



L'EDITO DE LA NEWSLETTER

Peut-on commenter une décision de justice ?

Luc MOREAU, *Docteur en droit public, avocat associé SELARL HORTUS AVOCATS, Spécialisé en droit public*

La question pourra paraître incongrue à l'étudiant en droit, rompu à l'exercice du commentaire d'arrêt ou au lecteur assidu des revues juridiques, habitué à l'exégèse doctrinale. Elle se pose cependant, car hors de cette sphère d'initiés, règne, ces derniers temps, un certain trouble sur la posture et la distance à observer à l'égard des décisions de justice. Cette question se pose notamment lorsque le cours de la justice, administrative, civile ou pénale percute le champ de la vie publique et/ou politique. Ici, elle va annuler des autorisations environnementales pour la réalisation d'un projet autoroutier, faute de nécessité impérieuse à le réaliser. Là, elle va déclarer inéligible une candidate potentielle à une élection future pour des manquements à la probité. Certes, il n'est pas anodin qu'une décision de justice ait un effet sur le cours des affaires publiques. Pour autant, ne feignons pas de le découvrir. C'est ainsi que se sont construits le contentieux administratif et l'État de droit. Le juge administratif est le juge de l'activité administrative. Il est également le juge des élections locales. À ce titre, lui revient la responsabilité d'annuler tel décret, tel arrêté, qui traduisait une volonté politique. C'est également lui qui va réformer le résultat d'une élection locale, qui est pourtant l'expression du suffrage universel. Sur tous ces sujets, il y a longtemps que la critique du gouvernement des juges a fait long feu. L'interférence de la justice administrative dans le cours des affaires publiques est inhérente à sa fonction. De manière certes plus sporadique, les juges civil et pénal sont tout aussi légitimes à exercer leur office dans la sphère publique. Parce que le juge est le garant et l'expression de l'État de droit, il est dès lors assez dérangeant de constater, ces derniers temps, à l'occasion de quelques affaires médiatisées, la résurgence d'une mise en cause de la justice qui s'immiscerait dans ce qui ne la regarderait pas, ou dans ce dont elle ne mesurerait pas les enjeux, parce qu'éloignée du « terrain » et des « réalités ». Que ce soit dit, toute décision de justice est discutable, critiquable, contestable. Le juge lui-même peut hésiter, douter et sans doute, *a posteriori*, craindre s'être trompé. D'ailleurs, le premier contempteur de la décision de première instance n'est-il pas le juge d'appel ? Il est également certain que le débat public peut s'emparer d'une décision de justice, en faire un sujet de discussion. Une critique honnête ne pourra que nourrir la démocratie. Cependant, préalable fondamental, cette critique nécessite de disposer des mêmes propriétés requises pour juger : le recul, la modération, l'objectivité et (faut-il le rappeler) une connaissance minimale du dossier. Et la résilience, qui permettra d'attendre sereinement que le juge d'appel exerce son office. « Patience et longueur de temps... »

L'ACTUALITE DU MOIS

Les Sages face à l'instrumentalisation politique de la QPC : pris au piège de l'affaire *Le Pen* ?

Cons. const., 28 mars 2025, M. Rachadi S, n°2025-1129 QPC

Saisi par le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel devait se prononcer sur l'interprétation combinée du 1° de l'article L. 230 du code électoral et de son article L. 236 autrement dit des conséquences d'une peine d'inéligibilité assortie d'une exécution d'office sur un mandat en cours. Et pourtant... Sous la pression politico-médiatique – tout à fait injustifiée au regard de l'objet limité de la présente QPC –, le Conseil constitutionnel émet une étrange réserve d'interprétation qui vise vraisemblablement l'alinéa 4 de l'article 471 du code de procédure pénale relatif à l'exécution provisoire. Cet article que la Cour de cassation refuse de transmettre au Conseil constitutionnel (v. Cass. crim., 21 sept. 2022, n°22-82.377) concerne l'office du juge pénal alors même que la question posée portait sur des dispositions du code électoral appliquées par le juge administratif. Au paragraphe 17 de sa décision, les Sages affirment ainsi qu'il « *revient alors au juge, dans sa décision, d'apprécier le caractère proportionné de l'atteinte que cette mesure est susceptible de porter à l'exercice d'un*

mandat en cours et à la préservation de la liberté de l'électeur » au risque de méconnaître le droit d'éligibilité garanti par l'article 6 de la DDHC. La réserve émise ne portant pas sur le texte soumis à l'examen du Conseil constitutionnel, les juges pénaux ne sont dès lors, pas tenus de s'y conformer en vertu de l'article 62 de la Constitution (v. Cass. crim., 10 oct. 2011, *Breisacher*, n°01-84.922). Ce « *neutron juridique* » (expression de Mathieu CARPENTIER) a néanmoins été appliqué par le tribunal correctionnel de Paris, le 31 mars dernier et ce, au bénéfice de M. Louis Alliot dans l'affaire des assistants parlementaires du Front national au Parlement européen. À l'aune de cette « fausse QPC Le Pen », on ne peut alors que s'interroger sur le risque d'instrumentalisation politique du mécanisme QPC auquel le Conseil constitutionnel pourrait – même indirectement – prendre part. – **Cassandra GAVEN-JOLIMAY.**

Droit des collectivités territoriales

Réseaux sociaux et service public de l'information locale

CE, avis, 26 mars 2024, n°499924

Saisi d'une question par le tribunal administratif de Lyon au moyen de l'article L. 113-1 CJA, le Conseil d'État s'est prononcé sur une question nouvelle, portant sur la délimitation du service public de l'information locale. Sur les réseaux sociaux, les comptes des élus d'une collectivité territoriale font-ils partie de ce service public ? Seuls les comptes de la collectivité sur les réseaux sociaux doivent ainsi être considérés comme participant de cette mission de service public, les comptes des élus locaux mentionnant

cette qualité échappant alors à la compétence de la juridiction administrative. Le Conseil d'État cantonne les règles d'accès à l'information aux seuls comptes institutionnels, et renforce le libre exercice du mandat des élus locaux (voir aussi : CE, 3 juin 2022, *Commune d'Arvillard*, n°452218, sur le caractère communicable des correspondances des élus locaux). – **Nedjma KONTOUKAS**.

Au sommaire de ce numéro

• Droit des collectivités territoriales	p. 2
• Droits et libertés fondamentaux	p. 2
• Contentieux administratif	p. 3
• Droit administratif des biens	p. 3
• Droit de l'environnement	p. 4

Droits et libertés fondamentaux

La robe, rien que la robe !

CE, 3 mars 2025, *Syndicat des avocats de France*, n°490505

Si l'habit ne fait pas le moine, il fait en tout cas l'avocat. Lors de l'exercice de leurs fonctions judiciaires, le port par ces derniers du « *costume de leur profession* » est d'ailleurs une obligation légale (v. art. 3 de la loi n°71-1130 du 31 déc. 1971). À cet égard, le Conseil national des Barreaux (CNB) est venu préciser, lors d'une modification du règlement intérieur national de la profession, qu'aucun signe distinctif ne pouvait être porté en sus de cette tenue. Saisi en excès de pouvoir par le Syndicat des avocats, le Conseil d'État confirme la légalité de cette interdiction. En effet, les juges estiment d'abord qu'en adoptant les dispositions litigieuses, qui se bornent à reprendre les termes de la loi sans édicter de prescriptions nouvelles, le CNB n'a nullement excédé le cadre de ses compétences règlementaires (v. sur ce point : CE, 17 nov. 2004, *Sté d'avocats Ey law et a.*, n°s 268075 et 268501). Ils estiment ensuite qu'une telle interdiction, qui participe à garantir l'égalité des avocats et, *a fortiori*, celle des justiciables, est conforme aux stipulations des articles 9 et 10 de la Convention EDH ainsi qu'aux articles 18 et 19 du PIDCP en dépit des atteintes portées à la liberté de pensée, de conscience et de religion et à la liberté d'expression. Les juges du Palais-Royal refusent toutefois, faisant application de la théorie de la loi-écran (cf. CE, Sect., 6 nov. 1936, *Arrighi*, Rec. p. 966), de contrôler la conformité des dispositions litigieuses aux droits et libertés garantis par la Constitution. – **Cathy-Anne RHETY**.

Blocage de TikTok : le Conseil d'État retoque

CE, Ass., 1^{er} avril 2025, *Ligue des droits de l'homme et a.*, n°494511

Pendant les émeutes qui ont embrasé la Nouvelle-Calédonie en mai 2024 et qui ont entraîné une déclaration d'état d'urgence (décret n°2024-436 du 15 mai 2024), le Premier ministre a décidé d'interrompre l'accès au célèbre réseau social TikTok pendant 15 jours sur le territoire au motif qu'il était utilisé pour diffuser des contenus incitant à recourir à la violence et qui pouvaient compromettre le rétablissement de l'ordre public. Le Gouvernement s'était alors fondé sur la théorie des circonstances exceptionnelles. Des requérants avaient introduit un référé-liberté que le Conseil d'État avait rejeté pour défaut d'urgence (CE, 23 mai 2024, n°494320). À présent qu'il se prononce au fond, le juge apporte d'importantes précisions quant aux modalités d'interruption d'accès à un réseau social. Il indique que l'état d'urgence qui dote l'autorité administrative de pouvoirs spécifiques pour assurer l'interruption d'un service de communication au public en ligne (art. 11 de la loi n°55-385 du 3 avril 1955) ne fait pas obstacle à ce qu'elle se fonde aussi sur la théorie des circonstances exceptionnelles pour prendre de telles mesures, dès lors que la loi de 1955 et les régimes d'exception et de droit commun ne sont pas suffisants pour répondre aux nécessités du moment. Le juge précise qu'en cas de circonstances exceptionnelles, l'interruption provisoire d'accès à un réseau social doit respecter trois conditions : 1) elle doit être indispensable pour faire face à un événement d'une particulière gravité ; 2) aucun moyen technique ne doit permettre de prendre une mesure alternative immédiate et moins attentatoire aux droits et libertés ; 3) l'interruption doit avoir une durée limitée nécessaire à la recherche et à la mise en place de mesures alternatives. En l'espèce, l'interruption du service était totale, sans durée déterminée, et se fondait uniquement sur la persistance des troubles à l'ordre public. Les conditions n'étant pas réunies, le Conseil d'État juge que le Premier ministre a porté une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression et de communication ainsi qu'à la liberté d'accès à l'information. Il annule par conséquent la décision. – **Mélessandre TALON**.

Les contentieux systémiques : l'heure de la curée

CE, 12 mars 2025, Assoc. One Voice et a., n°488642

Apparue dans le contentieux climatique, à la suite de la première décision rendue dans l'affaire *Les Amis de la Terre* (CE, 12 juill. 2017, n°394254 ; S. HOYNCK, « Le juge administratif et le dérèglement climatique. Libres propos », *AJDA* 2022, p. 147), la notion de « contentieux systémique » désigne les hypothèses de carences structurelles des autorités à satisfaire leurs obligations. Ce contentieux peut se nouer devant le juge de l'excès de pouvoir, saisi d'une demande tendant à l'annulation de la décision refusant de mettre fin à la carence et à ce qu'il soit enjoint à l'administration de prendre les mesures utiles pour y remédier. C'était la voie empruntée dans l'affaire commentée, dans laquelle était en cause la carence de l'État à prendre les mesures pour garantir « la sécurité des personnes lors du déroulement d'actions de chasse ».

Le succès d'une telle action dépend d'abord de l'existence d'une obligation d'agir pour l'autorité mise en cause, obligation pouvant résulter clairement des textes (lutte contre la pollution de l'air : CE, 12 juill. 2017, préc.), d'une interprétation constructive de ceux-ci (invocation du principe de précaution pour la gestion des plantes indésirables devenues résistantes aux herbicides : CE, 7 févr. 2020, *Conf. paysanne*, n°388649) voire d'une pure construction prétorienne (enregistrement dans un délai raisonnable des demandes de visa des membres des familles de personnes réfugiées en France : CE, 9 juin 2022, n°457936).

Une limite, relevant disons de l'équilibre institutionnel entre la marge d'appréciation de l'administration et le pouvoir d'injonction du juge, est ensuite posée : si une obligation d'agir est identifiée et une carence constatée, l'administration reste en principe libre de déterminer les modes d'action pour y remédier (v. not. CE, 1^{er} juill. 2021, *Cne de Grande-Synthe*, n°427301), sauf si une mesure déterminée apparaît indispensable pour faire face à la carence (pour le port du RIO par les forces de l'ordre : CE, Ass., 11 oct. 2023, *LDH*, n°467771). Cette limite ne contrarie pas les chances de succès de l'action engagée, en tant qu'elle relève simplement de la teneur de la mesure d'exécution prononcée : une injonction à prendre toutes mesures utiles ou une injonction plus précise, mais, en toute hypothèse, le refus est annulé et le juge pourra veiller à la suffisance des actions engagées.

Une seconde limite, bien plus rigoureuse, est apparue avec deux décisions d'Assemblée de 2023 (préc.), réitérée notamment dans l'affaire commentée : il n'appartient pas au juge « de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire ». Il ne s'agit donc plus d'une simple modulation du pouvoir d'injonction mais d'une limite de seuil empêchant à l'action de prospérer (par ex., s'agissant des contrôles au faciès, le Conseil identifie une obligation, constate la carence mais rejette *in fine* la demande en tant que la remédiation de la carence impliquait la redéfinition d'une politique publique : CE, Ass., 11 oct. 2023, *Amnesty International*, n°454836).

C'est cette limite, « volontairement énigmatique » de l'aveu des commentateurs autorisés (A. GOIN et L. CADIN, « Le juge ne peut pas tout », *AJDA* 2023, p. 2105), qui semble en voie de porter un coup fatal au développement des contentieux systémiques, se substituant, selon l'humeur, à la simple limite d'équilibre institutionnel, afin de rejeter l'action plutôt que de moduler l'injonction. L'affaire commentée nous apprend que cette limite de seuil pourra également être mobilisée pour appuyer la conviction du juge s'agissant de l'absence de réelle obligation d'agir pour les pouvoirs publics, condition sur laquelle achoppe en effet la tentative de renforcer la sécurité des actions de chasse : la trop large portée des mesures réclamées par les requérants révèle que ceux-ci cherchaient davantage à obtenir du juge qu'il enjoigne à l'administration de définir une politique publique plutôt que la sanction d'une obligation précise et établie. Alors que l'audace du juge dans les contentieux systémiques avait permis de raffermir la consistance des obligations pesant sur les pouvoirs publics, dans le sens d'une réponse plus effective aux attentes sociales dans un contexte marqué par la multiplication des urgences, avait permis, en somme, de donner un nouveau souffle salvateur à cet animal blessé qu'est l'excès de pouvoir, le verrou de cette « clause de politique publique » se referme sur lui comme un piège et sonne finalement l'heure de la curée. – **Léon BOJOUT.**

Droit administratif des biens

Désaffectation d'un bien du domaine public par changement de statut de l'activité exercée

CE, 12 mars 2025, Assoc. des producteurs du marché de production de Perpignan et a., n°488167

En application des dispositions de l'article L. 2141-1 du code général de la propriété des personnes publiques, un bien relevant du domaine public ne peut être cédé qu'après avoir fait l'objet d'une désaffectation complète et préalable à son déclassement. À l'inverse du déclassement qui est une opération « juridique », la désaffectation relève d'une dimension matérielle. En adoptant une approche pragmatique, le Conseil d'État juge toutefois que le changement de statut d'une activité anciennement exploitée sous la forme d'un service public peut être regardé comme une désaffectation au sens des dispositions précitées. Autrement dit, la continuité de destination du bien ne fait donc pas obstacle à sa désaffectation. – **Cassandra GAVEN-JOLIMAY.**

Bonnefoi et clairvoyance en matière de police de l'eau

CE, 25 mars 2025, Min. de la Transition écologique et de la cohésion des territoires c/ Sté Aménagement 66, n°474489

Les enjeux que posent les risques naturels, en particulier celui d'inondation, impliquent parfois de dépasser la seule théorie pour privilégier une approche réaliste de ces derniers. Cette approche (v. CE, 24 nov. 2021, *Sté les quatre chemins*, n°436071) vient d'être précisée à l'occasion d'une procédure de déclaration préalable au titre de la loi sur l'eau.

En l'espèce, une société avait obtenu un permis d'aménager pour un projet de lotissement situé en rive gauche des digues de l'Agly maritime, en dehors de la zone inondable identifiée par le plan de prévention du risque inondation de 2007. Le préfet s'était toutefois opposé à la déclaration préalable déposée au titre de la loi sur l'eau au motif d'un risque d'inondation, tel que réévalué en 2014 dans le cadre de la directive « inondation » et d'un aléa de rupture des digues. Après avoir rappelé qu'au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, l'autorité préfectorale est tenue d'apprécier si le projet ne présente pas d'incompatibilité avec les dispositions du SDAGE ou du SAGE, et de s'assurer qu'il ne porte pas atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 du même code, le Conseil d'État précise la façon dont le risque d'inondation doit ainsi être évalué, lorsque le terrain d'assiette du projet est, comme en l'espèce, situé derrière un ouvrage de protection.

Transposant le raisonnement de sa jurisprudence *Bonnefoi* (CE, 6 avr. 2016, *ministre de l'Écologie c. Bonnefoi*, n°386000) à la police de l'eau, le Conseil d'État confirme la nécessité, pour l'autorité administrative, de tenir compte non seulement de la protection apportée par un tel ouvrage, mais également du risque spécifique que l'ouvrage est, en lui-même, susceptible de créer « *en cas de sinistre d'une ampleur supérieure à celle pour laquelle il a été dimensionné ou en cas de rupture dans la mesure où la survenance d'un tel accident n'est pas dénuée de toute probabilité.* ».

A donc commis une erreur de droit la CAA qui, sans prendre en compte le risque supplémentaire engendré par l'ouvrage de protection lui-même, a écarté l'existence d'un risque de rupture de la digue de l'Agly, au motif qu'elle avait fait l'objet de travaux de réparation et de stabilisation.

En outre, pour le Conseil d'État, la CAA avait minimisé le risque auquel est exposé le terrain d'assiette du projet et ses potentiels résidents en se livrant à une interprétation erronée des données hydrologiques. Pour apprécier si les travaux projetés étaient de nature à porter atteinte aux intérêts protégés par l'article L. 211-1 du Code de l'environnement, la cour avait en effet qualifié à tort, de crue « centennale », une crue survenue en 2013 alors que les éléments du dossier démontraient que cet événement présentait une occurrence bien inférieure, estimée entre vingt et cinquante ans, et que son débit maximal avait alors été estimé à un niveau inférieur de plus de 50 % au débit d'un événement centennal.

– Clémence BALLAY-PETIZON.