

## Revue de presse juridique du M2 DPF 2024-2025



**Discipline** : Droit administratif

**Période** : Novembre 2024

**Groupe** : n°3

### Décisions du Conseil d'État

[Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 6 novembre 2024, n°471039, Publié au recueil Lebon](#)

**Mots clés** : énergies renouvelables ; environnement ; contentieux climatique

La société Éolise et l'association Énergies renouvelables pour tous ont respectivement adressé par courrier (en date 4 octobre 2022 et du 14 avril 2023) à la Première ministre de l'époque, Élisabeth Borne, une demande tendant à ce qu'elle prenne les mesures nécessaires au respect, par la France, de ses objectifs en matière de développement des énergies renouvelables. En l'absence de réponse de la part de la Première ministre, les requérantes ont sollicité l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de refus née du silence gardé pendant plus de deux mois sur leur demande respective.

Le Conseil d'État a dans un premier temps rappelé que, conformément à sa jurisprudence constante ([Conseil d'Etat, du 29 novembre 1968, 68938, publié au recueil Lebon](#)), la décision de ne pas soumettre un projet de loi au Parlement constitue un acte de gouvernement et demeure donc insusceptible de tout contrôle juridictionnel. Ensuite, le Conseil d'État réaffirme les limites qui s'imposent à son office lorsqu'il est saisi d'un recours en carence structurelle. Si ce dernier peut obliger l'administration à prendre des mesures positives pour assurer une obligation légale lui incombant, il ne lui appartient pas de « *se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire* » ([CE, Ass., 11 oct. 2023, Amnesty International France, n° 454836](#) ; [CE, Ass., 11 oct. 2023, Ligue des droits de l'homme, n° 467771](#)). À cette aune, le Conseil d'État se déclare incompétent pour apprécier la légalité du refus de la Première ministre ainsi que pour l'enjoindre à « *redéfinir cette politique publique* » dans le sens déterminé par la société Éolis pour assurer la compatibilité de la trajectoire du développement des énergies renouvelables sur le territoire national.

Le Conseil d'État a par la suite vérifié si les objectifs fixés par la loi sont contraignants avant d'évaluer un éventuel manquement de l'administration. Il a estimé que les dispositions de

L. 100-4 du code de l'énergie, lesquelles prévoient notamment l'objectif de porter la part des énergies renouvelables à 32% de la consommation finale brute de la France d'ici 2030, revêtent le caractère d'une loi de programmation, au sens de l'article 34 de la Constitution, et sont dès lors dépourvues de valeur normative (ainsi que l'avait jugé le Conseil constitutionnel par la [décision 2015-718 DC du 13 août 2015 Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte](#)). Il en va de même pour les objectifs fixés par les directives du 18 octobre 2023 (« Red III ») et du 11 décembre 2018 (« Red II »). Elles imposent à l'Union européenne (et non directement aux États) un objectif contraignant de 32 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en 2030. Pour la réalisation de cet objectif, les États membres fixent des contributions volontaires, avec une trajectoire indicative permettant d'atteindre leur engagement pour 2030. Ce système repose sur un mécanisme de recommandation en cas de déviation par rapport à la trajectoire collective. Autrement dit, les objectifs intermédiaires que les États membres se fixent sont indicatifs et leur méconnaissance n'emporte, à eux seuls, aucune obligation de correction.

Le Conseil d'État a toutefois fait droit à l'argumentation tirée d'une carence liée à l'édiction du décret qu'appelle l'article L. 515-45 du code de l'environnement. Il appartenait en effet au pouvoir réglementaire de prendre un décret pour préciser les règles d'implantation des éoliennes, comme l'exige la loi. En raison du manquement à l'obligation de réglementer l'implantation des éoliennes dans le délai imparti, le Conseil d'État a annulé le refus de la Première ministre et a fixé un délai de six mois pour l'adoption du texte réglementaire requis.

**Rapprochement** : Dans le présent arrêt, le Conseil d'État a employé la même prudence que dans la jurisprudence [Grande Synthèse](#), dans laquelle il avait ordonné au gouvernement de prendre toutes mesures utiles afin d'atteindre l'objectif de réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030, tout en rejetant les demandes visant à une refonte générale des politiques publiques.

**Pour aller plus loin** : AGUILA (Y.) et LÉONARD (G.), « L'État sommé d'agir maintenant pour atteindre ses objectifs climatiques de 2030 », *JCP G* n° 36, 2021, doctr. 915.

COURNIL (C.) et VARISON (L.) (dir.), « Les procès climatiques. Entre le national et l'international », *Pedone*, 2018, Paris, p. 300.

GKEGKA (M.), « Le contentieux environnemental devant le juge administratif de l'excès de pouvoir », *RDP*, n°3, 30 septembre 2024, p. 5.

ERSTEIN (L.), « L'État a-t-il manqué à ses obligations en matière de développement d'énergies renouvelables ? », *JACT* n°46, 18 novembre 2024, act. 573.

**Conseil d'État, 5ème - 6ème chambres réunies, 7 novembre 2024, n°472707, Publié au recueil Lebon**

**Mots clés : santé publique ; vaccination obligatoire ; responsabilité en matière de santé**

Un patient a été vacciné en 1994 et en 1995 à titre obligatoire contre le virus de l'hépatite B pendant son service militaire. À partir de 1995, ce patient a souffert de divers troubles attribués à une myofasciite à macrophages qu'il a estimé imputable à la présence d'adjuvants aluminiques contenus dans le vaccin qu'il a reçu. Après avoir vu ses demandes

d'indemnisation rejetées en première et en seconde instance, le requérant s'est pourvu en cassation.

Le Conseil d'État a rappelé d'abord ([CE, 9 mars 2007, n°267635, Mme Scwhartz, Lebon](#)) le raisonnement en deux étapes que doit suivre le juge saisi d'un litige relatif à l'indemnisation de conséquences dommageables des vaccinations obligatoires. En premier, il doit rechercher si, au vu du dernier état des connaissances scientifiques, il y a une probabilité qu'un lien de causalité existe entre la vaccination et les troubles dont souffre la personne vaccinée. Si cette probabilité est établie, il doit mettre en œuvre un faisceau d'indices (recherche du délai d'apparition des symptômes et de leurs autres origines possibles) pour renforcer, le cas échéant, la conclusion d'un tel lien.

La conclusion qu'avait tirée la cour administrative d'appel à l'issue de la première étape du raisonnement a été censurée par le Conseil d'État. Bien que la cour administrative d'appel de Nantes, s'appuyant sur l'avis de l'Académie nationale de médecine, ait conclu à l'absence de probabilité d'un lien de causalité entre le vaccin mis en cause et ces deux maladies, le Conseil d'État, plus prudent, a estimé que cette conclusion était hâtive. En effet, la Haute juridiction administrative a souligné que des travaux de recherche scientifique, bien que ne démontrant pas formellement l'existence d'un tel lien, avaient tout de même envisagé cette possibilité. Dès lors, l'incertitude quant à l'origine des pathologies subsistait.

La seconde partie du raisonnement menée par le Conseil d'État a permis de consolider l'existence de ce lien de causalité. Ce dernier a notamment relevé que le délai d'incubation était conforme à celui généralement observé dans les cas de myofasciite à macrophages et qu'aucune autre explication ne pouvait être avancée pour expliquer les symptômes du patient, renforçant ainsi l'hypothèse d'un lien direct avec la vaccination. En conséquence, l'imputabilité des pathologies au vaccin contre l'hépatite B est reconnue, l'appréciation de la Cour administrative d'appel de Nantes est désavouée. Par cet arrêt, le Conseil d'État dissipe toute ambiguïté : il confirme que, même en l'absence de certitudes scientifiques absolues, le doute sur le lien de causalité entre un vaccin et des pathologies doit profiter au patient.

**Pour aller plus loin** : DIEU (F.), « La responsabilité de l'État du fait des vaccinations obligatoires : la jurisprudence sur la vaccination contre le virus de l'hépatite B », *RDP*, 1er juillet 2008, n°4, p. 1193.

**LOHÉAC-DERBOULLE (P.)**, « Lien de causalité en matière de vaccination obligatoire », *AJDA*, 2023. p. 1460.

**Conseil d'État, 5ème - 6ème chambres réunies, 18 nov. 2024, n° 494128**

**Mots clés : élection municipale ; non-candidat élu maire délégué ; liberté de vote**

A l'occasion de la clôture des élections municipales, un candidat qui avait été élu maire délégué d'une commune a contesté le jugement du tribunal administratif (TA) de Nantes qui, après avoir été saisi par déféré préfectoral, a annulé la délibération municipale le reconnaissant élu. En effet, le juge électoral a décidé d'élire un conseiller municipal non-candidat tant qu'il avait remporté la majorité des suffrages lors du troisième tour de scrutin. Le Conseil d'État a été saisi en appel par le demandeur. Il devait répondre à la question de savoir si l'élection d'un conseiller municipal en qualité de maire délégué - régie par les dispositions de l'article L. 2122-

7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) - alors qu'il n'a pas fait acte de candidature, méconnaissait les principes du suffrage légal et le principe de sincérité du scrutin (article 3 de la Constitution et article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen), ainsi que le principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution.

Le Conseil d'État a refusé de transmettre la question prioritaire de constitutionnalité posée par le demandeur aux motifs que les dispositions législatives applicables aux maires délégués ne méconnaissent pas les droits et libertés constitutionnels garantis en matière électorale ainsi que le principe de libre administration.

Premièrement, le Conseil d'État a réaffirmé qu'aucun texte ni principe n'impose à un conseiller municipal de faire acte de candidature pour être élu maire délégué. Ainsi, l'élection doit se dérouler sans manœuvre de nature à avoir altéré la sincérité du scrutin (CE, 25 mars 1936, Élect. Orville, n° 51234, Inédit) et les bulletins le désignant ne doivent pas être entachés d'une cause d'invalidité en vertu de l'article L. 66 du code électoral ([CE, 20 février 2013, Élections du maire de la commune de Bagnols-les-Bains \(Lozère\), n° 364053, Inédit](#)).

Secondement, le Conseil d'État reconnaît que le législateur, dans son pouvoir d'appréciation a « *entendu donner la plus large latitude au vote des conseillers municipaux afin de faciliter la désignation des exécutifs communaux* ». Ainsi, le conseil municipal pouvait désigner immédiatement un nouveau maire délégué si l' élu démissionnait. Cette large latitude permet d'éviter une absence ou insuffisance de candidature aux élections municipales *in fine* à une dissolution de la commune par fusion avec une commune voisine qui menacerait une crise de la représentativité démocratique communale (article L. 2113-2 du CGCT).

**Rapprochement** : Si depuis la loi du 17 mai 2013 dite « loi Valls », les suffrages en faveur d'un non-candidat en qualité d' élu municipal sont comptés comme nuls, il est possible, toutefois, d'être élu maire sans avoir été candidat à cet effet : [CE, 9 juillet 2021, n° 449223](#).

**Pour aller plus loin** : PASTOR (J-M.), « Devenir maire à son insu », *Dalloz Actualité*, 26 novembre 2024, n°40/2024.

[Le Monde du droit](#), « Peut-on être élu maire à son insu ? », 2 décembre 2024.

**Conseil d'État, 1ère - 4ème chambres réunies, 28 novembre 2024, n°497323, Publié au recueil Lebon**

**Mots clés : santé publique ; procréation *post-mortem* ; droit à la vie privée**

Le Conseil d'État a été saisi d'un recours concernant la question de la légalité de la poursuite d'une procédure d'assistance médicale à la procréation *post-mortem*. Dans le cas d'espèce, confrontée au décès de son conjoint, une veuve a demandé à l'Agence de la biomédecine que ses embryons soient déplacés en Espagne afin d'y poursuivre son parcours d'assistance médicale à la procréation (PMA) qu'elle avait déjà engagé avant le décès de son mari, ce qui lui a été refusé par l'établissement de santé. Après avoir échoué à obtenir en référé l'autorisation de poursuivre une PMA *post-mortem* en France ou à l'étranger, la requérante s'est pourvue devant le Conseil d'État dénonçant une incohérence en matière de PMA posée par la loi de bioéthique de 2021, opposant le cas des femmes célibataires à celui des veuves,

discrimination contraire, selon elle, aux articles 8 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CESDH).

Le Conseil d'État a rappelé dans un premier temps que le législateur, lors de l'adoption de la loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique, a entendu subordonner l'accès à la PMA aux couples à l'existence d'un projet parental en cours (code de la santé publique, 2°, article L. 2141-2). Ainsi, le décès d'un membre du couple entraîne l'arrêt de ce projet, justifiant l'interdiction de l'implantation d'embryons. À l'aune de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'Homme ([CEDH, 14 octobre 2023, Baret et Caballero c/ France, n°22296/20 et 37138/20](#)), qui n'avait émis aucune réserve sur l'interdiction absolue de procréation *post-mortem* sur le territoire français, le Conseil d'État a jugé que cette différence de traitement entre une veuve et une femme non mariée dans l'accès à la PMA n'est pas incompatible avec les stipulations de l'article 8 de la CESDH. En effet, cette ingérence poursuit un but légitime puisque, en interdisant la PMA *post-mortem*, le législateur a voulu protéger le caractère spécifique du projet parental d'un couple, fondé sur un accord mutuel et un lien de couple. Ce projet ne saurait perdurer après le décès d'un des partenaires, contrairement au projet parental individuel d'une femme non mariée à l'issue duquel l'enfant n'aura qu'une filiation maternelle. Cette ingérence n'est pas non plus disproportionnée car le Parlement a ménagé un juste équilibre entre la légitimité des buts poursuivis (tels que la protection des droits et libertés d'autrui et la protection de la morale) et l'intérêt personnel de ceux souhaitant poursuivre leur projet parental.

Dès lors, le Conseil d'État a considéré que le législateur est resté dans les limites de sa marge d'appréciation en édictant cette interdiction, sans avoir porté une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée des femmes veuves. De manière cohérente, le Conseil d'État a estimé en outre que l'interdiction de sortie du territoire des embryons, dans le but d'y réaliser des pratiques interdites en France, s'inscrit dans la même logique que celle retenue pour l'interdiction de la PMA *post-mortem*.

Enfin, le Conseil d'État a conclu que la loi, telle qu'elle est appliquée à ce cas précis, ne portait pas une atteinte excessive au droit à la vie privée de la requérante. En effet, cette dernière, de nationalité française, ne justifiait pas d'un lien suffisant avec l'Espagne pour justifier le transfert des embryons. De plus, il a souligné que sa demande était principalement motivée par le désir de poursuivre un projet parental *post-mortem*, lequel n'est pas autorisé par la loi française.

**Rapprochement** : Le Conseil d'État avait reconnu, pour des faits similaires, l'autorisation d'exporter les gamètes de l'époux décédé vers l'Espagne ([CE, Ass., 31 mai 2016, n° 396848, Gonzalez Gomez](#)). Cependant, cette jurisprudence, si critiquée, n'a jamais été reprise par la suite ([CE, 17 mai 2023, n° 473666](#)). La loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique maintient l'interdiction de réaliser une insémination artificielle en cas de décès du conjoint ayant procédé, avant son décès, à la conservation de ses gamètes en vue d'une procréation artificielle par sa conjointe à la suite de son décès.

**Pour aller plus loin** : BEDJA (L.) « PMA *post-mortem* : le Conseil d'État valide l'interdiction opposée à la veuve de poursuivre le projet parental », *Le Quotidien*, déc. 2024

MESNIL (M.) « La CEDH sonne le glas de l'interdiction de la procréation *post-mortem* », *Dalloz actualité*, 29 septembre 2023

## Arrêts et jugements des juridictions du fond

[Tribunal administratif de Toulouse, 20 novembre 2024, n° 2406364, n° 2406581 et n° 2406584](#)

**Mots clés : principe de légalité ; autorisation spéciale d'absence ; congé menstruel**

Par trois ordonnances du 20 novembre 2024 émises par le tribunal administratif de Toulouse, le juge des référés avait à statuer sur la légalité d'une délibération municipale fixant un congé menstruel sous forme d'autorisation spéciale d'absence (ASA). En l'occurrence, ce dispositif permettait à des agentes de la collectivité souffrant de règles douloureuses, d'endométriose, d'adénomyose ou de dysménorrhées, de bénéficier d'un aménagement de leurs modalités et temps de travail.

Le moyen tiré par la collectivité défenderesse selon lequel les collectivités territoriales s'administrent librement dans le cadre des lois et règlements, en vertu de l'article 72 de la Constitution, doit être écarté lorsque les collectivités mettent en place des ASA dites "discrétionnaires" autres que celles liées à l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique. La délibération municipale est donc suspendue lorsqu'il apparaît que celle-ci est entourée d'un doute sérieux quant à sa légalité, les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire ne leur permettant pas de créer de nouvelles catégories de droits pour leurs agents.

Les trois jugements ont apporté des éclairages précis sur les limites juridiques entourant l'instauration d'un congé menstruel dans la fonction publique territoriale. Bien qu'un consensus sur la volonté d'instaurer un congé menstruel avait pu éclore au sein de l'Assemblée nationale (rejet de la [proposition de loi du 9 février 2024 permettant aux femmes souffrant de douleurs menstruelles de bénéficier d'un arrêt de travail cadre](#)), les jugements précités rappellent la nécessité d'un cadre normatif pour instaurer un tel congé menstruel. De ce fait, tout dispositif relatif à la gestion des congés des fonctionnaires doit être précisé par des textes de loi ou des règlements applicables à l'ensemble de la fonction publique en raison du principe de légalité.

**Pour aller plus loin : SCORDIA (B.),** « Faute de loi, les collectivités ne peuvent pas mettre en place de congé menstruel pour leurs agentes », [Acteurspublics](#), 9 décembre 2024.

**ZIGNANI (G.),** « Pas de congé menstruel pour les agentes territoriales, faute de loi », [La Gazette des communes](#), 27 novembre 2024.

[CAA Versailles, 22 nov. 2024, n° 24VE01495, C +](#)

**Mots clés : congé de longue durée de droit ; caractérisation d'une maladie mentale**

Une agente publique territoriale, placée dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions en raison d'une dégénérescence fronto-temporale, en l'espèce, la maladie d'Alzheimer - rendant



nécessaire un traitement et des soins prolongés - s'est vu refuser sa demande de congé de longue durée (CLD) par décision du maire le 20 mai 2022 suivant l'avis défavorable émis par un conseil médical.

Après avoir été déboutée de sa demande en annulation de la décision de refus du maire de lui faire bénéficier d'un CLD, l'agente a interjeté appel de la décision de première instance. Il était question de savoir, pour la cour administrative d'appel (CAA) de Versailles, si la maladie d'Alzheimer est une maladie mentale au titre desquelles le congé de longue durée (CLD) est de droit pour les fonctionnaires.

La CAA a conclu que la dégénérescence fronto-temporale dont souffre la requérante est une maladie neurodégénérative et non une maladie mentale au sens des dispositions de l'article L. 822-12 du code général de la fonction publique. La maladie mentale se caractérise uniquement par des troubles psychiques. En conséquence, elle n'ouvre pas droit au congé de longue durée.

L'arrêt rendu par la CAA de Versailles semble marquer un coup d'arrêt dans la ligne jurisprudentielle du Conseil d'État qui avait admis qu'un syndrome anxiodépressif présente les caractères d'une maladie mentale au sens des dispositions instituant le CLD ([CE, 26 mai 2014, n° 370123](#)).

**Rapprochement** : Une maladie qui se traduit par la démence du sujet en conséquence des lésions cérébrales dont il est atteint et non uniquement par des troubles psychiques, constitue une maladie neurodégénérative et non une maladie mentale : TA Amiens, 3 avril 2015, n° 1302385, C+.

**Pour aller plus loin** : FRIEDRICH (C.), « La maladie d'Alzheimer ne donnerait pas lieu à l'octroi d'un congé de longue durée », [La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales](#), n° 48, 2 décembre 2024, act. 607.

### Décisions des juridictions judiciaires

[Cour de cassation, civile, Chambre civile 3, 28 novembre 2024, n° 21-21.303, Publié au bulletin](#)

**Mots clés** : servitude d'utilité publique ; droit de propriété ; procédure d'autorisation préalable

Par cet arrêt, la Cour de cassation a rappelé les conditions d'établissement d'une servitude d'utilité publique, renforçant, ainsi, le principe selon lequel le droit de propriété est un droit fondamental qui doit être protégé.

En effet, la Cour de cassation a censuré l'interprétation erronée selon laquelle une servitude légale accordait un droit absolu à l'exploitant d'un réseau de distribution de gaz d'installer une canalisation de gaz sans autorisation spécifique du propriétaire.

La Cour de cassation estime que l'établissement d'une servitude d'utilité publique pour une canalisation de distribution de gaz sur une propriété privée, même lorsqu'elle est fondée sur une autorisation légale, est subordonné au respect des formalités prévues par le code de

l'énergie. Ce dernier impose notamment l'obtention préalable d'une déclaration d'utilité publique délivrée par une autorité administrative, la publication d'un arrêté préfectoral définissant les modalités d'établissement de la servitude et la notification de cet arrêté à tous les propriétaires des fonds concernés, ainsi qu'aux occupants pourvus d'un titre régulier afin de garantir leurs droits et leur permettre de contester le projet si besoin.

La Haute juridiction a par ailleurs rappelé la nécessité de distinguer les servitudes conventionnelles, nées d'un accord de volonté, des servitudes légales. Ces dernières sont imposées par la loi et permettent à certaines entreprises d'utiliser des terrains privés pour répondre à un intérêt général sans l'accord explicite du propriétaire. Toutefois, si ces dernières permettent aux entreprises d'utiliser des terrains privés pour leurs réseaux, elles ne dispensent pas de l'obligation d'obtenir une déclaration préalable d'utilité publique délivrée par l'autorité administrative compétente et d'un arrêté préfectoral notifié à chaque propriétaire et occupant pourvu d'un titre régulier.

**Rapprochement :** À propos de l'absence de publication de l'arrêté préfectoral déclarant les travaux d'utilité publique : [Conseil d'État, 23 avril 1982, n°25857](#).

À propos de l'acceptation tacite pour la constitution d'une servitude de passage pour une canalisation de distribution de gaz sur une propriété privée : [Civ. 3e, 19 déc. 2012, n° 11-21.616](#).

**Pour aller plus loin :** AUFFRAY (S.), « Servitude légale de distribution de gaz : précisions sur les obligations du concessionnaire », *Dalloz actualité*, 20 décembre 2024.

[Cour de cassation, civile, Chambre commerciale, 14 novembre 2024, n° 23-15.781, Publié au bulletin](#)

**Mots clés :** contrat de la commande publique ; référé précontractuel ; demande d'annulation du contrat

Une société, candidate évincée à un marché public, a introduit un recours précontractuel en raison d'irrégularités compromettant la procédure de passation. Toutefois, la société évincée demandait l'annulation de ce contrat en ce que le pouvoir adjudicateur avait méconnu les règles de la commande publique en signant le contrat pendant la période de suspension du recours. Cette signature ne pouvait être effectuée qu'après la notification de la décision juridictionnelle.

En censurant la décision de la cour d'appel, la Cour de cassation rappelle les règles de la commande publique prévue par l'ordonnance n°2009-515 du 7 mai 2009. Cette dernière donne la possibilité pour un candidat évincé, qui a introduit un recours précontractuel, de modifier ses demandes pendant la procédure et de demander l'annulation d'un contrat dès lors qu'il a été conclu en violation des règles de la commande publique alors même qu'il a été signé pendant la période de suspension du recours précontractuel. Ainsi, la Cour de cassation précise que le recours précontractuel peut évoluer en un recours contractuel, permettant ainsi au candidat évincé de contester la validité du marché.



**Rapprochement** : À propos de l'introduction d'un recours contractuel après l'introduction d'un recours précontractuel : [Cour de cassation, civile, Chambre commerciale, 7 septembre 2022, n° 20-21.222, Publié au Bulletin.](#)

À propos de la recevabilité d'un recours lorsque le concurrent évincé a présenté un recours précontractuel alors qu'il était dans l'ignorance du rejet de son offre et de la signature du marché : [CE, 10 nov. 2010, n° 340944, France Agrimer.](#)

**Pour aller plus loin** : DREIFUSS (M.), « Une nouvelle brèche ouverte dans la voie étroite du référé contractuel », *AJDA*, 2012, p.270.

HOURSON (S.), « Repenser les référés en matière contractuelle », *RFDA*, 2021, p.692.

[Cour de cassation, civile, Chambre sociale, 27 novembre 2024, n° 22-18.976, Publié au bulletin](#)

**Mots clés** : contrat de travail ; compétence juridictionnelle ; contrat de droit privé ; agent non titulaire de l'Etat

La Cour de cassation, par cet arrêt, clarifie la nature juridique des contrats de travail des agents contractuels de l'État en Polynésie française, indiquant notamment le régime juridique applicable à ces contrats ainsi que la juridiction compétente pour en connaître.

En l'espèce, une enseignante contractuelle en Polynésie française invoque l'article 8 de la loi organique du 5 juillet 2019 n°2019-707 pour affirmer que son contrat est de droit privé et relève, par conséquent, de la compétence du juge judiciaire. Toutefois, la Cour de cassation écarte cet argument et soutient qu'à compter du 16 juillet 2019, « *les nouveaux contrats relatifs aux agents contractuels conclus par l'État en Polynésie française pour exercer des fonctions éducatives sont de droit public et soumis à la compétence de la juridiction administrative* » conformément à la loi organique dans sa nouvelle rédaction qui a étendu l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives aux agents publics de l'État à la Polynésie française. L'intéressée, ayant signé les contrats postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi organique, devait dès lors être considérée comme un agent de l'État soumis au droit public.

Ainsi, les contrats de travail, conclus après le 16 juillet 2019, des agents non titulaires de l'État en Polynésie française sont soumis au droit public et relèvent par conséquent du juge administratif lorsqu'ils travaillent pour le compte d'un service public administratif.

**Rapprochement** : À propos du juge compétent pour connaître d'un litige relatif au non-renouvellement du contrat d'un agent public en Nouvelle-Calédonie : [Tribunal des Conflits, 17 juin 2013, C3898.](#)

À propos du juge compétent pour statuer sur l'action d'un agent public employé par l'État en Nouvelle-Calédonie demandant la requalification de son contrat en contrat à durée indéterminée : [Tribunal des Conflits, 12 avril 2010, C3747.](#)

À propos de la compétence du juge administratif pour connaître des contentieux concernant les agents publics travaillant pour le compte d'un service public administratif : [Tribunal des conflits, du 25 mars 1996, Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône c. Conseil des prud'hommes de Lyon.](#)

**Pour aller plus loin : CALLEY (G.) et FROGER (C.), « Le droit des fonctions publiques des outre-mer », *AJFP*, 2024, p.71**

**MATUTANO (E.), « L'assemblage de quelques pièces du puzzle de l'emploi public dans l'océan Pacifique : vérité en deçà et au-delà de la barrière de feu », *AJFP*, 2016, p.64**

**SORIN (J.), « Le licenciement économique d'un agent de droit privé d'un établissement public administratif », *RFDA*, 2015, p. 409**

### Décisions du Conseil constitutionnel

En novembre, le Conseil constitutionnel a rendu huit décisions, dont cinq questions prioritaires de constitutionnalité. Seulement deux intéressent particulièrement notre champ d'étude.

**[Conseil constitutionnel, décision n° 2024-1112 QPC du 22 novembre 2024, Consorts F. \[Délai de déchéance du droit de rétrocession en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique\] \[Conformité - réserve\]](#)**

**Mots clés : expropriation pour cause d'utilité publique ; droit de rétrocession ; délai ; déchéance du droit de rétrocession**

Le Conseil constitutionnel a été saisi, par la Cour de cassation, pour examiner la conformité à la Constitution de l'article L. 421-3 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il consacre qu'« *à peine de déchéance, le contrat de rachat doit être signé et le prix payé dans le mois suivant sa fixation, soit amiablement, soit par décision de justice* ». Cet article porte sur le droit de rétrocession, qui permet à l'exproprié (ou à ses ayants droit) de demander la restitution de son bien si, dans un délai de cinq ans à compter de l'ordonnance d'expropriation, l'immeuble n'a pas été affecté à la destination prévue par la déclaration d'utilité publique ([Civ. 3e, 27 sept. 2006, Sté HLM Ozanam, Bull. civ. III, no 190, p. 158](#)), ou si cette affectation a cessé ([CE, Avis, Sect. Fin., 16 avr. 1957, no 271311](#)) (article L. 421-1 du Code de l'expropriation). Si ce droit est exercé, l'expropriétaire ou ses ayants droit peuvent récupérer le bien mais un nouveau prix doit être négocié (Civ. 3e, 11 mars 1987, *Dame Delenne c/ Cne de Bollène*, *AJPI*, 1988, p. 28).

Le requérant contestait le délai imparti pour la signature du contrat et le paiement du prix, soutenant qu'il pouvait nuire à l'exercice du droit de rétrocession, en particulier si le retard était imputable à l'expropriant. Bien que le Conseil constitutionnel ait reconnu que ce délai était court, il a précisé qu'il visait à « *encadrer l'exercice du droit de rétrocession afin de prévenir l'inaction de son titulaire* » (§ 7). Autrement dit, ce délai a pour objectif d'inciter le bénéficiaire du droit de rétrocession à prendre une décision dans un délai raisonnable. Le Conseil a également précisé que ce délai de courte durée ne constitue pas un obstacle à l'exercice du droit, tant que l'intéressé a exercé son droit de rétrocession dès la fixation du prix, qu'elle soit amiable ou judiciaire (§ 8).

Cependant, le Conseil a émis une réserve d'interprétation, soulignant que le non-respect de ce délai ne doit pas entraîner la déchéance du droit de rétrocession si ce retard ne peut être

imputé à l'exproprié ou à ses ayants droit. En effet, selon le Conseil, « *ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, être interprétées comme permettant que la déchéance du droit de rétrocession soit opposée à l'ancien propriétaire ou à ses ayants droit lorsque le non-respect du délai qu'elles prévoient ne leur est pas imputable* » (§ 9). En d'autres termes, si le retard dans le respect du délai résulte de circonstances indépendantes de la volonté de l'exproprié, la déchéance du droit de rétrocession ne peut lui être opposée.

Cette décision est significative car elle illustre l'équilibre entre les objectifs d'utilité publique, la protection des droits individuels (dont le droit de propriété) et la nécessité d'assurer une certaine sécurité juridique.

**Pour aller plus loin : TIFINE (P.), « Le droit de l'expropriation à l'épreuve de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité », *Lexbase Public*, n°345, 25 septembre 2014.**

**[Conseil constitutionnel, décision n° 2024-1111 QPC du 15 novembre 2024, Syndicat d'aménagement de la vallée de l'Indre \[Information de la personne entendue par le juge des libertés et de la détention dans le cadre du « référé pénal environnemental » du droit qu'elle a de se taire\] \[Conformité - réserve\]](#)**

**Mots clés : référé pénal environnemental ; droit de se taire**

Le Conseil constitutionnel a été saisi, par la Cour de cassation, pour examiner la conformité à la Constitution de [l'article L. 216-13 du code de l'environnement](#), dont la rédaction résulte de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et Résilience ». La question prioritaire de constitutionnalité posée par le Syndicat d'aménagement de la vallée de l'Indre concerne plus spécifiquement la conformité de l'alinéa 3 de cette disposition relative au référé pénal environnemental, lequel prévoit que « *la décision est prise après audition de la personne intéressée, ou sa convocation à comparaître dans les quarante-huit heures, ainsi que de l'autorité administrative, la victime, ou l'association agréée de protection de l'environnement si elles en ont fait la demande.* ».

En l'espèce, ce dispositif permet au procureur de la République, après l'ouverture d'une enquête préliminaire, de saisir en urgence le juge des libertés et de la détention (JLD), afin que des mesures conservatoires soient ordonnées, aux personnes physiques et morales concernées, pour faire cesser une pollution ou en limiter les effets. Ces mesures peuvent prendre la forme d'une suspension ou d'une interdiction des opérations menées en infraction à la loi pénale<sup>1</sup>.

Selon le requérant, ces dispositions méconnaîtraient les exigences de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (§ 2). En effet, la personne intéressée n'est pas informée de son droit de garder le silence lors de son audition par le JLD, et ce, alors même que cette audition porte sur des faits pour lesquels elle pourrait être tenue pénalement responsable, et que ses déclarations pourraient être utilisées. Toutefois, le Conseil

---

<sup>1</sup> DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, EAU Référé pénal : le prononcé de mesures conservatoires n'est pas subordonné à la caractérisation d'une faute pénale, [Fiche de jurisprudence](#), Réf. 5113-FJ-2020.

constitutionnel rappelle, en se fondant sur la jurisprudence constante de la Cour de cassation<sup>2</sup>, la finalité de ce dispositif : « les mesures que ce juge peut ordonner ont pour seul objet de mettre un terme ou de limiter, à titre conservatoire, les effets d'une pollution dans un but de préservation de l'environnement et de sécurité sanitaire. » Il précise également que « le prononcé de telles mesures n'est pas subordonné à la caractérisation d'une faute de la personne concernée de nature à engager sa responsabilité pénale. » (§ 8).

Par conséquent, le Conseil constitutionnel valide la conformité des dispositions de l'article L. 216-13 du code de l'environnement, sous la réserve que « ces dispositions ne doivent pas permettre au JLD d'entendre la personne concernée sans qu'elle soit informée de son droit de se taire lorsqu'il apparaît qu'elle est déjà suspectée ou poursuivie pénalement pour les faits sur lesquels elle est entendue, dès lors que ses déclarations sont susceptibles d'être portées à la connaissance de la juridiction de jugement. ».

**Rapprochement** : Dans une requête du 9 novembre 2023, le procureur de la République de Lyon a saisi le JLD pour faire ordonner une limitation plus stricte des rejets aqueux de PFAS (autrement appelés « polluants éternels ») par l'usine Arkéma de Pierre-Bénite (Rhône). Le 16 novembre 2023, ce dernier a déclaré la requête de référé pénal environnemental recevable, ici dans le cas d'une non-conformité à la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), mais a choisi de la rejeter, en considérant « qu'au jour de la requête du procureur de la République, le non-respect des prescriptions imposées au titre des articles L. 181-12 du code de l'environnement n'était pas ou plus caractérisé » ([Tribunal judiciaire de Lyon, 16 novembre 2023, n°22152000076](#)).

**Illustrations** : Le reportage « Lyon : Alerte aux polluants éternels ! » diffusé dans le magazine *Envoyé spécial* de France 2, le 12 mai 2022 ([extrait en ligne](#)).

**SCHUHMACHER (C.)**, « Le tout premier référé pénal environnemental a été traité au tribunal judiciaire de Dijon », *France Bleu Bourgogne*, 2 août 2023.

**Pour aller plus loin** : **DUFOURQ (P.)**, **LARIVIERE (S.)**, « Éclairage constitutionnel du droit de se taire dans le cadre du référé pénal environnemental », *Dalloz Actualité*, 4 décembre 2024.

**GALTIER (F.)**, « Les armes procédurales du juge judiciaire en matière de droit de l'environnement », *Titre VII [en ligne]*, n° 13, *L'environnement*, novembre 2024.

**ROUMIER (W.)**, « Information de la personne entendue par le juge des libertés et de la détention dans le cadre du « référé pénal environnemental » du droit qu'elle a de se taire », *Droit pénal* n° 12, Décembre 2024, alerte 91.

### Décision du Tribunal des Conflits

[Tribunal des conflits, 4 novembre 2024, Mme Dominique P. épouse B. c/ Caisse d'allocations familiales des Pyrénées-Orientales, n°4322](#)

<sup>2</sup> Il convient ici de se référer spécifiquement à la lecture de l'arrêt [Cass., Crim., 28 janvier 2020, n°19-80.091](#).

## **Mots-clés : compétence ; aide au logement ; demande d'annulation d'un constat de non-décence d'un logement**

Le Tribunal des conflits a été appelé à se prononcer sur le juge compétent (administratif ou civil) pour statuer sur la demande d'annulation d'un constat de non-décence dressé en application de l'article L. 843-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Lorsqu'un logement ne satisfaisait pas aux caractéristiques de décence<sup>3</sup>, c'est-à-dire en présence de risques manifestes pouvant porter atteinte à la santé ou la sécurité des occupants, un constat de non-décence peut être établi à la demande du locataire, après vérification, par la Caisse d'allocations familiales (CAF), la Mutualité sociale agricole (MSA), ou un organisme habilité pour le faire. Le propriétaire du logement est informé que le versement de l'Allocation de logement est suspendu et conservé pendant un délai de 18 mois. Si les travaux de mise en conformité sont réalisés dans ce délai, le montant sera reversé au bailleur. Dans le cas contraire, ce montant est définitivement perdu pour le bailleur, qui ne peut pas engager de recours contre son locataire<sup>4</sup>.

Selon le Tribunal des conflits, il incombe bien au juge administratif de se prononcer sur une telle demande. En effet, selon les textes applicables, *« les contestations relatives aux aides personnelles au logement relèvent de la compétence du juge administratif. Il en va de même, à supposer que la demande d'annulation du constat de non-décence soit recevable »*, et ce, *« sans préjudice de la compétence du juge judiciaire pour apprécier la valeur probante de ce constat dans les litiges relevant de sa compétence »*.

Pour autant, rappelons que la Cour de cassation avait déjà pu, presque un an auparavant, souligner *« que, lorsque la caisse d'allocations familiales fait application de la procédure de conservation des allocations de logement pour non-décence de celui-ci, laquelle relève, en cas de recours, de la compétence du juge administratif en application de l'article L. 825-1 du code de la construction et de l'habitation. »* ([Civ. 3e., 14 décembre 2023, n°22-23.267](#)).

Bien que cette décision et le recours en question puissent sembler mineurs, il est important de souligner la problématique de l'habitat indigne à l'échelle nationale. De nombreux plans de lutte ont, plus ou moins, récemment été instaurés. Par exemple, depuis 2020, la municipalité de Marseille a fait de [la lutte contre l'habitat indigne](#), et plus généralement de son « éradication », l'une de ses priorités, en mobilisant divers leviers, notamment financiers. De même, [la Préfecture de la Seine-Saint-Denis](#) a lancé cet été un plan de communication sur l'habitat insalubre.

Suite au passage du cyclone Chido, il est également pertinent de faire le lien avec les conditions de vie dans les habitats insalubres de Mayotte. Le Premier ministre, François Bayrou, s'est engagé à ce que les bidonvilles existants ne soient pas reconstruits et à ce qu'aucun nouveau bidonville ne soit construit à l'avenir ([« Plan Mayotte Debout »](#))<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Pour rappel, selon les deux premiers alinéas de l'article 6 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989, un logement doit être pourvu des éléments de confort habituels (notamment, d'un coin cuisine avec évier, un lavabo, de l'eau chaude et froide, un moyen de chauffage), répondre à des critères de surface minimale et de performance énergétique et exempt de toute infestation d'espèces nuisibles et parasites (cafards, rats, punaises de lit). Un décret en Conseil d'État du 30 janvier 2002 en précise les caractéristiques.

<sup>4</sup> Préfecture de la Somme, [« 02 - Qu'est-ce qu'un logement non décent ? »](#)

<sup>5</sup> ANÉ (C.), « Faut-il « empêcher la reconstruction des bidonvilles » à Mayotte ? La promesse de François Bayrou fait débat », [Le Monde](#), 3 janvier 2025

**Pour aller plus loin** : « Quel juge pour apprécier un constat de non-décence d'un logement ? », *AJDA*, 18 novembre 2024, n°39/2024, p. 2094.

Agence nationale de l'habitat (Anah), [\*Les Cahiers de l'Anah - Hors série n°5 - Spécial lutte contre l'habitat indigne\*](#), 23 octobre 2024.

### Décisions des juridictions européennes

**CJUE, 5e chambre, 7 novembre 2024, affaire C-683/22 Adusbef (Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari) contre Presidenza del Consiglio dei Ministri e.a.**

**Mots clés** : question préjudicielle ; modification d'une concession en cours ; accord de règlement amiable

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a été saisie de plusieurs questions préjudicielles posées par le tribunal administratif régional pour le Latium à propos d'un accord de règlement amiable conclu entre *Autostrade per l'Italia SpA* (ci-après « ASPI ») et le ministère italien des Infrastructures et de la Mobilité durables le 14 octobre 2021. Cet accord mettait fin à la procédure engagée par le ministère, trois ans plus tôt, pour manquement grave aux obligations d'entretien et de conservation du réseau routier à la suite de l'effondrement du pont Morandi à Gênes le 14 août 2018 ayant causé la mort de 43 personnes.

La première question préjudicielle était de savoir si l'interprétation de la directive 2014/23 s'opposait à ce que le pouvoir adjudicateur puisse procéder à la modification de la concession en cours, « *concernant la personne du concessionnaire et l'objet de cette concession, sans organiser de nouvelle procédure d'attribution de concession et sans avoir exposé les motifs pour lesquels il a considéré qu'il n'était pas tenu d'organiser une telle procédure* ». En l'espèce, à la suite de l'effondrement du pont Morandi, la concession autoroutière attribuée à l'ASPI a été modifiée le 14 octobre 2021 par l'accord de règlement amiable sans qu'une nouvelle procédure d'attribution de concession n'ait été organisée. La Cour considère que l'interprétation de l'article 43 de la directive 2014/23 ne fait pas obstacle à ce qu'une réglementation nationale puisse prévoir pour le pouvoir adjudicateur de procéder à la modification d'une concession en cours, concernant la personne du concessionnaire et l'objet de la concession, sans organiser une nouvelle procédure d'attribution de concession. Toutefois, la modification ne doit pas relever du champ de l'article 43, paragraphe 5, de ladite directive – qui prévoit l'obligation d'organiser une nouvelle procédure d'attribution – et le pouvoir adjudicateur doit avoir exposé les motifs pour lesquels il a considéré qu'il n'était pas tenu d'organiser une telle procédure.

Concernant la seconde question préjudicielle, le tribunal administratif régional demande si l'interprétation de la directive 2014/23 s'oppose à ce qu'une « *réglementation nationale en vertu de laquelle le pouvoir adjudicateur [puisse] procéder à la modification d'une concession en cours sans avoir évalué la fiabilité du concessionnaire dans des circonstances où ce dernier a commis ou est suspecté d'avoir commis un manquement contractuel grave* ». La Cour répond qu'aucune disposition de l'article 43 de la directive ne prévoit l'obligation pour le pouvoir adjudicateur de vérifier la fiabilité du concessionnaire. Elle considère qu'il appartient à chaque



État membre de déterminer les règles permettant au pouvoir adjudicateur de réagir lorsque le concessionnaire a commis ou est suspecté d'avoir commis un manquement contractuel grave, remettant en cause sa fiabilité, en cours d'exécution.

**Pour aller plus loin** : DE SIGOYER (V.), « Quelques réflexions sur les modalités de modification des concessions en cours d'exécution », *Droit Administratif* n° 1, 2019, prat. 1.  
HOEPFFNER (H.), « Prorogation et modification substantielle d'une concession d'autoroute », *Contrats et Marchés publics* n° 12, Décembre 2019, comm. 380.

**CJUE, 10e chambre, 21 novembre 2024, affaire C-336/23, Hrvatska pošta d.d. contre Povjerenik za informiranje**

**Mots clés : question préjudicielle ; droit d'accès à des documents détenus par des organismes publics ; réutilisation d'informations**

La Cour de justice de l'Union européenne a été saisie d'une question préjudicielle par une cour administrative d'appel de Croatie à propos de l'interprétation de l'article 1er, paragraphe 2, et de l'article 2 de la directive (UE) 2019/1024 du 20 juin 2019 relative aux données ouvertes et à la réutilisation des informations du secteur public. La question était de savoir si la demande d'accès à des documents détenus par des organismes du secteur public relevait du champ d'application de la directive 2019/1024.

La Cour rappelle que la directive établit un ensemble de règles minimales destinées à favoriser la réutilisation des documents détenus par des organismes du secteur public des États membres et par certaines entreprises publiques ainsi que la réutilisation des données de la recherche. Toutefois, la Cour précise que la directive 2019/1024 régit la réutilisation des documents détenus par des organismes du secteur public des États membres sans pour autant consacrer une obligation en matière d'accès aux documents. En effet, la directive précitée ne consacre pas de droit d'accès aux documents du secteur public mais présuppose l'existence d'un tel droit au sein des États membres de l'Union ou dans le droit de l'Union, de sorte que les conditions d'accès à ces documents ne relèvent pas de son champ d'application.

**Rapprochement** : à propos du droit d'accéder aux documents des institutions de l'Union européenne : [CJUE, gde ch., 29 juin 2010, affaire C-28/08 Commission c/ The Bavarian Lager Co. Ltd.](#)

**Pour aller plus loin** : PETEL (A.), « Refonte de la directive sur la réutilisation des informations du secteur public : un nouveau pas vers l'open data », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 27, 8 juillet 2024, 2202.

PETEL (A.), « Réutilisation des données du secteur public : entrée en application du règlement d'exécution sur les ensembles de données de forte valeur », *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 23, 10 juin 2024, 751.

**CEDH, 3e section, 26 novembre 2024, n° 2669/19, FERRERO QUINTANA c. Espagne**

**Mots clés : limite d'âge à un concours de recrutement d'agents publics ; discrimination ; marge nationale d'appréciation**

La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « Cour EDH ») a été saisie d'une affaire où le requérant s'est vu opposer son âge pour lui refuser le recrutement à l'issue d'un concours public visant à pouvoir plusieurs postes d'agents au sein de la police autonome du Pays basque (l'*Ertzaintza*). Le concours était limité aux personnes âgées de moins de 35 ans au moment des faits. Le requérant allègue qu'il avait réussi les épreuves physiques et médicales, et ainsi a justifié ses aptitudes physiques.

Tout d'abord, la Cour EDH estime que la marge d'appréciation des parties contractantes pour définir les règles d'accès à l'emploi dans le secteur public comprend l'accès à l'emploi dans les corps de police. En outre, elle rappelle que toutes les différences de traitements fondées sur l'âge ne peuvent pas être considérées comme des formes odieuses de discrimination (v. [CEDH, Timichev c. Russie, n°55762/00 et 55974/00, 13 décembre 2005](#)) ni avoir la même importance relative pour l'intérêt individuel en jeu. En l'espèce, la Cour remarque que le requérant ne faisait pas partie d'un groupe vulnérable et qu'il participait à un concours pour devenir agent public et non pour exercer un droit fondamental consacré explicitement par la Convention européenne des droits de l'homme. Ainsi, les autorités nationales jouissaient d'une large marge d'appréciation.

Par ailleurs, la Cour EDH admet que le refus opposé au requérant d'accéder au poste d'agent de premier grade dans l'*Ertzaintza*, fondé sur le fait qu'il dépassait un certain âge, poursuivait un but légitime au regard de l'article 1 du Protocole n°12 (consacrant l'interdiction générale de la discrimination). En effet, la décision n'avait pas pour but de l'exclure mais de garantir l'exercice des fonctions de ce corps de police.

Enfin, la Cour reconnaît que la différence de traitement fondée sur l'âge du requérant pouvait être considérée, d'une part, comme étant appropriée à l'objectif consistant à assurer le caractère opérationnel et le bon fonctionnement du service de police concerné et, d'autre part, comme n'allant pas au-delà de ce qui était nécessaire à la réalisation de cet objectif. La Cour émet, néanmoins, une réserve. La règle fixant une limite d'âge pour l'accès à la fonction publique pourra faire l'objet d'une évaluation régulière par les autorités nationales compétentes afin de vérifier qu'elle demeure nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi.

Par conséquent, la Cour estime que la limitation à l'accès aux postes d'agents de premier grade de l'*Ertzaintza* par l'instauration d'un âge maximal de 35 ans était nécessaire pour assurer et maintenir la capacité fonctionnelle de ladite police autonome. Les autorités nationales ont justifié la nécessité de la mesure par des raisons pertinentes et suffisantes. Il n'y a donc pas de violation de l'article 1 du Protocole n°12 de la Convention.

**Rapprochement** : à propos de la légalité d'un décret fixant la limite d'âge à 35 ans au concours interne de l'École nationale d'administration. La limite répondait à l'objectif poursuivi par le législateur de permettre de déroulement ultérieur de la carrière des intéressés : [CE, 5ème et 4ème SSR, 1<sup>er</sup> mars 2006, n°268130, Publié au recueil Lebon](#).

**Pour aller plus loin** : DRIGUEZ (L.), « Âge limite d'accès au concours de commissaire de police », *Europe* n° 1, Janvier 2023, comm. 30.

DRIGUEZ (L.), « Discrimination en raison de l'âge », *Europe* n° 6, Juin 2023, comm. 222.

SUDRE (F.), « L'âge, motif second de discrimination », *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 46, 15 novembre 2021, act. 1209.

## Lois

### [LOI n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale \(1\)](#)

**Mots clés : meublés de tourisme ; location de courte durée ; régulation ; marché du logement**

Cette loi introduit une nouvelle réglementation qui encadre plus strictement les meublés de tourisme de type « AirBnb ». Plus précisément, la loi vise à renforcer les règles de fonctionnement des meublés destinés à la location touristique, ainsi qu'à répondre aux enjeux relatifs à la croissance économique du tourisme, tout en préservant le caractère résidentiel de certaines zones touristiques. Ladite loi comprend des dispositions importantes concernant la déclaration et l'enregistrement par les propriétaires des meublés sur un téléservice national. Ces informations seront également accessibles aux maires dont les compétences sont étendues.

En outre, la loi inclut des dispositions sur la performance énergétique et restreint également le cadre concernant la durée de location. Elle traite la copropriété dans les immeubles comprenant des locations de meublés touristiques afin de gérer les nuisances générées pour les copropriétaires.

Par ailleurs, les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) et qui sont soit classées en zones tendues<sup>6</sup> ou soit possèdent un taux de résidence secondaire supérieur à 20% auront la possibilité de créer une nouvelle servitude d'urbanisme applicable aux zones U et AU des règlements. Dans des secteurs délimités, le règlement du PLU pourra imposer que les constructions nouvelles de logements soient exclusivement affectées à l'usage de résidence principale.

Enfin, s'agissant de la fiscalité, la loi introduit un régime fiscal pour les entreprises dont l'activité principale est la location de meublés touristiques. Elle modifie les règles du régime micro-BIC, prévu à l'article 50-0 du Code général des impôts, applicables aux loueurs de meublés touristiques. Il est important de souligner que les modifications sur l'imposition vont s'appliquer aux revenus locatifs perçus à compter du 1er janvier 2025.

**Pour aller plus loin : FONTIN (A.), « Loi Le Meur » : interdiction des locations de tourisme dans les règlements de copropriété, [Dalloz Actualité](#), 3 décembre 2024.**

**FONTIN (A.), « Loi Le Meur » : la déclaration préalable avec enregistrement va être généralisée, [Dalloz Actualité](#), 5 décembre 2024.**

## Actualités

<sup>6</sup> Il s'agit des communes figurant en annexe du décret n° 2013-392 du 10 mai 2013.

## Les boomers, le retour : prévenir les rides de la fonction publique

**Mots clés : vieillissement de la FPE ; retraite massive ; allongement des carrières**

Les effets négatifs liés aux réformes des retraites successives, engagées entre 2003 et 2023, ne se seront pas fait attendre. En effet, la Cour des comptes a constaté un allongement de la vie professionnelle sur la pyramide des âges de la fonction publique de l'État (FPE).

Selon les [observations publiées par la Cour, le 26 novembre 2024](#), les plus de 50 ans et de 60 ans dominent l'âge moyen des agents publics. Le poids des premiers avoisine 33% des effectifs de la FPE en 2022, tandis que les seconds représentaient 9% des agents publics de l'État en 2021, et pourraient atteindre 14% d'ici 2040. Le vieillissement progressif de la FPE se distingue chez certaines catégories d'agents tels les cadres supérieurs, les membres de la fonction enseignante et les agents administratifs de catégorie A et B.

A l'origine de ce constat, trois facteurs en sont la cause : un allongement de la durée de cotisation, un âge d'entrée dans la fonction publique repoussé, et enfin les fluctuations des politiques de recrutement.

Toutefois, le caractère inéluctable du vieillissement de la FPE n'est pas propre à la France. [L'Organisation de coopération et de développement économiques \(OCDE\) a établi en 2020](#) que l'Italie, l'Espagne et la Grèce, avaient des concentrations particulièrement élevées d'agents publics âgés de 55 ans ou plus, l'Italie se positionnant première en comptant 48% d'agents de 55 ans ou plus parmi les rangs de son administration. Ce constat est le miroitement du vieillissement de la population européenne. Selon [Eurostat](#), l'âge médian a progressé en Europe pour s'établir à 44,5 ans début 2023 contre 39 ans vingt ans plus tôt.

Face à 70 000 départs à la retraite escomptés dans les cinq prochaines années, les Sages de la rue Cambon insistent sur « *l'urgence d'une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences* ». En ce sens, la Cour des comptes préconise la mise en place d'un dispositif de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), l'anticipation des fins de carrière des fonctionnaires ou encore privilégier des ruptures conventionnelles pour les fonctionnaires de l'État dans les cas d'absences de perspectives d'évolution de « troisième temps de carrière ».

**Pour aller plus loin** : KRASSOVSKY (J.), « Un vieillissement des agents de l'État inéluctable et peu anticipé », [La Gazette des communes](#), 28 novembre 2024.

MAUPIN (E.), « Travailler plus longtemps dans une fonction publique vieillissante », [Dalloz Actualité](#), 2 décembre 2024.

## Il était une fois l'agrément d'Anticor : le Premier ministre et la légalité administrative

**Mots clés : agrément d'association ; droits reconnus aux parties civiles ; légalité interne**

Il a fallu attendre une injonction du juge des référés ([TA Paris, ord., 4 septembre 2024, Association Anticor, n° 2422904/9](#)) au gouvernement d'édicter une décision motivée afin que l'association Anticor (Association de lutte contre la corruption et le rétablissement de l'éthique en politique) obtienne de nouveau un agrément dans le but d'exercer ses droits à la partie civile pour la poursuite d'infractions liées à un manquement au devoir de probité. Ainsi, le 5

septembre 2024 marque moins la date à laquelle l'agrément lui fut accordé par le Premier ministre démissionnaire, Gabriel Attal, que le dénouement d'une véritable épopée juridique.

En effet, Anticor avait déjà auparavant sollicité le Premier ministre de l'époque, Jean Castex, aux fins de proroger son agrément, et alors que de sérieux doutes entouraient son indépendance. Par un arrêté ministériel du 2 avril 2021, Anticor s'était vu renouveler son agrément pour une durée de trois ans, en manifestant son intention de recourir à un commissaire aux comptes pour accroître la transparence de son fonctionnement financier. Seulement, il n'en fallut pas moins pour qu'un membre et l'ancien vérificateur des comptes de l'association attaquent en excès de pouvoir ledit arrêté.

Après quelques péripéties juridictionnelles ([TA Paris, 23 juin 2023, n°No 2111821 6-1](#) ; [CAA Paris, 16 novembre 2023, n°23PA03811](#)), la légalité administrative prima et l'arrêté du 2 avril 2021 fut annulé. Le Premier ministre ne pouvait se fonder sur la circonstance que l'association se serait engagée à se mettre en conformité pour l'avenir alors que la légalité d'un acte administratif est, en principe, appréciée à la date à laquelle celui-ci a été adopté<sup>7</sup>.

En conséquence, l'annulation de l'arrêté ministériel a emporté l'annulation de l'agrément et, par voie de conséquence, les constitutions de partie civile engagées par Anticor ont disparu rétroactivement pour toute décision de justice postérieure au 23 juin 2023. Par ailleurs, le tribunal administratif avait déclaré ces constitutions irrecevables en jugeant que les effets de l'annulation de l'arrêté ministériel n'entraînaient pas de conséquences manifestement excessives qui auraient justifié de limiter, pour le passé, les effets de cette annulation ([CE, 11 mai 2004, Association AC ! et autres, n°255886](#)).

Loin d'être en reste, l'association avait saisi le Conseil d'État qui, par une [décision du 6 novembre 2024](#), laissa le soin au juge pénal « *de se prononcer sur les conséquences, pour les instances en cours, de l'annulation de l'arrêté du 2 avril 2021.* »

Il reste à savoir si le juge pénal sauvera les constitutions de partie civile antérieures au 5 septembre pour peu que la décision de justice soit postérieure à ce nouvel agrément.

**Pour aller plus loin** : DELPECH (X.), « Lutte contre la corruption : illégalité de l'agrément antérieur d'Anticor », *Juris Lefebvre Dalloz*, 5 décembre 2024.

LE GUEN (P.), « Anticor : le renouvellement de son agrément pour se constituer partie civile était illégal », *Lexbase*, 26 novembre 2024.

PASTOR (J.-M.), « L'agrément d'Anticor entre 2021 et 2024 était bien illégal. Conseil d'État, 6 novembre 2024 », *AJDA*, 11 novembre 2024.

**Pardonnez-moi mon père parce que j'ai voulu payer : l'entrée de Notre-Dame de Paris restera gratuite pour tous**

**Mots clés** : affectation culturelle ; valorisation du domaine public ; principe de l'autorisation obligatoire du desservant

---

<sup>7</sup> CE, Section, 19 novembre 2021, Association des avocats ELENA France et autres, n° 437141 et 437142 ; CE, S., 22 juillet 1949, Société des Automobiles Berliet, n° 85735 et 6680

S'il était difficile de ne pas s'indigner devant « *les dégradations, les mutilations sans nombre que simultanément le temps et les hommes ont fait subir* »<sup>8</sup> à Notre-Dame, ce n'était sans compter la volonté de rendre son accès payant. Et pour cause, la proposition de tarification différenciée - émise par la ministre de la Culture, Rachida Dati - entre visiteurs et pèlerins à l'entrée de la cathédrale ne sera finalement pas mise en œuvre.

Ce projet de tarification avait pour objectif de dégager 75 millions d'euros par an, si 5 euros étaient réclamés, afin de « *financer la restauration de l'ensemble du patrimoine religieux en région* ». Peu s'en est fallu pour susciter le désaccord du diocèse de Paris, ministre du culte affectataire, qui lui opposait le sacro-saint principe de « gratuité du droit d'entrée dans les églises et les cathédrales ».

Finalement, la clôture des [États généraux du patrimoine religieux](#), le 18 novembre 2024, a eu raison du principe de gratuité. En effet, en vertu de l'article 13 de la loi de 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, les édifices servant à l'exercice public du culte sont laissés gratuitement à la disposition du ministre du culte affectataire, appelé desservant, dès lors qu'ils sont construits avant 1905 et qu'ils sont la propriété des communes ou de l'État.

Cependant, cette proposition de valorisation du domaine public cultuel n'était pas totalement l'œuvre d'une interprétation *contra legem* du droit des propriétés publiques. En effet, l'article L. 2124-31 du code général de la propriété des personnes publiques aménage le principe de gratuité en permettant l'institution d'une redevance domaniale pour « *la visite d'édifices affectés au culte, notamment de celles où sont exposés des objets mobiliers classés ou inscrits* ». Cette exception est subordonnée à une dissociation fonctionnelle des différentes parties de l'édifice.

S'il s'agit d'une visite d'une partie de l'édifice qui est affectée directement au culte (par exemple la nef), l'accord du desservant est obligatoire et il doit être compatible avec l'affectation cultuelle de l'édifice ([CE, 25 août 2005, n° 284307, Commune de Massat](#)). En revanche, l'accord du desservant n'est pas obligatoire pour la visite des parties ayant un accès indépendant dépourvu de toute communication avec les parties internes de l'église telles que les terrasses sur le toit d'un édifice cultuel, jugées comme fonctionnellement dissociables ([CE, 20 juin 2012, n° 340648, Commune des Saintes-Maries-de-la-Mer](#)). Cet aménagement jurisprudentiel n'est pas sans rappeler la théorie de l'accessoire, théorie selon laquelle un bien appartient au domaine public dès lors qu'il est physiquement indissociable et qu'il représente une utilité directe pour une dépendance du domaine public ([CE, 26 janvier 2018, Société Var Auto, n° 409618](#)).

Ainsi, dans la mesure où la plupart des utilisations des édifices cultuels sont les visites de l'intérieur de l'édifice, « *le principe de l'affectation cultuelle a longtemps, si ce n'est empêché, du moins rendu plus délicate*<sup>9</sup> » la valorisation du domaine public cultuel. Alors qu'au moins 1 600 édifices religieux ont été fermés en 2023, en raison de leur vétusté, les édifices religieux restent les monuments patrimoniaux les plus visités en comptant pas moins de 44% de visiteurs français en 2019, chiffre qui ne cesse de croître depuis 2012 (37%).

---

<sup>8</sup> Victor Hugo, *Notre-Dame de Paris*, Chapitre 2.

<sup>9</sup> Sénat, Rapport d'information, « Patrimoine religieux en péril : la messe n'est pas dite », 2022.



**Pour aller plus loin : BENELBAZ (C.),** « Est-il possible de rendre payante l'entrée de Notre-Dame de Paris pour les touristes ? », [Les surligneurs](#), dernière modification le 9 décembre 2024.

**DIEU (F.),** « Les prérogatives de l'affectataire culturel : étendue et limites », *Revue du droit des religions*, 2016, pp. 139-156.

**GIRARD (H.),** « Un tableau de bord détaillé du patrimoine religieux », [La Gazette des communes](#), 22 novembre 2024.

### **Djidi Ayokwe : Le tambour parle, la France restitue**

**Mots-clés : Biens culturels ; Imprescriptibilité ; Restitution ; Conduite des relations internationales et coopération culturelle**

Dans [un communiqué](#) du 18 novembre dernier, les ministres de la Culture français et ivoirien se sont félicités « du lancement du processus de restitution du tambour "Djidi Ayokwé", dit "tambour parleur" », actuellement conservé au musée du Quai Branly - Jacques Chirac (Paris). Ce tambour avait été confisqué par l'administration coloniale française en 1916. Long de 3,50 mètres et pesant 430 kilogrammes, il s'agissait d'un outil de communication servant à prévenir des dangers, mobiliser pour la guerre ou convoquer les villages à des cérémonies, et ce jusqu'à 20 kilomètres à la ronde de l'actuelle capitale, Abidjan. Hautement symbolique, la Côte d'Ivoire réclame sa restitution depuis 2019.

En l'espèce, il devait s'agir de la première restitution basée sur une loi-cadre permettant de sortir ces biens culturels des collections publiques sans passer par une loi spécifique (comme cela a pu être le cas pour des biens restitués à la République du Bénin ou à la République du Sénégal). En effet, ces biens étant soumis au principe d'inaliénabilité, ladite loi-cadre aurait permis de les restituer par décret. Or, le projet de loi relatif à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet d'appropriations illicites entre 1815 et 1972, préparé par l'ancienne ministre de la Culture, Rima Abdul Malak, n'a pas encore été examiné par le Parlement<sup>10</sup>. Selon un avis du 29 février dernier, le Conseil d'État relève que les motifs de restitution évoqués par ce projet de loi, à savoir « la conduite des relations internationales et la coopération culturelle », ne sauraient justifier une dérogation aux dispositions du code général de la propriété des personnes publiques<sup>11</sup>.

Par conséquent, pour préparer la restitution, qui se fera dans « les prochains mois », une « convention de dépôt » a été signée entre les parties. En ce sens, une proposition de loi visant spécifiquement le « Djidi Ayokwe » [a été déposée](#) au Sénat le 14 novembre dernier.

Plus largement, rappelons que ces restitutions s'inscrivent dans une véritable coopération patrimoniale entre la France et l'Afrique, et font suite à l'engagement pris par le président de la République, Emmanuel Macron, dans [son discours](#) du 28 novembre 2017 à Ouagadougou (Burkina Faso) : « Je ne peux pas accepter qu'une large part du patrimoine culturel de plusieurs pays africains soit en France. Il y a des explications historiques à cela ».

---

<sup>10</sup> Sur le modèle des lois n° 2022-218 du 21 février 2022 et n° 2023-650 du 22 juillet 2023 relatives aux biens des victimes de persécutions antisémites.

<sup>11</sup> Cet avis n'a pas été publié. Toutefois, se reporter à la lecture de cet article : AZIMI (R.), « Le Conseil d'État relève un frein aux restitutions d'œuvres d'art acquises par la France dans des conditions abusives », *Le Monde*, 26 mars 2024.

*mais il n'y a pas de justification valable, durable et inconditionnelle [...]. Je veux que d'ici cinq ans les conditions soient réunies pour des restitutions temporaires ou définitives du patrimoine africain en Afrique ».*

**Pour aller plus loin** : E. ADEBIYI (B.), FALL NIANG (F.) et GODONOU (A.), « Restitution du patrimoine sur le continent africain : “Le report de la loi promise est pour nous un choc” », *Le Monde*, 30 avril 2024.

Rapport sur « la restitution du patrimoine culturel africain : Vers une nouvelle éthique relationnelle » (ou « rapport Sarr-Savoy »), remis au Président de la République, Emmanuel Macron, le 23 novembre 2018.

### Doctrine & Ouvrage

**BELRHALI (H.)** (dir.), « La réparation du préjudice des Harkis : aspects juridiques et historiques », *RFDA* n°5, nov. 2024, p. 817

**CHAMARD-HEIM (C.)**, « Biens culturels spoliés : encore des efforts ! », *JCP A* n° 45, 12 nov. 2024, 2300

**FERNANDES (C.)**, « Établissements publics expérimentaux : autonomie statutaire vs. liberté académique », *AJDA*, 25 nov. 2024, n°40/2024

**GOIN (A.)** et **CADIN (L.)**, « La réflexion est-elle toujours désintéressée ? », *AJDA*, 25 nov. 2024, n°40/2024

**LASSALE (A.)**, « Du *Big Brother* à *Big Data* : l'avenir de la police administrative à l'ère de la vidéosurveillance intelligente », *RFDA* n°5, nov. 2024, p. 955

**MAUPIN (E.)**, « Pays de renvoi d'un étranger et risques de traitements inhumains et dégradants », *AJDA*, 11 nov. 2024, n°38/2024

**MAUPIN (E.)**, « Nouveau cas de responsabilité sans faute de l'État », *AJDA*, 11 nov. 2024, n°38/2024

**MERCADAL (B.)**, *L'ordre public*, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, nov. 2024

**MEURANT (C.)**, « Les think tanks ne sont (en principe) pas des lobbyistes », *Jus Politicum*, 17 novembre 2024

**MURGUE-VAROCLIER (P.-M.)**, « Le classement d'une voie communale n'est pas un acte translatif de propriété », *JCP A* n° 45, 12 nov. 2024, 2303

**PSILAKIS (C.)**, « Instruction en famille après la réforme issue de la loi du 24 août 2021 », *AJDA*, 11 nov. 2024, n°38/2024

**RICORDEL (Q.)**, « La médiation et le délai raisonnable de jugement », *JCP A* n° 47, 25 nov. 2024, 2320

**ROUTIER (R.)**, « Haro sur l'extension d'une construction existante en zone littérale », *AJDA*, 11 nov. 2024, n°38/2024

**ROUX (Ch.)**, « Accession domaniale gratuite : conventionnalité (bien) établie avec le droit de l'Union européenne », *JCP A* n° 45, 12 nov. 2024, 2299

**SÉDAT (F.)**, « Le juge administratif et le prix de la laïcité », *Droit Administratif* n° 11, nov. 2024, étude 12

**TESTARD (Ch.)**, « Le coût et l'intérêt de la communication, nouveaux critères de restriction de l'accès aux documents administratifs », *JCP A* n° 47, 25 nov. 2024, 2317

**YOUTA (F.)**, « Le rôle du Conseil d'État dans l'écriture des constitutions », *RFDA* n°5, nov. 2024, p. 985