

LES CAHIERS DE JURISPRUDENCE

de la Cour Administrative d'Appel de Nantes

Sélection d'Arrêts d'octobre à décembre 2025

SOMMAIRE du n° 51

Table des matières

ÉDITO	2
ACTUALITÉS.....	3
FISCALITE	6
MARCHES ET CONTRATS	8
RESPONSABILITÉ	10
TRAVAIL.....	11
URBANISME	12
AIDE JURIDICTIONNELLE - RECOURS BAJ	14
RETOUR DE CASSATION	15

COUR
ADMINISTRATIVE
D'APPEL

ÉDITO



Ce nouveau numéro des « Cahiers de jurisprudence », qui comporte une sélection d'arrêts rendus au cours du dernier trimestre de l'année 2025 par la cour administrative d'appel de Nantes que j'ai le plaisir de diriger depuis le 1er novembre dernier, me donne l'occasion de vous adresser mes meilleurs vœux pour l'année 2026 et de vous communiquer, grâce à cet éditorial, quelques informations concernant le bilan de l'activité de cette juridiction au cours de l'année écoulée.

Le nombre de requêtes nouvelles dont la cour a été saisie en 2025 s'établit à 3 287 requêtes enregistrées. Au cours de cette même année 2025, la cour a jugé 3 403 affaires. Le stock d'affaires en instance a ainsi de nouveau diminué en 2025, passant de 2 506 dossiers au début de l'année 2025 à 2 390 dossiers fin décembre 2025. Le délai moyen de jugement des affaires par la cour reste très satisfaisant, puisqu'il est de 8 mois et 13 jours. Surtout, la cour compte dans ses stocks très peu d'affaires enregistrées depuis plus de 2 ans (53 dossiers) et il s'agit le plus souvent d'affaires dans lesquelles la cour a déjà rendu un premier arrêt et attend le résultat d'une mesure d'instruction avant de pouvoir régler définitivement le litige.

Ces bons résultats sont le fruit du travail des personnels de la cour, magistrats et agents de greffe, dont je salue l'engagement. Les efforts consentis pour instruire et juger rapidement les requêtes dont la cour est saisie ne remettent pas en cause la qualité des décisions rendues : en 2025, seuls 8,9% des arrêts rendus par la cour ont été contestés par un pourvoi en cassation formé devant le Conseil d'Etat et ce dernier a confirmé les arrêts de la cour dans 89 % des cas.

Vous trouverez dans les pages qui suivent une sélection d'arrêts de la cour rendus lors des derniers mois de l'année 2025, dont plusieurs font l'objet, après leur présentation par les magistrats de la cour exerçant les fonctions de rapporteur public, de commentaires de la part d'universitaires des Facultés de droit et des sciences politiques de Nantes Université, de Rennes et d'Angers.

Comme habituellement, vous trouverez dans la rubrique « Actualités » de ces cahiers de jurisprudence un retour en images sur les événements marquants concernant la cour au cours des derniers mois.

Tout particulièrement, poursuivant sa politique d'ouverture sur la cité, la cour a tenu son premier Conseil de Juridiction le 28 novembre 2025, nouveau lieu d'échanges et de communication créé par la loi n°2023-1059 du 20 novembre 2023 et réunissant les parlementaires, les représentants de l'État dans chaque département du ressort de la cour, mais également l'ensemble des bâtonniers, des représentants de collectivités territoriales, des universités, l'association des experts judiciaires...

Je vous souhaite une bonne lecture de ces cahiers, en vous remerciant de l'intérêt que vous portez au travail de la juridiction administrative.

Jean-Pierre DUSSUET

SOMMAIRE

ACTUALITÉS

Ce dernier trimestre de l'année 2025 aura illustré une nouvelle fois la volonté de la cour de favoriser les échanges entre la juridiction et la cité et d'être présente sur le terrain.

Retour sur deux événements marquants :

➤ **Le conseil de juridiction de la cour**

Une première pour la juridiction administrative le 28 novembre 2025 !

Le conseil de juridiction créé par la loi n°2023-1059 du 20 novembre 2023 réunit outre les parlementaires, les représentants de l'État dans chaque département du ressort de la cour, mais également l'ensemble des bâtonniers, des représentants de collectivités territoriales, des universités, l'association des experts judiciaire notamment. Il est destiné à permettre à la juridiction de présenter, notamment, un point de droit sur lequel elle souhaite attirer l'attention des participants, ainsi que les enjeux et les défis auxquels la juridiction est confrontée, de même que les partenariats qu'elle met en place pour développer les échanges avec certains publics.



Conseil de juridiction présidé par M. Dussuet, président de la cour administrative d'appel

Pendant près de deux heures, les députés présents, élus locaux, représentants de préfectures et d'administration de l'Etat, les bâtonniers ou de leurs représentants ont ainsi échangé, en présence de Mme la secrétaire générale des tribunaux et des cours administratives d'appel, sur les thèmes suivants introduits par de courtes interventions de membres de la cour et illustrées par des exemples concrets :

SOMMAIRE

- l'organisation et l'activité juridictionnelle de la cour au cours de l'année judiciaire 2024/2025 ;
- les procédures d'exécution des décisions des juridictions administratives ;
- les grandes caractéristiques du contentieux des éoliennes terrestres ;
- la réparation du préjudice corporel notamment en matière de responsabilité hospitalière ou de dommages de travaux publics ;

Une présentation des engagements de la cour en faveur de l'égalité des chances a permis aux participants de découvrir les actions et les partenariats nombreux mis en place par la juridiction allant de l'orientation de jeunes issus notamment des établissements REP et REP+, à l'aide à l'insertion professionnelle (recrutement d'un apprenti) ou encore l'inclusion sociale en matière de handicap.

Pour en savoir plus, téléchargez le [livret du conseil de juridiction](#)

➤ A la rencontre des acteurs de la médiation administrative

La cour et le tribunal administratif de Rennes étaient présents aux « rencontres de la médiation » organisées à Vannes le 27 novembre 2025 à l'invitation de l'Association de médiateurs Bretagne Ouest (AMBO) devant près de 100 participants élus, avocats, responsables d'administrations, médiateurs pour présenter un état de lieux de ce mode de règlement amiable des litiges, ses enjeux et les pratiques de la juridiction administrative.

Les articles L. 213-1 et suivants du code de justice administrative, issus de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 « de modernisation de la justice du XXIème siècle », et R. 213 et suivants issus du décret n° 2017-566 du 18 avril 2017 « relatif à la médiation dans les litiges relevant de la compétence du juge administratif », permettent à des parties ayant à connaître d'un différend de recourir à la médiation soit en dehors de toute procédure juridictionnelle, soit postérieurement à la saisine d'une juridiction administrative.



Au centre, M. Thurian JOUNO et M. Jean-Christophe TALLET respectivement « référent médiation » du tribunal et de la cour

Cette manifestation s'inscrit dans un ensemble d'actions visant à promouvoir la médiation administrative lancé dans le cadre des différentes conventions signées depuis 2018 successivement avec les barreaux du ressort de tribunal administratif de Rennes, les préfets des 4 départements de la région

SOMMAIRE

Bretagne, plusieurs collectivités (Rennes Métropole et la Ville de Rennes, le Conseil Départemental d'Ille-et-Vilaine).

Pour en savoir plus : <https://nantes.cour-administrative-appel.fr/qui-sommes-nous/vie-de-la-cour/developpement-de-la-mediation-administrative>

SOMMAIRE

SÉLECTION D'ARRÊTS



FISCALITE

7 octobre 2025 – 1^{ère} chambre – n° 24NT02819 – Ministre c/ Société X. – C+

Le critère de siège de direction effectif utilisé par l'article 119 ter du code général des impôts pour l'application du régime « mère-fille » ne peut pas être regardé comme une déclinaison des critères de localisation tels qu'ils sont prévus par la directive 2011/96/UE du 30 novembre 2011.

L'article 2 de la directive 2011/96/UE du 30 novembre 2011, dite directive « mère-fille », définit une société d'un Etat membre à travers deux critères : le fait d'avoir son domicile fiscal dans un Etat membre de l'Union européenne selon la législation de cet Etat, et le fait de ne pas être considérée comme ayant son domicile fiscal hors de l'Union européenne en vertu d'une convention en matière de double imposition conclue avec un Etat tiers. Lorsqu'une société mère remplit ces conditions, la société fille qui lui verse des bénéfices peut alors bénéficier de l'exonération de retenue à la source.

En droit interne, l'article 119 ter du code général des impôts, qui assure la transposition des dispositions de la directive, ne reprend pas les termes exacts de la directive, puisque cet article utilise un autre critère, à savoir celui du siège de direction effectif. Le critère de siège de direction effectif est souvent utilisé par les conventions internationales, et il est donc proche du critère fixé par la directive.

Dans cet arrêt, la cour juge cependant que le critère du siège de direction effectif est autonome par rapport à la législation de l'Etat membre concerné, et introduit de ce fait une restriction qui n'était pas prévue par les dispositions de la directive mère-fille. La cour en conclut que les dispositions du a) du 2 de l'article 119 ter du code général des impôts doivent être interprétées à la lumière de celles de la directive 2011/96/UE du 30 novembre 2011, ce qui implique concrètement de s'en tenir aux seuls critères énoncés par la directive.

Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistrée le 4 décembre 2025 sous le n° 510404.

SOMMAIRE

Depuis maintenant cinq ans, la condition de « bénéficiaire effectif » est au cœur des contentieux relatifs à l'exonération de retenue à la source des dividendes versés par une filiale française à une société domiciliée dans un État membre de l'Union européenne. Par une importante décision du 5 juin 2020 Société Equiom et Société Enka, le Conseil d'État avait en effet considéré que l'intégration à l'article 119 ter du CGI d'une condition de « bénéficiaire effectif » pour bénéficier de l'exonération de retenue à la source des dividendes, bien que non contenue explicitement dans le texte de la directive mère-fille, ne méconnaissait pas les objectifs poursuivis par cette dernière. Faisant une fois encore preuve d'une certaine originalité, le législateur français avait décidé, lors de la transposition en 1991, de s'écarter de la lettre de la directive en préférant au critère de la « domiciliation fiscale » celui de « siège de direction effective » jugé, au regard de son intégration dans la plupart des conventions fiscales bilatérales, plus facile à interpréter. Si plusieurs juridictions du fond¹ ont eu l'occasion d'appliquer cette condition du « siège de direction effective » en matière de dividendes sortants, sa conformité au droit de l'Union européenne -notamment à la directive qu'elle est censée transposer et à la liberté d'établissement - n'avait jamais été traitée. Confirmant la solution retenue par le tribunal administratif de Rennes en première instance², la Cour administrative d'appel de Nantes considère dans l'arrêt ici commenté que le « siège de direction effective » ne peut être regardé comme une condition du bénéfice de l'exonération de retenue à la source prévue par la directive mère-fille. Autrement dit, l'article 2, a), ii de la directive implique seulement que le domicile fiscal du bénéficiaire des dividendes soit situé dans un État membre de l'Union européenne. L'application correcte du droit de l'Union européenne s'imposant selon la Cour dans cette situation avec une telle évidence, il n'apparaît dès lors aucunement nécessaire que soit formulée une question préjudicielle.

Une toute autre solution était pourtant proposée par Harold Brasnu, rapporteur public dans le cadre de cette affaire. Selon lui, la préférence pour la condition du « siège de direction effective » n'entraîne aucune méconnaissance de l'article 2 de la directive mère-fille. Plus précisément, la notion de « siège de direction effective » permettrait de synthétiser les deux conditions requises au ii) a) de l'article 2 de la directive, à savoir la domiciliation de la société bénéficiaire de la distribution dans un État membre et l'impossibilité qu'elle soit considérée, aux termes d'une convention fiscale conclue avec un État tiers, comme ayant sa résidence fiscale hors de l'Union européenne. Si la société bénéficiaire de la distribution n'est pas le « siège de direction effective » alors, selon le rapporteur, cette seconde condition ne peut être considérée comme remplie. La raison se situe simplement dans le fait que la plupart des conventions fiscales bilatérales se réfère à ce critère pour déterminer la résidence fiscale d'une personne morale.

Tel était le cas en l'espèce dans la convention franco-belge. Plus fondamentalement encore, considérer que ce critère est conforme à la directive mère-fille amène à donner une traduction concrète au principe général du droit de l'Union selon lequel les contribuables ne sauraient frauduleusement ou abusivement se prévaloir des normes de ce droit. Certes, l'application littérale de la directive incline pour empêcher la substitution de la notion de « siège de direction effective » à celle de « domiciliation fiscale ». Mais n'est-ce pas de nature à favoriser des montages dont le seul but est de faire transiter dans des structures européennes des dividendes en exonération d'impôt pour in fine les centraliser dans des États tiers ?

Il n'est ainsi guère étonnant que la Cour administrative d'appel de Paris³, moins d'un mois après la décision ici commentée, ait décidé d'appliquer en tant que telle la condition de « siège de direction effective ». Les faits d'espèce étaient caricaturaux et révélaient clairement que la société luxembourgeoise, contrôlée intégralement par une personne résidente à Singapour, n'était que la bénéficiaire apparente de la distribution réalisée par sa filiale française. On notera ainsi qu'outre la retenue à la source de 30 % appliquée conformément à l'article 119 bis, la pénalité pour manquement délibérée de 40 % a été maintenue par le juge d'appel. Cela tranche particulièrement avec la décharge totale des redressements induite par la solution de la CAA de Nantes alors même que la qualité de bénéficiaire effectif de la société belge apparaissait, selon le rapporteur public, bien loin d'être acquise.

¹ V. notamment CAA Lyon 12 avril 2018, n° 16LY04476, pourvoi non admis par CE 26 novembre 2011, n° 421451 ; TA Montreuil, 2 juillet 2018, n° 1606094, RJF 2/19, n°153.

² TA Rennes, 29 mai 2024, n° 2104363.

³ CAA Paris, 6 novembre 2025, n° 24PA00725.

SOMMAIRE

Pour relativiser l'absence d'harmonie qui semble résulter de ces deux arrêts, il convient de mentionner que le moyen de la méconnaissance de l'article 119 ter au droit de l'UE n'avait pas été soulevé devant les juridictions parisiennes. Il n'en demeure pas moins que pour les raisons brièvement évoquées dans le cadre de cette note, l'approche littérale de l'article 2, a), ii de la directive ne convainc pas en tout point.

De quoi peut-être reconsidérer l'opportunité de saisir la CJUE afin qu'elle puisse éclairer les juridictions nationales sur l'interprétation précise à retenir de cette disposition au regard de son contexte et des objectifs poursuivis par la directive mère-fille dont elle fait partie.

MARCHES ET CONTRATS

1^{er} décembre 2025 – 4^{ème} chambre – n° 24NT01707 – Société Vinci Airports et autres

La cour administrative d'appel de Nantes applique la jurisprudence « Tarn-et-Garonne » au recours des sociétés actionnaires de la société Aéroports du Grand Ouest (AGO), titulaire du contrat de concession relatif à l'aéroport à Notre-Dame-des-Landes et aux aéroports de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire, dirigé contre la décision du directeur du transport aérien du 10 mai 2021 modifiant cette concession.

Par une convention de concession approuvée par un **décret** du 29 décembre 2010, l'Etat a confié à la société Aéroports du Grand Ouest, dite AGO, d'une part, la conception, la construction et l'exploitation d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes, d'autre part, l'exploitation des deux aéroports existants de Nantes-Atlantique et de Saint-Nazaire Montoir. Par ce décret du 29 décembre 2010, le cahier des charges de la concession a également été approuvé.

Par la suite, le premier ministre a finalement décidé d'abandonner le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes le 17 janvier 2018, en invoquant le contexte d'opposition exacerbée de la population, tout en annonçant la modernisation et l'agrandissement de l'aéroport actuel de Nantes-Atlantique. Par un **arrêté** du 24 octobre 2019, et compte tenu de cet abandon, le ministre de l'économie et des finances a donc prononcé la résiliation de la concession pour un motif d'intérêt général, à compter d'une date dépendante de la conclusion d'une nouvelle concession. Par ailleurs, aux termes d'une décision du 10 mai 2021, le ministre des transports a modifié le cahier des charges de la concession en cours, en particulier le a) de l'article 4 M de ce cahier des charges. Tirant les conséquences de l'abandon du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, le ministre a précisé, par cette modification, que les ressources disponibles du concessionnaire en fin d'exploitation et issues des redevances payées par les usagers seront transférées au concédant, ou, le cas échéant, au nouveau concessionnaire, dès lors qu'elles ont été perçues par AGO dans l'unique but de réaliser de nouveaux investissements qui, finalement, ne seront pas mis en œuvre en raison de cette décision d'abandon. Par cette décision, le ministre interdit également à AGO de verser aux actionnaires des dividendes au titre de ces ressources.

Saisie par les actionnaires de la société AGO d'un recours en contestation de la validité de cette décision modifiant la concession, la cour rappelle tout d'abord que les actionnaires d'une société partie à un contrat ne sont pas eux-mêmes parties au contrat mais ont la qualité de tiers à l'égard de celui-ci (voir en ce sens CE, 1^{er} octobre 1993, Société X., n°54661, Rec.).

Elle juge ensuite, cette fois de façon inédite, que ce recours de tiers contre une décision unilatérale modifiant le contrat a la nature d'un recours de pleine juridiction de type « Tarn-et-Garonne » (CE, Ass., 4 avril 2014, Département de Tarn-et-Garonne, n°358994, Rec.). Elle étend ainsi la jurisprudence du Conseil d'Etat qui avait déjà jugé en ce sens en ce qui concerne des modifications du contrat décidées non pas, comme en l'espèce, de façon unilatérale, mais par voie d'avenant (CE, 20 novembre 2020, Association Trans'Cub et autres, n° 428156, T.). Dans une configuration là-encore inédite, la cour fait alors application de la condition de recevabilité opposable dans le cadre d'un recours « Tarn-et-Garonne », selon laquelle le tiers n'est recevable à contester la validité d'une modification du contrat que s'il est susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par cette dernière.

SOMMAIRE

Elle juge ainsi, dans les circonstances de l'espèce, que les actionnaires du concessionnaire ne remplissent pas cette condition. En effet, la juridiction d'appel observe que cette décision fait seulement obstacle à la libre disposition par le concessionnaire des sommes comptabilisées comme « report à nouveau » et n'est donc susceptible de léser directement que les intérêts de cette société, et non ceux de ses actionnaires, qui sont pourvus d'une personnalité juridique et d'un patrimoine distincts de ceux du concessionnaire. La cour juge également que la décision modificative en litige ne fait que préciser une interprétation du contrat, qui résultait déjà antérieurement de la lettre de celui-ci, afin de dénier un intérêt à agir aux sociétés requérantes.

Cet arrêt ne fait pas, à la date de parution des Cahiers, l'objet d'un pourvoi en cassation.

Note de MM Steven Daviet, Arthur Figoni et Kpessou Hounghedj

Etudiants en master 2 mention droit des interventions publiques à la faculté de droit de l'université d'Angers

Sous la direction de M. Fabien Tesson

Maître de conférences HDR en droit public à l'université d'Angers

Dans le sillage de la jurisprudence Département de Tarn-et-Garonne (CE, Assemblée, 4 avril 2014, Département de Tarn-et-Garonne, n° 358994), la cour administrative d'appel de Nantes rappelle que le recours de plein contentieux des tiers en matière contractuelle est réservé à ceux dont les intérêts sont lésés de manière suffisamment directe et certaine. Cette condition de recevabilité empêche que des personnes étrangères au lien contractuel ne puissent se prévaloir d'atteintes qui ne concernent en réalité que le cocontractant.

En l'espèce, la décision contestée modifie les règles d'affectation des ressources issues de l'exploitation d'aéroports concédés. La cour constate que cette modification ne produit d'effets juridiques qu'à l'égard de la société Aéroports du Grand Ouest, seule partie au contrat de concession et unique titulaire des droits nés de celui-ci. La lésion qui en résulte constitue dès lors un préjudice indissociable de cette personne morale. Les actionnaires requérants qui tentent de fonder leur intérêt à agir sur la perte alléguée de dividendes résultant de cette modification voient donc la cour administrative d'appel rejeter cette argumentation au motif que la perte invoquée ne correspond pas à un préjudice personnel mais à une simple conséquence économique de la contrainte pesant sur le patrimoine social. En effet, la lésion subie par la société n'est ni détachable de celle-ci, ni susceptible de donner lieu à une réparation au bénéfice de ses actionnaires. Ainsi, son éventuelle réparation ne pourrait intervenir qu'au profit du seul cocontractant.

Cette appréciation de l'intérêt à agir peut par exemple s'inscrire dans la ligne des décisions France Manche (CE, 30 juin 2017, n° 398445) et Métropole du Grand Nancy (CE, 27 mars 2020 n° 426291) qui, tout en ouvrant les recours des tiers, exigent une lésion suffisamment directe et certaine de leurs intérêts. En l'espèce, les trois requérants sont déclarés irrecevables dans un cadre proche, transposé aux sociétés actionnaires, de la jurisprudence du Conseil d'Etat Région Réunion (CE, 14 octobre 2015, n° 391183) relative aux sociétés sous-traitantes. Cet arrêt pose le principe selon lequel la seule qualité de sous-traitance ne permet pas d'identifier un droit au recours pour intérêt lésé. La cour administrative d'appel de Nantes applique aux sociétés actionnaires un raisonnement voisin, posant ainsi la limite selon laquelle la seule qualité de société actionnaire privée d'un gain du fait d'une modification d'un contrat ou d'une clause ne suffit pas à caractériser un intérêt lésé suffisamment direct.

Les actionnaires ne peuvent se substituer à la société Vinci Airports pour contester une décision affectant l'économie du contrat, sauf à établir un préjudice, direct et distinct de celui de la personne morale, c'est-à-dire non absorbé par le préjudice social, ce qui fait ici défaut.

La cour écarte un contentieux fondé sur des intérêts économiques périphériques et les juges du second degré tracent une frontière nette entre la personne morale cocontractante et ses actionnaires, en rappelant que seuls les intérêts directement atteints par l'acte peuvent ouvrir l'accès au juge. L'arrêt constitue un rappel ferme du droit applicable : la lésion subie par la société demeure juridiquement indivisible et ne saurait être invoquée par ses actionnaires pour pénétrer le contentieux du contrat.

SOMMAIRE

En somme, en manière contractuelle, la personne morale partie au contrat directement lésée fait écran à l'intérêt à agir des personnes morales actionnaires de cette dernière.

RESPONSABILITÉ

15 décembre 2025 – 3^{ème} chambre – n°24NT03030 – Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés et Compagnie Generali IARD

Pour l'application de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1968, la réclamation préalable indemnitaire, adressée à l'assureur de la personne publique responsable des dommages, est susceptible de suspendre la prescription quadriennale lorsqu'elle se rapporte au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance.

La caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et son assureur, la société Generali, ont demandé au tribunal administratif de Nantes de condamner solidairement Nantes Métropole et la société CNA Insurance, à les indemniser, sur le fondement d'une responsabilité publique, des préjudices qu'elles ont subis du fait de l'inondation, en décembre 2016, de plusieurs bâtiments.

Par un jugement du 25 septembre 2024, le tribunal administratif de Nantes a rejeté cette demande, au motif qu'à la date d'enregistrement de leur requête, la créance était prescrite.

Les demanderesses ont relevé appel de ce jugement.

Sur la prescription, la cour rappelle, à l'instar des premiers juges, que la réalité et l'étendue du préjudice étaient connues de la caisse et de son assureur le 4 septembre 2017, date à laquelle les opérations d'expertise ont été réalisées en présence de l'ensemble des parties. Par suite, elle retient qu'en application de l'article 1^{er} de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics, le délai de prescription a commencé à courir le 1^{er} janvier 2018 pour un délai de quatre ans, soit jusqu'au 31 décembre 2021.

Elle juge toutefois, contrairement au tribunal, que cette prescription a été interrompue par deux courriers des 27 janvier 2021 et 24 juin 2021, aux termes desquels la société Generali Iard, assureur de la CNAMTS, a demandé à la CNA Insurance, assureur de Nantes Métropole, de lui rembourser les sommes versées à son assuré. Si de tels documents n'avaient pas été directement adressés à l'administration à l'origine des désordres, les juges d'appel estiment que dans la mesure où ces courriers mettaient en cause la personne publique, ceux-ci doivent être regardés comme se rapportant au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, au sens de l'article 2 de la loi du 31 décembre 1968. Dans ces conditions, ils considèrent que le délai de prescription a recommencé à courir à compter du rejet implicite de ces réclamations. Il s'ensuit, qu'à la date de saisine du tribunal administratif, le 4 février 2022, la créance de la CNAMTS et de son assureur n'était pas prescrite.

Par ces considérations, la cour transpose à l'action indemnitaire en responsabilité administrative, le raisonnement déjà adopté par le Conseil d'Etat en matière d'action directe contre l'assureur de la personne publique, ouverte par l'article L. 124-3 du code des assurances (CE, 26 mai 2010, Consorts B., n° 306617, T.).

Pour le reste, sur les conditions d'engagement de la réparation des désordres par Nantes Métropole, ainsi examinées dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel, la cour rappelle que le maître d'ouvrage est responsable, même en l'absence de faute, des dommages que les ouvrages publics dont il a la garde peuvent causer aux tiers, tant en raison de leur existence que du fait de leur fonctionnement. Il appartient alors au demandeur ayant la qualité de tiers par rapport à cet ouvrage d'apporter la preuve de la réalité des préjudices qu'il allègue avoir subis et de l'existence d'un lien de causalité entre l'ouvrage public et ces préjudices. Ce tiers n'est pas tenu de démontrer le caractère grave et spécial du préjudice qu'il subit lorsque le dommage présente un caractère accidentel. Le maître de l'ouvrage ne peut alors dégager sa responsabilité que s'il établit que les dommages résultent de la faute de la victime ou d'un cas

SOMMAIRE

de force majeure (sur le principe, CE, 7 novembre 1952, Grau, Rec., p. 503 (non versé) ; CE, 4 octobre 1957, Beaufils, Rec., p. 510 (non versé) ; plus récemment, pour l'hypothèse précise d'une inondation de cave, CE, 10 février 2014, Mme Chavent, n° 361280, T.).

En l'espèce, la cour considère que les désordres ont été causés par deux canalisations, propriétés jusqu'au vannes d'arrêt de Nantes métropole, et qu'aucune faute de la victime ou cas de force majeure ne peuvent être retenus. Ils condamnent ainsi, après évaluation des préjudices subis, la personne publique, ou son assureur, à verser à la CNAMTS ou à son assureur, les sommes de 1 500 euros et de 54 460 euros.

Cet arrêt ne fait pas, à la date de parution des Cahiers, l'objet d'un pourvoi en cassation.

TRAVAIL

16 décembre 2025 – 6^{ème} chambre – n° 25NT00308 – Mme B. et syndicat régional CFDT des services de Basse-Normandie

L'inspecteur du travail, saisi d'une demande d'autorisation de licenciement à la suite du refus du salarié protégé de voir l'accord de performance collective appliqué à son contrat de travail, doit vérifier que l'accord a été conclu pour répondre à des nécessités liées au fonctionnement de l'entreprise ou en vue de préserver ou de développer l'emploi, et doit indiquer dans sa décision que l'accord remplit ces exigences.

L'article L. 2254-2 du code du travail, modifié par les dispositions de l'ordonnance n°2017-1385 du 22 septembre 2017, définit le régime juridique des accords de performance collective qui permettent aux entreprises d'aménager la durée du travail ainsi que la rémunération des salariés ou de déterminer les conditions de leur mobilité géographique ou professionnelle, afin de répondre aux nécessités liées au fonctionnement de l'entreprise ou en vue de préserver ou de développer l'emploi. Les stipulations de l'accord se substituent de plein droit aux clauses contraires du contrat de travail. Le salarié, informé du contenu de l'accord, peut s'opposer à la modification de son contrat de travail mais ce refus autorise l'employeur à engager une procédure de licenciement dans un délai de deux mois, le licenciement reposant sur un motif spécifique qui constitue une cause réelle et sérieuse.

La société Métro France a saisi l'inspection du travail d'une demande d'autorisation de licenciement de Mme B., représentante de section syndicale, au motif que cette dernière avait refusé la modification de son contrat de travail à la suite de la mise en œuvre de l'accord de performance collective signé le 10 mai 2022 au sein de l'entreprise. Le licenciement a été autorisé par une décision de l'inspection du travail du 25 janvier 2023. Mme B. et le syndicat régional CFDT des services de Basse Normandie ont alors demandé au tribunal administratif de Caen l'annulation de cette décision, et ont relevé appel du jugement du 11 décembre 2024 rejetant leur demande.

Le Conseil Constitutionnel admet dans sa décision n°2018-761 DC du 21 mars 2018 que la « pertinence des motifs ayant justifié l'accord » puisse être contestée devant le juge. La Cour de Cassation a récemment censuré une décision de Cour d'appel estimant qu'il n'incombait pas au juge prud'homal d'apprécier le bien-fondé des objectifs exposés dans l'accord collectif (Soc., 10 sept.2025, n°23-23231). Le Conseil d'Etat a esquissé la possibilité d'un tel contrôle s'agissant du dispositif légal antérieur (7 décembre 2017, Confédération générale du travail – Force ouvrière et syndicat CGT Goodyear Amiens et autres, n°408379, 408350, Rec.) mais il ne s'est pas encore prononcé sur l'étendue de ce contrôle et il est toujours délicat pour le juge administratif d'apprécier le contenu d'un acte de droit privé. Le contrôle du motif spécifique est, néanmoins, difficilement dissociable du contenu de l'accord puisque c'est le refus du salarié de voir appliquer cet accord qui fonde la demande d'autorisation de licenciement. La cour a ainsi admis, à la suite des cours administratives d'appel de Lyon et de Versailles (4 juillet 2024, société X, n°23LY03032 et 20 mars 2025, Mme B., n°22VE02294), qu'il incombait à l'inspection du travail de vérifier que l'accord de performance collective répondait aux objectifs légaux énoncés à l'article L. 2254-2 du code du travail.

SOMMAIRE

La cour a, en l'espèce, annulé la décision de l'inspection du travail du 25 juin 2023 pour insuffisance de motivation après avoir estimé qu'aucun des motifs de la décision ne portait la trace de ce contrôle. La décision applique à la demande d'autorisation pour motif spécifique les exigences de motivation admises en matière d'autorisation de licenciement pour motif disciplinaire (CE, 30 avril 1997, société X., n°171896, T.) ou pour motif économique (CE, 10 mai 1985, société X., n°42399, 47168, T.).

Cet arrêt ne fait pas l'objet, à la date de parution des Cahiers, d'un pourvoi en cassation.

URBANISME

17 octobre 2025 – 2^{ème} chambre – n° 23NT02404 – Mme B.

Le défaut de consultation de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) sur les espaces boisés les plus significatifs d'une commune littorale dans le cadre de la procédure d'élaboration ou de révision d'un plan local d'urbanisme n'est pas susceptible, en principe, d'être neutralisé au titre de la jurisprudence « Danthony ».

Mme B., habitante d'une commune littorale vendéenne, a demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler, pour excès de pouvoir, la délibération du conseil municipal approuvant le plan local d'urbanisme. Parmi les moyens invoqués, elle faisait valoir, au titre de la légalité externe, que la CDNPS n'avait pas été consultée sur les espaces boisés les plus significatifs de la commune, alors qu'une telle consultation est prévue par les dispositions de la loi « Littoral » codifiées à l'article L. 121-27 du code de l'urbanisme.

En première instance, le tribunal a écarté ce moyen au motif que le défaut de consultation de la CDNPS n'avait pas été susceptible, dans les circonstances de l'espèce, d'exercer une influence sur le contenu du PLU et n'avait pas privé les personnes intéressées d'une garantie, c'est-à-dire en faisant une application positive de la jurisprudence « Danthony » (CE, Assemblée, 23 décembre 2011, M. Danthony et autres, n° 335033, Rec.).

Par l'arrêt commenté, la cour juge, au contraire, que ce défaut de consultation a exercé une influence sur le contenu du PLU et que ce vice de procédure entache d'illégalité la délibération contestée en tant qu'elle n'identifie pas les boisements les plus significatifs comme « espaces boisés classés ». Ce faisant, elle rappelle la solution, qui n'a pas été remise en cause par la jurisprudence « Danthony », selon laquelle le défaut de consultation d'un organisme administratif prévu par un texte est susceptible, par principe, d'exercer une influence sur le sens de la décision prise (v. par exemple : CE, 21 octobre 1992, M. C, n° 71719, T., et CE, 3 décembre 2003, Fédération nationale des associations d'usagers des transports et Association régionale des usagers des transports des Pays de la Loire, n° 232574, Rec.).

Depuis la décision « Danthony », le Conseil d'Etat n'a, en effet, accepté de neutraliser un tel vice de procédure que dans deux hypothèses : soit lorsque l'organisme administratif a rendu un avis favorable après la décision prise (CE, 17 février 2012, Société C., n° 332509, Rec. et CE, 22 décembre 2017, Commune de S., n° 395963, Rec.), soit lorsqu'il a déjà pris position sur le sujet dans un passé récent (CE, 23 juillet 2012, Association générale des producteurs de maïs, n° 341726, Rec.).

Or, en l'espèce, il était constant que la CDNPS n'avait pas été consultée sur les boisements les plus significatifs de la commune après l'approbation du PLU et qu'elle n'avait jamais exprimé de position sur le sujet, de sorte qu'il n'était pas possible de préjuger de ce qu'aurait été son avis si elle avait été régulièrement saisie.

Toutefois, ce vice de procédure étant susceptible d'être régularisé (CE, 22 décembre 2017, Commune de S., précitée), la cour a décidé, après avoir écarté les autres moyens soulevés par Mme B., de surseoir à statuer pendant une durée de neuf mois en vue de permettre à la commune de produire une nouvelle délibération du conseil municipal

SOMMAIRE

prise après avis de la CDNPS et, le cas échéant, après organisation d'une nouvelle enquête publique (v. sur ce dernier point : CE, 4 janvier 1995, Commune de Narbonne, n° 153533, Rec.).

Cet arrêt n'a pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation.

7 novembre 2025 – 2^{ème} chambre – n° 24NT01526 – Société E.

L'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme ne peut pas s'opposer à l'installation d'un mât de mesure du potentiel éolien en se fondant sur une « charte » intercommunale de développement des énergies renouvelables ou sur l'atteinte prévisible des objectifs de politique énergétique définis localement.

Une société spécialisée dans le développement de l'éolien a déposé, en début d'année 2024, une déclaration préalable en vue d'installer, sur le territoire d'une commune de l'Orne, un mât de mesure du potentiel éolien.

Le président de la communauté de communes, compétent en matière d'autorisation d'urbanisme, a décidé de s'opposer à l'installation de ce mât de mesure au motif que les installations de production d'énergie renouvelables recensées dans le cadre de la procédure de définition des « zones d'accélération » prévues par la loi dite « APER » du 20 mars 2023 étaient suffisantes pour atteindre les objectifs intercommunaux de production d'énergie renouvelable à l'horizon 2030. Il a également relevé que le maire de la commune d'implantation du projet, qui avait été consulté au titre de la « charte » intercommunale, alors en cours d'élaboration, relative au développement des énergies renouvelables, avait émis un avis défavorable au projet.

La société pétitionnaire a formé un recours en annulation contre cette décision d'opposition.

Par l'arrêt commenté, la cour apporte deux précisions sur le régime contentieux des mâts de mesure du potentiel.

Elle considère, tout d'abord, implicitement, qu'un tel mât doit être regardé comme un « ouvrage connexe » à une installation éolienne au sens de l'article R. 311-5 du code de justice administrative et qu'elle est donc compétente en premier et dernier ressort pour connaître du litige. Ce faisant, elle consolide le « bloc de compétences » reconnu au sein de la juridiction administrative aux cours administratives d'appel pour connaître directement du contentieux « éolien » au sens large (v. sur ce point : CE, 5 mai 2021, Société F., n° 448036, T. et CE, 25 octobre 2024, M. B, n° 489922, T.).

Ensuite, en censurant les deux motifs de la décision attaquée pour erreur de droit, la cour rappelle que l'administration ne peut pas refuser de délivrer une autorisation d'urbanisme pour des considérations étrangères au droit de l'urbanisme. Seules les règles mentionnées à l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme sont, en effet, opposables aux travaux soumis à autorisation d'urbanisme (v. pour un rappel de ce principe : CE, 11 avril 2025, Société A., n° 498803, Rec.). Il en résulte que l'administration ne peut pas s'opposer à l'installation d'un mât de mesure de potentiel éolien en se fondant sur des considérations de politique énergétique ou encore l'opposition d'un maire consulté au titre d'une procédure prévue par une « charte » de développement des énergies renouvelables.

En conséquence, après avoir rejeté la demande de substitution de motif tirée de l'atteinte aux paysages environnants, la cour a enjoint au président de la communauté de communes de délivrer, dans le délai d'un mois, à la société pétitionnaire le certificat prévu à l'article R. 424-13 du code de l'urbanisme.

Cet arrêt n'a pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation.

Les conclusions du rapporteur public sont disponibles en cliquant [ici](#).

SOMMAIRE



16 janvier 2026 – n° 25NT02518 – M. E.

Admission provisoire au bénéfice de l'aide juridictionnelle : incidences sur l'office du BAJ – Possibilité de rejet de la demande d'AJ en opposant le caractère manifestement irrecevable de l'action en justice : absence.

Les dispositions de l'article 20 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique prévoient qu'en cas d'admission provisoire d'un demandeur au bénéfice de l'aide juridictionnelle, l'office du BAJ saisi de la demande est alors limité à l'examen du niveau des ressources du demandeur. Il en résulte notamment que le BAJ ne peut, dans cette hypothèse d'admission provisoire, rejeter la demande d'aide juridictionnelle au motif que l'action en justice du demandeur apparaîtrait manifestement irrecevable au sens de l'article 7 de cette même loi.

RETOUR DE CASSATION



- ✓ **Fiscalité - Décision du 14 novembre 2025, n° 490867 – Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.**

Sur l'arrêt de la cour du 14 novembre 2023 n° 22NT01164 (*commenté aux Cahiers de jurisprudence de la cour n° 43, page 10*)

Le Conseil d'Etat juge que la cour a commis une erreur de droit en reconnaissant un droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée supportée par une société X dans le cadre d'opérations préalables à la constitution de la société Y dont elle est la future associée quand bien même la société Y aurait repris, lors de sa constitution, les engagements pris pour son compte par sa future associée, la société X.

Annulation et rejet de la demande de la société Y.

- ✓ **Le Conseil d'Etat n'a pas admis le pourvoi en cassation sur les arrêts suivants, commentés dans les précédents Cahiers :**

Cahiers n° 48 – Contentieux – 4 mars 2025 – n° 23NT01681 – M. et Mme L. – page 12

La cour avait jugé que le juge statuant par ordonnance doit, à peine d'irrégularité de sa décision, tenir compte d'une production parvenue le jour de l'ordonnance, mais avant la signature de celle-ci. Faute de mention de l'heure de sa signature, une ordonnance doit être regardée comme étant intervenue au moment où elle a été mise à la disposition du conseil des demandeurs au moyen de l'application Télérecours.

Cahiers n° 48 – Urbanisme – 18 mars 2025 – n° 22NT04125 – Association les Amis des chemins de Ronde du Morbihan – page 25

La cour avait jugé que la détermination de la capacité d'accueil des territoires littoraux par les auteurs d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) constitue un préalable ayant pour but d'analyser le niveau maximum de pression exercée par les activités ou les populations permanentes et saisonnières que peut supporter le territoire des communes littorales et qu'en l'absence d'analyse spécifique de cette capacité d'accueil des territoires littoraux couverts par le SCOT et de justification des choix retenus au regard de celle-ci, ce document méconnaît les articles L. 121-3 et L. 121-21 du code de l'urbanisme.

SOMMAIRE

2 place de l'Edit de Nantes
B.P. 18529
44185 NANTES Cedex

Tél. 02.51.84.77.77

Fax. 02.51.84.77.00

<http://nantes.cours-administrative-appel.fr>



	LE COMITÉ DE RÉDACTION	
Directeur de Publication	Rapporteurs publics de la Cour	Coordination
Jean-Pierre Dussuet	Harold Brasnu Yann Le Brun Alexis Frank Benjamin Chabernaude Cécile Ody Céline Bailleul	Snoussi Fizir Fabien Richard Maître Caroline Bardoul (Barreau de Nantes) Marie Crespy-de Coninck (Université de Nantes) Fabien Tesson (Université d'Angers) Christine Paillard (Université Rennes 1) Mickael Lavaine (Université de Bretagne occidentale - Brest)

SOMMAIRE

CONCLUSIONS

M. Yann Le Brun, rapporteur public

La société Elicio France est une filiale de la société belge Enodia, dédiée au développement des projets de production d'énergies renouvelables. Elle porte le projet de créer et d'exploiter un parc éolien sur le territoire de la commune d'Ecouché-les-Vallées, dans le département de l'Orne. A cette fin, elle a déposé, en février 2024, une déclaration préalable en vue d'installer un mât de mesure sur la parcelle cadastrée section ZH n° 28, située au lieu-dit « la Haie du Vieux pont ».

Par un arrêté du 21 mars 2024, le vice-président de la communauté de communes « Terres d'Argentan Interco », délégué à l'urbanisme, s'est toutefois opposé à cette déclaration au motif que « le projet », sous-entendu le projet de parc éolien, « ne répond pas » aux objectifs du « mix énergétique » définis en septembre 2020 par la communauté de communes et qu'il n'est pas davantage « en accord » avec la « charte ENR » en cours de rédaction. La société Elicio France vous demande d'annuler, pour excès de pouvoir, cet arrêté d'opposition.

En cours d'instance, le juge des référés de la cour a suspendu, à la demande de la société pétitionnaire, l'exécution de l'arrêté attaqué et a enjoint au président de la communauté de communes de lui délivrer, à titre provisoire, dans l'attente du jugement au fond, le certificat d'autorisation tacite prévu à l'article R. 424-13 du code de l'urbanisme (v. CAA44, réf., 7 août 2024, n° 24NT01598).

1. Précisons, tout d'abord, au titre des questions préalables, que la cour est bien compétente pour statuer en premier et dernier ressort sur le recours de la société Elicio France, en vertu de l'article R. 311-5 du code de justice administrative⁴. Cet article a, en effet, créé « une forme de bloc de compétences » au sein de la juridiction administrative en faveur des cours administratives d'appel pour connaître du contentieux « éolien » au sens large, c'est-à-dire de « toutes les décisions qui sont nécessaires à la réalisation des projets éoliens »⁵, dont les mâts de mesure, lesquels sont analysés par la jurisprudence comme des « ouvrages connexes » aux installations éoliennes proprement dites (v. notamment en ce sens : CAA33, 20 décembre 2022, Société Volkswind, n° 22BX02948 et CAA44, 27 février 2025, Société WKN France, n° 25NT00236).

2. Ensuite, au fond, la société Elicio France conteste la légalité de l'arrêté attaqué, en soulevant cinq moyens.

2.1. Le premier moyen, tiré de l'incompétence du signataire de l'arrêté attaqué, manque en fait.

Par une délibération du 17 septembre 2020, certifiée exécutoire, le conseil municipal d'Ecouché-les-Vallées a, sur le fondement de l'article L. 422-3 du code de l'urbanisme, délégué au président de la communauté de communes « Terres d'Argentan Interco » la compétence du maire pour délivrer, au nom de la commune, les autorisations d'urbanisme, compétence prévue au a) de l'article L. 422-1 du même code.

Puis, par un arrêté du 13 juin 2022, également certifié exécutoire, le président de la communauté de communes a donné à son 5^e vice-président, M. Lerat, signataire de l'arrêté attaqué, une délégation à l'effet de signer notamment les décisions prises sur les déclarations préalables.

⁴ L'article R. 311-5 du CJA est issu de l'article 23 du décret n° 2018-1054 du 29 novembre 2018 relatif aux éoliennes terrestres, à l'autorisation environnementale et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit de l'environnement.

⁵ Pour reprendre l'expression employée par Olivier Fuchs dans ses conclusions sur CE, 5 mai 2021, Société Ferme de la Puce, n° 448036, B.

SOMMAIRE

Pas de difficulté donc.

2.2. Le deuxième moyen, tiré de l'insuffisance de motivation, est un peu plus délicat.

Pour rappel, l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme prévoit que lorsque la décision s'oppose à la déclaration préalable, elle doit être motivée. Il précise également, depuis la loi (n° 2015-990) du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, que cette motivation doit indiquer l'intégralité des motifs justifiant la décision d'opposition, notamment l'ensemble des absences de conformité des travaux aux dispositions législatives et réglementaires mentionnés à l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme.

Or, en l'espèce, un constat s'impose : la motivation de l'arrêté attaqué est particulièrement succincte, tant en droit qu'en fait. D'une part, cet arrêté ne vise aucune disposition particulière du règlement du PLUi des Courbes de l'Orne. D'autre part, il n'explique pas en quoi le projet en cause ne répond pas aux objectifs du « mix énergétique » de la communauté de communes et n'est pas en accord avec la charte dite « ENR » en cours d'élaboration. Autrement dit, il est particulièrement tentant, de prime abord, d'accueillir le moyen.

Toutefois, et comme vous pourrez le vérifier, le pli contenant l'arrêté attaqué était accompagné d'une lettre exposant plus précisément les motifs de cet arrêté. Cette lettre précise que les projets d'installation de production d'énergies renouvelables (ci-après projets « ENR ») autorisés sur le territoire de la communauté de communes, ainsi que ceux en cours d'instruction, et qui ont été pris en compte pour délimiter les zones d'accélération des énergies renouvelables (ZAENR), délimitation prévue par la loi « APER » du 10 mars 2023⁶, suffisent à assurer l'alimentation du territoire à 100 % en « électricité verte » à l'horizon 2030. Elle indique également que la charte « ENR » en cours d'élaboration prévoit, s'agissant des projets éoliens, l'accord de la commune concernée et des communes limitrophes et que le projet en cause, qui n'est pourtant à ce stade qu'un embryon de projet, a fait l'objet d'un avis défavorable du maire d'Ecouché-les-Vallées. De telles indications, quoi qu'on en pense sur le fond, nous paraissent largement suffisantes en la forme.

Se pose alors la question de savoir si une telle lettre d'accompagnement, suffisamment motivée, peut palier à l'insuffisance de motivation de la décision à laquelle elle se rapporte. La réponse est positive ; dans une décision du 9 novembre 1984 « Comité Dauphinois d'hygiène industrielle » (n° 44983, A), le Conseil d'Etat a, en effet, jugé que l'obligation de motivation qui s'impose à la décision contestée doit être regardée comme respectée lorsque la lettre qui l'accompagne précise les éléments de fait et de droit qui en constituent le fondement.

Vous devrez donc écarter le moyen.

2.3. Le moyen suivant, tiré de ce que le signataire de l'arrêté attaqué se serait cru, à tort, lié par l'avis défavorable du maire de la commune, ne peut aussi qu'être écarté dès lors que, comme nous venons de le dire, cet arrêté ne se fonde pas que sur cet avis, mais se fonde aussi sur le « mix énergétique » de la communauté de communes ; autrement dit, il n'apparaît pas du tout certain, en l'état de l'instruction, qu'une décision d'opposition aurait été prise dans l'hypothèse où la communauté de communes aurait accumulé du retard dans l'atteinte de l'objectif énergétique qu'elle s'est fixée d'alimenter son territoire à 100 % en « électricité verte » à l'horizon 2030. Pas d'incompétence négative donc.

2.4. Le quatrième moyen nous amène (enfin) au cœur du litige : il est tiré de l'erreur de droit qu'aurait commis le vice-président de la communauté de communes en se fondant sur des objectifs et documents intercommunaux dépourvus de valeur contraignante et, donc, inopposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme.

Sans difficulté, ce moyen nous paraît fondé.

D'une part, il faut rappeler que si, depuis la loi (n° 2023-175) « APER » du 10 mars 2023, les collectivités locales et leurs groupements disposent, désormais, d'une base légale, pour délimiter, dans leurs documents locaux d'urbanisme⁷, des « secteurs d'exclusion » d'installations de production d'énergies renouvelables, ils ne peuvent pas, en revanche, en dehors de ces secteurs, s'opposer à l'implantation, sur leur territoire, de telles installations, ni à celle de leurs ouvrages connexes, pour des considérations étrangères au droit de l'urbanisme, telles que, par exemple, le nombre suffisant d'installations en activité

⁶ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

⁷ v. notamment sur ce point les articles L. 141-10, L. 151-42-1, L. 161-4 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction résultant de la loi « APER ».

ou en cours d'instruction pour atteindre les objectifs de sobriété énergétique définis localement, dans le cadre des plans climat-air-énergie territorial, les fameux « PCAET ». Seul l'Etat dispose d'un tel pouvoir, au demeurant encadré, puisqu'il peut seulement l'exercer, comme vous le savez, pour préserver les divers intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 du code de l'environnement.

Ceci explique, d'autre part, qu'aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucun principe constitutionnel ou jurisprudentiel, n'autorise les collectivités locales et leurs groupements à élaborer, sous forme de chartes locales, une réglementation parallèle, et généralement plus contraignante, que celle prévue par le code de l'environnement, et qui est la seule qui s'impose aux porteurs de projets « ENR ». Il en résulte que les autorités locales ne peuvent pas légalement se fonder sur de telles chartes, même après leur approbation, pour s'opposer à l'implantation d'un ouvrage connexe à une installation de production d'énergies renouvelables.

L'on ne peut d'ailleurs que regretter sur ce point que les préfets de département ne défèrent pas systématiquement aux tribunaux administratifs ces fameuses chartes dites « de développement des ENR », leur maintien dans l'ordonnancement juridique laissant croire, à tort, aux élus locaux et aux habitants que leurs prévisions s'imposent, à peine d'illégalité, aux porteurs de projets.

En résumé, le vice-président de la communauté de communes ne pouvait pas, comme il l'a fait, se fonder sur le « mix énergétique » ou encore la « charte EnR » en cours d'élaboration pour s'opposer à l'installation d'un simple mât de mesure sur le territoire de la commune d'Ecouché-les-Vallées.

2.5. Bien consciente de cet état du droit, la communauté de communes invoque, devant vous, un nouveau motif, tiré de la méconnaissance de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme ; plus précisément, elle fait valoir que la réalisation du projet litigieux serait susceptible de porter atteinte à la protection des espèces protégées présentes dans le secteur ainsi qu'à la conservation des paysages, et notamment de la perspective donnant sur l'église du village, classée au titre des monuments historiques.

Rappelons, tout d'abord, que les dispositions de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme, que nous avons précédemment rappelées, ne font pas obstacle, en cas de contestation devant le juge de l'excès de pouvoir d'une décision soumise à l'obligation de motivation qu'elles prévoient, à ce que l'administration fasse valoir en cours d'instance que cette décision est légalement justifiée par un autre motif qui y sont énoncés (v. sur ce point : CE, Avis, 25 mai 2018, Préfet des Yvelines, n° 417350, A et CE, 4 février 2025, Commune de Contes, n° 494180, B).

Précisons, ensuite, que le motif nouvellement invoqué ne nous paraît pas plus sérieux que les précédents, en ce sens où il est entaché tout à la fois d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation.

D'une erreur de droit, car les considérations liées à la protection des espèces protégées présentes dans le secteur en question ne relèvent pas du champ d'application de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme, mais de l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Autrement dit, ce motif repose, en partie, comme les précédents, sur des considérations étrangères au droit de l'urbanisme et procède de l'idée, erronée, que les collectivités locales pourraient se substituer à l'Etat dans l'édiction de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement.

D'une erreur manifeste d'appréciation également, car l'installation, temporaire, d'un mât de mesure de 103 mètres de haut au sein d'un paysage caractérisé par des plaines de grandes cultures céréalières, ponctuées par la présence de mailles bocagères, n'est pas susceptible de porter atteinte au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants, ni à la préservation des perspectives donnant sur l'église du bourg du village.

En résumé, l'arrêté attaqué n'est pas légalement justifié et doit, pour ce motif, être annulé.

3. Depuis la jurisprudence précitée « Préfet des Yvelines », vous savez que lorsque le juge annule un refus d'autorisation ou une opposition à une déclaration préalable après avoir censuré l'ensemble des motifs que l'autorité compétente a énoncés dans sa décision ainsi que, le cas échéant, les motifs qu'elle a pu invoquer en cours d'instance, il doit, s'il est saisi de conclusions à fin d'injonction, ordonner à l'autorité compétente de délivrer l'autorisation sollicitée ou de prendre une décision de non-opposition. Et il n'en va autrement que s'il résulte de l'instruction soit que les dispositions en vigueur à la date de la décision annulée, cristallisées par l'effet de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme, interdisent de l'accueillir pour un motif que

SOMMAIRE

l'administration n'a pas relevé ou que, par suite d'un changement de circonstances, la situation de fait existant à la date du jugement y fait obstacle.

En l'espèce, aucun des motifs opposés par l'administration n'est, comme nous l'avons dit, fondé. En outre, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, qu'un autre motif, non invoqué, serait de nature à légalement justifier la décision d'opposition. De sorte que l'annulation de l'arrêté attaqué implique la délivrance d'une décision de non-opposition à la société pétitionnaire.

Toutefois, et comme nous l'avons précisé dans notre propos introductif, le juge des référés de la cour a enjoint au président de la communauté de communes de délivrer, à titre provisoire, dans l'attente du jugement au fond de la requête, une décision de non-opposition, ce qu'a fait le président de la communauté de communes.

Cette circonstance, survenue en cours d'instance, prive-t-elle d'objet les conclusions à fin d'injonction présentées par la société requérante, tendant à la délivrance d'un certificat de décision tacite de non-opposition ?

Il nous semble que « oui ».

Rappelons, tout d'abord, que, selon une jurisprudence ancienne⁸, réaffirmée par la décision de Section du Conseil d'Etat du 7 octobre 2016 « Commune de Bordeaux » (n° 395211, A), une décision intervenue pour l'exécution de l'ordonnance par laquelle le juge des référés d'un tribunal administratif (ou d'une cour statuant en premier et dernier ressort) a suspendu l'exécution d'un acte administratif revêt, par sa nature même, un caractère provisoire jusqu'à ce qu'il soit statué sur le recours en annulation présenté parallèlement à la demande en référé.

Comme l'explique Xavier de Lesquen dans ses conclusions sur la décision précitée, ce caractère provisoire n'est pas synonyme de « temporaire », en ce sens où la validité d'une décision prise par l'administration en exécution d'une injonction du juge des référés ne se limite pas à la durée de la procédure de référé et ne disparaît pas automatiquement à la date à laquelle prend fin la suspension, en particulier lorsqu'il est statué sur la requête au fond ; pour le dire autrement, la validité de la décision prise par l'administration en exécution d'une injonction du juge des référés vaut aussi longtemps que l'administration ne décide pas d'y mettre fin, en la rapportant.

Cette approche du « provisoire », qui, il est vrai, n'est pas forcément la plus intuitive, est principalement justifiée par le souci du Conseil d'Etat de ne pas trop fragiliser le statut juridique de la décision prise par l'administration en exécution de l'injonction du juge des référés. Retenir une autre approche que celle-ci, en limitant la durée de validité d'une telle décision à la durée de la suspension, permettrait, en effet, à l'administration, ressaisie de la demande d'autorisation par l'effet de l'annulation, d'opposer au demandeur un nouveau motif de refus.

C'est pour éviter une telle situation, qui ne pouvait être exclue, que la jurisprudence a préféré faire le choix d'ouvrir, de manière prétorienne, un délai dit « raisonnable » de retrait de la décision prise en exécution de l'injonction du juge des référés, permettant ainsi à l'administration de la rapporter en cas de rejet, au fond, de la demande d'annulation ou encore en cas d'annulation, pour un vice de légalité externe, de la décision initiale de rejet.

Cette solution jurisprudentielle n'est pas propre au droit de l'urbanisme (v. aussi : CE, Avis, 25 mai 2018, Préfet des Yvelines et autres, n° 417350, A) ; elle vaut pour tout le contentieux des décisions créatrices de droit (v. en droit des étrangers : CE, 10 juillet 2020, Mme Mata Bazebita, n° 430609, B : à propos d'une décision de refus d'autorisation de regroupement familial / en droit de la fonction publique : CE, 9 décembre 2022, Département de Seine-Saint-Denis, n° 451500, A : à propos d'une mesure de révocation d'un agent public).

Surtout, cette solution n'est que la transposition de l'approche retenue par la jurisprudence pour les décisions, également « provisoires » ou « précaires »⁹, prises en exécution d'un jugement rendu au principal et frappé d'un recours en appel ou d'un pourvoi en cassation ; rappelons, en effet, qu'en cas d'annulation, par une nouvelle décision juridictionnelle, d'un jugement ou d'un arrêt ayant prononcé une injonction de délivrer l'autorisation sollicitée, l'administration dispose toujours de la faculté de l'abroger, sans condition de délai, ou de la retirer dans un délai raisonnable (v. sur ce point : CE, 21

⁸ v. également : CE, 13 juillet 2007, Commune de Sanary-sur-Mer, n° 294721, B.

⁹ Comme le rappelle Xavier de Lesquen dans ses conclusions sur la décision « Commune de Bordeaux » et Julie Burguburu dans ses conclusions sur l'avis « Préfet des Yvelines ».

SOMMAIRE

janvier 1966, M. Maccario, n° 65193, A / CE, 19 décembre 2014, Ministre des finances et des comptes publics c/ H & M Hennes et Mauritz SARL, n° 384144, A / CE, Avis, 25 mai 2018, Préfet des Yvelines et autres, n° 417350, A).

Dans l'hypothèse inverse, en revanche, c'est-à-dire en cas de confirmation, par une nouvelle décision juridictionnelle, d'un jugement ou d'un arrêt ayant annulé un refus d'autorisation et prononcé une injonction de délivrer l'autorisation sollicitée, la jurisprudence considère que cette délivrance, si elle ne prive pas d'objet le litige relatif au refus initial d'autorisation, a néanmoins pour effet de priver d'objet les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à l'administration de délivrer le permis sollicité (v. CE, 7 novembre 2012, M. et Mme Gaigne et commune de Grans, n° 334424, B).

Cette dernière solution est, selon nous, parfaitement transposable à l'hypothèse qui nous occupe, à savoir celle dans laquelle le jugement ou l'arrêt prononce l'annulation, pour un motif de fond, de la décision initiale de rejet et confirme la position retenue par le juge des référés.

Il est vrai qu'une telle transposition n'a pas encore fait l'objet d'une décision fichée du Conseil d'Etat, de sorte que l'hésitation reste, en principe, permise. Il n'en demeure pas moins qu'elle est régulièrement pratiquée par les juridictions du fond (v. par exemple en ce sens : CAA44, 26 novembre 2019, SCI Langueux 5, n° 19NT01165, TA de Grenoble, 19 décembre 2024, Société On Tower France, n° 2200414 et TA de Toulouse, 18 mars 2025, Société Totem France, n° 230639).

Surtout, elle nous paraît la seule réellement praticable, les deux autres solutions envisageables pouvant être source de difficultés au stade de l'exécution de la décision juridictionnelle rendue au fond.

En premier lieu, la délivrance d'une nouvelle autorisation dite « définitive », en exécution d'une nouvelle injonction, aurait pour effet, implicite mais nécessaire, de rapporter la précédente dite « provisoire », délivrée en exécution de l'injonction du juge des référés, le projet étant strictement identique (les dispositions du 2nd alinéa de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme ne trouveraient donc pas à s'appliquer). Or, un tel « tour de passe-passe », loin de consolider les droits de la société pétitionnaire, pourrait, au contraire, les fragiliser, puisqu'il aurait pour effet d'ouvrir aux tiers un nouveau délai de recours contentieux, en application de la jurisprudence « Préfet des Yvelines », et sans que leur soit opposable les termes du jugement ou de l'arrêt rendu au fond.

En second lieu, le rejet des conclusions à fin d'injonction pourrait donner l'impression, erronée, à l'administration que sa décision initiale de rejet pourrait être légalement justifiée par un autre motif, qu'elle n'a pas invoqué, et donc lui laisser croire qu'elle peut, dans le délai raisonnable de retrait, retirer l'autorisation délivrée en exécution de l'ordonnance du juge des référés, ce qui aboutirait à un résultat inverse à celui poursuivi par la jurisprudence « Préfet des Yvelines ».

C'est d'ailleurs pour éviter de telles difficultés pratiques que le Conseil d'Etat a fait le choix, dans la décision « Commune de Bordeaux », de ne pas assimiler « provisoire » à « temporaire » et de considérer qu'une autorisation délivrée même à titre provisoire, à la suite d'une injonction du juge des référés, ne disparaît pas à la fin de la mesure de suspension et qu'elle vaut aussi longtemps qu'elle n'a pas été rapportée par l'administration.

Nous vous invitons donc à constater un non-lieu à statuer sur les conclusions à fin d'injonction présentées par la société pétitionnaire, dans l'intérêt de celle-ci. Si vous nous suivez, vous serez néanmoins confrontés à une petite difficulté procédurale, puisqu'aucune exception de non-lieu n'a été opposée en défense et qu'aucun MOP n'a été adressé aux parties sur ce point avant l'audience, difficulté qui devrait, en toute rigueur, vous conduire à renvoyer le dossier.

4. Pour terminer, nous vous invitons, dans les circonstances de l'espèce, à mettre à la charge de la communauté de communes le versement à la société Elicio France d'une somme de 1 500 euros au titre des frais d'instance et à rejeter les conclusions présentées au même titre par la communauté de communes.

Tel est le sens de nos conclusions sur cette affaire.

ISSN 2998-9787

SOMMAIRE