les réductions égalitaires de capital social, celles où il s'agit de rémunérer l'ensemble des associés et pas un seul ou quelques-uns, à la suite de leur retrait de la société. Dans ce cas en effet, la réduction du capital n'est que la conséquence du retrait et non pas son objet. De fait, l'application de l'article 112, 6° du CGI dans ce cas de figure pouvait apparaître comme incontestable. Pourtant, dans une affaire « *SARL SERCOM* », où une société à responsabilité limitée avait réduit son capital en rachetant 158 parts sociales appartenant à cinq des huit associés de la société, suivi d'une annulation de ces parts, l'administration a estimé que l'opération devait être regardée comme une distribution de dividendes assujettis au prélèvement forfaitaire non libératoire prévu par l'article 117 quater du CGI et aux prélèvements sociaux, sur le fondement de l'article 112, 1° du même code. Selon ce texte :

> « Ne sont pas considérées comme revenus distribués : 1° les répartitions présentant pour les associés ou actionnaires le caractère de remboursements d'apports ou de primes d'émission. Toutefois, une répartition n'est réputée présenter ce caractère que si tous les bénéfices et les réserves autres que la réserve légale ont été auparavant répartis ».

En l'espèce, d'autres réserves n'ayant pas été réparties, les sommes distribuées pouvaient, aux yeux de l'administration, être qualifiées de revenus distribués. Elle avait été suivie en cela par la cour administrative d'appel de Bordeaux aux termes d'une décision abondamment commenté [8]. Il y est d'abord mentionné que :

> « il résulte de l'instruction, point qui n'est d'ailleurs pas contesté par la société requérante, que l'unique objectif de ce rachat était la réduction de son capital social par diminution du nombre de ses titres » puis que « Or, dès lors que cette réduction de capital n'était pas motivée par des pertes, elle s'est traduite par une répartition, au profit des associés, de sommes qui, eu égard à la finalité de l'opération, répond au régime fiscal prévu au 1°) de l'article 112 du Code général des impôts et non au 6°) du même article ».

Par cette décision, la cour administrative d'appel de Bordeaux semblait donc affecter un domaine d'application différent aux 1° et 6° de l'article 112 du CGI, selon que la finalité de l'opération de rachat est la réduction du capital (application du 1°) ou la distribution de réserves (application du 6°). L'affirmation est doublement fausse. D'une part le 1° de l'article 112 ne vise que la première situation (réduction égalitaire du capital social non-motivée par des pertes). D'autre part, il ne fait pas de doute que l'article 112, 6° s'applique à tous les rachats de titres, avec ou sans réduction du capital, comme l'avait souhaité le Conseil constitutionnel en 2014 dans sa décision « *Machillot* ». Et c'est bien ce que juge le Conseil d'État dans l'affaire « *SERCOM* » en jugeant que :

> « Il résulte des dispositions du 6° de l'article 112 précité que, depuis le 1er janvier 2015, les sommes ou valeurs reçues par les actionnaires ou associés au titre du rachat de leurs actions ou parts sociales par la société émettrice sont imposées selon le régime des plus-values de cession. Sont sans incidence à cet égard le motif du rachat et la circonstance que ce rachat serait financé sur les bénéfices et réserves autres que la réserve légale ». [9]

On note que le caractère indifférent des motifs du rachat pouvait empêcher l'administration fiscale de se fonder sur l'abus de droit, réduit en conséquence à « *l'abus de l'article 112, 6°* ». La décision commentée montre, au contraire, qu'elle n'y avait pas renoncé.

II – L'abus du texte ?

Par principe, tous les textes sont susceptibles d'être violés ou abusés. L'article 112, 6° du CGI ne fait exception à la règle. Se fondant sur l'article L. 64 du LPF, l'administration devait, conformément aux règles de dévolution de la charge de la preuve à l'époque des faits, et dans la mesure ou l'avis du Comité de l'abus de droit fiscal lui avait été défavorable (V. *supra* n°3), démontrer que l'article 112, 6° avait été abusé (solution qui ne serait toutefois pas différente aujourd'hui, puisque l'administration supporte désormais en tout état de cause la charge de cette preuve) [10].

Pour rappel, le législateur avait, suivant la voie tracée par le Conseil d'État dans sa décision « *Janfin* » de 2006 [11] réécrit l'article L. 64 du

LPF comme suit :

> « Afin d'en restituer le véritable caractère, l'administration est en droit d'écarter, comme ne lui étant pas opposables, les actes constitutifs d'un abus de droit, soit que ces actes ont un caractère fictif, soit que, recherchant le bénéfice d'une application littérale des textes ou de décisions à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs, ils n'ont pu être inspirés par aucun autre motif que celui d'éluder ou d'atténuer les charges fiscales que l'intéressé, si ces actes n'avaient pas été passés ou réalisés, aurait normalement supportées eu égard à sa situation ou à ses activités réelles. ».

S'agissant de l'abus de droit par fraude à la loi, la preuve est donc double ; celle du but exclusivement fiscal de l'opération (critère subjectif de l'abus de droit) et celle de la méconnaissance des intentions du législateur (critère objectif). C'est à ce seul prix que l'on peut reprocher à un contribuable de s'être faussement placé dans le champ d'un texte (l'article 112, 6°), afin de bénéficier indûment du régime qu'il prévoit (celui des plus-values). Dans l'affaire tranchée par la cour administrative de Toulouse, ces deux points pouvaient être débattus.

S'agissant du premier, on sait que la jurisprudence a facilité la preuve du but exclusivement fiscal grâce à la technique présomptive (ou « par indices concordants »), sans quoi elle serait impossible à établir (sauf aveu du contribuable). De la sorte, le montage « artificiel », souvent lié à la fictivité de la société créée [12], permet de faire la démonstration d'un but exclusivement fiscal, en l'absence de toute rationalité économique. Il en va de même lorsque des opérations s'enchaînent rapidement, souvent l'une pour annuler l'autre (par exemple, des opérations « autour du coupon » en matière de distributions de dividendes, comme dans la décision « *Janfin* » précitée). Était-ce le cas en l'espèce ? Ce n'est pas sûr du tout. Certes, il y avait eu, en 2011 et 2013, des augmentations de capital par incorporation de réserves, mais c'était bien avant le rachat des titres en 2015, et surtout avant la modification législative de 2014, de sorte qu'il est difficile d'y voir un acte préparatoire. On nous dit aussi que le compte courant était débiteur à hauteur de 156 910,83 euros et que le rachat (d'un montant de 200 000 euros) avait permis d'éteindre la dette de l'associé envers la société. La belle affaire ! Une distribution

de dividendes portée au crédit du compte courant aurait eu le même effet [13], certes, sous un régime différent, mais les parties ne sont-elles pas libres de choisir la voie juridique la moins imposée pour éteindre une dette ? Pour tout dire, il ne nous semble pas que le but du rachat/annulation des titres soit exclusivement fiscal (sauf à rapporter la recapitalisation) ; n'est-ce pas plutôt l'extinction de la dette qui était le but de l'opération, et le rachat la technique utilisée pour y parvenir (de préférence à une distribution) ? La cour administrative d'appel de Toulouse parvient à la même solution en jugeant que l'opération de rachat présente un intérêt économique lié à l'assainissement de la situation financière de la société (point 9 de la décision).

Si l'on estime que le rachat de titres n'est pas motivé par des raisons exclusivement fiscales (critère subjectif de l'abus de droit), il devient sans intérêt de s'interroger sur sa contrariété aux objectifs des rédacteurs de l'article 112, 6° du CGI (critère objectif), les deux critères étant cumulatifs. C'est effectivement ce qui transparait à la lecture de la décision commentée. Il ne nous est toutefois pas interdit d'aller plus loin dans l'analyse, d'autant qu'elle sera brève et confirmative. Il convient en effet de rappeler la volonté du législateur de traiter *tous* (nous soulignons) les rachats de titres de la même façon, sans égard à leur motivation (V. *supra* n°5 et s.). Puisque tous les motifs sont pris en compte [14], on voit mal comment il serait possible d'utiliser le texte hors de sa finalité. Il ne pourrait en aller autrement que si la réduction du capital s'avérait être fictive ; notamment si la société avait, lors de la même assemblée générale, procédé à son augmentation pour un même montant [15]. Dans ce cas, il eut été possible de dire que le contribuable s'est abusivement placé dans le champ de l'article 112, 6° du CGI.

Si la motivation du contribuable n'est pas exclusivement fiscale, qu'il a légitimement choisi une voie plutôt qu'une autre pour atteindre cet objectif, et que l'opération n'est pas fictive, on ne voit pas en quoi il aurait commis un abus de droit en faisant racheter ses titres. En pratique, le débat se concentre autour de la rationalité économique de l'opération ; si le montage présente un caractère « artificiel » l'abus de droit peut être retenu [16], sinon il sera rejeté [17].

NOTES

1 CAA Toulouse, 1ère chambre, 12 février 2026, n° 24TL00941 : Dr. fisc. 2026, n°17, comm. 215, concl. A. Fougères, note J.-L. Bédier. – RJF 6/2026, n°456.

2 CADF, avis, séance n° 2/2021, 14 janvier 2021, aff. n° 2020-29, Dr. Fisc. 2021, n°43, comm. 403, obs. J.-F. Mandelbaum et V. Camatta.

3 TA Montpellier, 2ème chambre, 12 février 2024, n° 2201983.

4 L. n° 2014-1655 du 29 décembre 2014, *de finances rectificative pour* 2014, art. 88 : JO 30 déc. 2014, texte n° 3 ; Dr. fisc. 2015, n° 1-2, comm. 12, note A. de Bissy.

5 Cons. const., 20 juin 2014, n° 2014-404 QPC, *Machillot* : Dr. fisc. 2014, n° 30, comm. 467, note A. de Bissy et M. Ferré ; RJF 10/14, n° 927.

6 A. de Bissy, note sous CE, 31 juillet 2009, n° 296052, Sté Fiteco : Dr. fisc. 2009, n°43, comm. 509, concl. E. Glaser.

7 V. déjà, avant la modification législative de 2014, H. Hovasse, *La réduction de capital, instrument d'optimisation de la fiscalité des dividendes* : Dr. fisc. 2012, n°21, comm. 301.

8 CAA Bordeaux, 16 avril 2024, n° 22BX01822, SARL SERCOM : Dr. fisc. 2024, n° 44, étude 364, obs. A. Tailfer et A. Chung. - Dr. fisc. 2024, n°39, chron. 336, obs. N. de Boynes ; JCP éd. Not. 2025, n°27, 1118, note R. Mortier, D. Boulaud et H. Fabre ; Defrénois, 6 juin 2024, n° 20, obs. D. Gutmann ; Add. - E. Dinh, *Réduction de capital dans le cadre du rachat par une société de ses propres titres : un débat étrangement relancé* ! JCP éd. E, 2024, n°29, 1233.

9 CE, 15 octobre 2025, n° 495120, SARL SERCOM : Dr. fisc. 2026, n°3, comm. 13, concl. B. Lignereux, note A. Tailfer et A. Pintureau.

10 LPF art. L. 192 mod. L. n° 2018-1317 du 28 décembre 2018, *de finances pour* 2019, art. 202 (V).

11 CE, 27 septembre 2006, n° 260050, *Société Janfin* : Dr. fisc. 2006, n° 47, comm. 744, concl. L. Olléon ; RJF 12/2006, n° 1583. *Add.* O. Fouquet, *Fraude à la loi et abus de droit* : Dr. fisc. 2006, n°47, étude 65.

12 V. CE 18 mai 2005, n° 267087, *Sté Sagal* : Dr. Fisc. 2005, n°44-45, comm. 726, concl. P. Collin.

13 Ce serait sans doute alors posée la question de la disponibilité du revenu inscrit au crédit d'un compte courant débiteur. Notons que la Cour administrative d'appel de Toulouse a, dans le même arrêt, rejeté la contestation d'une seconde rectification concernant une somme inscrite au compte courant détenu par le contribuable dans une autre société. Nous nous en tenons seulement à l'abus de droit contenu dans la première rectification.

14 CE, 15 octobre 2025, n° 495120, SARL SERCOM, préc.

15 V. CADF, avis, séance du 1er octobre 2021, aff. 2021-20, Dr. Fisc. 2022, n°11, chron. 144, obs. N. de Boynes.

16 V. TA Bordeaux 17 octobre 2024, n° 2205287 : RJF 5/25 n° 342, concl. E. Willem (C 342).

17 V. TA Montreuil 7 novembre 2024, n° 2215137 : RJF 5/25 n° 341, concl. Y. Khiat (C 341).

INDEX

Rubriques
Contributions et taxes

Modification de la valeur du débit minimal du fleuve la Têt pour la protection d'espèces vivant à l'aval des six canaux d’irrigation et du barrage de Vinça

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 23TL00289 - 23TL00290 - 23TL00297 - 23TL00304 – Association syndicale autorisée du canal de Thuir – 11 décembre 2025 – C

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Le préfet des Pyrénées-Orientales a été saisi au mois de septembre 2020 d’une demande présentée par une association de protection de l’environnement tendant à relever la valeur du débit minimal de la Têt pour six prises d’eau alimentant les canaux d’Ille, de Thuir, de Peu-del-Tarres, de Régleille, de Perpignan et de Millas-Nefiac afin de garantir en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces vivant dans les eaux conformément à l’article L. 214-18 du Code de l’environnement.

2 Le refus du représentant de l’État de faire droit à cette demande a été annulé par un jugement du tribunal administratif de Montpellier du 29 novembre 2022 et les premiers juges ont fixé une valeur de débit minimal à 1 500 litres par seconde.

3 Saisie en appel de quatre requêtes présentées par le ministre de la transition écologique, les associations syndicales autorisées en charge de la gestion de ces canaux et par la commune de Perpignan, la cour administrative d’appel de Toulouse s’est prononcée à nouveau sur la valeur du débit minimal de la Têt.

4 S’appuyant sur une étude récente, finalisée le 18 septembre 2025 et réalisée à la demande de l’État, la cour administrative d’appel de

Toulouse a estimé que l'objectif de protection des espèces vivant dans les eaux à l'aval des prises d'eau des canaux pouvait être garanti en fixant une valeur de débit minimal à 1 217 litres par seconde. Elle a également relevé que ce débit minimal devait être maintenu tout au long de l'année afin de préserver les fonctionnalités écologiques du fleuve et de garantir la survie des espèces.

5 Elle a dès lors fixé la valeur du débit minimal prévu à l'article L. 214-18 du Code de l'environnement pour les six prises d'eau situées sur la Têt à l'aval du barrage de Vinça qui alimentent les canaux d'Ille, de Thuir, de Peu-del-Tarres, de Régleilles, de Perpignan et de Millas-Néfiac, à la valeur de 1 217 litres par seconde toute l'année à compter du 1er janvier 2026.

INDEX

Rubriques
Eaux

Détermination de la consistance légale d'un droit fondé en titre : exploitation d'un état statistique établi sur la base des circulaires ministérielles des 30 juillet 1861 et du 4 juillet 1878

DÉCISION DE JUSTICE

TA Nîmes, 1ère chambre – N° 2304463 – M. S – 18 novembre 2025 – C

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
« Ton moulin, ton moulin va trop fort… ». Le ju… / Sylvie Salles

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Un droit fondé en titre conserve en principe la consistance légale qui était la sienne à l'origine. À défaut de preuve contraire, cette consistance est présumée conforme à sa consistance actuelle. Celle-ci correspond, non à la force motrice utile que l'exploitant retire de son installation, compte tenu de l'efficacité plus ou moins grande de l'usine hydroélectrique, mais à la puissance maximale dont il peut en théorie disposer. Pour déterminer la consistance légale d'un ouvrage en exploitant un état statistique établi sur la base des circulaires ministérielles des 30 juillet 1861 et du 4 juillet 1878, l'administration doit considérer, eu égard à la définition de la notion de « volume des eaux motrices » retenue par la circulaire du 4 juillet 1878, que le débit mesuré dans les états statistiques est le débit maximum autorisé par le droit fondé en titre.

2 La consistance légale correspond à la force motrice brute dont l'ouvrage fondé en titre peut disposer. L'arrêté du 11 septembre 2015 fixant les prescriptions techniques générales applicables à ce type d'installations précise que « la consistance légale doit être établie sur la base d'éléments relatifs à la capacité de production passée et qu'à défaut, la formule P (kW) = Qmax (m3/ s) × Hmax (m) × 9,81 (l'intensité de la pesanteur), établie sur la base des caractéristiques de l'ouvrage avant toute modification récente connue de l'administration, peut être mobilisée ».

3 Si, par sa décision n°431392 du 3 août 2021, le conseil d'État a censuré un arrêt d'appel dès lors que la cour s'était notamment fondée, pour estimer la consistance légale d'un moulin, sur un document faisant état du « volume des eaux motrices » de ce moulin, sans rechercher si cette donnée correspondait au débit maximal dérivé et alors même que ce document ne précisait pas s'il s'agissait du débit moyen ou du débit maximal dérivé, il en va différemment lorsque le document exploité pour déterminer le débit dérivé maximal est un état statistique établi sur la base des circulaires ministérielles des 30 juillet 1861 et du 4 juillet 1878. En effet, la circulaire du 4 juillet 1978 donne une définition du volume des eaux motrices qui correspond à la notion de débit dérivé maximal telle que précisé par l'article 3 de l'arrêté du 11 septembre 2015. Il y a lieu, dans ces conditions, de considérer que le débit mesuré dans les états statistiques établis sur la base des circulaires ministérielles des 30 juillet 1861 et du 4 juillet 1878 est le débit maximum autorisé par le droit fondé en titre.

Note – Références

Cf. CE, 6/1 CHR, 16 décembre 2016, Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer c\ Société SJS, n°393293, B - Rec. T. pp. 773-784 ;

Comp. CE, 6 CH, 3 août 2021, Société Hydro Energie Muyle France c\ Ministère de la Transition Ecologique, n°431392, C

27 Eaux

27-02 Ouvrages

29 Energie

29-02 Énergie hydraulique

NOTE UNIVERSITAIRE

« Ton moulin, ton moulin va trop fort… ». Le juge administratif face aux enjeux de l'énergie hydraulique

Sylvie Salles
Maître de conférences en droit public, université de Nîmes, membre du laboratoire Chrome (EA 7352), membre associé du Lab-Lex (EA 7480)

Autres ressources du même auteur
UNIVDROIT : https://univ-droit.fr/universitaires/23427
IDREF : https://www.idref.fr/192088289
HAL : https://cv.archives-ouvertes.fr/sylvie-salles

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.530

1 Le juge administratif doit-il – en plus de sa culture juridique – être *aussi* à l'aise en physique des chutes ? Il semblerait, à lire le jugement du 18 novembre 2025 rendu par le tribunal administratif de Nîmes, que ce soit le cas et que, décidément, la palette des compétences est bien plus large que ce que le premier quidam pourrait imaginer.

2 **« Tourne, tourne, petit moulin »**. Dans la présente affaire, M. S. propriétaire du moulin de Ressouches, ouvrage implanté sur la rivière de la Colagne (un affluent du Lot) à Recoules-de-Fumas (en Lozère), avait formulé à partir du 17 mars 2022 une demande à la direction départementale du territoire en vue d'une reconnaissance de son « droit fondé en titre » – c'est-à-dire un droit individuel opposable à l'État sur une ressource commune – et la « fixation de sa consistance légale à 75 kW ». [1] Si l'administration ne fait alors pas droit à sa demande, bien que le « droit d'eau fondé en titre [soit] attaché à ce moulin », c'est parce que sa « puissance brute » est *seulement* de « 14 kW » [2]. Suite à un certain nombre d'échanges, plus d'un an après

la première demande, l'arrêté du préfet de Lozère du 13 juillet 2023 reconnaît « un droit d'eau fondé en titre d'une puissance maximale brute de 14 kW pour le premier moulin, et de 6 kW pour le second ». [3] C'est cet acte administratif que M. S voulait voir annulé par le juge administratif afin qu'un nouvel arrêté reconnaisse « un droit fondé en titre attaché au moulin Ressouches pour une consistance légale de 75 kW ».

3 **Ancien Régime, archives, jurisprudences sur les cours d'eau et calculs savants**. Pour conclure que le requérant n'était pas fondé à demander une telle reconnaissance, le juge administratif du tribunal de Nîmes a sans doute dû se livrer à un travail de relecture d'archives, de vérification de calculs physiques relativement complexes et de lectures d'arrêts contemporains du Conseil d'État dont les origines remontent – à bien y regarder – à une époque où Aucoc et Hauriou pouvaient croiser le fer par la plume à propos de la légitimité de l'intervention de l'État sur des cours d'eau propices à la récupération d'énergie hydraulique. En effet, et c'est l'une des particularités de cette affaire, le droit du particulier propriétaire de moulin est lisible à travers une généalogie de normes (très) anciennes. En l'espèce, le juge précise qu'« il est constant que le moulin de Ressouches existait antérieurement au 4 août 1789 » [4] et que « les données relatives à la hauteur de chute du moulin de Ressouches [sont] contenues dans le procès-verbal établi le 25 juillet 1882 par le service hydraulique des Ponts et Chaussées de Lozère » [5]. Sachant que, dans le cas d'espèce, le préfet s'est valablement appuyé sur « les circulaires ministérielles des 30 juillet 1861 et du 4 juillet 1878 à partir desquelles a été établi l'état statistique dont il a exploité les mentions pour retenir un volume des eaux motrices de 0,3 mètres cubes [sic] par seconde, à titre de débit dérivé maximal » [6]. Autrement dit, la seule lecture de textes récents – l'article 3 de l'arrêté du 11 septembre 2015, les articles L. 214-1 à L. 214-3 du Code de l'environnement, l'article R. 214-1 du Code de l'environnement – ne peut suffire pour contrôler la légalité de la décision préfectorale.

4 **Une analyse juridique claire, une solution physique floue**. Dans son raisonnement, le préfet avait appliqué la formule – validé par le juge – tirée de l'article 3 de l'arrêté ministériel du 11 septembre 2015, soit pour le cas présent, une hauteur de chute de 6,57 m (hauteur que le requérant n'a pas contestée) et un débit maximal dérivé de 300 litres

par seconde, tiré d'un « état statistique des irrigations et des usines » de la Lozère établi en 1898. Or, le requérant soutenait que le débit maximal dérivé avait été sous-estimé : selon lui, le procès-verbal dressé le 25 juillet 1882 par le service hydraulique des Ponts et Chaussées était peu fiable, le calcul devant conclure plutôt un débit de 1 150 litres par seconde. *Grosso modo* – en espérant que le lecteur nous pardonne ces raccourcis – l'administration aurait ignoré le fonctionnement par éclusées du moulin et, surtout, aurait confondu le « volume des eaux motrices » mentionné par l'état statistique avec le « débit maximal dérivé » [7], confusion que le Conseil d'État a récemment censurée ainsi que le rappelle le jugement présent [8]. Il ressort de cette affaire une double question, à la fois juridique et méthodologique, sur la puissance d'un droit d'eau, né sous l'Ancien Régime, lorsque les données soumises à l'analyse sont issues d'archives administratives du XIXe siècle. Autrement dit, dans une ère de la vérité et de la vérifiabilité des données, comment pour le juge administratif rendre une décision de justice mettant son raisonnement à l'abri de l'incertitude ? Pour conclure, en suivant l'analyse préfectorale, à une consistance de 20 kW, le juge administratif confirme, « en l'absence de preuve contraire » [9], une « exacte application » des textes.

5 Si cette réponse claire suit le chemin tracé par le Conseil d'État, soit l'appropriation de formules physiques par le droit (I), il semble qu'elle laisse toutefois planer un doute – défavorable au propriétaire du moulin – quant à l'écart entre réalité physique et vérité juridique (II).

I.L'appropriation de formules physiques par le droit

6 Dans cette affaire, un droit d'origine prérévolutionnaire relatif aux cours d'eau et aux mesures physiques réalisées au XIXe siècle est intégré dans le droit contemporain de l'énergie (A). Cela amène à ce que la méthode soit fixée par le droit plutôt que par une libre expertise : en ce sens, c'est une traduction physique de concepts jurisprudentiels (B).

A.Un droit fondé en titre (ancien) soumis au droit de l'énergie (moderne)

7 **Une occasion – étonnante – de remonter les fils de l'histoire du droit**. Pour les cours d'eau non domaniaux, le droit fondé en titre suppose une existence antérieure à l'abolition des droits féodaux. Autrement dit, il est question pour ceux-là d'une existence antérieure à l'Édit de Moulins du 12 février 1566 [10]. En l'espèce, le moulin existait avant le 4 août 1789, ce qui explique que son propriétaire soit « susceptible » [11] de bénéficier d'un droit fondé en titre [12]. Mais cette date est le point de départ d'un régime différencié : d'un côté, disparaissent les dispositifs collectifs d'usage de l'eau hérités de l'Ancien Régime (les privilèges) [13] ; d'un autre côté, le droit fondé en titre survit à la Révolution. En d'autres termes, et de façon schématique, au même moment, des droits collectifs sont détruits et des droits individuels sont fondés – asymétrie dont le moulin de Ressouches a bénéficié.

8 **Un encadrement progressif par le droit contemporain**. Le droit fondé en titre est défini négativement par le droit de l'énergie : c'est notamment l'article L. 511-1 du Code de l'énergie qui interdit de disposer de l'énergie des cours d'eau sans concession ou autorisation de l'État – « nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau, quel que soit leur classement, sans une concession ou une autorisation de l'État » –, article soumis à la réserve des droits fondés en titre [14] dont l'origine remonte à plus de cent ans avec la loi du 16 octobre 1919 [15]. Les ouvrages fondés en titre relèvent aussi du droit de l'environnement : outre la police de l'eau, l'article R. 214-18-1 du Code de l'environnement prévoit que le préfet, en raison des éléments portés à sa connaissance, puisse, pour les installations de moins de 150 kW, reconnaître le droit et sa consistance légale, en constater la perte, le modifier ou l'abroger, ou fixer des prescriptions complémentaires [16]. Enfin, l'arrêté du 11 septembre 2015, relatif à la rubrique 3.1.1.0, précise que toute puissance supplémentaire – par rapport à la consistance légale reconnue – est soumise au régime d'autorisation de l'article L. 214- 3 [17].

B. La traduction physique de concepts jurisprudentiels

9 En mêlant droit et physique, il ressort que la consistance légale n'est pas un plafond de production : c'est plutôt un seuil au-delà duquel la situation du propriétaire relève du droit commun (dossier d'autorisation, débit minimal à maintenir dans le cours d'eau [18], prescriptions de continuité écologique). Concrètement, fixer la consistance à 20 kW plutôt qu'à 75 kW revient à soumettre à autorisation environnementale tout projet d'équipement qui dépasserait cette puissance. C'est peut-être là l'un des enjeux véritables du litige.

10 **Une notion jurisprudentielle traduite en formule physique**. En l'espèce, le tribunal administratif de Nîmes reprend un considérant de principe formulé par le Conseil d'État dix ans plus tôt dans un arrêt de 2016 [19], duquel ressortent trois éléments : 1) le droit fondé en titre conserve, en principe, sa consistance d'origine ; 2) à défaut de preuve contraire, la consistance d'origine est présumée conforme à la consistance actuelle ; 3) la consistance d'origine correspond non à la force motrice *utile* (celle que l'exploitant retire de l'installation) mais à la puissance maximale *théorique* (celle dont l'exploitant peut disposer). Or, cette puissance maximale théorique est calculée selon la formule prévue à l'article L. 511-5 du Code de l'énergie, bien que celui-ci ne soit pas applicable aux ouvrages fondés en titre : *hauteur de chute × débit maximal de la dérivation × intensité de la pesanteur.*

11 Il faut peut-être ajouter que cette distinction – entre force brute et force utile – a une généalogie remarquable puisqu'elle remonte à l'arrêt *Ulrich* du 28 juillet 1866, pour lequel Léon Aucoc [20] a rendu des conclusions, lui qui, plus tard président de la section des travaux publics [21], s'opposa dans les années 1870 à l'extension des associations syndicales autorisées aux entreprises d'irrigation [22]. Il s'agissait alors d'inciter le titulaire du droit à exploiter la chute le plus complètement possible [23], au sens où toute goutte d'eau non utilisée serait perdue – préoccupation qui, à l'heure de l'essor des énergies renouvelables, est de nouveau actuelle. Le jugement présent reflète, par son raisonnement, combien le droit a incorporé la définition de la puissance : dès lors, il n'est pas étonnant de lire sous la plume du juge

du tribunal administratif de Nîmes la traduction physique d'un concept jurisprudentiel vieux de cent cinquante ans. Une telle application n'est pas, cependant, sans interroger sur l'écart entre vérité juridique et réalité physique.

II. Un écart entre vérité juridique et réalité physique

12 Le présent jugement s'appuie, pour fonder son raisonnement, sur des preuves telles qu'un document statistique du XIXe siècle et des circulaires (A). La charge de la preuve juridique apparaît dès lors concrètement défavorable au propriétaire, ce qui semble creuser l'écart entre le cadre juridique et les lois de la physique (B).

A. Une preuve issue d'archives administratives

13 La question de la requalification du « volume des eaux motrices ». Si en l'espèce, le juge administratif opère une distinction avec la jurisprudence *Muyle* de 2021[24] – le Conseil d'État a censuré pour erreur de droit un arrêt qui avait fixé la consistance légale d'un moulin sur la Creuse à partir d'un « état des irrigations et usines hydrauliques » de 1879, mentionnant un « volume des eaux motrices » – il ne s'affranchit pas de ce précédent du point de vue de la méthode. Comme le Conseil d'État en 2021, le juge n'interdit pas l'usage des états statistiques, il en vérifie l'usage : en l'espèce, des circulaires des 30 juillet 1861 et 4 juillet 1878 évoquées par le préfet, il ressort que le volume des eaux motrices est celui mesuré « au niveau de la vanne motrice, lorsque le bief amont était réglé au niveau légal de la retenue, c'est-à-dire à son niveau maximal »[25]. Selon le préfet toujours, cette définition (du volume des eaux motrices), issue de la circulaire, « correspond à la notion de débit dérivé maximal telle que précisé par l'article 3 de l'arrêté du 11 septembre 2015 ».[26]

14 **Des archives relues à la lumière des écrits contemporains**. Les enquêtes, telles que l'état statistique de 1898, visaient à recenser la capacité productive du territoire. Comme le souligne le rapport de l'Agence française pour la biodiversité rendu en 2017, dont le

jugement présent cite des extraits [27], des rendements faibles imposaient une forte « dépense » en débit, ce qui pourrait laisser penser que le débit relevé était, au sens de la circulaire, forcément le débit maximal permis par le droit [28]. Le jugement donne ainsi une portée juridique contemporaine à un savoir administratif hérité du XIXe siècle. Quant au problème du lieu de la mesure, voilà une question de droit tranchée par la jurisprudence : si le requérant situait la section limitante au canal de jonction entre les deux bâtiments, le tribunal répond par un principe [29] selon lequel le débit maximum est celui que le canal d'amenée peut supporter, mesuré en son passage le plus étroit, « lequel se situe généralement immédiatement en amont du vannage d'entrée de l'installation » [30].

15 Si l'on sait depuis longtemps que la gestion de l'eau a eu une place dans la construction du droit administratif [31], cette affaire est une illustration contemporaine de la rencontre entre l'histoire et les enjeux de transition énergétique et de préservation des milieux aquatiques. Contrairement à l'idée selon laquelle le contentieux des ouvrages hydrauliques serait devenu rare, il demeure en réalité relativement et étonnamment présent à cette échelle. Or, si c'est par ce contentieux que se règle concrètement l'allocation de la ressource entre usages individuels et intérêt commun, l'écart entre vérité juridique et réalité physique pourrait de plus en plus interroger.

B. Un écart incompressible entre droit et physique

16 **Une solution légale, jusqu'à preuve du contraire**. Le jugement conclut qu'« en l'absence de preuve contraire » la consistance a été exactement fixée [32]. S'il peut être reproché au requérant de n'avoir pas apporté certaines preuves [33], il ressort du considérant de principe [34] que la consistance d'origine est *présumée* conforme à la consistance *actuelle*, et que c'est à l'administration d'établir que l'ouvrage a été modifié [35]. Alors que le requérant invoquait une erreur manifeste d'appréciation, le tribunal administratif de Nîmes a conclu à « l'exacte application » des textes [36], confirmant qu'a eu lieu en l'espèce un contrôle entier sur la détermination de la consistance. Le juge aurait d'ailleurs pu fixer lui-même la consistance légale, voire

ordonner une expertise [37], ainsi qu'en attestent les récentes affaires *SJS* et *Muyle*.

17 **De la physique à la biologie**. Le contexte a changé : la continuité écologique se heurte désormais tant aux logiques physiques qu'économiques de l'hydroélectricité ». En effet, la loi du 24 février 2017, insérant le nouvel article L. 214-18-1 au Code de l'environnement, a instauré une protection des moulins en exonérant les propriétaires des obligations de continuité écologique des ouvrages équipés pour produire de l'électricité sur les cours d'eau classés en liste 2 [38]. Dès lors, la consistance légale devient la variable par laquelle se règle le partage entre la valorisation énergétique d'un patrimoine hydraulique ancien et les exigences écologiques : plus celle-ci est élevée, plus le propriétaire peut équiper son ouvrage sans devoir solliciter une autorisation. C'est dire si, comme dans la comptine, les petits moulins n'ont pas fini de « bien tourner » et les petites mains [du juge administratif] de « bien frapper » !

NOTES

1 TA Nîmes, n° 2304463, 18 novembre 2025, § 1.

2 *Ibid.*

3 *Ibid.*

4 *Ibid.*, § 6.

5 *Ibid.*, § 7.

6 *Ibid.*, § 11.

7 *Ibid.*, § 8 et § 11.

8 CE, 3 août 2021, *Société Hydro Énergie Muyle France*, n° 431392, inédit, mentionné dans le présent jugement : TA Nîmes, n° 2304463, 18 novembre 2025, § 11.

9 TA Nîmes, n° 2304463, 18 novembre 2025, § 13.

10 Enregistré le 25 février 1566, cet édit porte sur l'inaliénabilité du domaine de la Couronne. Isambert, François-André, Decrusy, Nicolas et Alphonse-Honoré Taillandier, *Recueil général des anciennes lois françaises, depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789*, Paris, 1821-1833, t. XIV, p. 185-

189. Sur ce régime, voir notamment Gazzaniga, Jean-Louis, Ourliac, Jean-Paul, Marc, Philippe et Larrouy-Castéra, Xavier, *Le droit de l'eau*, LexisNexis, 3e éd., 2011 ; Ministère de l'écologie, *Guide pratique relatif à la police des droits fondés en titre*, septembre 2010.

11 TA Nîmes, n° 2304463, 18 novembre 2025, § 6.

12 La Cour de cassation y voit un droit réel immobilier attaché à l'ouvrage lui-même (Cass. civ., 20 octobre 1942, *dame Dumas* ; Cass. civ., 10 juin 1981, *Bernège* ; voir à ce sujet les conclusions de Xavier de Lesquen sur CE, 16 décembre 2016, *Ministre c/ société SJS*, n° 393293). Le Conseil d'État a jugé de son côté que le droit ne se perd que par la ruine de l'ouvrage ou le changement de son affectation (CE, section, 18 février 1972, *Société hydroélectrique de la vallée de Salle-la-Source*, n° 75965 ; CE, 5 juillet 2004, *SA Laprade Énergie*, n° 246929).

13 Ces dispositifs sont, à partir de cette date, contraints à une existence infralégale. Alice Ingold, « Socialiser ou étatiser les cours d'eau ? Riverains et associations syndicales de Léon Aucoc à Maurice Hauriou », conférence faite au Comité d'histoire du Conseil d'État, 1er juin 2026.

14 L'article L. 511-4 du Code de l'énergie prévoit que les ouvrages fondés en titre ne sont pas soumis aux dispositions du livre V du Code de l'énergie consacré aux « dispositions relatives à l'utilisation de l'énergie hydraulique ».

15 Article 29 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique.

16 TA Nîmes, n° 2304463, 18 novembre 2025, § 3.

17 *Ibid.*, § 4.

18 Article L. 214-18 du Code de l'environnement.

19 TA Nîmes, n° 2304463, 18 novembre 2025, § 5 ; CE, 16 décembre 2016, *ministre de l'Environnement c. société SJS*, n° 393293 ; CE, 3 août 2021, n° 431392, préc. (reprend la solution de 2016).

20 CE, 28 juillet 1866, *Ulrich*, concl. Léon Aucoc ; cet arrêt est cité par Xavier de Lesquen dans ses conclusions précitées. Il est à remarquer que le rapporteur public relève une décision divergente où le Conseil d'État retient la force utile (CE, 10 février 1997, n° 129748).

21 À partir de 1872.

22 Plus largement sur ce sujet, voir : « La politique publique de l'eau : son financement et sa gouvernance sont-ils adaptés aux enfjeux actuels », entretiens du Conseil d'État – économie, 13 novembre 2024 ; Alice Ingold, « Socialiser ou étatiser les cours d'eau ? Riverains et associations syndicales de Léon Aucoc à Maurice Hauriou », conférence faite au Comité d'histoire du Conseil d'État, 1er juin 2026.

23 Cette justification est donnée par le rapporteur public Xavier de Lesquen dans ses conclusions de 2016 (préc.).

24 CE, 3 août 2021, n° 431392, préc., § 4.

25 TA Nômes, n° 2304463, 18 novembre 2025, § 11.

26 *Ibid.*, § 11.

27 Toutefois, ce rapport n'a en soi aucune valeur normative, aussi, si le tribunal l'utilise, c'est à titre surabondant, ce qui forcément en limite la portée.

28 TA Nîmes, n° 2304463, 18 novembre 2025, § 11.

29 Cette solution prolonge l'arrêt SJS, dans lequel le Conseil d'État a admis que le débit soit apprécié au niveau du vannage d'entrée, en aval du canal d'amenée.

30 TA Nîmes, n° 2304463, 18 novembre 2025, § 8.

31 Trib. confl., 9 décembre 1899, canal de Gignac.

32 TA Nîmes, n° 2304463, 18 novembre 2025, § 13.

33 Dont la preuve de la localisation de la section limitante (§ 8). TA Nîmes, n° 2304463, 18 novembre 2025, § 13.

34 Un droit fondé en titre conserve, en principe, la consistance légale qui était la sienne à l'origine. À défaut de preuve contraire, cette consistance est présumée conforme à sa consistance actuelle. Elle correspond, non à la force motrice utile que l'exploitant retire de son installation, compte tenu de l'efficacité plus ou moins grande de l'usine hydroélectrique, mais à la puissance maximale dont il peut, en théorie, disposer.

35 TA Nîmes, n° 2304463, 18 novembre 2025, § 8. En ce sens, voir : CE, 22 novembre 1989, *ministre des Travaux publics c. M. N.* ; CE, 16 janvier 2006, n° 263010 (arrêts cités par Xavier de Lesquen dans conclusions précitées).

36 TA Nîmes, n° 2304463, 18 novembre 2025, § 13.

37 Au sens de l'article R. 621-1 du Code de justice administrative.

38 Si le Conseil constitutionnel a jugé cette disposition conforme à la Constitution, au prix d'une décision ambigüe (voir notre commentaire, « Environnement contre économie : la continuité écologique des cours d'eau noyée par la crise énergétique », *La Gazette du palais*, n° 40, 2022, p. 4), le Conseil d'État l'a jugée incompatible avec les objectifs des normes européennes, et en a écarté l'application (CC décision n° 2022-991 QPC du 13 mai 2022 ; CE, 28 juillet 2022, *SARL Centrale Moulin Neuf*, n° 443911).

INDEX

Rubriques
Énergie

L’utilité publique du renforcement de la ligne électrique aéro-souterraine sur les territoires de communes des Pyrénées catalanes et audoises confirmée

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 2ème chambre – N° 24TL00068 - 24TL00075 - 24TL00076 - 24TL00077 – Association FRENE 66 et autres – 20 janvier 2026 – C

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Le projet en cause consiste en l’implantation d’installations nécessaires au service public de l’électricité pour permettre le transport de la production électrique issue des énergies renouvelables dans le secteur des Pyrénées catalanes et audoises. Il a pour objet de renforcer la ligne existante aérienne Baixas-Tautavel-Saint-Paul-de-Fenouillet, en raison de l’excédent annuel d’une cinquantaine de mégawatts de la production électrique dans le secteur de Fenouillèdes par rapport à la consommation de la zone du fait d’un fort développement des énergies renouvelables. Ces travaux, qui doivent permettre l’acheminement de la production excédentaire vers les zones de consommation de Carcassonne et de Perpignan ont été déclarés d’utilité publique par quatre arrêtés du préfet des Pyrénées-Orientales du 19 décembre 2022, en vue de l’institution de servitudes légales au bénéfice de la société Réseau de transport d’électricité.

2 La cour a d’abord jugé que ces arrêtés avaient été pris à l’issue d’une procédure régulière, notamment en ce qui concerne l’étude d’impact et l’enquête publique. Par ailleurs, ces travaux ne portent pas atteinte aux objectifs et enjeux définis par la charte du parc naturel régional Corbières-Fenouillèdes et sont compatibles avec le schéma de

cohérence territoriale de la Plaine Roussillon et avec les plans locaux d'urbanisme des communes traversées par ces lignes électriques.

3 La cour a ensuite considéré que ces travaux qui ont pour objet de renforcer les faibles capacités du réseau électrique existant faisant obstacle à l'évacuation de la production électrique excédentaire répondent à un objectif d'intérêt général. Elle a enfin relevé que l'impact du projet sur l'activité viticole et sur les paysages est limité et que des mesures d'évitement et de réduction des effets sur la faune et la flore suffisantes sont prévues, notamment, concernant l'aigle de Bonelli, avec en particulier l'enfouissement de la ligne électrique dans sa portion située dans la zone de protection spéciale liée à la présence de cette espèce protégée.

4 Jugeant ainsi que les inconvénients du projet ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'il présente, la cour a confirmé l'utilité publique de l'opération.

5 Par la décision de ce jour, la cour rejette donc les recours des appelants contre les arrêtés du préfet des Pyrénées-Orientales du 19 décembre 2022.

INDEX

Rubriques
Énergie

Illégalité d'une obligation de quitter le territoire français en l'absence de régularité de la vérification préalable des antécédents judiciaires

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 23TL02617 – M. B...A... – 04 décembre 2025 – C+

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Obligation de quitter le territoire français prise à la suite de la consultation des données à caractère personnel du traitement des antécédents judiciaires (TAJ) – Obligation de saisir les services de la police nationale ou des unités de gendarmerie nationale et du procureur de la République préalablement à la mesure d'éloignement (5° du I de l'art. R. 40-29 du Code de procédure pénale (CPP)) – Condition de légalité externe - Irrégularité tenant à l'absence de cette saisine – Modalités d'application de la jurisprudence « Danthony » – Vérification de ce que cette irrégularité a effectivement privé l'intéressé de la garantie qui s'attache à l'exactitude et à l'actualité des données figurant dans le TAJ et ayant déterminé le sens de la décision.

1 Il résulte de la combinaison des articles 230-8 et R. 40-29 du Code de procédure pénale et de l'article 17-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 que la consultation des données à caractère personnel figurant dans le traitement qui se rapportent à des procédures judiciaires en cours ou closes, à l'exception des cas où sont intervenues des mesures ou décisions de classement sans suite, de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement devenues définitives, ainsi que des données relatives aux victimes, pouvant être consultées, sans autorisation du ministère public, par les personnels investis de missions de police

administrative individuellement désignés et spécialement habilités par le représentant de l'État a été limitée, par les dispositions du V de l'article L. 114-1 du Code de la sécurité intérieure, notamment, aux enquêtes prévues pour l'instruction des demandes de délivrance, de renouvellement ou de retrait d'un titre ou d'une autorisation de séjour. Les mesures d'éloignement prononcées en dehors de l'instruction de telles demandes ne peuvent être regardées comme entrant dans le champ d'application du V de l'article L. 114-1 du Code de la sécurité intérieure. Toutefois, il résulte des dispositions du 5° du I de l'article R. 40-29 du CPP que, lorsque l'autorité compétente envisage de prononcer une obligation de quitter le territoire français à l'encontre d'un étranger enregistré dans le traitement des antécédents judiciaires en tant que mis en cause, elle saisit au préalable, pour complément d'information, les services de la police nationale ou des unités de la gendarmerie nationale compétents et, aux fins de demandes d'information sur les suites judiciaires, le procureur de la République compétent qui lui indique si les données concernant cette personne sont accessibles et peuvent, de ce fait, être utilisées. La saisine préalable du procureur de la République a pour objet d'éviter que soient prises en compte des données qui, en application de l'article 230-8 du CPP, auraient dû être effacées ou faire l'objet d'une mention faisant obstacle à leur consultation dans le cadre d'une enquête administrative. Les mesures d'éloignement prononcées en dehors de l'instruction de telles demandes ne peuvent être regardées comme entrant dans le champ d'application du V de l'article L. 114-1 du Code de la sécurité intérieure.

2 L'irrégularité tenant à l'absence de saisine des services de la police nationale ou des unités de la gendarmerie nationale et du procureur de la République préalablement à l'intervention d'une obligation de quitter le territoire français n'est de nature à entacher d'illégalité cette décision que si elle est susceptible d'avoir exercé, en l'espèce, une influence sur son sens ou si elle a privé d'une garantie la personne concernée.

3 Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi d'un moyen en ce sens, de rechercher, compte tenu de l'ensemble des éléments versés au dossier, si une telle irrégularité a effectivement privé l'intéressé de la garantie qui s'attache à l'exactitude et à l'actualité des données figurant dans le traitement des antécédents judiciaires et ayant

déterminé le sens de la décision, en s'assurant notamment que les faits révélés par la consultation du traitement n'ont pas fait l'objet d'une décision de classement sans suite, de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement devenue définitive.

Note - référence

Comp. CE (avis) 13 novembre 2025, M. A…F…, n° 504895 – B *s'agissant de l'enquête administrative menée pour l'instruction d'une demande de titre de séjour.*

26 Droits civils et individuels

26-07 Protection des données à caractère personnel

26-07-02 Questions propres à certaines catégories de données

26-07-02-02 Données relatives aux infractions, condamnations et mesures de sûreté (art. 9 de la loi du 6 janvier 1978)

335-03 Obligation de quitter le territoire français (OQTF) et reconduite à la frontière

335-03-01 Légalité externe

335-03-01-01 Procédure

INDEX

Rubriques
Étrangers

Procédure de consultation du conseil médical pour les demandes de reconnaissance d'accident de service : pas d'obligation de saisine en cas d'absence de présomption d'imputabilité au service

DÉCISION DE JUSTICE

TA Toulouse, 2ème chambre – N° 2302041 - 2400123 – Mme X. – 01 octobre 2025 – C+

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
Fonction publique hospitalière, accident de ser... / Clothilde Combes

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Procédure – Consultation du conseil médical – Absence d'obligation de consultation en cas d'absence de présomption d'imputabilité au service

1 Les dispositions de l'article 35-6 du décret du 19 avril 1988 relatif aux conditions d'aptitude physique et aux congés de maladie des agents de la fonction publique hospitalière n'imposent pas la consultation du conseil médical lorsque l'accident ne peut être présumé imputable au service. Tel est notamment le cas lorsque les propos tenus par un supérieur hiérarchique n'excèdent pas, tant sur le fond que sur la forme, l'exercice normal du pouvoir hiérarchique.

Note – références

Comp. CE, 10 décembre 1993, Administration générale de l'assistance publique, n° 109526 (B), *Cf. 27 septembre 2021, Ministre des armées c/*

Mme B…A…, n° 440983 (B)

36 Fonctionnaires et agents publics

36-07 Statuts, droits, obligations et garanties

36-07-04 Comités médicaux

36-07-04-01 Procédure

36-07-10 Garanties et avantages divers

36-07-10-01 Protection en cas d’accident de service

NOTE UNIVERSITAIRE

Fonction publique hospitalière, accident de service et exercice normal du pouvoir hiérarchique : un cocktail… pas si soudain

Clothilde Combes
Enseignante-chercheuse en droit public à l'université d'Avignon

Autres ressources du même auteur
IDREF : https://www.idref.fr/245388788

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.516

1 **Résumé.** Un entretien d'évaluation et l'arrêt de travail prolongé qui en a résulté ont permis au tribunal administratif, dans un jugement en date du 1er octobre 2025 [1], de distinguer, à la suite du Conseil d'État, entre exercice normal du pouvoir hiérarchique et accident de service, mais aussi d'apprécier et d'appliquer les dispositions du récent décret réformant les conseils médicaux dans la fonction publique hospitalière [2]. Une décision qui appuie sans surprise la place centrale accordée à l'employeur public dans la reconnaissance d'un accident de service.

2 En l'espèce, une aide-soignante titulaire affectée au sein d'un centre hospitalier est reçue en entretien par sa supérieure hiérarchique le 11 octobre 2022. Le ton adopté et la violence des accusations portées contre la première lui provoquent, à ses dires, un choc émotionnel. En conséquence, elle déclare, le même jour, un accident de service. Le 14 décembre suivant, le directeur du centre hospitalier refuse de reconnaître l'existence d'un accident imputable au service. Il retient que les arrêts de travail du 12 octobre au 16 décembre 2022, ainsi que

les soins afférents, doivent être pris en charge au titre de la maladie ordinaire. En janvier 2023, la fonctionnaire exerce un recours gracieux contre cette décision. Rejeté par une décision du 14 février 2023, elle en demande l'annulation – le tribunal précise que la décision initiale du 14 décembre 2022 est, elle aussi, visée. Par ailleurs, le directeur du centre hospitalier ayant fixé par une décision du 12 octobre 2023 la date de consolidation de l'état de santé de la fonctionnaire au 11 novembre 2022 à la suite de l'accident du 11 octobre 2022 puis, par une décision du 11 décembre 2023, annulé cette décision et placé l'aide-soignante titulaire en maladie ordinaire du 12 octobre 2022 au 17 décembre 2023, la requérante demande également l'annulation de cette dernière.

3 Contre la première décision, la requérante soutient d'abord que celle-ci est entachée d'un vice de procédure dès lors que le conseil médical n'a pas été consulté, en méconnaissance des dispositions du décret du 19 avril 1988 [3], et dès lors que la commission de réforme n'a pas non plus été consultée, en méconnaissance des dispositions de l'article 13 de l'arrêté du 4 août 2004 relatif aux commissions de réforme des agents de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. Elle soutient ensuite que la décision est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. Contre la seconde décision, elle soutient qu'elle est entachée d'un vice de procédure. Celle-ci, selon elle, n'explique pas les raisons pour lesquelles l'avis du comité médical n'a pas été suivi et n'est pas motivé. La décision serait par ailleurs entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. Le centre hospitalier, lui, conclut au rejet des deux requêtes. Dans un premier temps, il fait valoir que le choc émotionnel de la requérante a pour origine d'autres causes que l'entretien du 11 octobre 2022. En effet, le centre hospitalier estime que l'entretien en question n'a pas excédé les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique et que, par ailleurs, la saisine du conseil médical n'est pas imposée lorsque le défaut d'imputabilité au service est manifeste. Dans un second temps, le centre hospitalier reprend les arguments invoqués plus haut et ajoute que la deuxième décision attaquée est bien motivée et que les avis rendus par le conseil médical sont consultatifs.

4 Puisque ces deux requêtes concernent la situation d'une même agente, le tribunal décide de les joindre pour y statuer par un seul

jugement. Il devait s'interroger sur la caractérisation de l'exercice du pouvoir hiérarchique, lui permettant de déterminer si un accident existait et était imputable au service.

5 Dans son jugement, le tribunal rejette les deux requêtes. Le fait d'écarter de manière appuyée, néanmoins attendue la qualification d'accident de service (I.) lui permet de tirer tout un tas de conséquences quant aux moyens soulevés, et ce, de manière plutôt expéditive (II.). Il décide d'abord que la requérante n'était pas fondée à demander l'annulation des décisions du 11 décembre 2022 et du 14 février 2023, puis celle du 11 décembre 2023. Toutefois, s'il rejette l'ensemble des requêtes, le tribunal administratif prend tout de même en compte la situation de la requérante et n'entend pas mettre à la charge de celle-ci la somme sollicitée par le centre hospitalier, y compris pour ce qui concerne le paiement des dépens.

I. L'absence cruciale de caractérisation d'un accident de service

6 Le tribunal commence par rappeler les dispositions de l'article L. 822-18 du Code général de la fonction publique qui définissent l'accident de service, c'est-à-dire l'équivalent, en droit de la fonction publique, de l'accident du travail :

> « Est présumé imputable au service tout accident survenu à un fonctionnaire, quelle qu'en soit la cause, dans le temps et le lieu du service, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice par le fonctionnaire de ses fonctions ou d'une activité qui en constitue le prolongement normal, en l'absence de faute personnelle ou de toute autre circonstance particulière détachant l'accident du service » ;

7 par exemple, l'empire d'alcool ou bien l'imprudence volontaire. L'on comprend, à la lecture de l'article, que l'accident de service doit réunir trois conditions cumulatives pour être caractérisé, lui donnant une consistance étroite : un événement soudain ou violent survenu à une date certaine ; dont le fonctionnaire est victime par le fait ou à l'occasion du service ; portant atteinte à son état de santé. Une fois cela dit, il faut rappeler que, longtemps, l'appréhension des contours de l'accident de service a été le fruit des décisions de justice. Ce n'est

effectivement que très récemment, en 2017, que le législateur est intervenu pour instaurer dans les textes une présomption d'imputabilité, toutefois déjà présente dans la jurisprudence administrative. De plus, celle-ci retenait depuis longtemps que ce type d'accident résultait de l'action violente et soudaine qui provenait d'une cause extérieure et qui provoquait, au cours du travail, une lésion au corps humain. Ainsi, dès lors que sont réunis les trois éléments susmentionnés, l'accident est présumé imputable au service, laissant à l'agent le soin d'établir la matérialité de l'accident.

8 Pour ce qui concerne l'accident de service, donc, le tribunal juge d'abord qu'un simple entretien d'évaluation entre l'agent et son supérieur hiérarchique ne peut être qualifié d'événement soudain ou violent susceptible d'être qualifié d'accident de service. Il s'inscrit là dans la droite ligne du Conseil d'État qui, en 2021, a jugé qu'un entretien d'évaluation ne peut, en principe, être qualifié d'accident de service [4]. En effet, pour ce qui concerne l'exercice du pouvoir hiérarchique à proprement parler, le supérieur a toute latitude pour adresser aux agents des recommandations, remarques, reproches ou à prendre à leur encontre des mesures disciplinaires dès lors qu'il n'excède pas l'exercice normal de son pouvoir. Le tribunal précise par ailleurs, toujours d'après le Conseil d'État, que les effets que ledit entretien a pu produire sur l'agent n'ont pas plus d'impact pour reconnaître l'existence d'un accident de service. En outre, de simples reproches ne peuvent conduire à reconnaître l'existence d'un tel accident, d'autant que le tribunal rappelle que le rapport médical établi le 29 octobre 2022 par le médecin agréé fait état d'un état d'anxiété dont il n'est pas clairement établi qu'il résulte des propos tenus par la supérieure hiérarchique de la requérante. La jurisprudence éclaire ce choix : il a déjà été décidé qu'un malaise survenu pendant le service était rattaché non pas à un accident de service, mais à un syndrome anxiodépressif de l'agent. Une même solution a été retenue concernant une crise d'angoisse. En l'occurrence, le rapport s'appuie sur les allégations de la requérante et celles-ci ne peuvent permettre de démontrer de manière fiable un excès dans l'exercice du pouvoir hiérarchique au moment de l'entretien. C'est la raison pour laquelle le tribunal estime que c'est à bon droit que le directeur du centre hospitalier a refusé de reconnaître l'existence d'un accident imputable au service.

9 Cette absence est déterminante pour la suite et conditionne le soin mis par la juridiction à motiver le rejet des deux requêtes.

II. La motivation expéditive du rejet des requêtes en l'absence d'accident de service

10 Une fois écartée l'existence d'un accident de service, le tribunal poursuit sur la fusion des commissions de réforme et des comités médicaux en une seule instance médicale désormais dénommée conseil médical. C'est là la réforme intervenue après l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 2022 relatif aux conseils médicaux dans la fonction publique hospitalière. Le juge administratif rappelle que :

> « Le conseil médical est consulté :
> 1° Lorsqu'une faute personnelle ou toute autre circonstance particulière est potentiellement de nature à détacher l'accident du service ;
> 2° Lorsqu'un fait personnel du fonctionnaire ou toute autre circonstance particulière étrangère notamment aux nécessités de la vie courante est potentiellement de nature à détacher l'accident de trajet du service ;
> 3° Lorsque l'affection résulte d'une maladie contractée en service telle que définie à l'article L. 822-20 du Code général de la fonction publique dans les cas où les conditions prévues au premier alinéa du même IV ne sont pas remplies ».

11 Or, dès lors que la qualification d'accident de service est rejetée du fait du caractère normal – non pas soudain ni violent – de l'exercice du pouvoir hiérarchique lors de l'entretien du 11 octobre 2022, le tribunal estime que le centre hospitalier n'était pas tenu de saisir le conseil médical. L'ensemble de ces considérations lui permet de déclarer que la requérante n'était pas fondée à demander l'annulation ni de la décision du 14 décembre 2022 refusant de reconnaître l'accident du 11 octobre 2022 imputable au service, ni de la décision du 14 février 2023 rejetant son recours gracieux.

12 Par ailleurs, le tribunal administratif rappelle que l'article L. 211-2 du Code des relations entre le public et l'administration prévoit le droit

pour les personnes physiques ou morales d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. Les décisions qui retirent ou abrogent une décision créatrice de droit – comme c'est le cas d'un refus de reconnaître l'imputabilité au service d'une maladie – doivent être motivées.

13 Ici, le raisonnement du tribunal est expéditif : estimant que « la décision attaquée comporte les considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement », le juge écarte le moyen tiré de l'insuffisante motivation de cette décision. Il n'est pas plus loquace sur l'absence de mention des raisons pour lesquelles l'avis du conseil médical du 21 septembre 2023 n'avait pas été suivi – tandis qu'il avait émis un avis favorable à la demande de la requérante –, arguant simplement qu'il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire que la décision attaquée aurait dû les mentionner. La raison en est que l'absence de reconnaissance d'un accident de service scelle le sort de la requête. Se référant à l'article L. 242-1 du Code des relations entre le public et l'administration qui dispose que « l'administration ne peut abroger ou retirer une décision créatrice de droits de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision », le tribunal réitère sa décision : l'existence d'un accident de service n'est pas établie. En fin de compte, il y a dans cette décision une chose que la doctrine souligne depuis longtemps : le régime de l'accident de service, à l'inverse de celui de l'accident du travail, bénéficie largement à l'employeur public ; il y a même la marque de la place centrale qui lui est accordée dès lors que c'est lui qui a le pouvoir de reconnaître l'existence d'un accident de service. À ce titre, l'on aurait pu regretter l'absence de considération pour l'avis – même simple – du conseil médical. Néanmoins, dès lors que le défaut d'imputabilité au service est considéré comme manifeste, il n'y a finalement rien de surprenant à ce qu'il soit aussi sommairement écarté.

NOTES

1 TA Toulouse, 1er octobre 2025, n° 2302041 et 2400123.

2 Décret n° 2022-351 du 11 mars 2022.

3 Décret n° 88-386 du 19 avril 1988.

4 CE, 27 septembre 2021, n° 440983.

INDEX

Rubriques

Fonctionnaires et agents publics

Rupture conventionnelle : l'employeur public doit verser un montant d'indemnité non inférieur à celui réglementairement prévu sous peine de recours en annulation

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 2ème chambre – N° 23TL02046 – Mme B...A... – 23 décembre 2025 – C+

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Rupture conventionnelle : obligation de verser à l'agent une indemnité spécifique de rupture conventionnelle dont le montant ne peut pas être inférieur au montant réglementairement prévu (1). Acte dont l'annulation peut être demandée par la voie du recours pour excès de pouvoir. L'agent est fondé à exciper de l'illégalité de cet acte à l'appui d'un contentieux de pleine juridiction (2).

1 En application du décret n° 2019-1596 du 31 décembre 2019, en cas de rupture conventionnelle, l'employeur public est tenu de verser à l'agent une indemnité spécifique de rupture conventionnelle dont le montant ne peut pas être inférieur au montant prévu à l'article 2 de ce décret et doit être stipulé dans la convention de rupture conventionnelle (1).

2 Rien ne fait obstacle à ce que l'administration conclut ultérieurement une transaction avec un fonctionnaire pour mettre fin à un litige portant sur la mise en œuvre d'une rupture conventionnelle.

3 Toutefois, une telle transaction ne peut avoir pour effet, quels que soient les termes de l'accord, de priver l'agent de l'indemnité à laquelle il a droit en application des dispositions législatives et réglementaires.

4 Eu égard à la spécificité de la situation des fonctionnaires par rapport à leur employeur, les conventions de rupture conventionnelle sont au nombre des actes dont l'annulation peut être demandée au juge administratif par la voie du recours pour excès de pouvoir. De même, si la convention est devenue définitive, l'agent est fondé à exciper de l'illégalité de cet acte à l'appui d'un contentieux de pleine juridiction (2).

Note – référence

Cf CE, 17 octobre 2025, n° 493859 ; Comp. 24NT00196.

36-13-03 Contentieux de l'indemnité

36-08-01 Rémunération question d'ordre général

INDEX

Rubriques
Fonctionnaires et agents publics

Imputabilité au service d'une maladie de Parkinson dont l'origine n'est pas toxique, ni génétique, ni idiopathique, concernant un agent exposé aux biocides

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 2ème chambre – N° 24TL01061 - 25TL00392 – Mme A...B... – 23 décembre 2025 – C+

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Une maladie de Parkinson dont l'origine n'est pas toxique, génétique, ni idiopathique et qui concerne un agent exposé aux biocides est imputable au service.

2 Une maladie contractée par un fonctionnaire, ou son aggravation, doit être regardée comme imputable au service si elle présente un lien direct avec l'exercice des fonctions ou avec des conditions de travail de nature à susciter le développement de la maladie en cause, sauf à ce qu'un fait personnel de l'agent ou toute autre circonstance particulière conduisent à détacher la survenance ou l'aggravation de la maladie du service.

3 La maladie de Parkinson a été diagnostiquée à un agent d'entretien communal alors qu'il était âgé de 52 ans. Parmi ses missions, il lui revenait d'épandre des produits pesticides au moyen d'un pulvérisateur manuel au cours de plusieurs périodes par an, et ce pendant une dizaine d'années.

4 Pour retenir l'existence d'un lien direct entre la maladie de Parkinson dont souffre cet agent et l'exercice de ses fonctions et donc l'imputabilité au service de la maladie de Parkinson, la cour s'est appuyée sur le rapport d'expertise collective intitulé « Pesticides : Effets sur la santé – Nouvelles données » publié en 2021 par l'Institut

national de la santé et de la recherche médicale lequel a retenu l'existence d'une présomption forte d'un lien entre l'exposition aux pesticides et six pathologies, dont la maladie de Parkinson. Elle s'est également appuyée sur le rapport d'expertise d'un neurologue excluant d'autres causes toxiques ou génétiques, et relevant que l'aspect clinique était trop sévère trop rapidement pour la classique maladie de Parkinson existant par elle-même. En revanche, la cour n'a pas retenu les éléments avancés par la commune en défense, tenant à la faible quantité de produits pesticides épandus par l'agent et aux moyens de protection individuelle mis à sa disposition. En effet, d'une part, la commune n'apportait aucun élément de preuve sur les quantités de pesticide qu'elle avait demandé à son agent d'épandre au cours de la dizaine d'années considérée et, d'autre part, permettant d'établir que les mesures de protection qu'elle indique avoir mises en œuvre étaient suffisamment efficaces pour prévenir tout risque d'exposition aux produits pesticides.

Note – référence

Cf CE, 13 septembre 2019, n° 407795 ; Comp. 17MA02703

36 Fonctionnaires et agents publics

36-05 Positions

36-05-04 Congés

36-05-04-01 Congés de maladie

INDEX

Rubriques

Fonctionnaires et agents publics

Rejet de la demande de condamnation de l'Etat à indemniser les préjudices dont se prévalent des riverains d'un parc éolien sur la commune de Le Margnès Fontrieu (Tarn)

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 23TL01482 – M. et Mme A et B... C... – 25 septembre 2025 – C

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
Pouvoirs du préfet sur une installation classée... / Clothilde Combes

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Le préfet de l'Aude a autorisé en 2005 l'implantation de six éoliennes sur la commune de Le Margnès intégrée depuis dans la nouvelle commune de Fontrieu. Dans cette même commune, M. et Mme C. avaient acquis l'année précédente un ensemble immobilier afin d'y résider et d'exploiter des gîtes.

2 Victimes de troubles de santé imputés au fonctionnement de ce parc éolien, dont l'éolienne la plus proche se situe à 700 mètres environ de leur habitation, M. et Mme C. ont obtenu devant la juridiction judiciaire la condamnation des sociétés exploitantes de ce parc à les indemniser des préjudices résultants de troubles anormaux de voisinage.

3 Ils ont également saisi le préfet de l'Aude afin que soient prises toutes mesures permettant de faire cesser ces mêmes troubles et ont demandé réparation des préjudices dont ils estiment être victimes.

Confrontés au refus du représentant de l'État de faire droit à leurs demandes d'annulation et d'indemnisation par l'État, ils ont demandé à la cour administrative d'appel de Toulouse, compétente en premier et dernier ressort, de se prononcer sur le litige les opposant au préfet de l'Aude.

4 Par un arrêt du 25 septembre 2025, la cour a rejeté leurs demandes après avoir considéré que les conditions de fonctionnement du parc éolien n'imposaient pas la prise de mesures complémentaires dès lors notamment que les études acoustiques ne révélaient pas de non-conformité au regard des exigences réglementaires applicables. Le préfet ayant pu légalement refuser de prendre les mesures demandées par les requérants, la demande d'annulation de ce refus a été rejetée par la cour. La cour a également jugé que les conditions d'engagement de la responsabilité pour faute de État n'étaient pas réunies en l'absence de carence fautive du préfet dans l'exercice de son pouvoir de police au titre du Code de l'environnement. La cour a enfin refusé d'engager la responsabilité sans faute de l' État au regard des deux fondements invoqués par M. et Mme C. tirés des troubles anormaux de voisinage et de la rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

NOTE UNIVERSITAIRE

Pouvoirs du préfet sur une installation classée, contentieux indemnitaire pour carence fautive de l'administration dans l'exercice de ses pouvoirs de police environnementale et responsabilité sans faute de l'État… ou lorsque le vent tourne

Clothilde Combes

Autres ressources du même auteur
IDREF : https://www.idref.fr/245388788

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.524

1 **Résumé.** Les riverains des parcs éoliens connaissent bien le contentieux relatif à l'éolien. En particulier lorsque, comme les requérants de la présente affaire, ils vivent à sept cents mètres d'une éolienne et qu'ils souffrent depuis vingt ans des maux que cause le « syndrome de l'éolien ». Ce dernier, reconnu par la cour d'appel de Toulouse en 2021[1], avait donné lieu à une indemnisation de cent mille euros à la faveur de ces mêmes requérants. Il n'en demeure pas moins que la cour administrative d'appel de Toulouse, dans sa décision du 25 septembre 2025[2], a dû statuer quant à elle sur l'exercice, par le préfet, de ses pouvoirs de police spéciale en matière environnementale et sur l'existence d'une carence fautive ou bien d'une responsabilité sans faute de l'État pour rupture d'égalité devant les charges publiques et troubles anormaux de voisinage… une

décision qui tranche assurément avec la première victoire du couple dès lors que la cour administrative d'appel a notamment considéré que la responsabilité sans faute de l'État ne pouvait pas être engagée en cas de troubles anormaux du voisinage causés par un parc éolien.

2 Le préfet du Tarn a autorisé en 2005 l'implantation de six aérogénérateurs, c'est-à-dire six éoliennes, sur la commune du Margnès, depuis intégrée dans la nouvelle commune de Fontrieu. Dans cette même commune, les requérants – un couple – avaient acquis l'année précédente un ensemble immobilier afin d'y résider et d'exploiter des gîtes. Victimes de troubles de santé imputés au fonctionnement du parc éolien de Puech Cornet, dont l'éolienne la plus proche se situe à sept cents mètres environ de leur habitation et l'éolienne la plus éloignée étant située à mille trois cents mètres, le couple a quitté son domicile en 2015 et obtenu, devant la juridiction judiciaire, la condamnation des sociétés exploitantes de ce parc à les indemniser des préjudices résultants de troubles anormaux de voisinage. La cour d'appel de Toulouse a effectivement reconnu l'existence d'un « syndrome de l'éolien » du fait, d'une part, de nuisances sonores et, d'autre part, de nuisances visuelles provoquées par la vue des éoliennes et le dysfonctionnement du balisage lumineux nocturne. C'est d'ailleurs cette reconnaissance, alors inédite, par le juge judiciaire, qui fonde l'intérêt médiatique de la présente affaire, l'exploitant ayant été condamné à indemniser le couple à hauteur de cent mille euros. Par ailleurs, les requérants ont saisi le préfet du Tarn afin qu'il use de ses pouvoirs de police spéciale au titre du Code de l'environnement pour encadrer le fonctionnement du parc éolien et qu'ainsi soient prises toutes mesures permettant de faire cesser lesdits troubles. Ils ont également demandé réparation des préjudices dont ils estiment être victimes, le fonctionnement du parc continuant de nuire gravement à leur santé, au respect de leur domicile et à leur droit de propriété.

3 Confrontés au refus implicite du représentant de l'État de faire droit à leurs demandes d'annulation et d'indemnisation par l'État, les requérants ont demandé à la cour administrative d'appel de Toulouse, compétente en premier et dernier ressort, de se prononcer sur le litige les opposant au préfet du Tarn. Ils demandent en particulier réparation des préjudices qu'ils estiment avoir subis du fait du refus du préfet du Tarn de faire usage de ses pouvoirs de police spéciale

pour encadrer les conditions de fonctionnement du parc éolien. À ce titre, ils font valoir des carences fautives du préfet, recherchant ainsi la responsabilité pour faute de l'État, mais également la responsabilité sans faute de l'État pour rupture d'égalité devant les charges publiques et troubles anormaux de voisinage. En en ce sens, ils soutiennent être victimes d'un préjudice anormal et spécial.

4 La cour administrative d'appel de Toulouse devait ainsi répondre aux interrogations suivantes : les prescriptions applicables étaient-elles respectées ? Les conditions de fonctionnement du parc imposaient-elles de prendre des mesures complémentaires ? La responsabilité de l'État pouvait-elle être engagée, soit au titre de la carence fautive, soit sans faute ?

5 Par un arrêt du 25 septembre 2025, la cour a rejeté en bloc les demandes du couple. Après avoir considéré que les conditions de fonctionnement du parc éolien n'imposaient pas la prise de mesures complémentaires, faisant notamment état de ce que les études acoustiques ne révélaient pas de non-conformité au regard des exigences réglementaires applicables. Le préfet ayant pu légalement refuser de prendre les mesures demandées par les requérants, la demande d'annulation de son refus a été rejetée par la cour. La cour a également jugé que les conditions d'engagement de la responsabilité pour faute de l'État n'étaient pas réunies en l'absence de carence fautive du préfet dans l'exercice de son pouvoir de police au titre du Code de l'environnement. La cour a enfin refusé d'engager la responsabilité sans faute de l'État au regard des deux fondements invoqués par le couple : les troubles anormaux de voisinage et la rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

6 Faisant longtemps rappel du régime applicable aux autorisations environnementales, la cour commence par exclure le non-respect des prescriptions applicables et complémentaires afin de reconnaître que l'autorisation du préfet a été délivrée dans le respect de la réglementation applicable. Cette reconnaissance laisse toutefois une impression mitigée au regard de la jurisprudence administrative en ce domaine (I.). Cela fait, elle s'intéresse de manière plus sommaire à la recherche de responsabilité pour faute simple ou sans faute de l'État, éclairant ses choix quant à la solution retenue dans ses premiers considérants (II.).

I. L'exclusion mitigée du non-respect des prescriptions applicables et complémentaires

7 S'agissant des prescriptions applicables, la cour commence par le commencement en faisant mention de l'article L. 511-1 du Code de l'environnement qui liste les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Il dispose notamment que :

> « sont soumis aux dispositions du présent titre [...] les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique ».

8 À ce titre, le même code, en son article L. 181-3, rappelle qu'une autorisation environnementale ne peut être accordée que si les mesures qu'elle comporte assurent la prévention des dangers ou inconvénients pour les intérêts susmentionnés, au nombre desquels figurent les dangers ou inconvénients pour la commodité du voisinage, mais aussi pour la santé. C'est cette autorisation qui, en vertu de l'article L. 181-12 :

> « fixe les prescriptions nécessaires au respect des dispositions des articles L. 181-3 et L. 181-4. Ces prescriptions portent [...] sur les mesures et moyens à mettre en œuvre lors de la réalisation du projet, au cours de son exploitation, au moment de sa cessation et après celle-ci, notamment les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets négatifs notables sur l'environnement et la santé [...] ».

Par ailleurs, concernant les recours après la mise en service, « alors qu'autrefois, la mise en service déclenchait le délai de recours, avec [la] nouvelle procédure, les délais sont expirés quand on prend

conscience du projet… ». Le pouvoir réglementaire, au titre de l'article R. 181-52, a ainsi entendu offrir la possibilité aux tiers intéressés de :

> « déposer une réclamation auprès du préfet […] aux seules fins de contester l'insuffisance ou l'inadaptation des prescriptions définies dans l'autorisation, en raison des inconvénients ou des dangers que le projet autorisé présente pour le respect des intérêts mentionnés à l'article L. 181-3 ».

L'article, comme le mentionne la cour, précise que le préfet dispose de deux mois une fois reçue la réclamation pour y répondre de manière motivée. Le défaut de réponse vaut rejet. Le recours introduit à l'encontre du refus préfectoral est de plein contentieux, conformément au mouvement récent d'unification contentieuse.

En l'espèce, le permis de construire délivré par le préfet en 2005 – devenu autorisation environnementale au 1er mars 2017 avec la réforme relative à l'autorisation environnementale unique – est assorti de prescriptions concernant principalement la mise en place d'un balisage lumineux diurne et nocturne. Les requérants soutiennent que le fonctionnement du parc éolien qui, selon eux, n'a pas évolué depuis sa mise en service, porte atteinte aux intérêts protégés par les dispositions précitées de l'article L. 511-1 du Code de l'environnement, notamment la commodité du voisinage et la santé, les empêchant de réintégrer leur domicile en raison des troubles de santé dont ils souffrent lorsqu'ils résident à proximité de ce parc. La cour souligne à l'inverse que le fonctionnement dudit parc a évolué dès lors qu'un dysfonctionnement du balisage lumineux des éoliennes est résolu depuis la fin de l'année 2015 et que l'éolienne la plus proche de la propriété des requérants a fait l'objet d'un plan de bridage acoustique mis en place le 4 mai 2016 à l'initiative de l'exploitant du parc. Par ailleurs, un rapport d'expertise du 18 décembre 2018 ainsi que des études réalisées par le bureau d'études Delhom Acoustique en octobre 2016 et en décembre 2023 démontrent que le parc éolien respecte les normes acoustiques fixées par l'arrêté ministériel du 26 août 2011. Ici, il peut être utile de rappeler que le juge administratif se refuse depuis longtemps à reconnaître la portée normative des recommandations dépourvues de valeur normative ou réglementaire comme celle détaillée par un rapport de l'Académie nationale de

médecine du 14 mars 2006 de fixer une distance aux habitations minimale de dix fois la hauteur des éoliennes. De ce fait, dès lors que l'instruction révèle que la société respecte les prescriptions applicables – réglementaires, donc –, les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de la décision implicite par laquelle le préfet du Tarn a rejeté leur demande tendant à ce qu'il mette cette société en demeure de respecter les prescriptions applicables (§ 4). Cela était attendu.

S'agissant des prescriptions complémentaires, la cour rappelle que le code, à l'article L. 181- 14, donne également à l'autorité administrative compétente la possibilité d'imposer « toute prescription complémentaire nécessaire au respect des dispositions des articles L. 181-3 et L. 181- 4 à l'occasion de ces modifications, mais aussi à tout moment s'il apparaît que le respect de ces dispositions n'est pas assuré par l'exécution des prescriptions préalablement édictées. » C'est encore, d'après l'article L. 171-8, l'autorité administrative compétente qui peut, indépendamment des éventuelles poursuites pénales, mettre en demeure d'observer les prescriptions applicables. Lorsqu'il y a urgence, elle fixe elle-même les mesures nécessaires pour prévenir les dangers graves et imminents pour la santé, la sécurité publique ou l'environnement. En ce sens, la jurisprudence a pu reconnaître qu'un préfet pouvait imposer à une installation donnée les prescriptions qu'il estimait nécessaires pour préserver les intérêts protégés par l'article L. 511-1 du Code de l'environnement. Plus précisément, lorsque le ministre chargé des installations classées n'avait pas défini, en application de l'article L. 512-5 du Code de l'environnement, certaines prescriptions, le préfet avait l'opportunité de se référer aux prescriptions applicables à d'autres installations. Pouvant durcir les mesures ministérielles ou bien suppléer à leur carence, certes, au regard des circonstances locales et dans le respect de l'équilibre général des réglementations nationales, cet arrêt marque assurément un renforcement de l'étendue des pouvoirs de police spéciale du préfet en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement.

D'après la cour, les requérants ne sont pourtant pas plus fondés à demander l'annulation de la décision implicite par laquelle le préfet du Tarn a rejeté leur demande tendant à ce que soient imposées des

prescriptions complémentaires à la société. Étaient visées ici les émergences sonores dans les infrasons, les basses fréquences et les très basses fréquences, lesquelles n'étaient pas réglementées par l'arrêté précité du 26 août 2011. Assurément, la cour souligne d'abord que le rapport d'expertise du 18 décembre 2018 tend à apporter la démonstration que le bridage est susceptible de remédier aux émergences sonores provoquées par le parc en litige dans les infrasons, les basses fréquences et les très basses fréquences. Ensuite, elle fait valoir l'absence de démonstration concernant les éventuelles atteintes que le parc pourrait porter aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 du Code de l'environnement (§ 5), car c'est de lui que dépend l'imposition de prescriptions complémentaires sur le fondement de l'article L. 181-14 du même code. Or, il est évidemment question, au regard de la requête et des moyens soulevés par les requérants des dangers ou inconvénients pour la commodité du voisinage, mais aussi pour la santé, tous deux reconnus par la décision de la cour administrative d'appel de Toulouse de 2021, explicitement mentionnée par la présente décision. L'on peut regretter le manque de motivation de la cour, dès lors que la jurisprudence, judiciaire comme administrative, offrait la possibilité d'étayer son raisonnement sur ces points-ci : les risques pour la santé ainsi que les inconvénients pour la commodité du voisinage. Toutefois, il s'avère que les considérations relatives à l'engagement de la responsabilité de l'État tendent à apporter des éclaircissements sur l'ensemble de ces points.

II. Le rejet sommaire de la carence fautive et de la responsabilité sans faute

En ce qui concerne la responsabilité pour faute de l'État, il est depuis longtemps admis qu'il peut être condamné sur la base d'une faute simple lorsqu'il se rend coupable de carence fautive. En l'espèce, la juridiction administrative d'appel note que les requérants, qui affirment avoir alerté le préfet du Tarn à plusieurs reprises depuis juillet 2015, n'ont pu produire à l'instance que la copie d'une unique lettre datée du 29 janvier 2016 destinée à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Midi-

Pyrénées. De la sorte, la cour fait état de sa difficulté à « apprécier dans quelle mesure le préfet était informé des nuisances prétendument subies » (§ 6), s'il l'était, le couple n'ayant pas été en mesure de produire la copie des réclamations qu'il indique avoir adressées au préfet. Par ailleurs, la direction susmentionnée a demandé en avril 2016 à la société de faire réaliser une étude acoustique aux fins de mesurer les émissions du parc portant sur les fréquences à partir de 20 Hz, c'est-à-dire les très basses et basses fréquences. Pour la cour, il faut y voir la marque d'une action de la part de l'État face aux signalements des requérants. En outre, ceux-ci regrettent que ladite étude n'ait pas mesuré les émergences sonores dans les infrasons. Néanmoins, le juge administratif rappelle assez logiquement ici que les requérants ne justifient pas, justement, d'avoir alerté le préfet à propos d'un trouble lié en particulier aux infrasons. C'est en considération de l'ensemble de ces éléments que la cour rejette l'existence d'une carence, *a fortiori* fautive, du préfet, lui permettant d'écarter la responsabilité pour faute de l'État.

Quant à la responsabilité sans faute, l'on comprend la volonté des requérants de la voir reconnaître dès lors qu'elle est particulièrement favorable aux victimes et permet de garantir l'indemnisation de dommages permanents et prévisibles – et non pas ceux survenus de manière accidentelle. Telle est l'idée derrière la reconnaissance d'une rupture d'égalité devant les charges publiques. Les requérants, en principe, n'ont à apporter que la preuve du lien de causalité entre le comportement non fautif et le préjudice subi. Le préjudice doit présenter des caractéristiques particulières : il doit être anormal et spécial. C'est aux victimes d'apporter la preuve de l'existence d'un tel préjudice. Il existe plusieurs hypothèses de rupture d'égalité devant les charges publiques, dont celle des dommages dits permanents de travaux publics. Elle résulte de l'existence même d'un ouvrage public, que celui-ci cause, par exemple, des dommages aux biens, des troubles de jouissance (odeurs, bruit, etc.), d'une privation d'accès ou encore de vues. Cela dit, cette hypothèse ne concerne pas la présente affaire dès lors qu'un parc éolien n'est pas un ouvrage public, ainsi que le rappelle d'emblée la cour. En effet, en tant que propriété d'une société privée exploitée dans un but commercial, non pas directement affecté à un service public, le parc ne peut être regardé comme un tel ouvrage. La formulation retenue par la cour est claire :

« les troubles anormaux de voisinage ne peuvent constituer un cas d'engagement de la responsabilité sans faute de l'État alors que le parc éolien en litige n'est pas un ouvrage public » (§ 7). Pourtant, la cour interdit nettement que la responsabilité sans faute de l'État soit engagée en cas de troubles anormaux du voisinage causés par un parc éolien. Elle rappelle aussi que les requérants ne précisent pas plus la nature de la rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques. En conséquence, selon la cour, ceux-ci n'établissent pas que l'autorisation d'exploitation du parc éolien situé à proximité de leur propriété, délivrée dans le respect de la réglementation applicable, serait de nature à engager la responsabilité sans faute de l'État.

NOTES

1 CA Toulouse, 8 juillet 2021, n° 20/01384.

2 CAA Toulouse, 25 septembre 2025 n° 23TL01482.

INDEX

Rubriques
Nature et environnement

Mesure de retrait d'agrément d'une association sportive en cas d'atteinte à l'ordre public ou à la moralité publique : contrôle de proportionnalité

DÉCISION DE JUSTICE

TA Nîmes, 3ème chambre – N° 2500426 – Association Orange Football club – 07 novembre 2025 – C+

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
Le retrait d'agrément d'une association sportiv... / Jérémy Bousquet

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Retrait de l'agrément d'une association sportive sur le fondement des dispositions du 3° de l'article R. 121-5 du Code du sport - Caractère de sanction – Absence

1 Une décision de retrait d'agrément d'une association sportive prise par le préfet de département sur le fondement des dispositions du 3° de l'article R. 121-5 du Code du sport ne présente pas le caractère d'une sanction, mais d'une mesure de police administrative.

Décision retirant l'agrément d'une association sportive sur le fondement des dispositions du 3° de l'article R. 121-5 du Code du sport – Légalité – Condition – Atteinte à l'ordre public ou à la moralité publique – Contrôle du juge de l'excès de pouvoir (1) – Contrôle de proportionnalité – Existence

2 La décision de retrait d'agrément d'une association sportive prise sur le fondement des dispositions du 3° de l'article R. 121-5 du Code du

sport, qui constitue une mesure de police administrative, ne peut être prononcée, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, que si elle présente un caractère adapté, nécessaire et proportionné au but poursuivi de préservation de l'ordre public ou de la moralité publique.

Note - référence

Rappr. à propos du contrôle exercé par le juge de l'excès de pouvoir sur le retrait de l'agrément d'une fédération sportive sur le fondement de l'article R. 131-9 du Code du sport, CE, 17 avr. 2015, *Fédération française fighting full-contact kickboxing et disciplines associées*, n° 382492, B, (1).

49 Police

49-05 Polices spéciales

54 Procédure

54-07 Pouvoirs et devoirs du juge

54-07-02 Contrôle du juge de l'excès de pouvoir

59 Répression

59-02 Domaine de la répression administrative

59-02-01 Nature de la sanction administrative

59-02-01-02 Distinction sanction administrative et mesure de police

NOTE UNIVERSITAIRE

Le retrait d'agrément d'une association sportive aux marges de la répression administrative

Jérémy Bousquet
Maître de conférences HDR en droit public, université de Nîmes (CHROME, UPR 7352), membre associé du CREAM (université de Montpellier)

Autres ressources du même auteur
IDREF : https://www.idref.fr/ 223820857

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.519

1 **Résumé**. Par un jugement du 7 novembre 2025, le tribunal administratif de Nîmes [1] annule l'arrêté par lequel le préfet de Vaucluse avait retiré son agrément à un club de football amateur après des violences commises lors de rencontres. Il juge que le retrait prononcé sur le fondement du 3° de l'article R. 121-5 du Code du sport constitue une mesure de police administrative et non une sanction, et qu'il ne peut être prononcé que s'il présente un caractère adapté, nécessaire et proportionné au but de préservation de l'ordre public. Replacée dans le renouveau doctrinal de la répression administrative, la solution soustrait la mesure aux garanties de la matière répressive, la proportionnalité faisant office de garantie de substitution, au prix d'une porosité croissante entre police et sanction.

2 La répression administrative n'avait pas, depuis longtemps, suscité pareil intérêt doctrinal. En deux ans, deux thèses ont pris pour objet ce que l'on tenait encore pour un contentieux « secondaire, hétérogène et atypique » : celle de Louise Guinard sur le contentieux administratif de la répression [2] et celle de Gabriel Martin sur les enquêtes administratives répressives [3]. S'y ajoutent l'ouvrage tout

juste publié du professeur Laurent Seurot, consacré au droit de la répression administrative [4], ainsi qu'un travail collectif s'interrogeant sur l'unité et la diversité des sanctions administratives [5]. Ce renouveau prolonge tout à la fois la thèse fondatrice de Jacques Mourgeon, l'interpellation de Mireille Delmas-Marty et Catherine Teitgen-Colly et les travaux de Franck Moderne comme l'étude du Conseil d'État de 1995 [6].

3 Il tient surtout, à notre sens, au mouvement encore aujourd'hui en plein essor de l'extension continue du champ de la répression administrative. Or, toutes ces entreprises butent sur une même difficulté, celle de l'identification de la sanction et du tracé de sa frontière avec les mesures défavorables qui ne punissent pas, au premier rang desquelles la mesure de police. On rappellera que le Conseil d'État tenait lui-même la sanction administrative pour l'une des notions « les moins assurées du droit administratif » [7]. Le jugement commenté en offre une illustration située aux marges de la matière, là où certains auteurs rangent, « en bordure » du schéma répressif, les retraits d'agrément » [8].

4 Les faits sont ceux, malheureusement ordinaires, du football amateur. Par un arrêté du 15 janvier 2025, le préfet de Vaucluse a retiré son agrément à l'association Orange football club, club affilié à la fédération française de football et fort de plus de trois cents adhérents, pour la plupart âgés de cinq à treize ans. Il lui reprochait des violences physiques ou verbales commises par des joueurs ou des supporters à l'occasion ou en marge de douze rencontres disputées au cours de deux saisons, ainsi que les propos déplacés d'un encadrant, faits constitutifs, selon lui, d'atteintes répétées à l'ordre public ou à la moralité publique au sens du 3° de l'article R. 121-5 du Code du sport, et de manquements à l'engagement, propre au contrat d'engagement républicain, de veiller à l'intégrité physique et morale des mineurs. L'association, qui avait obtenu la suspension de l'arrêté en référé, soutenait notamment que la mesure était disproportionnée (une suspension ayant été possible) et qu'elle méconnaissait le principe selon lequel une même personne ne peut être sanctionnée deux fois pour les mêmes faits, les auteurs des violences ayant déjà fait l'objet de sanctions disciplinaires.

5 Deux temps se dégagent du raisonnement des juges du fond, qui conclurent à l'illégalité de l'arrêté. La décision de retrait « constitue une mesure de police administrative », et non une sanction administrative. Dès lors, elle ne peut être prononcée, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, « que si elle présente un caractère adapté, nécessaire et proportionné » au but de préservation de l'ordre public ou de la moralité publique. La qualification retenue soustrait ainsi le retrait d'agrément à la répression administrative et aux garanties qui l'accompagnent (I). Mais le contrôle qui lui est substitué révèle aussitôt toute la porosité de la frontière que le travail de qualification prétendait tracer (II).

I. Un retrait d'agrément soustrait à la répression administrative

6 Encore faut-il, pour soustraire le retrait aux exigences de la matière répressive, opérer un travail de qualification juridique. Le tribunal s'y emploie en rangeant la mesure parmi les décisions de police administrative, et non parmi les sanctions au terme d'un raisonnement dont on verra qu'il est plus délicat que la concision de la motivation ne le laisse paraître (A). Le travail de qualification n'est jamais un pur exercice de taxinomie, il commande l'application d'un régime juridique. C'est donc tout l'appareil de garanties propre à la répression qu'elle écarte ici (B).

A. La qualification de mesure de police

7 Si le tribunal se montre peu disert, dans sa motivation, sur la qualification en cause, c'est sans doute qu'elle lui paraissait aller de soi au regard d'une jurisprudence constante et aujourd'hui bien établie. Il en ressort, en effet, que le retrait d'une autorisation ou d'un agrément n'est pas, par principe, une mesure punitive. De deux choses l'une : ou bien il tire les conséquences de ce que les conditions de l'octroi ne sont plus réunies, et il n'est que le « retrait symétrique » [9] de la décision initiale ; ou bien il est commandé par les nécessités de l'ordre public, et il relève alors de la police.

8 On le sait, le critère décisif est celui de la finalité. La sanction regarde vers le passé et punit un manquement ; la mesure de police, tournée

vers l'avenir, prévient un risque de trouble. Ainsi la fermeture temporaire d'un débit de tabac, quoique subordonnée au constat d'infractions, « a pour objet de prévenir le risque d'atteinte à l'ordre public que constituerait la réitération des manquements constatés »[10] et n'est pas une sanction ; le retrait de l'agrément d'un agent de contrôle des organismes de sécurité sociale n'en est pas une davantage, « quand bien même »[11] il serait lié à une faute de l'intéressé.

9 Surtout, le tribunal s'inscrit dans le sillage du droit des dissolutions administratives. Le Conseil constitutionnel a jugé que la dissolution d'une association « constitue une mesure de police administrative et non une sanction ayant le caractère d'une punition »[12], et le Conseil d'État en a déduit qu'elle ne peut être prononcée, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, « que si elle présente un caractère adapté, nécessaire et proportionné à la gravité des troubles susceptibles d'être portés à l'ordre public »[13]. Le point 4 du jugement reproduit la formule presque à l'identique. Et si le retrait d'agrément n'emporte pas l'anéantissement d'une personne morale, il revient tout de même à évincer le club de l'ordre sportif institué, tant l'agrément conditionne l'aide de l'État et, en pratique, l'accès aux subventions, aux équipements et aux compétitions[14].

10 La qualification est pourtant moins évidente qu'il n'y paraît. Le 3° de l'article R. 121-5 ne se déclenche que par une « atteinte » déjà consommée. Or, une mesure prise pour des faits étalés sur deux saisons se laisse plus malaisément lire comme purement préventive. Le préfet ne s'en cachait d'ailleurs pas puisque dans son communiqué, il présentait le retrait comme le relais d'un pouvoir disciplinaire fédéral dont les sanctions « n'ont pas permis d'endiguer »[15] les violences. On retrouve ici cette double finalité, à la fois préventive et répressive, que le professeur Franck Moderne relevait déjà à propos de la suspension du permis de conduire[16].

11 Le cadre réglementaire lui-même brouille les cartes. L'article R. 121-5-1, issu du décret du 10 juin 2022, prévoit que le préfet, lorsque l'association méconnaît le contrat d'engagement républicain, « procède, en fonction de la gravité du manquement, à la suspension ou au retrait de l'agrément »[17], la suspension étant prononcée pour six mois. On y perçoit bien davantage le vocabulaire de la répression

que celui, préventif, de la police. En ne retenant toutefois que le fondement de l'ordre public, quand l'arrêté se réclamait aussi du contrat d'engagement républicain, le tribunal écarte la difficulté.

B. L'exclusion des garanties de la matière répressive

12 L'enjeu de la qualification réside, comme toujours, dans le régime qu'elle commande. Sanction, le retrait aurait dû être confronté à une série de principes hérités de la matière pénale : le principe de légalité des délits et des peines, qui s'accommode d'infractions définies par référence aux obligations d'une profession ou d'une institution [18], mais tolère mal une incrimination aussi indéterminée que l'« atteinte à l'ordre public ou à la moralité publique » ; le principe de responsabilité personnelle, « applicable aux sanctions administratives et disciplinaires » [19], dont on pouvait se demander s'il autorise à imputer à un club les agissements de ses supporters ; le principe selon lequel une même autorité ne peut sanctionner deux fois la même personne pour les mêmes faits [20] ; le droit de se taire, que le Conseil constitutionnel étend désormais à « toute sanction ayant le caractère d'une punition » [21] ; ou encore le volet pénal de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

13 Rien de tout cela ne vaut pour une mesure de police. C'est du reste très exactement pourquoi le tribunal a pu annuler l'arrêté « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens » : le moyen tiré du cumul de sanctions se trouvait condamné par la qualification elle-même, les sanctions disciplinaires infligées aux joueurs et le retrait d'agrément n'étant ni de même nature ni adressés à la même personne. Le Conseil constitutionnel avait, de la même façon, écarté « comme inopérant » [22], s'agissant de la dissolution, le grief tiré du principe de personnalité des peines.

14 L'association n'en est pas pour autant démunie, si l'on veut bien se souvenir que le droit de la police administrative comporte ses propres garanties : la procédure contradictoire que l'article R. 121-5 organise lui-même et que le Code des relations entre le public et l'administration impose aux mesures de police, la motivation et, surtout, le contrôle de proportionnalité. On observera d'ailleurs que la distinction entre sanction et mesure de police a perdu, sur le

terrain procédural, l'essentiel de son intérêt, mais qu'elle le conserve pour les principes substantiels de la répression [23]. Le jugement donne précisément à voir ce déplacement des garanties. On regrettera seulement que la qualification n'ait pas été davantage motivée tant les travaux doctrinaux récents rappellent que les frontières du contentieux de la répression sont moins données par la nature des choses que construites par le juge [24], et l'on aurait aimé, à notre sens, qu'elles fussent ici tracées plus explicitement.

II. Un retrait d'agrément saisi par le régime de la police administrative

15 Reste que la qualification ne fait pas qu'écarter un régime mais en appelle un autre. En rangeant le retrait parmi les mesures de police, le tribunal le soumet au triple test de proportionnalité, dont l'importation marque un net durcissement du contrôle jusque-là exercé sur les retraits d'agrément (A). Encore ce test ne vaut-il que par sa mise en œuvre. C'est justement dans sa mise en œuvre que se donne à voir une forme d'individualisation (B).

A. L'importation du triple test de proportionnalité

16 Le tribunal reprend la formule issue de l'assemblée du contentieux dans la décision *Association pour la promotion de l'image*, héritière de la jurisprudence *Benjamin*, qui subordonne la légalité d'une mesure de police à son caractère adapté, nécessaire et proportionné [25]. Le pas franchi n'est pas mince au regard de la jurisprudence relative aux fédérations, où le Conseil d'État s'était borné à un contrôle normal des motifs du retrait d'agrément [26]. Partant, le juge ne se contente plus, ici, de vérifier que les faits pouvaient légalement fonder la décision mais exige surtout que la mesure soit la moins contraignante des mesures efficaces. Ce faisant, il traite l'agrément non comme une faveur dont l'octroi relèverait d'un contrôle restreint, mais comme la condition d'exercice d'une liberté, la liberté d'association dans sa

dimension sportive et, derrière elle, la pratique sportive de trois cents enfants.

17 Par conséquent, la qualification de police, qui prive l'association des garanties de la matière répressive, lui ouvre en retour le contrôle de légalité le plus exigeant qui soit. Le juge de la sanction lui-même, quoiqu'il exerce désormais un contrôle entier sur l'adéquation de la peine à la faute [27], ne formule pas son office en ces termes. Le contrôle de proportionnalité joue ainsi comme une véritable garantie de substitution.

B. L'application sous forme d'individualisation

18 Plus que le principe, c'est la mise en œuvre du test qui retient l'attention. Le tribunal relativise d'abord l'atteinte : douze rencontres sur près de trois cents, soit environ 4 %, et une sur vingt-cinq de l'aveu même du préfet, pour des équipes des catégories U14 et supérieures. Il relève ensuite que les membres impliqués ont fait l'objet de sanctions disciplinaires. Il tient compte, enfin, des démarches entreprises par la nouvelle équipe dirigeante dans le cadre de la procédure contradictoire : accompagnement éducatif et social, collaboration avec la commune et l'État, sensibilisation des encadrants et des parents. De ce faisceau, il déduit qu'il n'apparaît pas que l'objectif poursuivi « n'aurait pu être assuré par une mesure moins contraignante que le retrait ».

19 Or, on croit déceler, dans ces éléments, une forme d'individualisation de la peine. La gravité relative des faits, la prise en compte des sanctions déjà prononcées, le comportement de l'intéressé postérieurement aux faits : voilà précisément ce que le Conseil d'État a reproché à la Commission nationale de l'informatique et des libertés d'avoir négligé lorsqu'il a jugé disproportionnée une sanction qui ne tenait pas compte de la célérité avec laquelle le responsable de traitement avait remédié au manquement [28]. La logique d'imputation, elle aussi, épouse celle que le Conseil constitutionnel a fixée pour les dissolutions : les agissements des membres ne peuvent être imputés au groupement que si ses dirigeants, informés, « se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient » [29]. Le tribunal suit donc,

implicitement, ce raisonnement en articulant la diligence des dirigeants, la rupture du lien d'imputation du trouble à l'association et l'absence de nécessité du retrait. Partant, là où la doctrine récente s'efforce de reconstruire un droit de la répression administrative autour de principes qui lui soient propres, le juge des mesures de police y parvient par une tout autre voie.

20 Deux réserves, cependant, méritent d'être formulées. La première tient à cette « mesure moins contraignante » que le tribunal oppose au préfet. Car l'article R. 121-5 ne connaît, lui, que le retrait : la suspension n'existe qu'à l'article R. 121-5-1, pour les seuls manquements au contrat d'engagement républicain et pour une durée fixe de six mois. Reprocher, dans ces conditions, au préfet de n'avoir pas retenu une mesure moins contraignante, c'est ou bien lui faire grief de n'avoir pas requalifié les faits ce qui l'aurait précisément reconduit vers une analyse répressive, ou bien lui imposer, au nom de la nécessité, d'attendre les effets des mesures prises par le club, voire de s'abstenir. L'abstention se mue alors en une alternative que l'administration devra avoir écartée. La seconde réserve tient aux « circonstances très particulières de l'espèce » : tout retrait d'agrément fondé sur l'ordre public devra désormais franchir l'épreuve du triple test, apprécié à la date de la décision, ce qui contraindra le préfet à documenter l'actualité du trouble comme l'insuffisance des alternatives.

21 Le jugement illustre, en définitive, cette porosité que les travaux de Louise Guinard, Gabriel Martin et Laurent Seurot invitent à repenser. À la question « punir sans juger ? » répond ici en écho, un « prévenir sans punir » dont les garanties ne sont plus celles de la matière répressive mais celles du droit de la police administrative. Que la substitution soit pour autant équivalente, voilà qui reste à démontrer.

NOTES

1 TA de Nîmes, 7 novembre 2025, n° 2500426

2 Guinard, Louise, *Le contentieux administratif de la répression*, thèse de doctorat en droit public, sous la direction de Gweltaz Éveillard, université de Rennes, 2024 ; publiée sous le même titre, Paris, Lefebvre Dalloz, coll.

« Nouvelle bibliothèque de thèses », vol. 255, 2026 (la citation est empruntée au résumé de la thèse).

3 Martin, Gabriel, *Les enquêtes administratives répressives*, thèse de doctorat en droit public, sous la direction de Benoît Plessix, université Paris-Panthéon-Assas, 2025.

4 Seurot, Laurent, *Droit de la répression administrative*, Paris, Mare & Martin, coll. « Droit public », 2026.

5 Bourdon, Pierre et Janicot, Laetitia (dir.), *Les sanctions administratives. Identité(s), pouvoir(s), contrôle(s)*, Cergy, université de Cergy-Pontoise, coll. « LEJEP », 2023.

6 Mourgeon, Jacques, *La répression administrative*, Paris, LGDJ, 1967 ; Delmas-Marty, Mireille et Teitgen-Colly, Catherine, *Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Paris, Economica, 1992 ; Moderne, Franck, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*, Paris, Economica, 1993 ; Conseil d'État, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, Paris, La Documentation française, 1995.

7 Conseil d'État, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, *op. cit.*, p. 35.

8 Crucis, Henry-Michel et Testard, Christophe « Sanctions administratives », *JurisClasseur administratif*, fasc. 108-40, 2020, § 44.

9 *Ibid.*, § 45.

10 CE, 17 juin 2019, *SAS Smoke House*, n° 427921, point 3.

11 CE, 30 mars 2016, *Fédération des employés et cadres Force ouvrière et autres*, n° 382995.

12 Cons. const., 13 août 2021, n° 2021-823 DC, § 41.

13 CE, section, 9 novembre 2023, Les Soulèvements de la Terre et autres, n° 476384, point 6.

14 C. sport, article L. 121-4, al. 4. Pour une illustration, dans le ressort, des effets d'un retrait, TA Montpellier, ord., 16 mai 2024, Association Sète Olympique football club, n° 2402341.

15 Préfecture de Vaucluse, communiqué de presse, janvier 2025, « Le préfet de Vaucluse retire l'agrément délivré au Orange Football Club ».

16 Cité par Crucis, Henry-Michel et Testard, Christophe, op. cit., § 38.

17 Décret nº 2022-877 du 10 juin 2022 relatif aux conditions d'attribution et de retrait de l'agrément accordé aux associations et aux fédérations sportives, article 5 ; C. sport, article R. 121-5-1.

18 CE, assemblée, 7 juillet 2004, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ M. B., nº 255136.

19 CE, avis, 29 octobre 2007, *Société sportive professionnelle LOSC Lille métropole*, nº 307736.

20 CE, 30 décembre 2016, *Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires*, nº 395681.

21 Cons. const., 8 décembre 2023, nº 2023-1074 QPC, § 9.

22 Cons. const., nº 2021-823 DC, précitée, § 41.

23 Crucis, Henry-Michel et Testard, Christophe, *op. cit.*,§ 36.

24 Guinard, Louise, *op. cit.*

25 CE, assemblée, 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image et autres*, nº 317827 ; CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, nº 17413.

26 CE, 17 avril 2015, *Fédération française fighting full-contact kickboxing et disciplines associées*, nº 382492.

27 CE, assemblée, 13 novembre 2013, *M. D.*, nº 347704.

28 CE, 17 avril 2019, *société Optical Center*, nº 422575.

29 Cons. const., nº 2021-823 DC, précitée, § 37.

INDEX

Rubriques
Police

Irrégularité de la procédure de licenciement en cas de méconnaissance de mentions obligatoires, garanties du salarié

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 3ème chambre – N° 24TL00328 – EPIC Tisséo voyageurs – 21 octobre 2025 – C+

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Convocation du salarié devant le conseil de discipline institué par la convention collective applicable – mentions obligatoires – garanties du salarié

1 Les stipulations de la convention collective nationale des réseaux de transports publics urbains de voyageurs, relatives à la défense du salarié déféré au conseil de discipline, en vertu desquelles « *L'agent peut, s'il le désire, se faire assister par un collègue de son choix en activité de service ou par le secrétaire de son organisation syndicale, à la condition de désigner son assistant dans sa demande d'audience* », impliquent nécessairement, alors même qu'elles ne le prévoient pas expressément, que la lettre de convocation du salarié devant le conseil de discipline mentionne de façon complète l'existence de ces garanties procédurales. Irrégularité de la procédure de licenciement en cas de méconnaissance de cette garantie de fond.

Note -références

Rappr., sur le contrôle par l'autorité administrative du respect des accords collectifs de travail, CE, 21 mai 2008, Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement c/ M. A., n° 304394, p. 183 ; CE, 29 juin 2016, M. A…B…, n° 387412, T. p. 979 ; CE, 29 mai 2020, Société Vietnam Airlines JSC, n° 418488 ; CE, 7 novembre 2025, M. B…A…, n°

491700. Également, Cour de cassation, chambre sociale, 21 octobre 2008, 07-42.170, publié au bulletin.

66 – Travail et emploi

66-07 – Licenciements

66-07-01 – Autorisation administrative - Salariés protégés

66-07-01-02 – Procédure préalable à
lautorisation administrative

INDEX

Rubriques
Travail et emploi

L’aptitude physique d’un salarié constatée postérieurement à son licenciement par une décision judiciaire est prise en compte pour apprécier la légalité de l’autorisation de licenciement

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 3ème chambre – N° 24TL00972 – Mme B...A... – 30 décembre 2025 – C+

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Appréciation de l’inaptitude physique du salarié par l’autorité administrative chargée de statuer sur la demande d’autorisation de licenciement du salarié protégé - Aptitude physique révélée postérieurement à l’autorisation de licenciement - Erreur de fait entachant l’autorisation de licenciement

1 Pour l’application des dispositions des articles L. 1226-2 et L. 4624-7 du Code du travail relatives à la constatation de l’inaptitude physique du salarié par le médecin du travail et au recours dont dispose le salarié ou l’employeur devant le conseil de prud’hommes, l’intervention, postérieurement à l’autorisation administrative de licenciement du salarié protégé pour un tel motif, d’éléments factuels ou juridiques infirmant cette inaptitude physique a pour effet d’entacher d’illégalité l’autorisation de licenciement accordée par l’autorité administrative. Application en l’espèce à un arrêt de cour d’appel, postérieur à la décision attaquée, reconnaissant l’aptitude physique du salarié et se substituant à l’avis du médecin du travail sur lequel était fondée l’autorisation administrative de licenciement.

Note - références

Rappr. en matière d'autorisation de licenciement d'un salarié protégé, CE n° 355059 du 26 décembre 2012, *Société Boldis*, et, dans le contentieux général, CE n° 339851 du 9 mars 2012, *Département de la Moselle*, classé en B sur un autre point, et CE n° 440582 du 7 juillet 2021, *Mme A...B...*, classé en B notamment sur ce point.

66 – Travail et emploi

66-07 – Licenciements

66-07-01 – Autorisation administrative - Salariés protégés

66-07-01-04 – Conditions de fond de l'autorisation ou du refus d'autorisation

66-07-01-04-035-02 – Inaptitude - maladie

INDEX

Rubriques
Travail et emploi

Démolition sollicitée par le préfet de l'Hérault d'un ouvrage public irrégulièrement implanté sur le domaine public communal

DÉCISION DE JUSTICE

TA Montpellier, 4ème chambre – N° 2405458 – Préfet de l'Hérault – 22 janvier 2026 – C

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
Qui a dit que l'ouvrage public mal planté ne se... / Nelly Sudres

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Dans ce cadre, il appartient au juge de déterminer si l'ouvrage est irrégulièrement implanté et, si tel est le cas, de rechercher d'abord si, eu égard notamment à la nature de l'irrégularité, une régularisation appropriée est possible, puis, dans la négative, d'apprécier si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général (application de CE, 29 novembre 2019, M. B...A..., n°410689, en A).

2 La commune de Vias est propriétaire d'une parcelle incluse dans la bande des 100 mètres depuis le littoral sur laquelle elle a fait construire, en 2019, un promenoir sur un linéaire de près de 200 mètres, débutant au ras du sol perpendiculairement au front de mer et s'élevant progressivement pour constituer une promenade en surplomb du cordon dunaire de la plage. Elle a également procédé au réaménagement de parcs de stationnement existants et réalisé une aire de stationnement d'environ 0,80 hectares pouvant accueillir près de 170 véhicules à l'arrière du dit promenoir.

3 Par un jugement frappé d'appel, le tribunal correctionnel de Montpellier a reconnu la culpabilité de la commune et du maire pour les infractions consistant en l'exécution de travaux non autorisés par un permis de construire, en méconnaissance de la loi Littorale, du règlement national d'urbanisme et du plan de prévention des risques naturels,

4 Le conseil municipal de la commune de Vias ayant rejeté sa demande tendant à la remise en l'état initial de cette parcelle, le préfet de l'Hérault, considérant que ces ouvrages sont implantés en méconnaissance des règles d'urbanisme, a demandé au Tribunal qu'il soit enjoint à la commune de Vias de démolir les ouvrages en litige dans un délai de six mois, sous astreinte.

5 Par la présente décision, le Tribunal, qui a constaté que les ouvrages publics en litige ne sont pas conformes aux règlements des zones rouges du plan de prévention du risque inondation dans lesquelles ils sont implantés et qu'aucune régularisation appropriée desdits ouvrages serait possible, n'a, fait droit à la demande du préfet s'agissant de l'aire de stationnement et de l'ensemble de la promenade en front de mer, en rejetant en revanche sa demande concernant l'esplanade reliant l'avenue de la Méditerranée à la promenade du front de mer réalisée sur l'emprise de l'aire de stationnement préexistante et en continuité avec l'avenue de la Méditerranée accès principal à la plage, en considérant dans le cadre du contrôle de l'atteinte excessive à l'intérêt général, que facilitant l'accès des habitants et des touristes à la mer, ils sont, d'une part, susceptibles de développer le tourisme balnéaire et de générer des retombées économiques pour la commune et les commerces environnants, d'autre part, permettent d'accéder à la promenade en front de mer, tout en contribuant à la perspective architecturale des lieux.

67-01-02 Ouvrage public

67-03-03-04 Suppression de l'ouvrage

67-05 Règles de procédure contentieuse spéciales

NOTE UNIVERSITAIRE

Qui a dit que l'ouvrage public mal planté ne se détruit pas ?

Nelly Sudres
Maître de conférences en droit public à l'université de Montpellier, CREAM (EA 2038), codirectrice du master droit des collectivités territoriales, directrice du DU droit, mer et littoral

Autres ressources du même auteur
UNIVDROIT : https://univ-droit.fr/universitaires/5612
IDREF : https://www.idref.fr/224253352
HAL : https://cv.archives-ouvertes.fr/nelly-sudres

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.528

1 **Résumé.** Des règles et principes de protection de l'ouvrage public, le principe d'intangibilité en est celui dont l'exorbitance apparaît la plus flagrante. Ce principe n'est pourtant pas sans limite. Bien que le juge puisse, sous certaines conditions, enjoindre le déplacement ou la démolition de l'ouvrage public « mal planté », les décisions en ce sens se font suffisamment rares pour que soit souligné le jugement du tribunal administratif de Montpellier, *préfet de l'Hérault* du 22 janvier 2026 [1].

2 L'adage séculaire « l'ouvrage public mal planté ne se détruit pas » se fonderait, selon la doctrine, sur l'arrêt du Conseil d'État, *Robin de la Grimaudière* [2] de 1853 ainsi que sur la décision du Tribunal des conflits *veuve Dodun* [3] de 1877. S'il a, pendant (fort) longtemps, réduit tant les pouvoirs du juge judiciaire [4], y compris en cas de voie de fait [5], que du juge administratif [6], le revirement opéré par le Tribunal des conflits en 2002, reconnaissant à l'autorité judiciaire le pouvoir d'ordonner le déplacement ou la suppression d'un ouvrage public dont la réalisation « procède d'un acte manifestement

insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont dispose l'autorité administrative » et pour lequel « aucune procédure de régularisation appropriée n'a été engagée » [7] (ce que le jugement commenté rappelle en son point 6) a été suivi, l'année d'après, par la décision de section *commune de Clans* du Conseil d'État [8] qui autorise le juge administratif, « juge de plein contentieux » [9] à ordonner la démolition de l'ouvrage dont l'implantation irrégulière a été reconnue, à la double condition que, eu égard notamment aux motifs de la décision, une régularisation appropriée ne soit pas possible et que la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général, atteinte à apprécier « en tenant compte du temps » [10] ainsi que « d'une part, les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence et notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général » [11] (ce que le jugement commenté rappelle en son point 7). D'aucuns ont pu souligner la difficulté générée par cette « réserve d'intérêt général » [12] qui transformerait « l'intangibilité de droit [en] une intangibilité de fait » [13] face à la difficulté à surmonter, passée la « réserve de régularisation » [14], la difficulté de la mise en balance des intérêts en présence, ce que soulignerait le « mythe » [15] de l'abandon de l'adage « ouvrage public mal planté ne se détruit pas ».

3 La commune de Vias, a fait construire, sur des terrains lui appartenant situés en bordure du littoral,

> « un promenoir sur un linéaire de près de 200 mètres, débutant au ras du sol perpendiculairement au front de mer et s'élevant progressivement pour constituer une promenade en surplomb du cordon dunaire de la plage [et] procédé au réaménagement de parcs de stationnement existants et réalisé une aire de stationnement » [16].

4 Elle a, en outre, aménagé une « esplanade qui permet d'accéder à la promenade en front de mer ». [17] Le préfet de l'Hérault demande au tribunal administratif de Montpellier d'annuler la délibération municipale du 18 juin 2024 rejetant expressément la demande de remise en état initial des terrains concernés et d'enjoindre à la commune de démolir les ouvrages précités.

5 Ce requérant, « qui a la charge […] du contrôle administratif »[18] des actes des collectivités territoriales, fonde son recours sur la jurisprudence rappelée précédemment qui ouvre une « action en démolition de l'ouvrage public »[19]. Le juge « statue [alors] en plein contentieux, quand bien même cette demande émane du préfet dans le cadre de son contrôle du respect des dispositions légales »[20]. En effet, si le déféré préfectoral a été soumis, par le Conseil d'État[21], aux règles du recours en excès de pouvoir, ce n'est qu'en l'absence de dispositions contraires. Ainsi, à l'instar du contentieux des contrats où le recours, même formé par le préfet, est de plein contentieux, l'action en démolition suit le même régime qu'elle soit portée par un requérant classique ou par le représentant de l'État.

6 Par ailleurs, ce dernier est habituellement qualifié de « requérant privilégié »[22], du fait, par exemple, qu'il puisse obtenir la suspension de l'acte dans des conditions facilitées par rapport aux requérants ordinaires ou encore qu'il puisse invoquer tout vice entachant un contrat administratif. Ces spécificités restent toutefois limitées et le déféré « est soumis, lorsque la loi n'en dispose pas autrement, aux règles de droit commun de la procédure devant les tribunaux administratifs ; qu'il en est ainsi notamment, des règles régissant la computation du délai de recours »[23], et en premier lieu des délais de recours contentieux. Voilà pourquoi la commune de Vias a tenté d'opposer une exception de prescription quinquennale[24] qui est toutefois écartée par le juge montpelliérain. Le préfet ne pouvait bénéficier ni de l'imprescriptibilité de l'action en démolition d'un ouvrage public empiétant irrégulièrement sur une propriété privée qui profite au seul propriétaire concerné[25], ni de l'imprescriptibilité de l'action domaniale de « la remise du domaine public maritime naturel dans un état conforme à son affectation publique »[26], faute pour les ouvrages d'être implantés sur le domaine public maritime dont le préfet a la charge[27]. Toutefois, le tribunal rappelle que le préfet dispose d'une action en démolition de constructions méconnaissant les prescriptions d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvés, ouverte dans les dix ans à compter de l'achèvement des travaux, en vertu de l'article L. 562-5 du Code de l'environnement.

7 L'exception de prescription étant écartée, les juges montpelliérains, examinant les conclusions en démolition des ouvrages, identifient

l'irrégularité multiple de l'implantation des trois ouvrages publics (I), insusceptible de régularisation (II), pour n'imposer finalement que la démolition du promenoir et du parking, après mise en balance des intérêts en jeu (III).

I L'irrégularité multiple de l'implantation des trois ouvrages publics…

8 La qualification d'ouvrages publics, de ces promenoir, aire de stationnement et esplanade ne présente aucune difficulté en l'espèce, si l'on applique les critères sommairement rappelés par la décision *collectivité européenne d'Alsace* de la Cour de cassation qui retient que :

> « sont des ouvrages publics les biens immeubles résultant d'un aménagement qui sont directement affectés à un service public, y compris s'ils appartiennent à une personne privée chargée de l'exécution de ce service public, ou qui, appartenant à une personne publique, sont affectés à un but d'intérêt général » [28].

9 L'irrégularité de l'implantation du promenoir et du parking résulte, tout d'abord, de leur non-conformité aux règlements des zones rouges du plan de prévention des risques inondation dans lesquelles ils sont implantés qui autorisent la création d'équipement d'intérêt général mais excluent expressément de cette catégorie les équipements recevant du public ou destinés à un usage public. L'invocation du service public balnéaire est jugée insuffisante à caractériser l'intérêt général, les constructions en litige n'étant ni nécessaires à ce service ni justifiées en zone rouge du plan de prévention des risques inondation.

10 Ensuite, est irrégulière l'implantation de ces ouvrages, dans la bande littorale des 100 mètres [29] de l'article L. 121-16 du Code de l'urbanisme, soumise, en dehors des espaces urbanisés, à un principe d'inconstructibilité. L'espace urbanisé se définit, souverainement par les juges du fond [30], par l'appréciation de la densité significative de construction impliquant de « prendre en compte la zone constituée

par l'ensemble des espaces entourant le sol sur lequel le projet doit être implanté, ou proche de celui-ci » [31]. En effet, en l'espèce,

> « alors même que les parcelles jouxtant ses limites Nord et Est supportent un bâti pouvant être qualifié de dense, la parcelle dont s'agit, du fait de son importante superficie, et de l'absence de tout lien physique ou fonctionnel préexistant avec les espaces urbanisés proches, ne peut être regardée comme s'insérant dans un espace urbanisé au sens des dispositions [visées] » [32].

11 De même, a été considéré comme situé en dehors d'un espace urbanisé, l'espace qui s'en voit séparé par un boulevard qui par sa largeur et sa configuration constitue une rupture [33]. Les exceptions prévues à l'article L. 121-17 du Code de l'urbanisme ne peuvent jouer ici puisqu'elles ne visent que « constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau » [34]. À la différence d'une base de planche à voile et de dériveur nécessitant une aire de déchargement et de retournement [35] ou d'installations à terre liées aux activités de la pêche et de la conchyliculture dont il n'est pas démontré qu'elles pourraient être implantées dans des conditions économiques normales sur des terrains plus éloignés du rivage [36], le tribunal administratif retient que le parc de stationnement « ne saurait être regardé, [...] comme une installation nécessaire à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau » [37] non plus que le promenoir [38]. Le Conseil d'État avait déjà pu juger que la création de parking situé dans la bande littorale ne constitue pas une installation nécessaire à des services publics ni à des activités exigeant la proximité immédiate de l'eau [39]. Ainsi, les ouvrages publics, dans l'affaire qui nous occupe, étaient irrégulièrement construits.

II... non susceptible de régularisation...

12 On l'a rappelé, quand bien même l'ouvrage public est mal planté, une « régularisation appropriée possible », selon la décision *commune de Clans*, fait obstacle à sa démolition. Face au développement, par les juridictions territoriales, de méthodes d'appréciation divergentes,

générant des décisions d'application bigarrées de la formulation ramassée retenue en 2003, le Conseil d'État, par sa décision *Hamdi* du 28 février 2020, juge qu':

13 « en se bornant à déduire l'existence d'une telle possibilité de régularisation de l'intérêt général qui s'attache à l'ouvrage public en cause, sans rechercher si une procédure d'expropriation avait été envisagée et était susceptible d'aboutir, la Cour a commis une erreur de droit » [40].

14 Pour le résumer trivialement, « l'ouvrage public en bonne voie de régularisation ne se détruit pas » [41]. Le Conseil d'État précise ainsi la notion de « régularisation appropriée possible » en préférant l'adjectif *envisagée* à celui de *possible* et l'expression *susceptible d'aboutir* au terme *approprié*. Il resserre l'appréciation des juges du fond en imposant la certitude de l'engagement d'une régularisation adéquate sans exiger pour autant la certitude que la régularisation soit acquise.

15 Cependant, avant même d'appréhender le degré d'engagement de la procédure de la régularisation, encore faut-il qu'elle soit envisageable, encore faut-il que l'autorité compétente puisse légalement régulariser elle-même ou obtenir cette régularisation… ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

16 On le comprend, l'irrégularité, au regard des règles issues de la loi Littoral [42] dont on fête cette année les 40 ans [43], ne peut faire l'objet d'une régularisation dans le cadre de l'aménagement au principe d'intangibilité de l'ouvrage public. De même, la régularisation est exclue pour des ouvrages implantés dans des espaces remarquables au sens de l'article L. 121-23 du Code de l'urbanisme. Parce qu'il faut prévenir les atteintes à ces espaces naturels remarquables, seuls des aménagements légers peuvent y être implantés dans les conditions fixées à l'article L. 121-24 du même code qui renvoie à l'article R. 121-5, dispositions renforcées par la loi ELAN [44] qui a posé l'exhaustivité de la liste réglementaire des aménagements légers qui y sont admis [45]. Par conséquent, le Conseil d'État retient, dans sa décision *communauté d'agglomération du lac du Bourget* de 2011 [46] : « que compte tenu de la nature et de l'emprise des constructions envisagées, consistant dans la réalisation, sur une emprise totale de 16 000 m², d'aires de jeux et de loisirs et d'un bassin de 4500 m² d'une capacité de 60 bateaux de plaisance, l'ensemble

s'accompagnant de la création d'aires de stationnement et de la construction d'un pavillon à usage de capitainerie et bloc sanitaire », l'aménagement litigieux implanté dans un espace remarquable et un milieu nécessaire au maintien des équilibres biologiques au sens des dispositions précitées, « d'une part, méconnaissait les dispositions [...] du code d'urbanisme et, d'autre part, n'entrait pas dans le champ des exceptions à l'inconstructibilité des espaces remarquables prévues pour les aménagements légers » [47].

17 La régularisation étant impossible, le tribunal devait procéder à la mise en balance des intérêts en présence avant de pouvoir, le cas échéant, ordonner la démolition des ouvrages.

III...entraînant la démolition de seuls deux d'entre eux après application de la théorie du bilan

18 Dans le cas où la « réserve » de la régularisation est ainsi épuisée, le juge doit appliquer la théorie du bilan impliquant d'apprécier d'une part les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics et privés en présence et d'autre part les conséquences de la démolition pour l'intérêt général. En l'espèce :

19 « l'atteinte portée aux autres intérêts publics en présence, tenant à la préservation du littoral [48], à la limitation des atteintes à l'environnement et à la sécurité des personnes et des biens justifie que soit ordonnée la démolition de l'aire de stationnement réalisée par la commune de Vias ainsi que de l'ensemble de la promenade en front de mer sans que le coût allégué des travaux d'aménagement et de démolition, ni les intérêts qui découlent de l'aménagement du littoral ne fassent obstacle à une telle injonction » [49].

20 En effet, la commune invoque la préservation des dépenses publiques au regard du coût important de réalisation des ouvrages et de celui de sa démolition, évalué à hauteur d'un tiers du coût de réalisation. En vain, car la collectivité avait poursuivi son projet malgré les risques connus en termes d'irrégularité de ces travaux, susceptibles donc de démolition à l'avenir. La formulation retenue par les juges, sur cette question, nous paraît toutefois, contestable puisqu'ils retiennent que

« s'il y a lieu de tenir compte de l'objectif de préservation des dépenses publiques, la commune n'établit pas qu'elle ne serait pas en mesure de prendre en charge le coût de la démolition » [50] tout comme ils jugent qu'« il ne résulte pas de l'instruction que la réalisation de l'aire de stationnement et du promenoir aurait fait l'objet d'un soutien financier des services de l'État, contrairement à ce que fait valoir la commune » [51].

21 Est-ce à dire, que les enjeux financiers pourraient, *a contrario*, constituer le paravent « confortable » à toute irrégularité ? Ce serait un mauvais signal à envoyer aux maîtres d'ouvrage. Cela risquerait de vider de sa substance le principe de tangibilité sous conditions, en renouant avec l'essence des justifications qui avaient été invoquées, à l'origine, pour fonder le principe d'intangibilité sur ce « sacrifice inutile » [52] imposé au Trésor public.

22 L'importance de l'emprise des ouvrages pèse ensuite dans la balance, de manière négative [53]. À l'inverse, l'emprise très limitée d'un ouvrage a pu participer à la mise au jour d'un bilan favorable à sa dépose. Ainsi, concernant une ligne électrique aérienne ayant nécessité la pose de deux poteaux et d'une cabine de transformation, pour assurer l'alimentation en électricité des habitants d'un lotissement de 12 lots, il est jugé :

23 « qu'eu égard aux caractéristiques de cette ligne et, en particulier, à sa faible longueur, à l'existence de possibilités techniques alternatives permettant de maintenir la desserte du lotissement en électricité [par l'enfouissement de la ligne] et à l'intérêt public qui s'attache à faire cesser l'atteinte portée à un paysage que la loi a entendu protéger, la dépose de la ligne aérienne [...] n'entraîne pas d'atteinte excessive pour l'intérêt général. » [54]

24 La commune invoquait également le développement du tourisme balnéaire et les retombées économiques générées. Cet intérêt public avait été accueilli favorablement par le Conseil d'État dans sa décision *communauté de communes du canton de Saint-Malo-de-la-Lande* où il a fait primer l'importance de l'activité conchylicole dans l'économie locale et l'« intérêt certain pour la sécurité des exploitants, des plaisanciers et des estivants » [55] sur l'atteinte limitée portée à un espace remarquable par une cale en dur d'accès à la mer. En effet, par application de la méthode du bilan coût-avantage, les juges du Palais-

Royal refusent d'ordonner la destruction de cette cale ayant pour principal objet de faciliter la circulation sur la plage de véhicules ou engins employés pour l'exploitation des installations conchylicoles. À l'inverse, il a été jugé, dans l'affaire précitée *communauté d'agglomération du lac du Bourget* que :

25 « si la navigation de plaisance occupe une place dans l'économie touristique locale, il ne ressortait pas des pièces du dossier que l'aménagement en cause serait indispensable à l'exercice de cette activité de loisirs ». [56]

26 En l'espèce, le tribunal administratif de Montpellier n'accepte de prendre en compte le développement du tourisme balnéaire qu'au profit de l'esplanade et en tenant compte de la contribution de cet ouvrage d'art à la perspective architecturale des lieux, de sa situation en dehors de l'emprise des zones des mesures compensatoires et de l'absence d'obstacle à l'écoulement des crues, notamment en cas de submersion marine.

27 Seule l'esplanade est donc « sauvée » de l'injonction de démolition dans un délai de six mois.

28 Pour l'avenir, le principe d'inconstructibilité dans la bande des cent mètres qui a, pour partie, fondé la décision sera, concernant la commune de Vias, prolongé par les nouvelles règles d'inconstructibilité graduées qui s'appliquent aux communes particulièrement soumises au recul du trait de côte.

29 Plus précisément, la commune de Vias a souhaité [57] être incluse dans la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral [58]. Elle intègre donc ce que l'on appelle le décret-liste plusieurs fois modifié [59], du 29 avril 2022 [60], pris en application des dispositions de la loi Climat et résilience [61] qui imposent à ces communes [62] (ou, le cas échéant, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de document d'urbanisme dont elles sont membres), d'élaborer, selon les cas, une carte d'exposition au recul du trait de côte identifiant les zones exposées au recul du trait de côte à l'horizon de trente ans et celles exposées à un horizon compris entre trente et cent ans. Dans les espaces non urbanisées des zones

> exposées à l'horizon de trente ans, sont seules autorisées les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, sous réserve qu'elles soient démontables. Elles le sont également, aux mêmes conditions, dans les espaces urbanisés de ces zones exposées à l'horizon de trente ans, où s'applique un principe d'inconstructibilité [63].

NOTES

1 TA Montpellier, 22 janvier 2026, n° 2405458.

2 CE, 7 juillet 1853, *Robin de la Grimaudière*, *Lebon.* ; S., 1854, 2e partie, p. 213-214.

3 TC, 12 mai 1877, *veuve Dodun c/ État.*

4 TC, 6 février 1956, *consorts Sauvy*, *Lebon* : « il n'appartient, en aucun cas, à l'autorité judiciaire, de prescrire aucune mesure de nature à porter atteinte, sous quelque forme que ce soit, à l'intégrité ou fonctionnement d'un ouvrage public ».

5 Cass. civ., 17 fév. 1965, 62-10.023, *commune de Manosque*, publié au bulletin.

6 CE, section, 11 mai 1979, 07490, *Ripert*, *Lebon* : « il faut noter l'ouverture au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation du refus de l'administration de détruire ou déplacer un ouvrage public » (CE, section, 19 avril 1991, 78275, *époux D. et M.*).

7 TC, 6 mai 2002, 02-03.287, *Binet c/ EDF*, publié au bulletin. Jurisprudence *Binet* qui a été affectée par le resserrement de la notion de voie de fait opéré par la décision *Bergoend* (TC, 17 juin 2013, C3911, *Lebon.*).

8 Précisée ensuite : CE, 28 février 2020, 425743, *M. et Mme H.*, *Leb.* ; CE, 29 novembre 2019, 410689, *Mme P.*, *Lebon* ; CE, 27 septembre 2023, 466321, *société Enedis*, *Lebon.*

9 CE, 29 novembre 2019, 410689, *préc.*

10 CE, 27 septembre 2023, *préc.*

11 CE, section, 29 janvier 2003, 245239, *commune de Clans*, *Leb.*

12 Brenet, François, « Les réserves d'intérêt général, dans *Le droit administratif. Permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Paris, Dalloz, 2007, p. 139.

13 Bailleul, David, « L'ouvrage public. De l'intangibilité de droit à l'intangibilité de fait ? », *AJDA*, n° 19, 2009, p. 1057.

14 Dutheillet de Lamothe, Louis et Odinet, Guillaume, « La régularisation, nouvelle frontière de l'excès de pouvoir », *AJDA*, n° 33, 2016, p1859.

15 Hostiou, René, « La suppression du principe de l'intangibilité de l'ouvrage public. Mythe et réalités », *RDI*, n° 6, 2009, p. 350.

16 Point 1.

17 Point 39.

18 Article 72 de la Constitution.

19 Odinet, Guillaume, « L'action en démolition de l'ouvrage public devant le juge administratif », *AJDA*, n° 5, 2020, p. 313.

20 Point 13.

21 CE, 22 février 1987, 54847, *commune de Grand-Bourg de Marie-Galante*, *Leb.*

22 Faure, Bertrand, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Lefebvre-Dalloz, 8e éd., 2026, n° 859.

23 CE, 29 mai 1987, 65605, *commune de Goult*, *Leb. T.*

24 Concernant des ouvrages construits en 2018-2019 et dont le préfet avait pu avoir connaissance en février 2019 lorsqu'un procès-verbal d'infraction fût dressé par un agent de la direction départementale des territoires et de la mer.

25 CE, 27 septembre 2023, *préc.*

26 CE, 4 mars 2024, 474303, *préfète de l'Aude.*

27 Point 9.

28 Cass., 3e civ., 6 février 2022, 21-12.107, *collectivité européenne d'Alsace c/ SCET et autres*, publié au bulletin.

29 100 mètres ou plus (article L. 121-19 du Code l'urbanisme).

30 CE, 12 mai 1997, 163352, *socéiété Ifana* ; CE, 30 décembre 2002, 237392 et 237397, *commune de Talloires*, *SARL Semnoz immobilier et autres*, *Leb.*

31 CAA Nantes, 1er juin 2015, 14NT01268.

32 Point 22.

33 CAA Marseille, 6 mai 1998, 96MA02609, *commune du Pradet*.

34 Article L. 121-17 du Code l'urbanisme.

35 CAA Lyon, 27 février 2001, n° 95LY01212.

36 CAA Nantes, 7 avril 1999, n° 97NT00926, *Collectif de protection de la Pointe d'Agon*.

37 Point 24.

38 De même, l'aménagement et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes sont toujours interdits dans la bande des 100 mètres (article L. 121-18 du Code de l'urbanisme).

39 CE 10 mai 1996, 155169, *commune de Saint-Jorioz*.

40 CE, 28 février 2020, 425743, *préc.*

41 Sudres, Nelly, « Ouvrage public mal planté et engagement effectif d'une régularisation », RFDA, n° 6, 2020, p 1043.

42 Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

43 Cf., parmi les différentes manifestations organisées à cette occasion : Balaguer, Frédéric, Crouzatier-Durand, Florence et Rainaud, Anne (dir.), « La loi littoral a 40 ans. Érosion ou mutation au service des territoires ? », CERDACFF, Université Côte d'Azur, 1er et 2 octobre 2026 ; Février, Jean-Marc, Bouin, Frédéric et Radiguet Rémi, « Les 40 ans de la loi littoral : nouvelle lecture pour un territoire durable », Université Perpignan Via Domitia, 16 octobre 2026.

44 Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

45 Outre le caractère léger des aménagements dont la localisation et l'aspect ne doit pas dénaturer le caractère des sites, pas en compromettre la qualité architecturale et paysagère, ni porter atteinte à la préservation des milieux, ils doivent répondre à l'une des finalités listées à l'article R. 121-5.

46 CE, 20 mai 2011, 325552, *communauté d'agglomération du lac du Bourget*, *Lebon*.

47 *Idem*.

48 Une partie des ouvrages étant implantée sur une zone où le préfet avait institué des mesures compensatoires dans le cadre d'une dérogation aux

interdictions relatives aux espèces protégées pour notamment, compenser la perte d'habitats liée à l'aménagement du cordon dunaire.

49 Point 40.

50 Point 35.

51 Point 38.

52 Aucoc, Léon, *Conférences sur l'administration et le droit administratif, faites à l'école impériale des Ponts et Chaussées*, Paris, Dunod, tome 2, 3ème édition, 1886, p 558.

53 Point 38.

54 CE, 9 juin 2004, 254691, *commune de Peille*, *Leb.*

55 CE, 13 février 2009, 295885, *communauté de communes du canton de Saint-Malo-de-la-Lande c/ Assoc. Manche-Nature.*

Leb. T.

56 CE, 20 mai 2011, *préc.*

57 Sur les questions liées à la portée de la consultation des communes quant à leur inscription sur la liste et les risques contentieux ainsi générés : Sudres, Nelly, « Les enjeux de la loi Climat et résilience en matière de recul du trait de côte (intervention à la table ronde sur les enjeux de la loi Climat et résilience en matière d'urbanisme) », *Revue LexSociété*, 2024, 10.61953/lex.5439.

58 Décret n° 2023-698 du 31 juillet 2023 modifiant le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

59 Nombre des communes porté à 371 (elles étaient 126 énumérées en 2022) par le décret n° 2026-95 du 13 février 2026 modifiant le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral

60 Décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

61 Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

62 Sudres, Nelly, « Loi Climat et résilience. Quels outils pour les communes littorales confrontées au risque d'érosion côtière ? », *AJCT*, n° 1, 2022, p. 16.

63 Ne seront autorisés que les travaux de réfection et d'adaptation des constructions existantes ainsi que les extensions démontables (article L. 121-22-4 à 8 du Code de l'urbanisme).

INDEX

Rubriques
Travaux publics

Annulation du plan local d’urbanisme : conséquences et effets de la remise en vigueur du document d'urbanisme immédiatement antérieur (art. L. 600-12 du Code de l'urbanisme)

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 23TL00399 – Société MACSF Assurances et autre – 09 octobre 2025 – C+

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Remise en vigueur du document d'urbanisme immédiatement antérieur (art. L. 600-12 du Code de l'urbanisme) - Conséquences - Effets d’une mise en compatibilité du document d’urbanisme intervenue antérieurement à l'annulation – Mise en compatibilité produisant ses effets à l'égard du document d'urbanisme immédiatement antérieur

En cas d’annulation d’un plan local d’urbanisme, la mise en compatibilité dont celui-ci a fait l’objet, avant l’intervention du jugement d’annulation, afin de permettre l’adoption d’une déclaration de projet sur le fondement de l’article L. 126-1 du Code de l’environnement, doit être regardée comme ayant également mis en conformité le plan local d’urbanisme immédiatement antérieur remis en vigueur.

Note et références

Rappr. CE 27 février 2006, Association Alcaly et autres,n^{os} 257688 259624 260504, B

CE, 3 juin 2020, Ministre de l’intérieur c/ M. A…B…, n°421970, C.

68 Urbanisme et aménagement du territoire

68-06 Règles de procédure contentieuse spéciales

68-06-05 Effets des annulations

INDEX

Rubriques

Urbanisme et aménagement du territoire

Annulation totale d'un permis de construire accordé en dépit de l'insuffisance du réseau d'eau potable pour subvenir aux nouveaux besoins induits par un projet de construction de gîtes de tourisme

DÉCISION DE JUSTICE

TA Montpellier, 1ère chambre – N° 2402770 – M. B. et autres – 09 octobre 2025 – C

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Projet nécessitant des travaux de renforcement de la capacité du réseau d'eau potable (article L. 111-11 du Code de l'urbanisme) (1) – Illustration – Permis de construire accordé alors que les travaux de renforcement du réseau d'eau potable en cours permettaient seulement de palier les pénuries d'eau potable déjà constatées sans permettre d'alimenter de nouveaux besoins – Vice régularisable (absence)

1 Saisi d'un recours dirigé contre un permis de construire portant sur la construction d'une maison individuelle, de onze gîtes de tourisme, d'un bâtiment d'activité et d'une piscine, le tribunal en a prononcé l'annulation, en accueillant le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 111-11 du Code de l'urbanisme.

2 Il a ainsi jugé que le projet allait créer de nouveaux besoins, qui ne pouvaient être satisfaits ni par l'unique ressource en eau potable de la commune, ni par les travaux d'interconnexion en cours avec le réseau d'alimentation en eau potable de la commune voisine. Elle en a déduit que le projet, qui augmentera significativement le besoin en eau potable et renforcera le risque de pénurie dans une zone fréquemment touchée par la sécheresse, nécessitait un renforcement

de la capacité de ce réseau public, de nature à justifier que le permis de construire soit refusé au pétitionnaire.

3 Il a enfin estimé que ce vice n'était pas régularisable au sens de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme.

Note – référence

Rappr., *s'agissant de la préservation de la ressource en eau potable*, CE, 10/9 CHR, 1er décembre 2025, M. A...B..., n° 493556, B, (1)

68 Urbanisme et aménagement du territoire

68-03 Permis de construire

68-03-03 Légalité interne du permis de construire

68-03-03-01 Légalité au regard de la réglementation nationale

68-03-03-01-01 Dispositions législatives du code de lurbanisme

INDEX

Rubriques
Urbanisme et aménagement du territoire

Rejet de la demande d'annulation du permis de construire autorisant la réalisation d'un immeuble collectif de 44 logements à Béziers

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 24TL03221 – M. H. et Mme N. et autres – 11 décembre 2025 – C

Pourvoi Conseil d'État n°512622

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Le 17 novembre 2022, le maire de Béziers a délivré à une société de promotion immobilière un permis de construire d'un bâtiment de 44 logements sur un terrain situé le long du boulevard de Genève. Plusieurs voisins du projet ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler ce permis de construire. Le tribunal administratif a rejeté leur demande par un jugement du 31 octobre 2024 après avoir relevé, dans un premier jugement du 25 avril 2024, l'existence d'un vice dans la composition du dossier de demande, lequel a été régularisé par la délivrance d'un permis modificatif.

2 La cour administrative d'appel de Toulouse, saisie en appel de ces deux jugements par les demandeurs de première instance, s'est prononcée à nouveau sur la légalité du permis de construire pour ce projet d'immeuble collectif. L'appel ainsi formé a été rejeté après avoir notamment estimé que la réalisation du projet n'aggravera pas les risques de circulation pour les usagers du boulevard de Genève et qu'il ne porte pas atteinte à la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère du quartier.

INDEX

Rubriques

Urbanisme et aménagement du territoire

Atteinte portée par une mise en demeure tendant à réprimer les infractions aux règles d'urbanisme : droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme)

DÉCISION DE JUSTICE

TA Montpellier, 1ère chambre – N° 2206087 – M. et Mme V. – 08 janvier 2026 – C

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
Droit répressif de l'urbanisme : articulation a... / François Barloy

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Police spéciale visant à réprimer la réalisation de travaux en méconnaissance des règles relatives à l'utilisation des sols ou des prescriptions d'une autorisation d'urbanisme (art. L. 481-1 du Code de l'urbanisme) – Ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 de la CEDH) – Existence

1 Saisi d'un recours dirigé contre une mise en demeure prise sur le fondement des pouvoirs dévolus à l'autorité administrative par les articles L. 481-1 et suivants du Code de l'urbanisme, le tribunal a précisé le contrôle auquel le juge de l'excès de pouvoir doit se livrer lorsqu'il est soutenu qu'une telle décision porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale, tel que protégé par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

2 La balance des intérêts, sous l'angle de cette stipulation, revêtait dans le cas d'espèce un enjeu particulier, s'agissant d'une mise en demeure impliquant la démolition de la résidence principale des requérants, installés irrégulièrement depuis environ huit ans, et se prévalant d'une situation de vulnérabilité.

68 Urbanisme et aménagement du territoire

68-03 Permis de construire

68-03-05 Contrôle des travaux

NOTE UNIVERSITAIRE

Droit répressif de l'urbanisme : articulation avec le droit pénal et contrôle des mesures administratives

François Barloy
Maître de conférences à l'université de Montpellier (CREAM)

Autres ressources du même auteur
UNIVDROIT : https://univ-droit.fr/universitaires/5581
IDREF : https://www.idref.fr/172215439

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.526

1 Le jugement n° 2206087 du tribunal administratif de Montpellier en date du 8 janvier 2026 se prononce sur la requête en annulation d'une mise en demeure d'un maire adressée aux propriétaires d'une assiette foncière d'avoir à remettre en état cette dernière sur laquelle lesdits propriétaires avaient illégalement édifié des constructions.

2 Il illustre donc, de prime abord, la mise en œuvre très ordinaire d'un droit de l'urbanisme dont l'un des objets, à l'échelle micro-territoriale, est la lutte contre la cabanisation.

3 Pourtant, à l'occasion du contrôle exercé en l'espèce par le juge de l'excès de pouvoir sur la mise en demeure municipale, surgissent les questions de l'articulation entre le droit de l'urbanisme et le droit pénal, celle de la dépénalisation de certaines infractions, de l'instabilité chronique du droit de l'urbanisme, celle encore du contrôle de conventionalité des actes administratifs touchant aux libertés fondamentales, et, par suite, de l'évolution de l'office du juge administratif amené par la voie du contrôle de proportionnalité à subjectiviser le contentieux de l'excès de pouvoir au risque, sans

doute, d'y introduire une part d'imprévisibilité et donc, d'insécurité juridique.

4 Vastes et complexes sujets dont le traitement déborde assurément les limites de la présente note mais dont les termes seront mentionnés lorsque les développements du commentaire appelleront cette mention.

5 Par une mise en demeure en date du 11 juillet 2022, le maire d'Aigne, petite commune rurale du Minervois comptant quelques 300 habitants, demande à M. et M^me^ V., propriétaires de parcelles, qui y avaient édifié, sans permis de construire et en contradiction avec le règlement de la zone agricole Ap inconstructible du plan local d'urbanisme communal, diverses constructions et installations à usage d'habitation familiale et nécessaires à l'activité agricole, de remettre en état lesdites parcelles dans un délai de six mois à compter de la réception de cette mise en demeure.

6 Par une requête enregistrée au greffe du tribunal administratif de Montpellier le 22 novembre 2022 et complétée par plusieurs mémoires ampliatifs et récapitulatifs, M. et M^me^ V. demandent l'annulation de la mise en demeure du 11 juillet 2022, soulevant au soutien de leur requête des moyens de légalité externe touchant à l'irrégularité de la procédure contradictoire préalable à l'édiction de la mise en demeure ainsi qu'au défaut de motivation de celle-ci, et un moyen de légalité interne consistant en une erreur manifeste d'appréciation qui trouverait sa source dans la violation de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 [1] et de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [2].

7 Le tamis de l'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme ne retiendra que ce dernier moyen comme étant de nature à fonder l'annulation de la mise en demeure contestée, et il la fondera effectivement au terme d'une reformulation par le juge.

8 La procédure contestée doit être replacée dans son contexte (I) tant au regard de son articulation avec le droit pénal de l'urbanisme (A) que de l'évolution législative encore toute récente de la matière (B).

9 Le moyen d'annulation qui a effectivement prospéré (II) manifeste le contrôle de conventionalité exercé par le juge administratif de l'excès

de pouvoir (A) et implique une appréciation casuistique de la proportionnalité de la décision administrative contestée (B).

I – Contexte matériel et temporel du jugement

A- Articulation avec le droit pénal

10 Le jugement commenté se prononce sur la régularité d'une procédure administrative *a priori* étrangère au droit pénal.

11 Une mise en demeure administrative demande, impose, sans doute ordonne-t-elle, mais assurément elle ne juge pas, elle n'édicte pas juridictionnellement une sanction pénale. Et pourtant, si elle ne constitue pas un acte de procédure pénale, la mise en demeure participe d'un droit répressif dont la présence dans l'ordonnancement juridique pose – ou devrait poser – de nombreuses difficultés de principe comme de procédure.

12 Il y a plus de soixante ans déjà, Marcel Waline considérait cette multiplication des sanctions administratives « assez grave parce qu'elle contribue, avec les sanctions fiscales, à la création et au développement (qui est un des phénomènes les plus caractéristiques et les plus inquiétants de l'ascension récente du droit) de ce que l'on peut appeler un pseudo-droit pénal. »

13 Le phénomène n'a fait que croître depuis lors, amplifiant un dispositif juridique répressif dont le cœur, strictement pénal, est déjà d'une étendue considérable.

14 L'existence même et le développement de ce droit administratif répressif, qui démultiplie sous couvert de paradoxale « dépénalisation » le droit pénal *stricto sensu*, posent classiquement des difficultés au regard du principe de séparation des pouvoirs, de l'application de la règle *non bis in idem*, et de l'ensemble des règles procédurales garantissant le droit à un procès équitable.

15 Le jugement commenté en est une illustration à plusieurs titres.

16 D'abord, parce que les requérants ont pu soulever au soutien de leur requête en annulation des moyens de procédure qui n'ont certes pas

prospéré au cas d'espèce, mais qui touchent à des aspects essentiels du droit à un procès équitable que sont le respect du principe du contradictoire ou les conditions de la visite domiciliaire.

17 Ensuite, parce que la procédure administrative répressive en cause ici s'articule d'une façon telle à la procédure pénale qu'il paraît impossible d'éviter la confusion dans l'esprit de citoyens et d'administrés non juristes. Or, l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi devrait s'opposer à ce que la compréhension du droit soit réservée aux seuls juristes, en particulier lorsqu'il assure une fonction répressive.

18 Il est remarquable que dans le Code de l'urbanisme les articles L. 480-1, fondement législatif du droit pénal de l'urbanisme, et L. 481-1 qui prévoit la procédure de droit administratif répressif querellée en l'espèce, non seulement se succèdent mais que le second renvoie au premier. En effet l'article L. 481-1 dispose que lorsqu'une infraction aux règles d'urbanisme a fait l'objet d'un procès-verbal en application de l'article L. 480-1, l'autorité compétente peut mettre en œuvre la procédure de mise en demeure.

19 Le législateur a certes pris soin de préciser que cette procédure intervient alors « indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée [3] ». De même, la procédure de mise en demeure n'a rien de systématique et son action relève de la compétence discrétionnaire de l'autorité administrative compétente ; quant à l'inverse le fait de dresser procès-verbal des infractions et d'en transmettre copie au parquet est une obligation relevant de sa compétence liée.

20 Il n'en demeure pas moins que les procédures pénale et administrative répressives ne sont ainsi pas simplement articulées, elles sont étroitement intriquées au risque de la confusion.

B- Évolution législative

21 Le jugement commenté a été rendu en l'état initial du dispositif issu de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

22 Depuis lors, pas moins de deux textes législatifs sont intervenus pour le renforcer par la possibilité offerte à l'autorité administrative, sous

certaines conditions, de procéder d'office à la réalisation des mesures prescrites, en ce compris la démolition, aux frais de l'auteur de l'infraction (loi n° 2024-322 du 9 avril 2024), puis par l'augmentation de 500 euros à 1 000 euros du montant journalier de l'astreinte pouvant accompagner la mise en demeure et la création d'une amende administrative d'un montant maximal de 30 000 euros (loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025).

23 Outre que ces évolutions renforcent le risque de confusion mentionné, elles manifestent encore une instabilité chronique du droit de l'urbanisme d'autant plus regrettable lorsqu'elle s'observe en matière répressive, là où la stabilité du droit est plus qu'ailleurs encore une garantie de sécurité juridique.

II- Moyen d'annulation retenu

24 La demande d'annulation de la mise en demeure formée par les requérants a été satisfaite par le tribunal administratif sur le fondement d'un moyen dont il convient de préciser le cadre juridique (A) avant d'en observer la mise en application par le juge (B).

A- Cadre juridique du moyen d'annulation retenu

25 Les époux V. soutenaient que la mise en demeure querellée était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, caractérisant en outre une violation de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

26 Dans la reformulation à laquelle il procède, le juge retient de ce moyen articulé par les requérants, la technique de l'erreur manifeste d'appréciation, certainement, au travers du contrôle de proportionnalité qu'il opère, la protection constitutionnelle du droit de propriété par l'article 2 de la Déclaration de 1789 peut-être, à titre d'inspiration mais sans citer le texte dans ses motifs, la protection conventionnelle du domicile et du droit au respect de la vie privée et familiale par l'article 8 de la Convention, sans aucun doute, dès lors que les motifs s'y réfèrent expressément.

27 En réalité, en concluant le 4e paragraphe de son jugement par la formule suivante : « Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit donc être accueilli dans les circonstances très particulières de l'espèce », le juge opère un contrôle de conventionnalité de la mise en demeure confrontée à la garantie du droit au domicile et au respect de la vie privée et familiale consacrés par l'article 8 de la Convention.

28 En l'espèce ce contrôle s'inscrit dans une veine jurisprudentielle qui trouve sa source dans une décision du Conseil d'État du 15 décembre 2010 [4].

29 Le Conseil d'État jugeait alors en cassation d'une affaire dont les faits présentent des similitudes avec ceux à l'origine du jugement commenté.

30 Mme A. avait installé deux caravanes dans lesquelles elle vivait avec son compagnon et ses cinq enfants sur un terrain dont elle était propriétaire situé en zone ND inconstructible du plan d'occupation des sols de la commune de Gouvernes, dans le périmètre d'un site classé et dans le périmètre de protection d'un monument historique.

31 Trois prescriptions plus que suffisantes pour considérer illégales toute construction ou installation sur le terrain en cause et qui avaient conduit le maire de Gouvernes à opposer, sur le fondement de l'article alors numéroté L. 111-6 (en droit positif L.111-12) du Code de l'urbanisme, un refus à la demande de raccordement au réseau d'eau potable formulé par Mme A.

32 Le tribunal administratif de Melun puis la cour administrative d'appel de Paris ayant successivement et assez légèrement refusé, en méconnaissance de la décision du Conseil constitutionnel IVG de 1975 [5], d'opérer le contrôle de conventionalité de l'article L. 111-6 du Code de l'urbanisme au regard de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Conseil d'État a cassé l'arrêt de la cour administrative d'appel en considérant :

> « qu'en jugeant que le refus implicite de raccordement du terrain au réseau d'eau potable opposé par le maire de la commune de Gouvernes à la demande présentée par Mme A ne pouvait être

> regardée comme une ingérence dans son droit au respect de la vie privée et familiale, la Cour a commis une erreur de droit et méconnu les stipulations de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »

33 Ainsi, le Conseil d'État n'écartait pas les dispositions de l'article L. 111-6 comme contraires à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, mais imposait aux autorités administratives en faisant application de s'assurer, sous le contrôle du juge de la légalité, que cette application, eu égard aux circonstances particulières de chaque situation considérée, ne constituait pas une ingérence excessive dans l'exercice des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

34 C'est dans cette logique et ce cadre juridique que s'exerce le contrôle opéré par le juge administratif dans le jugement commenté.

B- Mise en application du contrôle

35 L'appréciation circonstanciée du degré d'ingérence implique un contrôle de proportionnalité entre, d'un côté, l'objectif d'intérêt général poursuivi par la mise en demeure fondée sur l'article L. 481-1 du Code de l'urbanisme, intérêt éminent en l'espèce puisque concurremment protégé par le dispositif pénal de l'article L. 480-1, et, de l'autre, l'ingérence dans le droit de M. et M^{me} V. au respect de leur vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

36 Tout au long d'un important 4^{e} paragraphe, le tribunal administratif s'attache à mettre en balance, dans une démarche casuistique à l'extrême, d'une part, la lutte contre la cabanisation impliquant la démolition des constructions exigées par la mise en demeure au visa du règlement de la zone agricole Ap du plan local d'urbanisme de la commune, et d'autre part, l'absence de possibilité effective de relogement d'une famille fragile composée de six enfants âgés de 18 mois à 22 ans, dont trois mineurs et un fils aîné souffrant de troubles autistiques, mais encore le risque d'incendie invoqué par la commune d'une part, et l'entretien régulier et les aménagements

divers, les plantations, le recours à l'écopâturage, l'installation d'une réserve d'eau, propres à réduire ce risque, d'autre part.

37 Et le tribunal de conclure que, dans les circonstances qu'il qualifie lui-même de « très particulières » de l'espèce, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit être accueilli et conduire au prononcé de l'annulation de la mise en demeure attaquée.

38 Force est d'admettre à la lecture d'un tel jugement que la part ainsi gagnée par une conception de la justice heureusement empreinte d'humanité est en revanche perdue par l'objectif de prévisibilité des décisions juridictionnelles, composante essentielle de la sécurité juridique.

39 Preuve en est que le jugement a été rendu sur conclusions contraires du rapporteur public et que l'issue des voies de recours éventuellement actionnées est totalement imprévisible.

NOTES

1 Article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression. »

2 Article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. […] ».

3 Article L. 481-1 du Code de l'urbanisme.

4 CE, 15 décembre 2010, M^{me} A. *c/ commune de Gouvernes*, req. n° 323250.

5 CC n° 74-54 DC du 15 janvier 1975.

INDEX

Rubriques
Urbanisme et aménagement du territoire

La mise en demeure de cesser des travaux prise par le maire soumise aux délais de prescription de l'article 8 du Code de procédure pénale

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 23TL02992 – M. B... A... – 22 janvier 2026 – C+

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Police spéciale visant à réprimer la réalisation de travaux en méconnaissance des règles relatives à l'utilisation des sols ou des prescriptions d'une autorisation d'urbanisme (art. L. 481-1 du Code de l'urbanisme) (1) - Délai de prescription – Délai de prescription de l'action publique (art. 8 du Code de procédure pénale) : délai de trois ans jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 1er de la loi n° 2017-242 du 27 février 2017 : délai de six ans à compter de l'entrée en vigueur de cette loi.

1 Les pouvoirs dont les articles L. 481-1 et suivants du Code de l'urbanisme investissent l'autorité administrative ne peuvent être mis en œuvre pour remédier à une méconnaissance des règles relatives à l'utilisation des sols ou des prescriptions d'une autorisation d'urbanisme au-delà du délai de prescription de l'action publique.

2 Conformément à l'article 8 du Code de procédure pénale, s'agissant de faits susceptibles de revêtir la qualification de délits, et sous réserve de l'intervention d'actes interruptifs de la prescription, ce délai est, selon la version applicable de l'article 8 du code de procédure pénale, de trois ou six années révolues à compter du jour où l'infraction a été commise, c'est-à-dire, en règle générale, de l'achèvement des travaux.

Note - référence

Rappr. CE (avis) 24 juillet 2025, *M. C.D. et Mme B.A.D*, n° 503768 – A, (1).

68 Urbanisme et aménagement du territoire

68-03 Permis de construire

68-03-05 Contrôle des travaux

INDEX

Rubriques
Urbanisme et aménagement du territoire

Confirmation de la légalité du permis de construire délivré pour la réalisation du Palais des congrès de la ville de Nîmes

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 23TL02255 – Mme F. et M. C et autres – 05 février 2026 – C

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Le maire de Nîmes a délivré à la commune un permis de construire pour la réalisation du Palais des congrès dans le quartier de la Porte de France. Le recours qui avait été formé par plusieurs riverains de ce projet devant le tribunal administratif de Nîmes a été rejeté par un jugement du 13 juillet 2023.

2 Saisie en appel par une partie de ces riverains, la cour administrative d'appel de Toulouse a confirmé la légalité de ce permis de construire. Elle a estimé que le plan local d'urbanisme modifié pour permettre la réalisation de ce projet n'avait pas à prévoir d'obligation particulière pour la création de places de stationnement. La cour a également relevé que les deux bâtiments, reliés par une passerelle et séparés par la rue piétonne Jean Reboul, qui constituent une création d'architecture contemporaine s'inscrivant dans le prolongement du musée de la Romanité et de son jardin, ne portent pas une atteinte à l'intérêt du quartier ou aux perspectives monumentales. Elle a en conséquence rejeté l'appel formé contre le jugement rendu par le tribunal administratif de Nîmes.

INDEX

Rubriques
Urbanisme et aménagement du territoire

Confirmation des jugements du tribunal administratif de Montpellier annulant les permis de construire délivrés à titre précaire par le maire de La Grande Motte pour l'installation de restaurants de plage dans le secteur du Grand Travers

DÉCISIONS DE JUSTICE

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 23TL00010 – Commune de la Grande-Motte er SAS Pero – 19 février 2026 – C

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 24TL00012 – Commune de la Grande-Motte er SARL Lucas – 19 février 2026 – C

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 24TL00014 – Commune de la Grande-Motte er SARL Matis – 19 février 2026 – C

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 Le tribunal administratif de Montpellier, saisi par deux associations, a annulé par jugements du 21 décembre 2023 les permis de construire délivrés à titre précaire en février et mars 2023 par le maire de La Grande Motte à trois sociétés commerciales exploitant des restaurants sur la plage du Grand Travers de cette station balnéaire.

2 Saisie en appel par la commune et ces sociétés, la cour administrative d'appel de Toulouse a indiqué que le secteur d'implantation de ces restaurants de plage constitue un espace remarquable du littoral au sens de l'article L. 121-23 du Code de l'urbanisme en raison de ses richesses écologiques qui est en principe inconstructible. Ce secteur est également classé en zone rouge d'aléa fort exposée à un risque de déferlement par le plan de prévention des risques naturels

d'inondation applicable qui impose des contraintes pour les constructions.

3 La cour a estimé que l'autorisation d'installation de ces restaurants à titre précaire, qui ne pouvait être délivrée qu'à titre exceptionnel, ne répondait pas à une nécessité caractérisée par des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement et que les dérogations aux règles d'urbanisme applicables présentaient un caractère disproportionné. Elle a ainsi confirmé les jugements rendus par le tribunal administratif de Montpellier.

INDEX

Rubriques
Urbanisme et aménagement du territoire