



L'EDITO DE LA NEWSLETTER

La loi Pinel et domanialité publique : une décennie, des désillusions ?

Caroline FAURE, *Maître de conférences à l'Université de Lorraine*

En se prêtant au jeu du point d'étape, il apparaît que les juges du fond comme le Conseil d'État ont profité du laconisme de l'article L. 2124-32-1 du code général de la propriété des personnes publiques issu de la loi Pinel du 18 juin 2014 (n° 2014- 626, JO n° 0140) pour lier le régime si protecteur du domaine public (artificiel) et la faculté (non automatique) pour un occupant privatif d'exploiter un fonds de commerce dès lors qu'existe une clientèle autonome liée à son activité économique (CE, 11 mars 2022, n°453440). Entorse brutale aux règles de la domanialité publique ou souplesse nécessaire pour une valorisation réussie ? Qu'importe, le juge administratif s'est efforcé de structurer cette alliance *a priori* contre-nature durant la dernière décennie tout en maintenant fermement l'interdiction de conclusion d'un bail commercial sur le domaine public (CE, 24 nov. 2014, n°352402). S'il est devenu possible d'exploiter un fonds de commerce sur le domaine public et même de le céder, un titre d'occupation – par essence précaire et révocable – reste obligatoire et son obtention demeure, par principe, soumise à publicité et mise en concurrence préalables. Une nouvelle étape jurisprudentielle vient d'être franchie : lorsque l'autorisation d'occupation parvient à son terme normal, la perte du fonds de commerce ne peut être indemnisée, faute de droit au renouvellement, un tel droit ne pouvant d'ailleurs exister au regard de l'inapplicabilité du statut des baux commerciaux (CAA Lyon, 16 janv. 2025, n° 23LY02298). En observant l'encadrement évolutif du fonds de commerce sur le domaine public, vient à l'esprit l'image surannée d'une lampe lave, avec deux notions non-miscibles aux régimes difficilement conciliables...mais au fond, en choisissant le domaine public comme siège de son activité économique, l'occupant privatif pouvait-il (ou peut-il encore) espérer meilleure protection ?

L'ACTUALITE DU MOIS

C8, NRJ12 et la TNT, le divorce est acté

CE, Sect., 19 février 2025, Société NRJ12 et Société C8, n°499823

Dans une affaire largement commentée par les médias – l'audience au Palais-Royal devant la section du contentieux et ses répercussions ayant été abondamment mises en scène par les présentateurs des chaînes concernées – le Conseil d'État a finalement rejeté le recours des chaînes C8 et NRJ12 contre la décision de l'ARCOM rendue le 11 décembre 2024. Au terme d'une procédure lancée depuis le mois de février 2024, l'autorité de régulation des communications a procédé à l'attribution de quinze autorisations pour la diffusion de services TNT à l'échéance des autorisations qui étaient détenues depuis 20 ans, parmi lesquelles les sociétés C8 et NRJ12 ne figuraient pas. Au-delà de l'aspect médiatique, la décision ne présente que peu d'intérêt en droit : le Conseil d'État écarte méthodiquement les moyens soulevés par les sociétés requérantes, tenant notamment à l'irrégularité de la procédure d'appel à candidatures, qui avait fait l'objet d'un référé-suspension (v. not. C. GAVEN-JOLIMAY, « Le Conseil d'État remet les pendules à l'heure... », Newsletter du CREAM n°66 – Décembre 2024). Était surtout soulevé le moyen tenant à l'appréciation portée par l'ARCOM sur les candidatures, sur laquelle le juge administratif exerce un contrôle entier. C'est alors l'occasion pour les juges du Conseil d'État de repasser en revue les spécificités de certaines candidatures, ne manquant pas au passage de planter le clou en appuyant sur les nombreuses sanctions

financières, mises en garde et mises en demeure prononcées par l'ARCOM à l'encontre de C8, dont la légalité de la prise en compte de ces manquements dans l'appréciation de leur candidature avait justement été soulevée. La décision illustre surtout les impératifs qui guident le choix du régulateur lorsqu'il procède à l'étude des candidatures à l'attribution des autorisations de diffusion sur la TNT, que sont la contribution au pluralisme des courants d'expression et la réponse à l'intérêt du public : comme le résume le rapporteur public Florian Roussel dans ses conclusions « *C'est, avant tout, la qualité de service qui prime.* » – Nedjma KONTOUKAS.

Au sommaire de ce numéro

- | | |
|--|------|
| • Droit d'accès aux documents administratifs | p. 2 |
| • Droits et libertés fondamentaux | p. 2 |
| • Contentieux administratif | p. 3 |
| • Droit de l'environnement | p. 3 |
| • Droit des collectivités territoriales | p. 4 |
| • Chronique du TA de Montpellier | p. 5 |

Droit d'accès aux documents administratifs

Communication de documents de la CNCCEP, mode d'emploi

CE, 7 février 2025, M. A... B... c/ CNCCEP, n°474032

Créée en 1964 (v. décret n°64-231 du 14 mars 1964), la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (CNCCEP) est chargée de veiller au respect de l'égalité de traitement entre les candidats et à l'observation des règles relatives à la campagne électorale. À ce titre, lors du premier tour de l'élection présidentielle 2022, la Commission a signalé à Médiapart que des articles publiés sur son site internet étaient susceptibles de méconnaître les dispositions de l'article 49 du code électoral – interdisant, à partir de minuit la veille du scrutin, de « *diffuser ou faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale* » – et est intervenue auprès du réseau social Twitter (désormais X) afin que soit retiré tout renvoi à ces publications. Curieux d'en apprendre davantage sur les motivations de ce signalement, le requérant, journaliste à Médiapart, a demandé à la CNCCEP de lui communiquer l'ensemble des pièces sur lesquelles elle s'est appuyée. À la suite du refus opposé par la Commission à sa sollicitation, et ce malgré l'avis favorable rendu par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), ce dernier s'est tourné vers les juridictions administratives.

Saisi du litige, le Conseil d'État était ainsi amené à s'interroger sur le régime de communication des documents, de provenance tant interne qu'externe à la Commission, sur lesquels cette dernière s'appuie pour exercer sa mission et en particulier pour opérer des signalements portant sur une publication susceptible de contrevenir à l'article L. 49 du code électoral. Plus précisément, se posait premièrement la question de la qualification des documents sollicités de « *documents administratifs* » au sens et pour l'application des dispositions des articles L. 300-1 et suivants du CRPA, et deuxièmement, en cas de réponse positive à la première, celle de leur caractère communicable.

S'agissant de la première interrogation, le Conseil d'État répond sans surprise par la positive. Écartant la qualification de document à caractère juridictionnel, ce dernier expose en effet, en des termes très généraux, que l'ensemble des documents relatifs à la procédure par laquelle la Commission intervient pour l'exercice de sa mission de service public présentent le caractère de « *document administratif* ».

S'agissant de la seconde interrogation, les juges du Palais-Royal estiment que ni les courriels adressés à la CNCCEP par des particuliers ou des services ministériels, ni ses correspondances entre cette dernière et le réseau social Twitter, ni les échanges internes ayant de servi de support au signalement ne relèvent de la liste exhaustive des documents non communicables prévue aux articles L. 311-5 et L. 311-6 du CRPA sous réserve toutefois d'occulter, à des fins de protection de leur vie privée, les mentions permettant l'identification des particuliers ou agents publics ayant signalé les faits, des salariés de la plateforme ayant échangé avec la Commission, et plus globalement de toute personne autre que celle ayant commis le manquement en cause. – **Cathy-Anne RHETY.**

Droits et libertés fondamentaux

Dissolution du collectif *Palestine Vaincra* sur le fondement du 6° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure

CE, 20 février 2025, Collectif Palestine Vaincra, n°462981

Près de trois ans après la suspension du décret portant dissolution du collectif « Palestine Vaincra » (CE, ord., 29 avr. 2022, *Collectif Palestine Vaincra*, n°462981), le Conseil d'État confirme finalement cette dissolution en rejetant la requête au fond formée par le groupement de fait. Le décret litigieux repose sur deux fondements qui sont tous deux contestés à savoir les dispositions du 6° et du 7° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure (CSI). En vertu d'une jurisprudence qualifiée d'« *exigeante* » par la rapporteure publique (v. concl. E. DE MOUSTIER sur CE, 20 févr. 2025, n°462981), le Conseil d'État va conclure d'une part, à l'inexacte application du 7° de l'article L. 212-1 du CSI. Puis à l'instar de sa jurisprudence antérieure (v. CE, 24 sept. 2021, *Collectif contre l'islamophobie en France et a.*, nos 449215, 449287, 449335), il se bornera ensuite à constater que le recours au 6° de l'article L. 212-1 du même code est justifié, et ce « *en dépit de certaines inexactitudes matérielles et de la prise en compte d'éléments non pertinents* ». Si la Haute juridiction de l'ordre administratif prend le soin de rappeler qu'« *antisémitisme* » ne se confond pas avec « *antisémisme* », elle souligne toutefois que l'antisémitisme militant du collectif sur ses réseaux sociaux est de nature à engendrer des commentaires à caractère antisémite qui doivent être regardés comme étant des provocations à la discrimination, à la haine ou à la violence au sens des dispositions précitées. Alors que le requérant ne démontre pas avoir prévenu ou modéré de tels propos « *à la hauteur des moyens dont il dispose* », il en est donc pleinement responsable en vertu de l'article L. 212-1-1 du CSI. Dans ces circonstances, la dissolution ne revêt pas un caractère disproportionné et les moyens d'inconventionnalité doivent être par suite, écartés. – **Cassandra GAVEN-JOLIMAY.**

Contentieux administratif

Articulation entre RAPO, référé-suspension et référé-réexamen : le Conseil d'État démêle les nœuds
CE, 7 février 2025, ministre de l'Intérieur c/ M. Z... et autres, n°498563

L'articulation entre recours administratif et recours contentieux n'est pas toujours chose aisée. Ainsi, le Conseil d'État est régulièrement amené à affiner sa jurisprudence en matière de recevabilité des recours juridictionnels. En ce qui concerne les procédures d'urgence, ce dernier admet l'exercice d'un référé-suspension à l'encontre d'une décision soumise à recours administratif préalable (RAPO) sans attendre la réponse de l'Administration. Il est toutefois à préciser qu'en principe les mesures éventuellement prononcées par le juge cessent de produire effet au jour de l'intervention de la décision de l'autorité administrative prise sur RAPO (v. CE, Sect., 12 oct. 2001, *Sté Produits Roche*, n°237376). Mais *quid* du cas où s'ajoute à l'équation l'exercice, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-4 du CJA, d'un référé-réexamen ? C'est sur l'articulation entre toutes ces procédures qu'ont dû se prononcer les juges du Palais-Royal à l'occasion d'un litige en matière de refus de visa.

En l'espèce, immédiatement après avoir formé un RAPO devant la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (CRRV) les requérants avaient saisi le TA de Nantes d'un référé-suspension. En absence d'exécution de l'ordonnance faisant droit à leur requête, ces derniers ont introduit, devant le même juge, un référé-réexamen visant à ce qu'il assortisse l'injonction alors prononcée d'une astreinte. Si par une seconde ordonnance, le juge nantais accorde la mesure d'exécution sollicitée, ce parti est censuré par le juge de cassation. En effet, alors qu'entre les deux ordonnances rendues par le juge de première instance, la CRRV a rejeté le RAPO des requérants, le Conseil d'État estime qu'il n'y avait plus lieu de se prononcer sur la demande de réexamen, la première ordonnance ayant cessé de produire ses effets. – **Cathy-Anne RHETY**.

Juge de la légalité et juge de la responsabilité pour faute, le cumul est permis.

CE, 5 février 2025, M. A... B..., n°489647

Nul administrativiste n'ignore que l'illégalité d'un acte administratif est constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité pour faute de l'administration qui en est l'auteur (CE, Sect., 26 janv. 1973, *Ville de Paris c/ Sieur Driancourt*, n°84768). Au plan contentieux, il en résulte qu'en cas d'annulation par le juge d'un tel acte, le litige est susceptible de se poursuivre au niveau indemnitaire. Dans une telle configuration, se pose alors la question de savoir si un magistrat s'étant prononcé sur la légalité de la décision litigieuse peut prendre part au jugement du recours en responsabilité introduit subséquemment. Refusant une nouvelle fois de « *donner au principe d'impartialité une portée excessive* » (v. C. LANDAIS, F. LANICA, « L'office du juge et le principe d'impartialité », *AJDA*2004, p.1354), le Conseil d'État répond par la positive. Cette solution rappelle celles retenues antérieurement quant au cumul par un même magistrat et pour un même litige des fonctions du juge du référé suspension et de juge du fond (cf. CE, Sect., avis, 12 mai 2004, *Commune de Rogerville*, n° 265184) ou encore quant au cumul du rôle de juge de l'excès de pouvoir et de juge du recours en appréciation de validité (v. CE, 15 déc. 2000, *Mme Isabelle F...*, n° 196737). – **Cathy-Anne RHETY**.

Droit de l'environnement

Droit de l'environnement : le Conseil constitutionnel n'est pas prêt à s'engager

CC, 14 février 2025, Assoc. One Voice, n°2024-1121 QPC

Le jour de la Saint-Valentin, dans sa décision 2024-1121 QPC du 14 février 2025 dite « *association One voice* », le Conseil entretient l'ambiguïté de ses sentiments pour le droit de l'environnement. Il envoie des signaux positifs sans s'engager réellement. En psychologie sociale, on parlerait de « *benching constitutionnel* » : les principes invoqués par les requérants sont mis « *sur le banc* ». Ils pourraient être consacrés un jour... Mais pas maintenant ! Cette ambiguïté se manifeste à deux égards. D'une part, les requérants invoquaient un Principe Fondamental Reconnu par les Lois de la République (PFRLR) interdisant les mauvais traitements publics sur les animaux. Pour la 46e fois, le Conseil refuse la consécration d'un PFRLR, considérant que la loi de 1850 invoquée concernait les seuls animaux domestiques. Reste à savoir s'il refuse tout PFRLR en la matière ou seulement un principe applicable à tous les animaux. Bien que sa justification laisse un doute, c'est la première hypothèse – la plus pessimiste – qui semble la plus réaliste. D'autre part, les requérants invitaient le Conseil à élargir le principe de dignité humaine à « *tous les êtres vivants doués de sensibilité* ». Sans franchir ce cap, les juges affirment que la disposition contestée ne méconnaît pas la dignité des animaux. Or, une telle affirmation suppose, pour la première fois, un contrôle au prisme de la dignité animale. – **Jérémy LEMAITRE**.

Droit des collectivités territoriales

Quand un quartier biarrot éprouve bien des difficultés à passer l'épreuve du temps...

CAA Bordeaux, 5 février 2025, Association Mémoires et Partages, n°24BX00144

Si on a pu reprocher au juge administratif de se montrer moins audacieux que le juge constitutionnel en matière de dignité de la personne humaine (v. en ce sens : J. LEMAITRE, C. GAVEN-JOLIMAY, « Pas de crémation en terrain commun sans prévenir les ayants-droits du défunt », *Newsletter du CREAM*, n°66, déc. 2024, p. 2), la cour administrative d'appel de Bordeaux vient tout juste d'en faire la démonstration inverse à propos de toponymie. Considérant que la dénomination du quartier et de la rue « La Négresse » à Biarritz porte atteinte à la dignité de la personne humaine, la cour annule le jugement rendu par le tribunal administratif de Pau (TA Pau, 21 déc. 2023, *Association Mémoires et Partages*, n°2002396) tout en enjoignant au maire de saisir, dans un délai de trois mois, le conseil municipal en vue d'abroger les délibérations ayant baptisé du nom de « La Négresse » un quartier et une rue de la ville. La cour écarte soigneusement les éléments historiques de sorte à mettre en évidence l'incertitude entourant l'origine réelle de cette appellation litigieuse. Deux thèses historiques s'opposent : l'une soutient que ce terme désignerait une femme employée dans une auberge de jeunesse du quartier durant la période napoléonienne, l'autre avance qu'il désignerait une terre d'argile, caractéristique de cette zone communale. Mais c'est sans tenir compte de ces hypothèses historiques que la cour accueille le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation soulignant ainsi l'évolution sémantique de l'expression « La Négresse » qui évoque « *en des termes dévalorisations l'origine raciale d'une femme, de nature à porter atteinte à la dignité de la personne humaine, et peut être perçu par la population, qu'elle soit résidente ou de passage, comme offensant à l'égard des personnes d'origine africaine* ». Il reste désormais à voir si la commune de Biarritz va former un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État, un ultime recours qui permettra aux juges du Palais-Royal de trancher cette affaire qui ne divise manifestement pas que les habitants du Pays basque... Une chose est sûre : les cas biarrot et perpignanais mis à l'honneur dans ce numéro démontrent que rien n'est manifestement gravé dans la pierre ! – **Cassandra GAVEN-JOLIMAY**.



Chronique du tribunal administratif de Montpellier

Contentieux lié au contrôle de la dénomination des rues et places publiques : une nouvelle pierre apportée à l'édifice

TA Montpellier, 4 février 2025, Ligue des droits de l'homme et autres n^{os} 2206111 et 2301623

Par une délibération en date du 22 septembre 2022, le conseil municipal de la ville de Perpignan a décidé d'attribuer à une esplanade relevant du territoire communal le nom d'« *Esplanade Pierre Sergent, Écrivain-Homme politique* ». Compétent pour délibérer sur de telles dénominations, le conseil municipal demeure toutefois soumis au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation de son choix par le juge administratif (v. notamment l'arrêt CAA Marseille, 12 nov. 2007, n^o06MA01409) lorsqu'est intenté, comme en l'espèce, un recours en ce sens. Si les annulations contentieuses de ce type de délibérations ne sont pas légion, ne saurait vraisemblablement y échapper l'hypothèse Pierre Sergent, écrivain certes, homme politique assurément, mais encore et surtout, membre actif de l'Organisation de l'Armée Secrète (ci-après « OAS ») ... En effet, cette délibération est jugée par le tribunal administratif comme étant de nature à heurter de manière significative la sensibilité du public communal et au-delà, compte tenu des différentes manifestations d'hostilité qui ont eu lieu à son encontre. Vandalisme de la plaque portant le fruit de la délibération en litige, rassemblements d'associations, de partis politiques et de syndicats divers ainsi que tribunes publiées dans la presse nationale ont donc conduit le juge du tribunal administratif de Montpellier à prononcer l'annulation de la décision de la commune de Perpignan. Il semble alors que la devise selon laquelle « *l'OAS frappe où elle veut, quand elle veut, qui elle veut* » n'est définitivement plus. – **Marianne MENAGER.**

À vos casseroles !

TA Montpellier, 4 février 2025, Assoc. de défense des libertés constitutionnelles et autres, n^{os} 2302263, 2302324, 2303490

Par un jugement rendu le 4 février dernier, les juges de la rue Pitot ont prononcé l'annulation de l'arrêté dit « *anti-casseroles* » adopté le 19 avril 2023 par le préfet de l'Hérault tendant à instaurer un périmètre de protection dans la commune de Ganges lors de la visite officielle du Président de la République en avril 2023. Interdisant « *l'usage de dispositifs sonores portatifs* » ainsi que l'entrée des citoyens en possession d'ustensiles de cuisine dans le périmètre sécurisé, l'arrêté contesté était pris sur le fondement de l'article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure donnant pouvoir au préfet de réglementer l'accès et la circulation d'un lieu ou d'un événement présentant un risque terroriste au regard de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation (v. notamment la décision du Conseil constitutionnel n^o2017-695 QPC du 29 mars 2018). Le tribunal administratif vient préciser qu'un tel périmètre doit être uniquement limité aux zones exposées à la menace terroriste, son étendue et sa durée devant être appréciées à l'aune d'un contrôle de proportionnalité. Or, le tribunal administratif de Montpellier retient que les circonstances de l'espèce ne sont pas de nature à caractériser un tel risque. Il n'était pas non plus avéré que le chef de l'État subisse une quelconque menace terroriste en se rendant à l'événement. Dès lors, sa venue ne pouvait justifier, à elle seule, l'instauration du périmètre de sécurité. Il en ressort que l'arrêté attaqué en excès de pouvoir par les associations requérantes portait atteinte, et ce, de manière disproportionnée à la liberté de manifester et à celle d'aller et venir. Le tribunal administratif de Montpellier vient s'inscrire dans la même lignée jurisprudentielle que son homologue orléanais ayant suspendu en avril 2023, un arrêté du préfet de Loir-et-Cher pris sur le même fondement lorsque le Président était attendu dans la commune de Vendôme (v. notamment TA Orléans, ord., 25 avr. 2023, Assoc. de défense des libertés constitutionnelles et autres, n^{os} 2301545, 2301548) – **Lison CARTIER.**

À NOTER

- **Séminaire d'actualité du CREAM** – 7 avril 2025, 15h – Université de Montpellier – Amphithéâtre C. Serres (2.0.01)
- **GAJA Game** – 9 avril 2025, 17h45 – Université de Montpellier – Amphithéâtre Urbain V (1.0.A) – [Lien d'inscription](#) (événement à destination des étudiants de Licence 2)