



L'EDITO DE LA NEWSLETTER

Associations et avatars de la neutralité

Tiphaine ROMBAUTS-CHABROL, *Maître de conférences à l'université de Perpignan, chercheur associé au CREAM*

La jurisprudence relative aux aides, subventions et libéralités aux associations a évolué cette année. Le Conseil d'État a considéré que la réécriture de l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 par la loi ESS de 2014 emportait dérogation – par sa spécialité – à la règle générale de l'article 910 du code civil qui implique que les libéralités ne peuvent être acceptées qu'à condition de pouvoir être utilisées conformément à l'objet associatif (CE, 17 juin 2024, *Fraternité française*, 471531). De même, il a jugé que les dispositions de l'article L2144-3 CGCT autorisant l'utilisation des locaux communaux par les associations devaient être lues comme dérogeant à la règle générale de l'article L2125-1 CG3P selon laquelle toute utilisation privative du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance (CE, 18 mars 2024, *Ville de Nice*, 471061 ; CAA Marseille, 15 oct. 2024, 24MA00665). A propos des subventions humanitaires, il a confirmé que le fondement spécial de l'article L1115-1 CGCT permettait d'éloigner la condition générale d'intérêt public local (CE, sect., 13 mai 2024, *Ville de Montpellier*, n° 474652 ; *Ville de Paris*, 472155). Ainsi, la jurisprudence se veut à la fois relativiste et casuistique face aux différents avatars de l'exigence de neutralité – politique, religieuse, internationale – et paraît revêtir une forme de libéralisme face à des requérants, voire à des juridictions du fond, aux discours plus péremptoirs. Pourtant, le sentiment naît que se construisent çà et là des droits spéciaux dans les espaces de rencontre de l'action publique et des associations dont l'intuition souffle que le résultat est parfois moins au service de la liberté d'association qu'au soutien de possibilités de contrôle renforcées de l'administration : l'application de ces jurisprudences méritera une attention soutenue.

L'ACTUALITE DU MOIS

Forfait post-stationnement et géolocalisation, le Conseil d'État monte au créneau

CE, 18 novembre 2024, Mme H..., n°472912

Au grand damne des automobilistes, le stationnement payant est devenu pratique courante au sein des centres-villes français. Donnant autrefois lieu à une contravention (sanction pénale), l'absence ou l'insuffisance de paiement du stationnement est désormais considérée comme l'absence d'acquiescement d'une redevance d'occupation du domaine public (v. par ex. CE, 30 sept. 2020, *Sté Sixt asset and finance*, n° 438253) donnant lieu, le cas échéant, au paiement d'un forfait post stationnement (FPS). Afin d'opérer ce contrôle du stationnement payant, les communes (ou le gestionnaire privé délégataire) recourent de plus en plus à des techniques de géolocalisation par satellite dont la fiabilité laisse parfois à désirer (v. not. [Rapport du Défenseur des droits, « Les défaillances du forfait de post-stationnement : rétablir les droits des usagers », 2020](#)).

Dans l'arrêt rendu le 18 novembre dernier, le Conseil d'État donne la marche à suivre en cas de contestation des avis de paiement de forfait de post-stationnement, notamment en ce qui concerne le lieu précis de stationnement du véhicule concerné.

Il commence par rappeler que la localisation précise du véhicule fait partie des mentions obligatoires figurant sur l'avis de paiement (cf. art. R. 2333-120-4 du CGCT) et qu'en cas de recours à des systèmes de géolocalisation, il appartient à l'agent chargé du contrôle de s'assurer de l'exactitude des données relevées. Il poursuit en indiquant

que si les mentions figurant dans l'avis de paiement font en principe foi jusqu'à preuve du contraire (v. art. L. 2333-87 II du CGCT), il appartient tout de même, en cas de litige, aux autorités chargées de se prononcer sur le RAPO formé à l'encontre de l'avis de paiement, ou le cas échéant, à la commission du contentieux du stationnement payant, de s'assurer de l'existence de photographies horodatées ou d'une argumentation suffisamment étayée de nature à confirmer les mentions portées sur l'avis de paiement. À cet égard, il incombe à l'administration, seule partie à détenir ces éléments de preuve, de les verser au débat (v. CE, Sect., 20 juin 2003, *Sté Établissements Lebreton*, n°232832). Enfin, les juges du Palais-Royal indiquent qu'en l'absence de production d'élément permettant d'établir avec certitude la localisation du véhicule, il y a lieu de faire droit au recours formé à l'encontre de l'avis de paiement. –
Cathy-Anne RHEHY.

Au sommaire de ce numéro

- | | |
|--|----------|
| • Droit de l'urbanisme | p. 2 |
| • Droit des collectivités territoriales | p. 2 & 4 |
| • Droit de l'audiovisuel | p. 3 |
| • Contentieux administratif | p. 3 |
| • Communication des documents administratifs | p. 3 |
| • Droit public de l'économie | p. 4 |
| • Droits et libertés fondamentaux | p. 5 |

Droit de l'urbanisme

Premier arrivé, premier servi

CE, 18 novembre 2024, Société Alliaide Habitat, n°489066

Expression même de l'urbanisme de projet, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) expriment des objectifs à atteindre et s'imposent dans un rapport de compatibilité aux autorisations d'occupation du sol (article L.152-1 du code de l'urbanisme, CE, 8 juill. 2019, *M.C...*, n°418292). A ce propos, le Conseil d'État avait déjà eu l'occasion de préciser que la nature même de cet outil d'encadrement implique seulement, pour le juge, de rechercher si le projet autorisé ne contrarie pas la réalisation des objectifs poursuivis par l'OAP, au regard des caractéristiques concrètes du projet et des termes de cette dernière (CE, 30 déc. 2021, *Cne de Lavérune*, n°446763). Dans cette affaire, le Conseil d'État avait ainsi jugé que le projet de construction d'une résidence intergénérationnelle n'était pas incompatible avec l'OAP qui prévoit la réalisation d'un EHPAD, quand bien même ces deux équipements ne relevaient pas de la même destination.

Qu'en est-il, toutefois, lorsque le secteur couvert par une OAP peut être aménagé grâce à plusieurs opérations d'aménagement d'ensemble ? Autrement dit, lorsque l'objectif fixé par l'OAP peut être réalisé par étapes successives. C'est la question qui se posait au Conseil d'État.

En l'espèce, le TA de Lyon avait jugé que le permis de construire, se limitant à un ensemble immobilier de dix-sept logements, était incompatible avec une OAP sectorielle prévoyant qu'une part importante des surfaces de plancher en rez-de-chaussée devait permettre l'accueil d'activité de services. Pour le Conseil d'État, le TA aurait dû apprécier la compatibilité du projet avec l'OAP « *en procédant à une analyse globale des effets du projet sur l'objectif ou les différents objectifs* » de cette dernière, « *à l'échelle de la zone à laquelle ils se rapportent* ».

Loin de diminuer la portée des OAP, la présente solution a plutôt pour effet de reporter l'effort de compatibilité sur les aménageurs successifs, compte tenu du degré de réalisation des objectifs de ces orientations par les opérations précédemment entreprises sur le secteur. – **Clémence BALLAY-PETIZON.**

Droit des collectivités territoriales

Pas de crémation en terrain commun sans prévenir les ayants droit du défunt

Cons. const., 31 octobre 2024, M. Michel B, n°2024-1110 QPC

« *Le respect dû à la dignité de la personne humaine ne cesse pas après la mort* ». En abrogeant de manière différée, les dispositions de L. 2223-4 du code général des collectivités territoriales relatives à la crémation des restes des défunts inhumés en terrain commun en cas de reprise de la sépulture par une commune, le Conseil constitutionnel poursuit son mouvement déjà entamé de revalorisation du principe de dignité de la personne humaine à l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme (v. récemment : CEDH, 18 juill. 2024, *Hanovs c/ Lettonie*, n°40861/22). En l'absence d'une obligation d'information des ayants droit du défunt permettant de garantir que la volonté de ce dernier soit effectivement prise en compte avant qu'il ne soit procédé à la crémation de ses restes, le Conseil prononce l'inconstitutionnalité dudit article pour méconnaissance du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine. Cette décision est inédite à deux égards.

Premièrement, c'est la première fois que les Sages fondent leur censure sur le seul principe de dignité de la personne humaine en faisant une économie des moyens au détriment de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. En effet, dans une écrasante majorité des cas, quand le Conseil constitutionnel utilise la technique de l'économie des moyens pour écarter l'un des textes invoqués par les requérants, c'est le texte de 1789 qui en ressort vainqueur : cela s'est produit à trente-cinq reprises tandis que le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 n'a été retenu comme fondement de la censure qu'à six occasions.

Deuxièmement, le Conseil constitutionnel s'adonne à une manœuvre rarissime en écartant sa formule classique selon laquelle il ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Alors même que le législateur prétendait mettre en œuvre le principe de dignité de la personne humaine, le Conseil constitutionnel censure la disposition législative sur le fondement dudit principe. Cette prise de position significative pourrait-elle présager une évolution dans la manière dont le Conseil constitutionnel envisage son office ?

Quant au juge administratif, si la présente décision témoigne d'une certaine audace en tant que juge du filtre, il demeure encore trop réservé en tant que juge du fond pour s'insérer pleinement aux côtés de son voisin de la rue de Montpensier dans ce mouvement de revalorisation du principe de la dignité de la personne humaine. Les récents exemples à propos du quartier « La Nègresse » à Biarritz (F. MELLERAY, « *Relativité des exigences de la dignité de la personne humaine* », *AJDA* 2024, p. 269) ou encore de l'organisation d'une soirée privée dénommée 'Étrangers dehors' (TA Rouen, ord., 28 juin 2024, n°2402507) ne peuvent que l'attester (M. AFROUKH, « *Un renouveau du principe constitutionnel de dignité ?* », *Questions constitutionnelles*, 4 nov. 2024). Gageons alors que le Conseil d'État saura, le temps venu, corriger une jurisprudence encore trop erratique. – **Cassandra GAVEN-JOLIMAY et Jérémy LEMAITRE.**

Droit de l'audiovisuel

Le Conseil d'État remet les pendules à l'heure...

CE, 22 novembre 2024, NRJ12, C8 et Le Média, n^{os} 497830, 497986, 497993.

Suite au communiqué de presse de l'ARCOM diffusant la liste des quinze candidats présélectionnés pour l'attribution des fréquences TNT, les sociétés NRJ12, C8 et Le Média dont les candidatures n'ont pas été retenues ont introduit un référé-suspension accompagné d'un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de cette liste de présélection. Après avoir rejeté le premier pour défaut d'urgence (CE, ord., 25 sept. 2024, n^{os} 497832, 497994, 497988), le Conseil d'État fait de même pour le deuxième en estimant que les demandes des sociétés requérantes sont irrecevables en raison de leur prématurité. Conformément à une jurisprudence constante, la Haute juridiction de l'ordre administratif considère que la liste de présélection dressée par le gendarme de l'audiovisuel constitue une simple mesure préparatoire dans la mesure où elle ne signifie pas autorisation pour les candidats présélectionnés ni rejet définitif pour les candidats non retenus. Seule la décision finale par laquelle l'ARCOM écarte définitivement les chaînes C8 et NRJ12 de la TNT pourra donc faire l'objet d'un ultime recours devant le Palais-Royal. L'heure c'est l'heure, avant l'heure, ce n'est donc pas l'heure ! – **Cassandra GAVEN-JOLIMAY**

Contentieux administratif

Règles générales de procédure, la famille s'agrandit !

CE, 18 novembre 2024, Mme D... et M. C..., n^o487746

L'article R. 741-2 du code de justice administrative, applicable aux juridictions administratives de droit commun (TA, CAA, Conseil d'État) prévoit que toute décision rendue par ces dernières doit mentionner, outre la date et le caractère public de l'audience, la date à laquelle celle-ci a été prononcée, c'est-à-dire, en principe, la date de sa mise à disposition au greffe (anciennement date de lecture). Une telle exigence est-elle cependant applicable devant l'ensemble des juridictions administratives ? Dit autrement, s'impose-t-elle aux décisions rendues par les juridictions administratives spécialisées ? C'est la question à laquelle le Conseil d'État a dû répondre à l'occasion d'un litige mettant en cause une sanction de blâme prononcée par la chambre de discipline de la Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle à l'encontre des requérants.

En l'espèce, ces derniers reprochaient à la décision rendue par la chambre l'absence de mention de la date à laquelle celle-ci avait été prononcée. Or, le code de la propriété intellectuelle (CPI) fixant les règles de procédures applicables devant cette juridiction restait silencieux quant à l'existence d'une telle obligation.

Profitant de l'occasion pour agrandir la famille des « règles générales de procédure », le Conseil d'État découvre l'existence d'une nouvelle règle applicable même sans texte devant toutes les juridictions administratives ; règle imposant de faire mention au sein de chacune de leurs décisions juridictionnelles la date de leur prononcé.

Faisant application immédiate de la règle ainsi dégagée au litige, les juges du Palais-Royal prononcent l'annulation de la sanction litigieuse – **Cathy-Anne RHETY**.

Communication des documents administratifs

Actes d'état civil et documents nécessaires à leur établissement, tous dans le même bateau.

CE, 8 novembre 2024, M. B... A..., n^o 487687

Pas plus que les actes d'état civil (CE, 9 févr. 1983, *Bertin*, n^o35292), les documents nécessaires à leur établissement ainsi que ceux nécessaires à l'accomplissement des missions des officiers de l'état civil ne constituent pas des documents administratifs communicables en application des dispositions du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Il en va notamment ainsi des pièces figurant au dossier d'une demande de transcription d'un acte d'état civil étranger sur les registres français. C'est en effet ce que vient de préciser, dans la présente affaire, la juridiction suprême de l'ordre juridictionnel administratif.

En l'espèce, après s'être vu opposer un refus de transcription sur les registres consulaires d'état civil français des actes de naissance de ses enfants nés à l'étranger, le requérant avait sollicité la communication des pièces figurant au dossier de la demande de transcription. À la suite du refus implicite des autorités consulaires de faire droit à sa demande, ce dernier avait introduit, sans succès, un recours devant le tribunal administratif de Nantes. Estimant que les documents sollicités étaient indétachables des actes d'état civil qu'ils permettaient d'établir, le Conseil d'État s'aligne sur la position des juges du fond. – **Cathy-Anne RHETY**.

Droit public de l'économie

Opération de concentration et recours ouverts aux tiers

CE, Sect., 20 novembre 2024, Société Kosc, n°435944

Les différentes étapes d'une opération de concentration sont encadrées par les articles L.430-1 à L.430-7 du code de commerce. Plusieurs décisions, autorisations et agréments de l'autorité de la concurrence sont nécessaires, afin de préserver la concurrence sur les marchés affectés par l'opération. Si des voies de recours étaient ouvertes aux parties à l'opération de concentration (CE, Ass., 21 déc. 2012, Société Groupe Canal Plus et Société Vivendi Universal, n° 353856), les portes du prétoire restaient fermées pour les tiers, à l'exception des recours portés contre le refus opposé par une autorité de régulation de faire usage de ses pouvoirs disciplinaires (CE, sect., 30 nov. 2007, Tinez c/ Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles et Société Aviva Vie, n° 293952).

Dans cette décision, le Conseil d'État retient pour la première fois l'intérêt à agir des tiers intervenant sur les marchés affectés par l'opération autorisée par l'ADLC. Ces derniers peuvent ainsi former un recours en excès de pouvoir pour contester la décision prise par l'ADLC de clôturer la saisine d'office visant à examiner le respect des engagements pris suite à une opération de concentration. – **Nedjma KONTOUKAS.**

Droit des collectivités territoriales

Tourisme saisonnier et vie des territoires

Loi n°2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale.

Qui n'a pas déjà profité d'un logement Airbnb ou Booking lors d'un week-end champêtre ou d'une semaine de vacances bien méritées, en France comme à l'étranger ? Ce phénomène du tourisme saisonnier a pris une ampleur considérable et trouble tant les collectivités que les États, qui doivent impérativement lui trouver une réponse saine et durable. En ce sens, la loi n°2024-1039 du 19 novembre 2024, comme son nom l'indique, vient renforcer la « boîte à outil » de la régulation des meublés de tourisme, à l'échelle locale.

Portée par deux élus du Finistère et des Pyrénées-Atlantiques, cette loi poursuit un réel objectif d'équilibre « entre tourisme saisonnier et vie des territoires le reste de l'année », ayant appris de ses prédécesseurs, notamment avec la disposition de la loi ALUR qui avait été déclarée inconstitutionnelle car subordonnant la location de lots en meublé de tourisme à une décision de l'assemblée générale de la copropriété (Cons. const. 20 mars 2014, n°2014-691 DC). Différents volets sont abordés, apportant des modifications notamment au code de la construction et de l'habitation, du tourisme, de l'urbanisme, au code général des impôts ainsi qu'à diverses lois.

Copropriété – Entre autres mesures, en matière de copropriété et pour faire suite à la loi ALUR, la loi prévoit que les règlements de copropriété instaurés à partir du 21 novembre 2024 devront mentionner explicitement l'autorisation ou l'interdiction de la location de meublés de tourisme, en vertu de l'article L. 324-1-1 du code de tourisme. Elle ne précise pas toutefois la souplesse d'une telle interdiction, notamment dans le temps. Quid d'une interdiction temporaire ?

Concernant les règlements de copropriété déjà établis, elle offre une exception limitée : la modification de celui-ci dans le sens d'une interdiction est envisageable si votée à la majorité des membres du syndicat représentant au moins les deux tiers des voix et si la copropriété, dans son règlement, prévoit déjà l'interdiction de toute activité commerciale dans les lots qui ne sont pas à destination commerciale.

Urbanisme et collectivités – La loi le Meur créé également une servitude de résidence principale en permettant sous conditions au règlement du PLU de délimiter au sein des zones dites urbaines ou à urbaniser, des secteurs où tout nouveau logement devra être à usage exclusif de résidence principale. En outre, un local était réputé « à usage d'habitation » s'il avait été construit avant le 1er janvier 1970. Dorénavant, un local sera réputé à usage d'habitation si affecté à cet usage entre le 1er janvier 1970 et le 31 décembre 1976, ou n'importe quand au cours des trente dernières années précédant soit la demande d'autorisation préalable de changement d'usage soit la contestation de celui-ci.

Si jusqu'à présent la procédure de déclaration avec enregistrement en mairie d'un meublé de tourisme était limitée aux seules communes où trouvait application la législation sur le changement d'usage prévue par le code de la construction et de l'habitation, désormais cette procédure est généralisée à toutes les communes qu'il s'agisse d'une résidence principale ou non. Celles-ci ont d'ailleurs le choix désormais, d'établir des quotas d'autorisation temporaires qui pourront s'appliquer soit sur une partie soit sur l'ensemble de leur territoire. En ce sens, les maires auront un arsenal de sanctions élargi avec deux nouvelles amendes administratives, s'élevant à 10 000 € en cas de défaut d'enregistrement et à 20 000€ en cas de fausse déclaration ou d'utilisation d'un faux numéro d'enregistrement.

Enfin, cette loi poursuit son travail de régulation, notamment en obligeant les meublés de tourisme à se soumettre à diverses obligations de conformité au diagnostic de performance énergétique (DPE) et en modifiant le régime fiscal dit « microBIC », réduisant ainsi l'attrait fiscal de ces derniers en diminuant l'abattement fiscal. – **David GONÇALVES.**

Droits et libertés fondamentaux

PMA post-mortem et article 8 CEDH

CE, 28 novembre 2024, Centre hospitalier universitaire de Caen, n°497323

Le code de la santé publique (art. L.2141-2) interdit notamment la poursuite d'un parcours PMA suite au décès d'un des deux membres du couple. Le code interdit également la sortie du territoire des embryons si les dispositions posées par le CSP ne sont pas respectées (art. L.2141-9 CSP). Ici, Mme A. demandait le transfert des gamètes vers l'Espagne, pays dans lequel elle comptait poursuivre ce parcours PMA.

C'est sur des moyens tenant à l'inconventionnalité de la législation française en matière de procréation médicalement assistée post-mortem que le rejet du référé-liberté par le tribunal administratif de Caen est attaqué. En effet, la requérante invoque une incompatibilité des articles L.2141-2 et L.2141-9 du CSP avec l'article 8 de la CEDH protégeant le droit au respect de la vie privée et familiale, concernant à la fois la prohibition d'insémination de gamète post-mortem en France, ainsi que l'interdiction de sortie du territoire de gamètes dans un but d'insémination post-mortem.

Sur le premier point, était mis en avant que les couples et les femmes célibataires font l'objet d'un traitement différencié. La différence de traitement est justifiée par les juges du Palais-Royal de manière classique, en arguant de la différence qui est constituée par les deux situations. En effet, depuis la loi bioéthique du 2 août 2021 (n°2021-1017) les dispositions du CSP en matière de PMA sont fondées sur la logique de « projet parental », dans lequel le consentement des deux membres du couple ou de la femme célibataire doivent pouvoir être recueillis « *préalablement à l'insémination artificielle ou au transfert des embryons* ». C'est pour cette raison que dans le cas d'un projet parental construit par un couple dont l'un des deux membres vient à disparaître, le parcours PMA ne peut être poursuivi. La situation diffère si le projet parental est construit par une femme seule, qui construit son projet parental seule dès le début du parcours, et dont le recueil de son seul consentement sera nécessaire. L'incompatibilité avec l'article 8 CEDH est ainsi écartée, le Conseil d'État arguant de la cohérence de la législation nationale, et de la marge nationale d'appréciation laissée aux États en la matière. Sur le second point, le transfert de gamètes vers l'Espagne n'étant destiné qu'à contourner la législation française, le moyen invoqué par la requérante est rapidement écarté. – **Nedjma KONTOUKAS**.

Toute l'équipe de la Newsletter du CREAM vous souhaite de bonnes fêtes de fin d'année,
et vous donne rendez-vous le 15 janvier 2025 pour le numéro 67 !

