NEWSLETTER DU CREAM
N° 72 – JUIN 2025
EA 2038 - CENTRE DE RECHERCHES ET D'ETUDES ADMINISTRATIVES DE MONTPELLIER

L'EDITO DE LA NEWSLETTER

Tribunaux administratifs : le défi des procédures contentieuses dérogatoires

Valérie QUEMENER, *Présidente du tribunal administratif de Montpellier*

Répondre à la demande croissante de justice de nos concitoyens suppose une exigence de performance tenant à la nécessaire articulation entre le nombre des décisions juridictionnelles rendues par les tribunaux administratifs et la qualité du service public offert au justiciable, laquelle dépend notamment de notre capacité à rendre dans des délais raisonnables des décisions comprises, propres à mettre un terme au litige qui nous sont soumis, effectives et, comme telles, utiles aux parties.

Mais cette exigence peut-elle demeurer atteignable face au souhait du législateur de voir les tribunaux administratifs régler « définitivement » en première instance et dans des délais de plus en plus courts, les litiges toujours plus nombreux qui leur sont soumis ? A cet égard la multiplication des procédures dérogatoires adoptées depuis plusieurs années pour y parvenir doit nous interpeller. Pensons notamment aux délais de jugement contraints, comme c'est le cas en matière d'urbanisme, d'environnement ou de contentieux des étrangers, y compris parfois à peine de dessaisissement. Mais on songe aussi à la volonté de supprimer l'appel dans certaines matières, d'imposer des règles de recevabilité particulières destinée à limiter l'accès au juge ou de confier à ce dernier des pouvoirs de régularisation qui le conduisent à faire acte d'administrateur. La vérité est que le bénéfice de telles procédures en termes de qualité de la justice n'a jamais été évalué. Le temps est donc venu de rappeler que les délais imposés dans certaines matières, entrainent mécaniquement un effet d'éviction sur l'ensemble des autres litiges soumis aux tribunaux, allongeant ainsi les délais de jugement pour nombre de justiciables. Mieux vaudrait ne pas oublier non plus que ces procédures ajoutent de la complexité et assignent aux juridictions – déjà confrontées dans leur ensemble à des enjeux considérables de gestion de leurs stocks – des priorités contradictoires et des objectifs qu'elles n'ont plus les moyens d'assurer. Sans compter que ce cadre général, devenu illisible pour les justiciables et leurs conseils, n'est autre qu'un facteur croissant d'insécurité juridique.

L'ACTUALITE DU MOIS

A69 : la voie est ouverte à la reprise (provisoire) des travaux

CAA Toulouse, 28 mai 2025, Ministre de la Transition écologique, n°25TL00597

Le 27 février dernier, le tribunal administratif de Toulouse annulait l'autorisation environnementale délivrée dans le cadre de la construction de l'A69, après avoir estimé que ce projet ne répondait pas à une raison impérative d'intérêt public majeur de nature à justifier qu'il soit porté atteinte à la conservation d'espèces protégées. Le 28 mai, la Cour a prononcé le sursis à exécution de ce jugement, permettant ainsi une reprise provisoire des travaux. La décision est rendue sur le fondement exclusif de l'article R. 811-15 du CJA qui autorise une telle mesure en présence de « *moyens sérieux* » de nature à justifier tant l'annulation du jugement que son infirmation sur le fond (ainsi, les moyens liés à la régularité du jugement sont inopérants car ils ne remettent pas en cause son bien fondé). Au-delà des enjeux indéniables sur le fond, la décision réactive certaines interrogations sur cette procédure de sursis à exécution. D'abord, c'est cette notion de « *moyens sérieux* » qui ne se laisse que difficilement appréhender, notamment sur le degré d'exigence dont doit faire preuve le juge pour se laisser convaincre ou le degré d'évidence que doit revêtir le moyen : en clair, le juge du sursis doit-il se « *désinhiber* », à l'instar d'un juge du référé-suspension, ou « *s'autolimiter* » (C. BROYELLE, *Contentieux administratif*), comme le ferait un juge du référé-liberté ? Si le législateur, par la loi du 30 juin 2000, avait semble-t-il entendu marquer la différence entre sursis à exécution et référé suspension, en substituant, pour ce dernier, l'expression « *doute sérieux* » à celle de « *moyen sérieux* », maintenue pour le sursis, la tendance est plutôt au rapprochement (sursis présenté au sein d'une requête distincte, juge statuant seul en principe…). Autre sujet d'interrogation, l'absence persistante de mise en balance entre l'intérêt à prononcer le sursis et l'intérêt à poursuivre l'exécution du jugement – comme le fait justement le juge du référé suspension –, débat qui n'aurait pas été dépourvu de pertinence en l'espèce. – **Léon BOIJOUT**.

Au sommaire de ce numéro

- Contentieux administratif p. 2 & 3
- Droit administratif des biens p. 2
- Responsabilité administrative p. 3
- Chronique du TA de Montpellier p. 4

Contentieux administratif

De quelques singularités du contentieux des titres exécutoires émis par l'ONIAM

CE, 6 mai 2025, ONIAM, n°473562

Après avoir indemnisé la victime d'un accident médical, l'ONIAM adressa à l'assureur du centre hospitalier reconnu responsable des titres exécutoires pour obtenir remboursement des sommes versées. Ce sont ces titres qui font l'objet du recours. Commençons, en mauvaise orthodoxie contentieuse, par régler la question de fond avant de s'intéresser aux problèmes de recevabilité. L'un des deux titres exécutoires litigieux ne portait pas mention de l'identité, de la qualité et de la signature de son auteur, en méconnaissance de l'article L. 212-1 du CRPA, applicable en l'absence de dispositions spéciales contraires. L'annulation de ce titre prononcée par les juges du fond est donc aisément confirmée sur le fondement de ce classique vice de forme. En second lieu, sur le plan de la recevabilité, le Conseil rappelle, d'abord, que l'Office, cherchant à recouvrer des sommes versées en réparation d'un dommage causé à la victime d'un accident médical, peut soit émettre un titre exécutoire, soit saisir le juge de ses prétentions, confirmant un relâchement du privilège du préalable en la matière (CE, avis, 9 mai 2019, *SHAM*, n°426321). Ensuite, certainement conscient du défaut affectant l'acte, l'ONIAM avait présenté des conclusions reconventionnelles, tendant, en cas d'annulation pour un motif de régularité, à ce que l'assureur soit malgré tout condamné à lui verser les sommes dues. C'est sur ce point que réside l'apport de la décision, le Conseil admettant la recevabilité de telles conclusions. Il faut reconnaître que l'effort à consentir pour le juge n'était pas considérable. Comme dans les contentieux sociaux (CE, Sect., 3 juin 2019, *Vainqueur et a.*, n°415040), le juge saisi d'une demande d'annulation d'un titre exécutoire et de décharge de la somme est invité à se prononcer prioritairement sur les moyens de fond avant de porter son contrôle sur le terrain de la régularité (CE, 5 avril 2019, *Sté Mandataires judiciaires associés*, n°413712), de sorte qu'en cas de censure pour simple vice de forme, le bien fondé de la créance demeure établi. – **Léon Boijout.**

Quand le droit au silence fait sa rentrée universitaire…

CE, 9 mai 2025, Mme A… B…, n° 499277.

Saisi d'un pourvoi en cassation contre une ordonnance du tribunal administratif de Nantes (TA Nantes, 13 nov. 2024, n°2416412) rejetant le référé-suspension formée par une étudiante ayant fait l'objet d'une exclusion par la commission de discipline de son Université, le Conseil d'État juge sans surprise qu'une telle sanction doit être précédée de l'information de ce que l'intéressée a le droit de se taire. La haute juridiction de l'ordre administratif s'inscrit ainsi dans la lignée de sa jurisprudence qu'il a pris soin de co-construire avec son voisin de la rue Montpensier (v. concl. J.-F. DE MONTGOLFIER). Si en l'espèce, l'intéressée n'a pas été informée de son droit au silence, la sanction infligée ne repose toutefois pas de manière déterminante sur les propos qu'elle a pu tenir ce qui danthonyse dès lors le vice. Notons que le Conseil d'État va *in fine* annuler l'ordonnance litigieuse en raison d'une dénaturation des pièces du dossier ainsi que d'une erreur de droit pour diverses erreurs commises par les services de l'Université. – **Cassandra Gaven-Jolimay.**

Droit administratif des biens

Des locaux affectés au service public du développement économique départemental et domaine public

CE, 20 mai 2025, Association Agropole, n°493452

L'association Agropole, concessionnaire de service public du département du Lot-et-Garonne, est en charge de l'animation, de la gestion et du développement d'un technopole affecté au service public de développement économique départemental. Dans ce cadre, l'association gestionnaire et une société ont conclu un contrat d'occupation précaire permettant à cette société d'occuper les lieux. Cette dernière s'étant maintenue au-delà du terme, un contentieux se noua avec l'association. Les juges du Palais-Royal sont alors amenés à trancher la question de l'appartenance de ces locaux au domaine public, afin de connaître l'ordre juridictionnel compétent, et s'il était possible de conclure un bail commercial.

Cette décision est d'abord un exemple supplémentaire d'application dans le temps de la loi nouvelle. Le CGPPP n'étant pas applicable, le juge mobilise les critères jurisprudentiels. Ensuite, pour la première fois, le Conseil d'État retient que des locaux affectés à une activité économique peuvent appartenir au domaine public, alors même qu'il avait retenu la solution inverse s'agissant d'un atelier-relais (CE, 11 juin 2004, *Commune de Mantes-la-Jolie*, n° 261260). Une telle qualification est retenue après que les juges se soient assurés, très classiquement, à la fois de l'affectation des locaux à un service public, ici le service public de développement économique départemental, et de l'aménagement spécial de ces locaux, ce que les juges vérifient à la fois du fait de l'aménagement des locaux en eux-mêmes, mais également du fait des nombreuses prestations fournies aux sociétés occupant un local dans le technopôle. – **Nedjma Kontoukas.**

Contentieux administratif

Appel en matière disciplinaire : l'arroseur ne peut être arrosé !

CE, 16 mai 2025, Syndicat des orthodontistes de France, n°470567

Saisie en appel du seul recours du plaignant tendant à l'aggravation de la sanction prononcée en première instance, une juridiction disciplinaire d'appel peut-elle adoucir – voire, comme dans le cas d'espèce, tout bonnement supprimer – ladite sanction ? Telle était la question posée aux juges du Palais-Royal.

Si à plusieurs reprises déjà, le Conseil d'État avait eu l'occasion d'affirmer qu'en principe, l'appel formé par la personne sanctionnée, sans appel croisé de la partie adverse, ne pouvait conduire à l'aggravation de la sanction prononcée en première instance (v. not. CE, sect., 6 févr. 1981, *Lebard*, n°14331), la configuration du présent litige restait inédite. En l'espèce, saisie d'une plainte formulée par le Syndicat des orthodontistes de France, la chambre disciplinaire de première instance d'Ile-de-France de l'ordre des chirurgiens-dentistes avait prononcé à l'encontre d'un praticien une sanction de blâme. Estimant cette sanction trop laxiste, le Syndicat avait interjeté appel de cette décision devant la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des chirurgiens-dentistes. Jugeant au contraire qu'aucun manquement n'avait été commis par le professionnel sanctionné, la juridiction d'appel avait relaxé ce dernier des faits reprochés.

Pour censurer cette dernière décision, le Conseil d'État relève l'existence d'une règle générale de procédure, applicable même sans texte devant toutes les juridictions disciplinaires, selon laquelle l'appel ne peut préjudicier à l'appelant. Il en résulte qu'à défaut d'appel croisé de la part du praticien – l'appel incident étant prohibé en matière disciplinaire (v. CE, sect. 6 févr. 1981, prèc.) – l'office du juge d'appel n'offre à ce dernier qu'une possibilité d'aggraver la sanction antérieurement prononcée ou de rejeter la requête. – **Cathy-Anne Rhety.**

Le droit de se taire passe cette fois le filtre

CE, 5 juin 2025, Société Cosmospace, n°499596

À nouveau saisis s'agissant du droit de se taire, les juges du Palais-Royal ont eu à se prononcer sur la transmission d'une QPC interrogeant la constitutionnalité des articles 19 et 22 de la loi du 6 janvier 1978 en ce qu'ils ne prévoient pas « *l'obligation pour les membres ou agents de la CNIL d'aviser préalablement les gestionnaires de traitement de données à caractère personnel ou leurs représentants de leur droit de garder le silence, au stade de l'enquête comme lors de la procédure de sanction suivie devant la formation restreinte.* » Le Conseil d'État avait refusé le 18 avril 2025 de transmettre une QPC portant uniquement sur l'article 19 de cette loi (CE, 18 avril 2025, *Sté Critéo*, n°482872, Newsletter du CREAM n°72). Il réitère ici son refus de transmettre la question portant sur ce même article 19.

La QPC portant sur l'article 22 de la loi passe elle, au contraire, le filtre du Conseil d'État et sera renvoyée au juge de la rue de Montpensier. En effet, cet article encadre le déroulé de la procédure de sanction devant la formation restreinte, ce qui correspond au champ d'application posé par le Conseil constitutionnel le 8 décembre 2023 (CC, 8 déc. 2023, *M. Renaud M.*, n°2023-1074 QPC) qui étend le droit de se taire « *à toute sanction ayant le caractère d'une punition* ». Le Conseil constitutionnel aura donc à se prononcer sur l'application du droit de se taire aux personnes morales, et sur ses modalités d'application. – **Nedjma Kontoukas.**

Responsabilité administrative

Engagement de la responsabilité de l'État du fait de l'activité des BAJ : la faute lourde est de mise

CE, 7 mai 2025, M. B..., n°489396

Si en matière de responsabilité administrative le champ de la faute lourde connait un indéniable déclin, celle-ci résiste encore dans une poignée de domaines. L'exemple topique étant le régime de responsabilité pour faute de l'État résultant de l'exercice défectueux, par une juridiction, de sa fonction juridictionnelle (CE, ass., 29 déc. 1978, *Darmont*, n°96004). Mais *quid* du cas où le préjudice allégué par le requérant aurait pour origine non pas une décision de justice, mais une décision prise par un bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) ? La présente affaire est l'occasion pour le Conseil d'État de se prononcer sur ce point.

La première question qui se posait concernait la possibilité même d'engager la responsabilité pour faute de l'État du fait d'une décision rendue en matière d'aide juridictionnelle. Si à cet égard les juges du Palais-Royal répondent par la positive, une telle réponse n'allait pas de soi. En effet, de telles décisions, qualifiées de « *décisions d'administration judiciaire*s » (CE, 22 janv. 2003, *Issa MT…*, n°244177), ne revêtent *de facto* ni le caractère de décision juridictionnelle ni le caractère d'acte administratif, et ne peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

La seconde question concernait le régime de faute applicable : faute lourde ou faute simple ? Le Conseil d'État opte pour la première. Si cette solution semble aller à contre-courant de la tendance actuelle et a pour conséquence de limiter considérablement, en pratique, la possibilité pour les requérants d'obtenir réparation des préjudices allégués, celle-ci se justifie par la complexité de la tâche confiée au BAJ consistant à apprécier, avant toute étude approfondie du dossier, les chances de succès de l'action envisagée par le demandeur. – **Cathy-Anne Rhety.**

Chronique du tribunal administratif de Montpellier

Centre pénitentiaire de Rivesaltes : le juge administratif déverrouille sa construction

TA Montpellier, 6 mai 2025, Société Motel Perpignan Rivesaltes et autres, n° 2304612.

Deux ans après avoir enjoint un ensemble de mesures au garde des Sceaux, ministre de la Justice et au préfet des Pyrénées-Orientales pour mettre fin au caractère indigne de détention au centre pénitentiaire de Perpignan (TA Montpellier, ord., 22 août 2023, *Sect. Française de l'OIP et Asso. des avocats pour la défense des droits des détenus*, n° 2304698), le tribunal administratif de Montpellier confirme la légalité de l'arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique les travaux nécessaires à la construction d'un nouveau centre pénitentiaire à Rivesaltes. Ce projet, qui s'inscrit dans le cadre de la politique de construction menée par le gouvernement (v. en ce sens : loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la Justice 2023-2027), a été porté devant les juges de la rue Pitot par deux sociétés de gestion hôtelière situées à proximité du futur lieu d'implantation du centre. En premier lieu, le tribunal administratif examine la durée et le déroulement de l'enquête publique pour affirmer sa conformité aux articles L. 123-13 et R. 123-10 du code de l'environnement. Quant à l'examen du moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, le tribunal rappelle que « *les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude, que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative* ». Il écarte ainsi successivement les arguments avancés par les sociétés requérantes en soulignant qu'une erreur de numérotation des documents de l'étude d'impact n'a aucune incidence sur sa légalité, que l'implantation du centre pénitentiaire au Mas de la Garrigue Nord en place et lieu du parc régional d'activités économiques d'Arago est suffisamment justifiée par ledit document, que l'avis de l'autorité environnementale du 29 août 2022 a été correctement pris en compte par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) et que l'évaluation socio-économique est suffisante. En outre, le tribunal administratif de Montpellier souligne que la résorption carcérale est une finalité d'intérêt général tout en précisant, avec une certaine prudence, qu'il ne lui revient pas de se prononcer sur l'opportunité de répondre à cette finalité par le choix de construire un centre pénitentiaire. Une précaution de langage que le tribunal mobilise de nouveau pour affirmer qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'opportunité du choix du site d'implantation du centre pénitentiaire sur des terrains appartenant à la commune de Rivesaltes et à la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole. Enfin, le tribunal indique que les inconvénients du projet de construction ne sont pas manifestement excessifs au regard de l'intérêt qu'il présente en citant le taux d'occupation de la prison de Perpignan qui est de 200% assurant ainsi la cohérence de sa jurisprudence. Mais une interrogation subsiste : la création d'un nouvel établissement pénitentiaire permet-elle réellement de répondre au problème de la surpopulation carcérale ? À suivre les travaux de l'Observatoire international des prisons, cette politique de construction comporterait le risque d'augmenter les incarcérations : « *plus on construit, plus on incarcère* » (v. communiqué de presse de l'OIP du 3 juillet 2023)". – **Cassandra GAVEN-JOLIMAY.**

🌴 INFORMATION 🌴

Toute l'équipe de la Newsletter du CREAM vous souhaite de bonnes vacances et vous donne rendez-vous le lundi 15 septembre 2025 pour le numéro 73 !

CONTRIBUTEURS A CE NUMERO (ordre alphabétique) :
Léon BOIJOUT, *ATER* / Cassandra GAVEN-JOLIMAY, *DCCE* / Nedjma KONTOUKAS, *DCCE* / Cathy-Anne RHETY, *DCCE*

CREAM, UFR Droit et Science Politique, 39 Rue de l'Université – 34060 Montpellier / Contact : newsletter.cream@gmail.com
Retrouvez le CREAM sur son site internet (http://cream.edu.umontpellier.fr) et sur les réseaux sociaux Bluesky (@cream-ufrdroitmtp.bsky.social) et LinkedIn