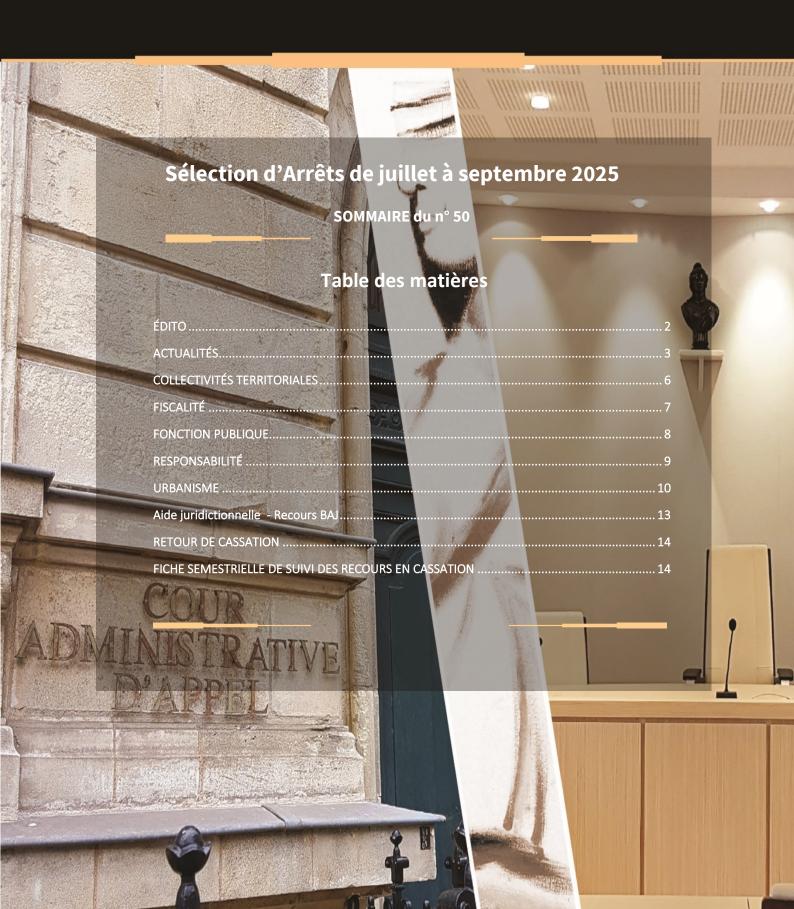
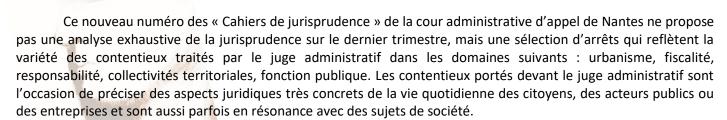
LES CAHIERS DE JURISPRUDENCE de la Cour Administrative d'Appel de Nantes



ÉDITO



Après la trêve estivale, l'actualité de cet automne 2025 à la cour administrative d'appel de Nantes est marquée par la participation de la cour aux « journées européennes du patrimoine » (20 septembre) et à la « Nuit du droit » (le 2 octobre). Deux évènements dont le succès auprès du grand public ne se dément pas depuis plusieurs années et qui illustrent la politique volontariste de la cour de s'ouvrir sur la cité pour faire connaître son rôle institutionnel.

Cet édito est l'occasion également de saluer le départ du président Olivier COUVERT-CASTÉRA parti diriger la cour administrative d'appel de Bordeaux depuis le 1^{er} septembre 2025. Son successeur devrait prendre ses fonctions au 1^{er} novembre prochain.

A vous de découvrir ces différentes actualités dans ce numéro 50 des cahiers de jurisprudence et prendre connaissance des résumés, rédigés par les six rapporteurs publics de la cour, des arrêts sélectionnés parmi ceux rendus par cette juridiction au cours de ces trois derniers mois, en vous remerciant de l'intérêt que vous portez au travail de la cour.



ACTUALITÉS

Une rentrée judicaire 2025/2026 sous le sceau de deux évènements grand public.

Renouvelant sa participation aux journées européennes du patrimoine et de la Nuit du droit, la communauté de travail de la cour dans son ensemble, magistrats et agents, s'est de nouveau mobilisée pour mieux faire connaître aux citoyens la justice de leur pays.

Retour sur l'édition 2025 des Journées européennes du patrimoine et du matrimoine

Le public était encore au rendez-vous cette année !!!!

Samedi 20 septembre, la cour a ouvert ses portes à l'occasion des journées européennes du patrimoine et du matrimoine : au programme, visite des locaux, exposition et conférence sur la justice administrative.

Un franc succès pour cette nouvelle édition 2025, les amateurs du patrimoine et les curieux ont été nombreux à franchir les portes de notre juridiction ! **Près de 140 personnes ont été accueillies**, et ont pu découvrir les bureaux de l'hôtel Hardy et le fonctionnement de la justice administrative.





Les magistrats et agents de greffe ont répondu toute la journée aux nombreuses questions de visiteurs très motivés.



Une belle journée qui aura permis de mettre en valeur les missions et les métiers de la juridiction administrative.

NUIT DU DROIT 2025 : record de participation à l'édition 2025 !



La cour administrative d'appel de Nantes a participé cette année encore à la « Nuit du Droit », organisée par le Conseil constitutionnel le jeudi 2 octobre 2025.

Elle a ainsi renouvelé l'organisation d'un "jeu de rôle", intitulé : "Devenez acteur du procès administratif!"

La cour a accueilli cette année **près de 60 personnes**, par groupes d'une quinzaine de participants, qui ont progressé d'atelier en atelier pour découvrir avec des animateurs (magistrats et agents de greffe) les étapes du traitement d'un dossier contentieux jusqu'à l'arrivée dans la salle d'audience où a lieu le procès fictif et le délibéré, dont les participants ont été les acteurs.

Le thème du dossier de cette édition 2025 : Un marchand de ballons gonflables à l'hélium s'est vu refuser le droit d'occuper les quais d'une commune littorale en vue d'y exercer son activité lors d'un grande manifestation festive organisée sur le domaine public. L'administration a-t-elle commis un excès de pouvoir ?

Tous les groupes ont étudié le dossier minutieusement sous l'angle du droit de l'environnement, des pouvoirs de police, de l'occupation du domaine publique... pour trancher la question de savoir si ce refus était légal ou non !

Au-delà du public habituel composé principalement d'étudiants de l'université de Nantes, de 1ère année jusqu'au master 2, mais aussi de quelques curieux désireux de se frotter à l'exercice, la cour a accueilli pour la 2ème année consécutive un groupe d'élèves de terminale particulièrement motivés, accompagnés de leur enseignant du lycée Honoré d'Estienne d'Orves à Carquefou.



Les magistrats, avocats, greffiers d'un soir en pleine séance d'instruction du dossier avant l'audience !!!





COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

26 septembre 2025 – 4^{ème} chambre – n° 24NT02377 – M. D. et autres

La cour enjoint au maire d'un commune de procéder au recouvrement effectif des sommes devant être remboursées par les adjoints au maire et conseillers municipaux délégués du fait de la perception d'indemnités de fonctions versées sur le fondement de la délibération illégale du conseil municipal du 3 juillet 2020, sous astreinte de 750 euros par jour de retard passé un délai de deux mois.

Au cours de sa séance d'installation du 3 juillet 2020 faisant suite aux élections municipales, le conseil municipal d'une commune a adopté une délibération relative aux indemnités des élus municipaux. Certains élus d'opposition ont demandé l'annulation de cette décision devant le tribunal administratif de Nantes, qui leur a donné gain de cause par un jugement du 16 novembre 2022, au motif que le taux d'indemnité de fonction des conseillers municipaux délégués et du premier adjoint au maire de la commune était supérieur aux plafonds prévus par les dispositions des articles L. 2123-24 et L. 2123-24-1 du code général des collectivités territoriales.

La commune a fait appel de ce jugement. Par un arrêt du 16 février 2024, la cour a confirmé l'annulation au fond de cette délibération, et a enjoint, par voie de conséquence, au maire de la commune, dans un délai de trois mois, de récupérer les indemnités de fonctions effectivement versées en application de la délibération illégale du 3 juillet 2020, sauf s'agissant du maire de la commune et du maire délégué qui ont perçu quant à eux une indemnité conforme aux textes.

Parallèlement à cette procédure au fond, certains élus d'opposition siégeant au sein du conseil municipal de la commune ont demandé à la cour de prescrire par voie juridictionnelle les mesures d'exécution du jugement précité du TA du 16 novembre 2022, confirmé sur le fond par l'arrêt précité de la cour du 16 février 2024. Par un arrêt du même jour, la cour a considéré que la commune de Cholet justifiait bien avoir émis un titre exécutoire pour recouvrer les indemnités indument perçues pour chaque élu concerné. Elle a toutefois estimé qu'il n'était pas établi par la commune que le recouvrement effectif des sommes en cause avait été opéré auprès des élus concernés. La cour a donc enjoint au maire de la commune, dans un délai de trois mois à compter de la notification de son arrêt du 16

février 2024, de produire devant elle les justificatifs comptables du recouvrement effectif de la totalité des sommes indûment perçues par les élus en application de la délibération illégale.

Suite à cet arrêt, les élus d'opposition ont estimé à nouveau que la commune n'avait pas exécuté ses obligations découlant de l'autorité de la chose jugée. Ils ont donc présenté une nouvelle demande d'exécution à la cour pour exécuter l'arrêt précité du 16 février 2024, déjà rendu sur une procédure d'exécution. La cour constate que la commune n'a toujours pas exécuté ses obligations découlant de la chose jugée. Elle écarte le principal argument de cette dernière consistant à faire valoir que des recours contentieux ayant été déposés contre les titres exécutoires qu'elle avait émis, leur force exécutoire était suspendue : en effet, ces recours ont été rejetés par des jugements du tribunal administratif de Nantes du 30 avril 2025 et l'éventuel appel sur ces jugements n'emporte pas une nouvelle suspension de l'exécution des titres (CE, Avis, 5 mai 1995, SARL L., n° 163224, Rec.).

Dans ces conditions, la cour juge que la commune fait preuve d'une mauvaise volonté manifeste à exécuter la chose jugée par l'arrêt du 16 février 2024, alors qu'un délai de trois mois lui avait été donné à cette fin. En conséquence, elle enjoint au maire de la commune, dans un délai de deux mois à compter de la notification de son arrêt, de procéder au recouvrement effectif des sommes devant être remboursées par les adjoints au maire et conseillers municipaux délégués du fait de la perception d'indemnités de fonctions sur le fondement de la délibération illégale du 3 juillet 2020, pour la période de juillet 2020 au 11 octobre 2021, et de justifier de ce recouvrement effectif auprès de la cour administrative d'appel de Nantes, sous astreinte de 750 euros par jour de retard passé ce délai.

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

FISCALITÉ

1^{er} juillet 2025 – 1^{ère} chambre – n° 24NT02990 – Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

Si la prescription s'interrompt en principe à la date à laquelle le pli contenant la proposition de rectification est présenté à l'adresse du contribuable, la date de présentation du pli est, sauf preuve contraire, celle qui figure sur l'accusé de réception postal.

En application de l'article L. 189 du livre des procédures fiscales, la prescription est interrompue par la notification d'une proposition de rectification. La jurisprudence considère que la date de notification de la proposition de rectification est celle à laquelle le pli est présenté à l'adresse du contribuable, y compris lorsque le pli n'a pas pu être remis au contribuable et qu'un avis de passage a été déposé afin de l'informer de sa mise en instance (CE, 14 octobre 2015, Ministre des finances et des comptes publics c/ M. et Mme A., n° 378503, Rec.).

Dans l'affaire jugée par la cour, le contribuable se prévalait d'un accusé de réception postal mentionnant une date de présentation le 2 janvier 2017, et une date de distribution du même jour. Le service, de son côté, produisait une attestation postale en contradiction avec les mentions indiquées sur l'accusé de réception. Cette attestation indiquait que le pli avait été présenté une première fois au contribuable le 22 décembre 2016, avant d'être distribué le 2 janvier 2017, mais elle n'était accompagnée d'aucun élément permettant de corroborer cette allégation.

Dans son arrêt, la cour fait prévaloir les mentions figurant sur l'accusé de réception postal, estimant ainsi implicitement que ce document avait une valeur probante supérieure à l'attestation postale. La cour estime ainsi que le pli contenant la proposition de rectification avait été notifié seulement le 2 janvier 2017, soit au-delà du délai de prescription.

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

FONCTION PUBLIQUE

30 septembre 2025 - 6ème chambre - n° 24NT02109 - M. G.

Un logement concédé à titre gratuit pour nécessité absolue de service, maintenu à la suite du transfert des sapeurs-pompiers professionnels au service départemental d'incendie et de secours, est attaché à l'emploi occupé par l'agent et n'est pas un avantage acquis au sens de l'article L. 1424-41 du code général des collectivités territoriales.

M. G., sapeur-pompier professionnel, a conservé, lors de son transfert au service départemental d'incendie et de secours (SDIS), en application de l'article L. 1424-13 du code général des collectivités territoriales, le logement de fonction qui lui a été concédé à titre gratuit pour nécessité absolue de service par la commune où il était affecté jusqu'en 2001. Par un arrêté du 30 janvier 2020, le président du conseil d'administration du SDIS a mis un terme à l'avantage dont il bénéficiait. M. G. a contesté cette décision en se prévalant des dispositions de l'article L. 1424-41 du code général des collectivités territoriales selon lesquelles les sapeurs-pompiers professionnels transférés au corps départemental à la suite de la loi n°96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours conservent « les avantages individuellement acquis au 1^{er} janvier 1996 en matière de rémunération » ainsi que « les avantages ayant le caractère de complément de rémunération qu'ils ont collectivement acquis à la même date au sein de leur collectivité (...) par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale ».

L'article 5 du décret n°90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels ont droit au logement en caserne dans la limite des locaux disponibles et qu'ils peuvent également être logés à l'extérieur des casernements « par nécessité absolue de service ». La gratuité du logement et des charges accessoires accordée aux sapeurs-pompiers professionnels compensait la majoration du temps de travail des agents au-delà du maximum hebdomadaire mais cette règlementation a été reconnue contraire au droit de l'Union, si bien que le SDIS a mis fin aux majorations de temps de travail du personnel logé et a entrepris de mettre un terme aux avantages de logement de son personnel, à l'exception de cinq emplois désignés par une délibération du 9 juin 2015. La cour juge à la suite du tribunal que la concession d'un logement pour nécessité absolue de service est attachée à l'emploi occupé, ce qui fait obstacle à ce que cet avantage soit acquis par les agents lorsqu'ils ne remplissent plus les critères pour bénéficier d'une concession.

La cour rappelle un principe fixé par le conseil d'Etat dès sa décision du 21 avril 1950, Sieur H., Rec. p.222 (non versé) précisant que « la concession gratuite d'un logement de service » « est accordée dans l'intérêt du service pour faciliter l'accomplissement des obligations professionnelles du fonctionnaire qui en bénéficie » et non dans l'intérêt du fonctionnaire.

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

RESPONSABILITÉ

15 septembre 2025 - 3ème chambre - n° 24NT02653 - Société X.

L'Etat n'est pas responsable, vis-à-vis d'une société d'expertise comptable, du fait de l'adoption de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE).

Une société par actions simplifiée (SAS) d'expertise comptable a demandé au tribunal administratif de Nantes de condamner l'Etat français à l'indemniser des préjudices qu'elle a subis du fait de l'adoption de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises dite « loi PACTE », laquelle prévoit un relèvement des seuils imposant la certification des comptes des sociétés par un commissaire aux comptes, et de son décret d'application du 24 mai 2019.

Par un jugement du 25 juin 2024, le tribunal administratif de Nantes a rejeté cette demande.

La demanderesse a relevé appel de ce jugement.

Après avoir constaté l'irrégularité du jugement attaqué, et décidé d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande, la cour administrative d'appel de Nantes écarte, en premier lieu, la responsabilité sans faute de l'Etat du fait des lois, laquelle est susceptible d'être engagée sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques pour assurer la réparation de préjudices nés de l'adoption d'une loi, à la condition que cette loi n'ait pas exclu toute indemnisation et que le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère grave et spécial, ne puisse, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés, (CE, 14 janvier 1938, Société anonyme des produits laitiers "La Fleurette", n° 51704, Rec., ou plus récemment, CE, 2 novembre 2005, Société coopérative agricole Ax'ion, n° 266564, Rec. ; CE, 23 juillet 2014, Société d'éditions et de protection route, n° 354365, Rec.).

En l'espèce, la cour constate que l'article 20 de la loi PACTE, qui n'a pas exclu toute indemnisation, a redéfini les seuils de certification obligatoires des comptes annuels par un commissaire aux comptes, en créant l'article L. 823-2-2 du code du commerce selon lequel la désignation d'un commissaire aux comptes est obligatoire en cas de dépassement par les sociétés commerciales de deux des trois critères suivants, précisés par le décret du 24 mai 2019 : un total cumulé de leur bilan de 4 millions d'euros, un montant cumulé de leur chiffre d'affaires hors taxes de 8 millions d'euros et un nombre moyen cumulé de leurs salariés au cours d'un exercice fixé à 50. Ces nouveaux seuils

correspondent, en réalité, aux seuils maximaux prévus par la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

Elle retient ensuite que si la société d'expertise comptable fait état de préjudices importants liés à l'intervention de la loi, le relèvement des seuils de certification affecte indistinctement l'ensemble des personnes physiques ou morales exerçant l'activité de commissaire aux comptes. Elle précise en outre que la loi du 22 mai 2019 a prévu que les sociétés exclues du champ de la certification obligatoire conservent la faculté de faire certifier leurs comptes de manière volontaire, que les mandats en cours restent valides jusqu'à leur terme, et qu'eu égard à leurs compétences, les commissaires aux comptes auront la possibilité, pour compenser les pertes financières induites, de diversifier leurs activités en exerçant notamment des prestations d'expertise-comptable. Par suite, elle considère, en dépit de la composition du portefeuille de clientèle de la société, constituée majoritairement de petites entreprises désormais exclues de l'obligation de certification de leurs comptes par un commissaire aux comptes, que la demanderesse ne justifie pas d'un préjudice spécial et suffisamment grave. Il en résulte que celle-ci n'est pas fondée à soutenir que les dispositions de la loi du 22 mai 2019 et de son décret d'application emporteraient, pour elle, une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (en ce sens, CAA Nantes, 27 juin 2025, SARL F., n° 24NT02643 ; CAA Douai, 11 avril 2023, M. B., n° 21DA02843, C+ ou CAA Marseille, 29 avril 2024, Société J. et autres, n° 22MA01471).

En second lieu, la cour écarte la responsabilité de l'Etat du fait de l'adoption d'une loi inconventionnelle (v. CE, 8 février 2007, M. A., n° 279522, Rec. ; CJUE, 19 novembre 1991, Francovitch, C-6/90), précisément pour manquement aux obligations issues des stipulations de l'article 1er du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), lequel garantit le droit au respect des biens et de la propriété.

Elle juge qu'eu égard à l'objectif d'intérêt général poursuivi par la loi PACTE, tendant à la réduction des contraintes légales et des coûts des petites entreprises, le relèvement des seuils décidé afin de les aligner sur ceux prévus par la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, n'emporte pas d'atteinte disproportionnée au droit au respect des biens garanti par ces stipulations de la CEDH. Elle rappelle, pour ce faire, d'une part, que les prestations de certification des comptes restent obligatoires pour les moyennes et grandes entreprises, les entités d'intérêt public au sens du droit de l'Union européenne ainsi que pour certaines opérations capitalistiques, d'autre part, que la suppression de l'obligation de certification pour certaines entreprises plus modestes n'implique pas nécessairement que celles-ci cesseront de faire certifier leurs comptes.

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



L'installation d'une antenne relais de téléphonie mobile sur le toit d'un immeuble dont la hauteur est supérieure à la règle de hauteur maximale à l'égout du toit prescrite par le règlement du plan local d'urbanisme n'est pas étrangère au respect de cette règle et ne peut donc pas être légalement autorisée.

Par un arrêté du 9 juin 2020, le maire d'une commune a autorisé la société X. à installer une antenne relais de téléphonie mobile sur le toit d'un immeuble, implanté à l'angle de deux avenues.

Par un jugement du 3 octobre 2023, le tribunal administratif de Nantes a annulé, à la demande de plusieurs riverains, cet arrêté au motif que l'installation déclarée méconnaissait l'article UD 10 du règlement du plan local d'urbanisme (PLU), relatif aux règles de hauteur maximale, ainsi que l'article 4 des dispositions générales du même règlement, relatif à la modification des immeubles existants.

En appel, la société pétitionnaire contestait le bien-fondé de ce motif d'annulation, en faisant valoir que l'installation déclarée resterait sans effet sur la non-conformité de l'immeuble existant aux dispositions de l'article UD 10 du règlement du PLU.

Il résulte, en effet, d'une jurisprudence constante, reprise à l'article 4 des dispositions générales du règlement du PLU de la commune, que lorsqu'une construction existante n'est pas conforme à une ou plusieurs dispositions d'un PLU régulièrement approuvé, un permis de construire ou une décision de non-opposition à déclaration préalable ne peut être légalement accordé pour la modification de cette construction que si les travaux envisagés rendent l'immeuble plus conforme aux dispositions réglementaires méconnues ou s'ils sont étrangers à ces dispositions (CE, 27 mai 1988, Mme Y. n° 79530, Rec. et CE, 13 octobre 1993, Mme Y., n° 126112, T.).

A titre d'illustration de cette jurisprudence, il a été jugé que des travaux de surélévation d'un bâtiment dont l'implantation ne respecte pas la marge de retrait prévue par le règlement local d'urbanisme que ce soit par rapport à la limite séparative de propriété ou par rapport à l'alignement de la voie publique, ne sont pas étrangers à ces dispositions et qu'ils en aggravent la méconnaissance, y compris dans le cas où la marge de retrait n'est pas définie par rapport à la hauteur du bâtiment (CE, 15 mai 1992, M. Y., n° 90397, Rec. et CE, 15 mai 1992, M. et Mme Z., n° 103051, Rec.).

A l'inverse, il a été jugé que des travaux entrepris sur un immeuble existant n'impliquant pas la création de nouveaux logements, mais seulement l'extension des logements existants, doivent être regardés comme étrangers aux dispositions d'un règlement local d'urbanisme imposant un nombre minimal de places de stationnement par logement (CE, 4 avril 2018, Mmes C., n° 407445, T.).

En l'espèce, la cour complète ce panorama jurisprudentiel en jugeant que l'installation d'une antenne relais de téléphonie mobile sur le toit d'un immeuble existant ne respectant pas la règle de hauteur maximale à l'égout du toit prévue par le règlement du PLU n'est pas étrangère au respect de cette règle. Ce faisant, elle considère, implicitement, qu'une telle installation n'est pas sans rapport avec l'objet de la règle méconnue, à savoir l'insertion des constructions dans leur environnement, et en particulier leur perception visuelle depuis l'espace public. La cour confirme, en conséquence, l'annulation de l'arrêté contesté, le vice relevé n'étant pas susceptible d'être régularisé par une autorisation modificative.

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

8 juillet 2025 - 5ème chambre - n° 23NT00220 - Commune de S.

Est entachée d'erreur manifeste d'appréciation le refus du maire de procéder au retrait d'une décision de non-opposition à déclaration préalable, obtenue par une manœuvre frauduleuse des pétitionnaires, pour la rénovation et l'extension d'une maison d'habitation sur un terrain supportant une construction à usage de garage, classé en zone naturelle, dans laquelle le règlement du plan local d'urbanisme n'autorise ni les nouvelles constructions à usage d'habitation ni les changements de destination de bâtiment pour un usage d'habitation.

Par un arrêté du 24 janvier 2020, le maire d'une commune ne s'est pas opposé à une déclaration préalable portant sur la rénovation et l'extension d'une construction à usage d'habitation.

Sur le fondement de l'article L. 241-2 du code des relations entre le public et l'administration, les propriétaires des parcelles voisines du projet ont présenté au maire de la commune, les 20 octobre 2020 et 7 avril 2021, des demandes tendant au retrait de cet arrêté, demandes implicitement rejetées.

Par un jugement du 25 novembre 2022, le tribunal administratif de Rennes a annulé ces refus implicites du maire de retirer l'arrêté de non-opposition à déclaration préalable.

La commune relevait appel de ce jugement, en faisant valoir que la décision de non-opposition à déclaration préalable n'était pas entachée de fraude.

Il résulte de la jurisprudence que dans le cas où un tiers intéressé demande l'annulation de la décision par laquelle l'autorité administrative a refusé de faire usage de son pouvoir d'abroger ou de retirer un acte administratif obtenu par fraude, il incombe au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, d'une part, de vérifier la réalité de la fraude alléguée et, d'autre part, de contrôler que l'appréciation de l'administration sur l'opportunité de procéder ou non à l'abrogation ou au retrait n'est pas entachée d'erreur manifeste, compte tenu notamment de la gravité de la fraude et des atteintes aux divers intérêts publics ou privés en présence susceptibles de résulter soit du maintien de l'acte litigieux soit de son abrogation ou de son retrait (v. CE, 5 février 2018, société C., n° 407149, T.).

En l'espèce, la cour fait application de cette jurisprudence et confirme l'annulation prononcée par les premiers juges.

La cour retient l'existence d'une fraude à l'origine de l'arrêté de non-opposition à déclaration préalable dans la mesure où les pétitionnaires ont déclaré des travaux de rénovation et d'extension d'une maison d'habitation alors qu'ils ne pouvaient ignorer que la construction existante, constituée d'une pièce unique ne disposant d'aucun ouvrage d'assainissement et servant notamment de stockage, était à usage de garage et non d'habitation. De plus, les pétitionnaires se sont livrés à cette manœuvre frauduleuse dans le but d'obtenir une décision indue dès lors que la parcelle d'assiette du projet est classée en zone naturelle, dans laquelle le règlement du plan local d'urbanisme n'autorise ni les nouvelles constructions à usage d'habitation ni les changements de destination de bâtiment pour un usage d'habitation.

La cour a ensuite jugé qu'en refusant de retirer l'arrêté du 24 janvier 2020, le maire a entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation, compte tenu, d'une part, de la gravité de la fraude conduisant à la réalisation d'une habitation dans une zone naturelle correspondant selon le plan local d'urbanisme aux secteurs de la commune

à protéger en raison de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt et, d'autre part, de l'absence d'intérêt public susceptible de justifier le maintien de cet arrêté.

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

Aide juridictionnelle - Recours BAJ



8 septembre 2025 - n° 25NT02108 - M. D.

Condition de ressources – Individualisation des ressources au sein d'un foyer fiscal – Divergence d'intérêt entre époux : absence.

En principe et en ce qui concerne la condition de ressources à laquelle est soumis le droit au bénéfice de l'aide juridictionnelle, sont pris en compte les revenus de l'ensemble des personnes composant le foyer fiscal du demandeur. L'article 5 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique permet toutefois une appréciation individualisée des ressources, notamment s'il existe entre les membres d'un même foyer fiscal, eu égard à l'objet du litige, une divergence d'intérêt.

Ni le fait pour des époux d'être mariés sous le régime de la séparation de biens ni le fait que seul l'un des conjoints est partie à l'instance ne permettent, par eux-mêmes, de caractériser une divergence d'intérêt entre les membres du foyer fiscal, au sens des dispositions précitées.

Rappr. RBAJ 20NT03989, n° 34 des Cahiers

RETOUR DE CASSATION



Urbanisme commercial - Décision du 19 septembre 2025, nº 470356 – Société X.

Sur l'arrêt de la cour du 18 novembre 2022 n° 21NT01301 (commenté aux Cahiers de jurisprudence de la cour n° 39, page 19)

Le Conseil d'Etat estime que la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que les dispositions du second alinéa de l'article L. 752-21 du code de commerce ne faisaient pas obstacle à ce que la Commission nationale d'aménagement commercial, saisie directement sur leur fondement, par la société pétitionnaire, d'une demande faisant suite à celle qu'elle avait rejetée le 8 juillet 2020, puisse retenir dans sa nouvelle décision des motifs de refus relatifs à la méconnaissance de critères visés à l'article L. 752-6 du même code sur lesquels elle ne s'était pas déjà prononcée dans sa première décision.

Rejet du pourvoi.

FICHE SEMESTRIELLE DE SUIVI DES RECOURS EN CASSATION

(du 1^{er} janvier 2025 au 30 juin 2025)

La contribution des arrêts de la cour à l'élaboration de la jurisprudence administrative

Qu'il ait annulé (CE, 18 février 2025, Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique c. M. M., n° 493127, T.) ou qu'il ait confirmé (CE, 29 janvier 2025, M. L. et autres, n° 484783, T.) les solutions jugées par la cour, le Conseil d'Etat s'est saisi de l'examen de certains arrêts rendus par cette dernière pour étendre ou transposer à de nouveaux domaines des solutions qu'il avait précédemment adopté, voire à esquisser les

éventuelles futures lignes d'une généralisation de certaines solutions à l'ensemble du contentieux. Ces arrêts démontrent, d'une part, la contribution active de la cour à la définition de l'office du juge et à la consolidation de certaines évolutions jurisprudentielles dans des matières en mutation depuis plusieurs années et, d'autre part, confirment que l'élaboration de la jurisprudence administrative résulte, au moins en partie, d'un dialogue parfois en plusieurs temps entre les juges du Palais Royal et les juridictions contrôlées.

Ainsi, dans la seconde décision citée du 29 janvier 2025, rendue en matière de contentieux de l'environnement (éoliennes), le Conseil a repris à son compte l'innovation retenue par la cour et suivie par la suite par d'autres cours administratives d'appel, tendant à transposer au plein contentieux des installations classées les règles dites de « corridors » et « d'entonnoirs » contentieux qu'il avait auparavant dégagé en matière de régularisation des documents d'urbanisme (CE, 16 février 2022, Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales c. Société M. n° 420554, Rec.) et dont il avait jusqu'alors seulement « entamé la transposition » (v. CE, 28 décembre 2022, Association S., n° 447229 rendu sur un arrêt de la CAA de Nantes du 6 octobre. 2020, n° 19NT01714, 19NT02501, 19NT02520) comme le soulignait le rapporteur public. Le Conseil d'Etat a par ailleurs profité de ce pourvoi pour préciser pour la première fois ce que recouvrait la notion de « vices révélés » par la mesure de régularisation et la nécessité d'une interprétation stricte d'une telle notion en l'entendant des seuls vices « réellement révélés » et non simplement aux vices « réévalués » lors de la régularisation.

Dans la première décision citée du 18 février 2025 (au point 4) rendu dans le contentieux fiscal, le Conseil d'Etat a étendu l'exception, issu de la décision du 18 juin 2024 (CE, 18 juin 2024, M. et Mme Z., n° 472623, T.), tirée de la négligence du contribuable de la preuve de notification d'une réponse aux observations du contribuable prévue par l'article L. 57 du livre des procédures fiscales1 à celle d'une mise en demeure adressée sur le fondement de l'article L. 67 du même livre. Surtout, dans ses conclusions, Thomas Pez-Lavergne appelle de ses vœux qu'une telle exception ne soit pas limitée à la seule matière fiscale mais soit au contraire étendue à la notification de tous les actes administratifs.

L'examen des pourvois formés contre certains arrêts rendus par la cour, ce semestre, a également permis au Conseil d'Etat de fixer le cadre d'analyse applicable sur des questions inédites devant lui en complétant ou enrichissant les innovations de la cour. C'est ainsi que par une décision du 5 juin 2025 (CE, 5 juin 2025, Nantes Université, n° 491913, B), le Conseil d'Etat, inspiré par propre jurisprudence (notamment CE, 20 mars 2015, Mme J. c. Institut médico-éducatif de Saint-Georges-sur-Baulche, n° 371664) et celle de Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, GC, 4 juillet 2006, Konstantinos Adeneler, C-212/04), a confirmé et enrichi la solution jugée par la 6ème chambre de la Cour (CAA Nantes, 19 décembre 2023, n° 22NT01568, C+) à propos du régime applicable à la CDIsation de certains agents contractuels recrutés par les universités sur le fondement de l'article L. 954-3 du code de l'éducation.

Focus sur les retours de cassation en matière de visas d'entrée et de long séjour

La compétence territoriale des juridictions administratives nantaises en matière de visas (articles R. 221-7, R. 312-18 et R. 322-1 du code de justice administrative), offre assez logiquement un vivier privilégié d'illustrations de la contribution des arrêts de la cour à l'élaboration de la jurisprudence administrative. C'est encore tout particulièrement vrai ce semestre où l'on trouve une illustration supplémentaire de la « complémentarité ascendante des innovations » jurisprudentielles2 en la matière puisque le Conseil d'Etat saisi, comme au semestre dernier, d'un arrêt de la 5ème chambre de la cour classé en C+, a, de nouveau, eu à définir les contours de la notion de conception française de

^{1 «} L'administration ne peut mettre en recouvrement des impositions résultant de rectifications refusées par le contribuable sans les avoir auparavant confirmées dans une réponse aux observations formulées par celui-ci. Si le contribuable conteste que cette réponse lui a bien été notifiée, il incombe à l'administration fiscale d'établir qu'une telle notification lui a été régulièrement adressée et, lorsque le pli contenant cette notification a été renvoyé par le service postal au service expéditeur, de justifier de la régularité des opérations de présentation à l'adresse du destinataire. La preuve qui lui incombe ainsi peut résulter soit des mentions précises, claires et concordantes figurant sur les documents, le cas échéant électroniques, remis à l'expéditeur conformément à la règlementation postale soit, à défaut, d'une attestation du service postal ou d'autres éléments de preuve établissant que l'intéressé a été avisé de ce que le pli était à sa disposition au bureau de poste et qu'il n'a pas été retourné avant l'expiration du délai de mise en instance. Toutefois, alors même que l'administration fiscale ne serait pas en mesure de justifier du respect du délai de mise en instance du pli comportant la notification de la réponse aux observations du contribuable, celui-ci ne peut se prévaloir de ce que les conditions de notification l'auraient privé de la garantie qu'il tient des dispositions de l'article L. 57 du livre des procédures fiscales s'il n'établit pas, notamment par la production d'une attestation du service postal, avoir tenté, en vain, de retirer le pli en cause dans ce délai ».

² E. DUBUS, *La contribution des juridictions administratives contrôl*ées à l'élaboration de la jurisprudence administrative, Mare et Martin, Paris, 2024, pp. 255 et suiv.

l'ordre public international, notion essentielle depuis l'arrêt du CE du 23 décembre 2011 (Mme B., M. A. n° 328213, Rec.)3. Inspirés par une démarche prudente et nourrie d'une volonté d'harmoniser les positions des juges administratif et judiciaire (v. A. Franck, « Appréciation de la conception française de l'ordre public international dans le cadre d'une demande de visa formulée par un enfant étranger », conclusions sur CAA Nantes, 24 octobre 2023, Mme S., n° 23NT01255, AJDA 2020, pp. 2410 et suiv. ; N. Labrune, conclusions sur CE, 24 avril 2025, Mme S., n° 490561, Rec.), la cour administrative d'appel de Nantes et le Conseil d'Etat se seront ainsi livrés, en l'espace d'une année, à un véritable travail de co-construction prétorienne du périmètre de cette notion.

En effet, au semestre dernier, le Conseil d'Etat avait infirmé l'innovation partagée de la cour (CAA Nantes, 6 octobre 2023, n° 22NT01145) et du TA de Nantes (TA Nantes, 14 février 2022, n° 2108357, non versé) en jugeant que le « principe de subsidiarité » en matière d'adoption internationale mentionné aux articles 21 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant et au b) de l'article 4 de la convention de la Haye sur l'adoption internationale, ne relevait pas de la conception française de l'ordre public international et ne saurait justifier un refus de visa. (CE, 18 juillet 2024, n° 489650, Rec.). Saisi seulement pour la seconde fois sur cette notion (v. concl. N. Labrune précitées), le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 24 avril 2025, a cette fois confirmé le raisonnement de la cour4 et jugé que « le principe d'égalité des parents dans l'exercice de l'autorité parentale est au nombre des principes relevant de la conception française de l'ordre public international » (CE, 24 avril 2025, Mme S., n° 490561, cons. 5, Rec.).

On notera qu'à ce jour, les juridictions nantaises ont également inclus dans la conception française de l'ordre public international le principe du consentement à l'adoption d'un enfant par son représentant légal (TA Nantes, 18 novembre 2020, n° 1710515, non versé ; CAA Nantes, 14 avril 2023, Mme P., n° 21NT02656) ainsi que le principe selon lequel un mariage ne peut être contracté par un enfant de quinze ans (TA Nantes, 19 juillet 2021, n° 2101889, non versé ; CAA Nantes, 31 janvier 2023, Ministre de l'intérieur et des outre-mer c. M. H. et Mme A., n° 21NT02601) mais que le Conseil n'a pas été (encore) appelé à statuer sur ces deux innovations.



³ «Les jugements rendus par un tribunal étranger relativement à l'état et à la capacité des personnes produisent leurs effets en France indépendamment de toute déclaration d'exequatur, sauf dans la mesure où ils impliquent des actes d'exécution matérielle sur des biens ou de coercition sur des personnes ; qu'il incombe à l'autorité administrative de tenir compte de tels jugements, dans l'exercice de ses prérogatives, tant qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une déclaration d'inopposabilité; [...] qu'il appartient toutefois à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de ne pas fonder sa décision sur des éléments issus d'un jugement étranger qui révélerait l'existence d'une fraude ou d'une situation contraire à la conception française de l'ordre public international ».

⁴ Le ministre de l'Intérieur et des outre-mer <mark>s'étant</mark> seulem<mark>ent prév</mark>alu de la méconnaissance de cette conception française de l'ordre public au stade de l'appel à l'appui d'une demande de substitution des motifs, l'innovation confirmée par le Conseil est cette fois-ci une innovation de la seule CAA de Nantes.

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
Guy Quillévéré	Harold Brasnu	Snoussi Fizir Fabien Richard
	Yann Le Brun	Antoine Charlot-Laurent Nadine Louis
	Alexis Frank	Maître Caroline Bardoul
	Benjamin Chabernaud	(Barreau de Nantes)
	Cécile Ody	Marie Crespy-de Coninck
	Céline Bailleul	(Université de Nantes)
	A	Fabien Tesson
		(Université d'Angers)
		Christine Paillard
		(Université Rennes 1)
		Frédéric Alhama
		(Université de Bretagne
200		occidentale - Brest)
1	Rama Caraca Cara	

M. D... G...

Ordonnance du 8 septembre 2025

Vu la procédure suivante :

Procédure antérieure :

M. D... G... a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle dans le cadre de l'instance introduite devant la cour administrative d'appel de Nantes, sous le n° 22NT02962, par l'organisme de gestion de l'enseignement catholique (OGEC) du collège Saint-Michel de Saint-Aubin-d'Aubigné (35), à l'effet d'obtenir l'annulation du jugement n° 2003058 du 11 juillet 2022 par lequel le tribunal administratif de Rennes a annulé les décisions implicites du maire de cette commune délivrant à l'OGEC un permis de construire et rejetant le recours gracieux formé contre ces décisions.

Par une décision n° 2025/004747 du 9 juillet 2025, le président de la section du bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Nantes, chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour administrative d'appel de Nantes, a rejeté sa demande d'aide juridictionnelle.

Procédure devant le président de la cour :

Par un recours enregistré au greffe de la cour le 1^{er} août 2025, M. G... défère cette décision au président de la cour.

Il soutient que:

- sa demande d'aide juridictionnelle ayant été présentée dans le cadre d'un litige relevant de la juridiction administrative, le bureau d'aide juridictionnelle du tribunal judiciaire de Nantes n'était pas compétent pour se prononcer sur cette demande ;
- la notification de la décision du bureau d'aide juridictionnelle fait état d'une décision rendue le 30 août 2023, alors que la demande a été présentée le 27 juin 2025 ;
- le bureau d'aide juridictionnelle a pris en compte à tort les revenus de son épouse, alors que cette dernière n'est pas partie à la procédure et que le mariage a été conclu sous le régime de la séparation de biens ;
- le bénéfice de l'aide juridictionnelle aurait dû lui être accordé à titre temporaire, ainsi que le permet l'article 50 de la loi du 10 juillet 1991, les ressources attendues de la vente de sa résidence principale devant lui permettre de rembourser, une fois la vente réalisée, les sommes avancées au titre de cette aide ;
- le bureau d'aide juridictionnelle n'a pas tenu compte de la date de clôture d'instruction de son affaire devant la cour, fixée au 21 juillet 2025 ;
- ses prétentions devant le juge, au soutien desquelles il a accompli toutes diligences utiles, sont légitimes et fondées.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu:

- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991;
- le décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 ;
- le décret n° 2020-1535 du 7 décembre 2020 ;

- le code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

- 1. En premier lieu, aux termes de l'article 13 de la loi du 10 juillet 1991 : « I. Il est institué un bureau d'aide juridictionnelle chargé de : / 1° Se prononcer sur les demandes d'admission à l'aide juridictionnelle relatives aux instances portées devant les juridictions du premier et du second degrés (...). / II. - Ce bureau est établi au siège des juridictions dont la liste et le ressort en cette matière sont définis par décret. / S'il y a lieu, le bureau comporte : / -une section chargée d'examiner les demandes portées devant les juridictions de première instance de l'ordre judiciaire ou la cour d'assises (...); / -une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour administrative d'appel (...) ». Aux termes de l'article 13 du décret du 28 décembre 2020 : « Selon son siège, la juridiction dans laquelle il est établi, ainsi que son ressort de compétence, le bureau d'aide juridictionnelle peut comporter les sections suivantes : (...) 4° Une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour administrative d'appel (...) ». Aux termes de l'article 32 de ce même décret : « Le bureau d'aide juridictionnelle territorialement compétent pour statuer sur la demande d'aide juridictionnelle est : (...) / 4° Pour les affaires portées devant une cour administrative d'appel, y compris celles relevant de la compétence de premier ressort de cette cour, le bureau établi au siège du tribunal administratif dans le ressort duquel a son siège la cour administrative d'appel devant laquelle l'affaire est ou doit être portée, ou, à défaut, le bureau établi au siège du tribunal judiciaire dans le ressort duquel a son siège la cour administrative d'appel devant laquelle l'affaire est ou doit être portée (...) ». En vertu de l'annexe 2 du décret du 7 décembre 2020, le bureau d'aide juridictionnelle siégeant auprès du tribunal judicaire de Nantes est compétent pour les affaires portées devant la cour administrative d'appel de Nantes.
- 2. Il résulte des dispositions précitées au point 1 que, contrairement à ce que soutient M. G..., le bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Nantes, qui comporte une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour administrative d'appel et présidée par l'auteur de la décision contestée n° 2025/004747 du 9 juillet 2025, était compétent pour se prononcer sur la demande d'aide juridictionnelle présentée par l'intéressé dans le cadre de l'instance introduite sous le n° 22NT02962 devant la cour administrative d'appel de Nantes.
- 3. En deuxième lieu, la circonstance que la lettre de notification accompagnant la décision contestée du bureau d'aide juridictionnelle comporte une erreur quant à la date de cette décision est sans incidence sur la régularité et le bien-fondé de cette dernière.
- 4. En troisième lieu, en vertu de l'article 4 de la loi du 10 juillet 1991, le bénéfice de l'aide juridictionnelle est subordonné à la condition que les ressources du demandeur, lesquelles s'apprécient en tenant compte « l' Du revenu fiscal de référence ou, à défaut, des ressources imposables dont les modalités de calcul sont définies par décret ; / 2° De la valeur en capital du patrimoine mobilier ou immobilier même non productif de revenus ; / 3° De la composition du foyer fiscal », n'excèdent pas les plafonds annuels d'éligibilité des personnes physiques à l'aide juridictionnelle fixés par décret en Conseil d'Etat. Aux termes de l'article 5 de cette même loi : « L'appréciation des ressources est individualisée dans les cas suivants : / 1° La procédure oppose des personnes au sein d'un même foyer fiscal ou bien il existe entre eux, eu égard à l'objet du litige, une divergence d'intérêt (...) ». En application de l'article 3 du décret du 28 décembre 2020, le demandeur doit justifier, pour une d'admission à l'aide juridictionnelle totale ou partielle, d'un revenu fiscal de référence, attesté par la production de son avis d'imposition le plus récent, inférieur aux plafonds respectifs actualisés de 12 862 euros ou 19 290 euros. Aux termes de l'article 6 du même décret : « Lorsque le foyer fiscal est composé de plus d'une personne, les plafonds de ressources et de patrimoine prévus aux articles 3, 4 et 5 sont majorés d'une somme équivalente : / 1° A 0,18 fois le montant du plafond pris en compte pour le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale pour chacune des deux premières personnes supplémentaires (...). »

- 5. Pour apprécier la situation financière de M. G..., le bureau d'aide juridictionnelle a retenu un revenu d'un montant de 2 928 euros correspondant au montant mensualisé du revenu fiscal de référence pour l'année 2024 figurant sur l'avis de situation déclarative des revenus de son foyer fiscal et estimé, après application d'un correctif familial pour un montant mensualisé de 193 euros, qu'il ne remplissait pas les conditions de ressources fixées par la loi pour pouvoir prétendre au bénéfice d'une aide juridictionnelle partielle.
- 6. D'une part, si l'intéressé fait valoir qu'il est marié sous le régime de la séparation de biens et que son épouse n'est pas partie à l'instance introduite devant la cour, il n'établit pas, par ces seules circonstances et alors en outre que M. G... et son épouse sont propriétaires chacun pour moitié de leur maison d'habitation, contiguë à la parcelle sur laquelle portent le projet de l'OGEC du collège Saint-Michel et le permis de construire litigieux, l'existence au sein de son foyer d'une divergence d'intérêt au sens et pour l'application des dispositions précitées de l'article 5 de la loi du 10 juillet 1991, de nature à justifier une appréciation individualisée des ressources des époux G....
- 7. D'autre part, il ressort des pièces du dossier et notamment de l'avis de situation déclarative de 2025 produit par M. G... que le foyer fiscal de l'intéressé est composé des deux époux G... et d'un enfant majeur, ouvrant ainsi droit à l'application non d'un mais de deux correctifs. Toutefois, l'erreur ainsi commise par le bureau d'aide juridictionnelle est sans incidence sur l'appréciation du droit de M. G... à l'aide juridictionnelle, dès lors que le montant de 35 147 euros du revenu fiscal de référence de son foyer fiscal, tel qu'il ressort de ce même avis de situation déclarative, est, après application au plafond de de 12 862 euros de ces deux correctifs pour un montant total de 4 630 euros, supérieur au plafond ainsi majoré, soit 23 920 euros.
- 8. En troisième lieu, les ressources du foyer fiscal de M. G... excèdent, ainsi qu'il a été dit aux points 5 à 7, les plafonds d'éligibilité au bénéfice de l'aide juridictionnelle. Par suite, l'intéressé ne saurait prétendre à une attribution de cette aide à titre temporaire, dans l'attente de la vente de sa résidence principale et de la possibilité d'en affecter le produit aux remboursements exigibles en cas de retrait de l'aide juridictionnelle, en application des dispositions des articles 50 et suivants de la loi du 10 juillet 1991.
- 9. En dernier lieu, compte tenu notamment du motif de rejet de sa demande d'aide juridictionnelle, M. G... ne peut utilement se prévaloir de ce que le bureau d'aide juridictionnelle n'aurait pas tenu compte de la date de clôture d'instruction de la procédure engagée devant la cour et de ce que ses prétentions présentées devant le juge seraient légitimes et fondées.
- 10. Il résulte de tout ce qui précède que M. G... n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision contestée du bureau d'aide juridictionnelle. Par suite, son recours ne peut qu'être rejeté.

ORDONNE:

Article 1^{er}: Le recours de M. G... est rejeté.

Article 2 : La présente ordonnance, qui n'est susceptible d'aucun recours, sera notifiée à M. D... G....

ISSN 2998-9787