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

2026/2

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

https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=433

Référence électronique
« 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 », *Ajamont* [En ligne], 2026/2, mis en ligne le 27 août 2026, consulté le 27 novembre 2026. URL : https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=433

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Prairial
Pôle éditorial
Lyon Saint-Étienne

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 Mme 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 n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit.

7 CE, assemblée, 3 février 1989, Cie *Alitalia*, n° 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*, n° 5, 1993, p. 1291-1350.

12 CE, section, 19 novembre 2021, *Association des avocats Elena et autres*, n° 437141, *RFDA*, n° 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 n° 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*, n° 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