NEWSLETTER DU CREAM
N° 85 – NOVEMBRE 2026
EA 2038 - CENTRE DE RECHERCHES ET D'ETUDES ADMINISTRATIVES DE MONTPELLIER

L'EDITO DE LA NEWSLETTER

Allègements généraux des cotisations sociales : des aides publiques ?

Andreas KALLERGIS, *Professeur de droit public à l'Université de Montpellier*

Pour la première fois, une annexe au projet de loi de finances recense les aides publiques aux entreprises, à partir des travaux du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan (HCSP). Les estimations antérieures allaient de 45 à plus de 200 milliards d'euros. La notion d'aide publique n'est pas univoque. Le droit de l'Union ne qualifie d'aide d'État que l'avantage qui favorise « *certaines entreprises ou certaines productions* » (art. 107, §1, TFUE), ce qui exclut en principe les mesures ouvertes à toutes. La comptabilité nationale, elle, retient surtout les aides versées, non les exonérations. L'annexe retient un sens plus large, fondé sur trois critères cumulatifs : est une aide toute intervention qui mobilise des ressources publiques, impôts et cotisations non perçus compris, au profit d'une activité économique, et procure un avantage sans contrepartie équivalente.

Tous les dispositifs ne remplissent pas ces critères avec la même évidence. Ceux qui les remplissent sans ambiguïté forment un périmètre « socle » de 60 milliards d'euros en 2024. Ceux dont au moins un critère est incertain portent le total à 166 milliards. Font notamment partie de ce « périmètre élargi » les allègements généraux de cotisations sociales, accordés à presque tous les employeurs, qui représentent à eux seuls 64,7 milliards.

Pour eux, le critère de l'avantage n'est pas certain. Un avantage économique s'apprécie par rapport à une norme. Si la norme est le taux plein des cotisations, les allègements sont un avantage pour les employeurs. Si on retient comme norme un barème progressif, plus léger sur les bas salaires, ces allègements en font partie. Il n'y aurait alors pas d'avantage. « *Aucune des deux lectures ne s'impose* », admet l'annexe. En la matière, aucun texte ne définit cette norme (HCSP, juill. 2026, p. 23). Elle se déduit pourtant de leur fonction : financer la protection sociale. Une réduction qui ne procède pas de cette fonction déroge à la norme. Or les allègements servent depuis 1993 la politique de l'emploi. Le législateur les identifie d'ailleurs à des dérogations : il parle de « réduction » et en compense le coût. Il s'agirait donc d'aides au sens des critères de l'annexe.

L'annexe définit ainsi l'aide publique sans dire si ces allègements sont une telle aide, la concertation n'ayant « *pas abouti à un périmètre unique partagé et consensuel* ». L'enjeu est pourtant de taille, à la fois eu égard à leur volume et à l'évaluation à laquelle l'annexe « *ouvre la voie* ».

L'ACTUALITE DU MOIS

L'omission de la mention « Espèces protégées » : la régularisation gagne du terrain.

CE, 2 octobre 2026, Société Q Energy, n°511584

Le Conseil d'Etat semble franchir un pas supplémentaire vers la conciliation des exigences de la protection de l'environnement avec la sécurisation juridique des autorisations environnementales.

A l'origine du litige, l'association *les Robins des Mats* contestait un arrêté préfectoral autorisant l'exploitation d'un parc éolien composé de huit aérogénérateurs et de trois postes de livraison sur le territoire communal, projet susceptible de porter atteinte aux espèces protégées, dont la grue cendrée précisément. La question de la nécessité d'une dérogation au titre de l'article L.411-2 du code de l'environnement s'est à l'évidence imposée au cœur du contentieux. En outre, l'affaire présente également l'intérêt de revenir sur la question de la répartition entre l'office du juge de plein contentieux et celui du juge de renvoi dans l'hypothèse d'une annulation et d'une cassation partielles (v. concl. de N. AGNOUX, dispo. sur Arianeweb).

A l'issue de plusieurs recours, la cour administrative d'appel a prononcé l'annulation partielle de l'autorisation environnementale délivrée à la société Q Energy France en ce qu'elle ne comportait pas la fameuse dérogation relative à la mention « *espèces protégées* ».

Saisi du litige, le Conseil d'Etat apporte une précision notable quant à l'étendue du mécanisme de régularisation prévu à l'article L.181-18 du code de l'environnement. Il admet non seulement que l'obtention de ladite dérogation « *espèces protégées* » puisse faire l'objet d'une mesure de régularisation sur le fondement du second alinéa de l'article L.181-18 du code de l'environnement (pour une application en contentieux du droit de l'urbanisme, v. CE, 22 févr. 2018, *Sté Udicité*, n°389651) mais également que cette régulation puisse être effectuée alors même que la décision juridictionnelle ayant prononcé l'annulation partielle de l'autorisation est devenue définitive. – **Yaël LEVY.**

Droits et libertés fondamentaux

Pas de droits de l'homme pour la *Mar Menor* !

Cour EDH, 17 septembre 2026, Mar Menor y su cuenca v. Spain, n°34757/24

Par une loi du 30 septembre 2022, le Parlement espagnol avait reconnu les droits de la Mar Menor, une lagune située dans la région de Murcie en Espagne. Cette loi inaugure la première reconnaissance d'une personnalité juridique à une entité naturelle en Europe. Elle fait suite à des reconnaissances successives dans divers droits nationaux : en Nouvelle-Zélande, en Colombie et en Équateur principalement. Qui dit reconnaissance en Europe, dit Conseil de l'Europe et CEDH. L'opinion de la Cour européenne était attendue par les défenseurs des droits de la nature afin de savoir si par cette loi, la Mar Menor pouvait, en tant que personne juridique, se prévaloir des droits reconnus dans la Convention. C'est à l'occasion d'une requête portée par « *Alianza Mar Menor (AMARME)* », une association de protection de l'environnement représentant, en l'espèce, la *Mar Menor*, que la Cour fut saisie. Cette représentation par *AMARME* se fonde sur l'article 6 de la loi de 2022 qui prévoit que toute personne peut défendre les droits reconnus à la *Mar Menor* devant une juridiction (*actio popularis*). L'espoir d'une prise en compte de la personnalité juridique de la *Mar Menor* par la Cour n'était pas dénué de tout fondement juridique. En effet, la Cour peut être saisie d'une requête formée par une personne morale dès lors qu'elle est « *victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention* » (art. 34 CEDH). Malgré tout, par une décision du 17 septembre 2026, la Cour a rejeté cette possibilité pour la Mar Menor. En effet, elle juge que « *le concept de "victime" doit être interprété de façon autonome* » vis-à-vis des droits internes des Etats et qu'en l'occurrence qualifier de victime la *Mar Menor* « *en vertu de la simple reconnaissance* » de sa « *personnalité juridique* » par la loi de 2022 « *serait excessif* » (§ 25, notre traduction). Si les défenseurs des droits de la nature peuvent continuer à espérer un revirement jurisprudentiel futur dès lors que, de la jurisprudence de la Cour elle-même, la Convention est « *un instrument vivant à interpréter […] à la lumière des conditions de vie actuelle* » (Cour EDH, 25 avril 1978, *Affaire Tyrer c. Royaume-Uni*, n° 5856/72, § 31), que son approche est casuistique et que l'émergence des droits de la nature n'est qu'à ses débuts ; les opposants à ces droits, de leur côté, s'en trouvent également confortés pour démontrer qu'il ne s'agit là que d'une mode qui ne réglera en rien les problèmes posés par les crises environnementales. Autrement dit, de cette décision, il n'y a ni grand perdant, ni grand gagnant. Il faut probablement la comprendre comme une décision révélatrice d'un débat juridique et politique en expansion. – **Jérémie Iglesias.**

Des paroles présidentielles sans portée juridique ?

CE, ord., 23 octobre 2026, M. W... et a., n°520729

Quand dire, ce n'est pas faire. C'est en substance ce qu'a rappelé le Conseil d'État dans son ordonnance du 23 octobre 2026 en jugeant que les déclarations du Président de la République ne révélaient ni une décision générale d'interdiction des manifestations ni une instruction adressée aux préfets. Saisi en référé-liberté par plusieurs associations et partis politiques, la Haute juridiction de l'ordre administratif devait se prononcer sur les propos tenus le 22 octobre par le chef de l'État à la suite des violences qui ont accompagné la manifestation nationale du 17 octobre 2026. Le Président avait alors recommandé qu'il n'y ait pas de manifestations dans les jours à venir, précisant que, lorsqu'elles n'émanaient pas d'organisations syndicales, « *partout où on le peut, on interdira* ». Les requérants y voyaient une décision prise sans habilitation textuelle, par laquelle le Président imposait aux préfets une consigne générale d'interdiction. Ils en demandaient la suspension, ainsi que celle de toute instruction prise pour son exécution, à la veille d'une nouvelle journée de mobilisation. Le juge des référés rejette leurs requêtes par une ordonnance brève, mais dont l'enseignement dépasse l'espèce. Si le Conseil d'État s'abstient de déployer sa jurisprudence sur les actes attaquables (cf. CE, Ass., 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GMBH et autres*, n° 368082), il n'en rappelle pas moins en creux au chef de l'État les limites de ses pouvoirs – comme il avait déjà pu le faire à propos du télégramme ministériel relatif aux manifestations pro-palestiniennes (CE, ord., 18 oct. 2023, n° 488860). Il indique « *qu'il appartient aux préfets d'apprécier, à la date à laquelle ils se prononcent, la réalité et l'ampleur des risques de troubles à l'ordre public susceptibles de résulter de chaque manifestation déclarée ou prévue, en fonction de son objet, déclaré ou réel, de ses caractéristiques propres et des moyens dont ils disposent pour en assurer la sécurité* » (point 7). Une interdiction ne pouvant reposer sur la seule déclaration présidentielle, le juge en déduit que celle-ci ne produit pas, par elle-même, d'effets sur l'exercice des libertés de manifester et de se réunir. Dépourvue d'effet juridique propre, la parole présidentielle ne saurait donc s'imposer aux autorités préfectorales dont chaque décision demeure soumise au contrôle juridictionnel. Dès lors, le Président propose, les préfets disposent… et le juge contrôle. – **Cassandra Gaven-Jolimay.**

Droit de la fonction publique

L'office de la HATVP, entre la lettre et l'esprit

CE, Ass., 29 octobre 2026, HATVP, nos 505836 et 514106

Directeur général de la Caisse des Dépôts et consignations puis ministre de l'Économie, l'intéressé avait siégé aux conseils d'administration de filiales de l'établissement. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) en avait déduit qu'il devait, en tant que ministre, s'abstenir de prendre des décisions touchant directement le groupe et certaines filiales (n°505836), puis que son projet de rejoindre le conseil d'administration de l'une d'elles était incompatible avec ses anciennes fonctions d'agent public (n°514106).

Lues ensemble, les deux décisions confortent le périmètre de chacun des deux contrôles en cause. Celui des déclarations d'intérêts des ministres en fonctions, d'abord, s'étend aux intérêts détenus dans les cinq années précédant la nomination, lesquels peuvent fonder un conflit d'intérêts quand bien même les fonctions dont ils procèdent auraient cessé (n°505836). Celui de la reconversion des anciens agents publics, ensuite, englobe les fonctions d'administrateur d'une SA à objet lucratif, qui constituent, même non rémunérées, une activité lucrative soumise à l'avis de la Haute Autorité (n°514106).

Elles distinguent en outre, quant au risque pénal, selon que la Haute Autorité contrôle l'exercice des fonctions ou leur cessation. Saisie, en premier lieu, de la déclaration d'intérêts d'un ministre en fonctions, elle ne tient des articles 10 et 20 de la loi de 2013 – muets sur le code pénal – que le pouvoir de se prononcer sur le conflit d'intérêts, de sorte qu'il ne lui appartient pas d'apprécier le risque de prise illégale d'intérêts de l'article 432-12 du CP (n°505836). Saisie, en second lieu, du projet de reconversion de l'ancien agent public, elle reçoit au contraire, de la lettre même de l'article L. 124-12 du CGFP, la mission d'apprécier le risque que soient réunis les éléments constitutifs du délit de l'article 432-13 du CP, sans avoir à déterminer s'ils le sont effectivement (n°514106). Le rapporteur public, citant PORTALIS, invitait pourtant à « *étudier l'esprit de la loi quand la lettre tue* » pour admettre, dans le silence de la loi, l'examen du risque pénal du ministre (concl., F. PUIGSERVER, §§ 12 et 21). Il ne sera pas suivi sur ce point.

Les deux décisions censurent enfin, pour annuler en tout ou partie les délibérations, une même méthode, soit la déduction tirée d'une seule circonstance. Qu'une filiale intervienne dans un secteur concurrentiel n'implique pas, par elle-même, que son intérêt diverge de celui de la personne publique qui la contrôle (n° 505836). De même, la HATVP ne pouvait se borner à relever que l'intéressé avait présidé le conseil de la société, alors qu'il ne ressort pas du dossier qu'il l'ait fait « *en tant qu'agent public* » (n°514106).

La première de ces censures vaut toutefois pour un état du droit déjà révolu, la loi du 22 décembre 2025 cantonnant désormais le conflit d'intérêts à l'interférence entre un intérêt public et un intérêt privé. – **David GONCALVES.**

Droit de l'Union européenne

Acte attaquable : l'incompétence n'est pas mère de tous les « vices »

CJUE, 1re ch., 8 octobre 2026, Global 8 Airlines c/ Commission, C-482/24 P

L'inscription d'un aéronef sur une liste qu'aucune disposition ne charge explicitement la Commission d'établir peut constituer un acte attaquable, même en l'absence de décision formelle. Le Tribunal avait exclu tout effet obligatoire imputable à la Commission en se fondant sur la répartition des rôles entre les États membres, Eurocontrol et la Commission, ainsi que sur l'incompétence de cette dernière. La Cour censure ce raisonnement. L'analyse concrète du contenu de l'acte étant « *centrale et indispensable* », le Tribunal devait y procéder et, l'acte ne figurant pas au dossier, en solliciter la production. L'incompétence de la Commission, à la supposer établie, n'exclut pas qu'un acte produisant de tels effets ait été pris par elle, sauf à soustraire au juge les actes entachés de ce vice, que vise l'article 263, al. 2, TFUE. Enfin, en exigeant que l'acte modifie de façon caractérisée la situation juridique de la requérante, qui n'en était pas destinataire, le Tribunal a confondu le caractère attaquable de l'acte avec la qualité pour agir.

Statuant elle-même sur les trois premiers motifs d'irrecevabilité, la Cour obtient de la Commission un extrait de la liste mentionnant une « *Décision de la Commission* ». Au vu de cet extrait, des courriels de ses services, du renvoi d'Eurocontrol vers elle et de la démarche du ministère allemand auprès d'elle, elle retient que l'inscription est imputable à la Commission et fixe définitivement sa position. Elle juge que l'inscription produit des effets obligatoires, puisqu'elle lie nécessairement Eurocontrol, tenue par l'article 3 sexies de rejeter les plans de vol des aéronefs visés. L'affaire est renvoyée au Tribunal pour les autres fins de non-recevoir, dont la qualité pour agir, et pour le fond, notamment la compétence de la Commission. – **Marianne MENAGER.**

Droit de l'environnement

Installation hydroélectrique : Pas d'autorisation environnementale sans exploitation optimale

CE, 2 octobre 2026, CH Bonnegarde, n°504303

« Il appartient à l'autorité administrative de tenir compte, d'une part, de la valorisation de l'eau comme ressource économique, en particulier pour le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable, qui constitue l'un des objectifs de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, et d'autre part, de l'efficacité énergétique de l'installation projetée, comparée aux meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable », énonce l'article L. 211-1 du code de l'environnement. Tel est le fondement de la décision du Conseil d'Etat du 2 octobre jugeant que le préfet de la Savoie avait légalement refusé l'autorisation d'une microcentrale hydraulique à la société CH Bonnegarde, cette dernière souhaitant exploiter les eaux du torrent de Bonnegarde.
Le Conseil d'Etat valide alors le moyen selon lequel le projet n'exploite pas « *de manière optimale le potentiel hydroélectrique du site d'implantation* », et ce, dès lors que l'installation prend en compte les objectifs mentionnés aux articles L. 211-1 du code de l'environnement et L. 311-5 du code de l'énergie, tels que la protection des eaux et le rétablissement de la continuité écologique au sein des bassins hydrographiques notamment.
L'affaire est ainsi l'occasion pour le juge administratif de rappeler que la valorisation énergétique doit nécessairement être appréhendée au regard du respect des exigences environnementales (v. égal. CE, 29 mai 2026, n°500309, s'agissant de la conciliation entre la puissance maximale d'une installation hydraulique et le respect du milieu aquatique avoisinant). – **Yaël Levy.**

Contentieux administratif

Requête rédigée par intelligence artificielle : Claude n'est pas encore prêt à prêter serment

TA Rennes, ord., 22 octobre 2026, Mme A... D..., n°2608002

Au cœur des polémiques de la rentrée littéraire 2026, l'intelligence artificielle se fraye une place toujours plus importante dans les différents aspects de notre vie quotidienne. Le monde juridique n'échappe pas à ce raz-de-marée. Le recours de plus en plus répandu à ces outils, notamment par les professionnels du droit, soulève ainsi de nouvelles interrogations. Il en va particulièrement de leur utilisation dans la rédaction des requêtes présentées devant les juridictions.
À cet égard, depuis le début de l'année 2026, plusieurs juges du fond (v. par ex. TA Grenoble, 4 juin 2026, n°2410230 ; TA Nîmes, ord.,11 sept. 2026, n°2604053 ; ou encore, très récemment, TA Nice, ord., 10 nov. 2026, n°2606929), visiblement agacés par des utilisations abusives ou peu rigoureuses de ces nouveaux outils, ont fait le choix de sanctionner de telles pratiques – sans que leur utilisation constitue pour autant le seul motif retenu – par le prononcé d'amendes pour recours abusif sur le fondement des dispositions de l'article R. 741-12 du CJA. Tel est le cas du juge des référés du TA de Rennes dans le cadre de la présente affaire relative à un refus d'admission en master. Le juge relève ainsi, pour justifier le prononcé d'une amende de 750 euros à l'encontre de la requérante, que la requête, manifestement infondée, est entachée de graves lacunes, dont plusieurs erreurs, en particulier quant à l'identité de l'intéressée, et présente, dans sa rédaction, un certain nombre de caractéristiques propres aux « *textes générés par un outil d'intelligence artificielle générative tel que Claude.ai* » (consid. 12).
La particularité de l'affaire réside surtout dans le fait que la requérante, qui avait au demeurant sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle, était représentée par un avocat. Une circonstance qui met en lumière les enjeux liés à l'encadrement de telles pratiques au sein de la profession, mais également à la mise en œuvre de mécanismes de sanction et de responsabilité en cas de mauvais usage de ces outils par certains avocats peu scrupuleux, au détriment de leurs clients. Il faut néanmoins souligner qu'un premier pas a déjà été franchi avec l'adoption, au printemps dernier, par le Conseil national des barreaux, d'un guide consacré à la déontologie et à l'intelligence artificielle, destiné à accompagner les avocats dans leur utilisation des outils d'intelligence artificielle générative (https://cnb.avocat.fr/medias/guide-deontologie-ia-6a4cda08010082.57348650.pdf). – **Cathy-Anne Rhety.**

Chronique du TA de Montpellier

La liberté de manifester : entre règle et exception

TA Montpellier, ord., 14 octobre 2026, n°2608165 ; TA Montpellier, ord., 23 octobre 2026, n°s2608431 et 2608434.

Les rassemblements lycéens occupent la scène médiatique, mais aussi les tribunaux administratifs, et notamment le tribunal administratif de Montpellier, qui a été saisi plusieurs fois, en référé-liberté, contre des décisions de la préfète de l'Hérault, telles que des autorisations du survol de drones (v. not. TA Montpellier, 14 oct. 2026, n°2608165), des interdictions de manifestation (v. not. TA Montpellier, 23 oct. 2026, n°2608431), et une mesure de couvre-feu touchant les mineurs non accompagnés du 23 au 25 octobre (TA Montpellier, 23 oct. 2026, n°2608434)

Dans chacune de ces affaires, le juge des référés, opérant un contrôle classique de proportionnalité des mesures de police litigieuses (CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, n°17413), écarte l'atteinte à la liberté fondamentale de manifester (CE, 5 janv. 2007, *Association Solidarité des Français*, n° 300311). La première justification du juge des référés est l'existence de risques de réitération de troubles à l'ordre public, notamment au regard des troubles générés durant les rassemblements du 17 octobre 2026. Ensuite, il s'assure que ces mesures de police soient bien encadrées de manière précise et circonstanciée dans le temps et dans l'espace. Enfin, le juge des référés a considéré que les dispositifs mis en place par la préfète (notamment l'interdiction du port d'équipements de protection individuelle et d'objets détournés, l'usage et le transport d'artifice et articles pyrotechniques et de tout produit inflammable, ou encore l'autorisation du survol de drones) ne seraient pas des mesures suffisantes pour permettre que la manifestation déclarée puisse se dérouler sans trouble à l'ordre public. Ainsi, ces motifs permettent de justifier l'application d'une exception à une interdiction générale de manifester (TA Paris, ord., 1er avril 2023).

Bien que cela n'a pas fait l'objet d'un débat en l'espèce, ces affaires interrogent toutefois quant à la tardiveté de la publication des arrêtés d'interdiction. En effet, en 2023, le tribunal administratif de Paris n'avait pas hésité à condamner les manœuvres dilatoires de la préfecture de police de Paris, ayant adopté un grand nombre d'arrêtés d'interdiction de rassemblement très tardivement. Ce dernier avait jugé que les mesures de police devaient être publiées dans un *« délai permettant un accès utile au juge »* (TA Paris, ord., 4 avr. 2023, n°2307385). Il a récemment fixé ce délai à 12 heures dans le cadre d'un arrêté de couvre-feu (TA Paris, ord., 21 oct. 2026, n° 2632239, n° 2632240). Face à cette pratique de plus en plus répandue, la Ligue des Droits de l'Homme et dix autres organisateurs ont déposé un recours devant le Conseil d'État en référé-liberté, dans l'objectif d'élargir ce délai de 12 heures à tous les arrêtés portant des mesures de police, sauf en cas d'urgence (O. DUFOUR, « Mobilisation sociale : les délais de publication des arrêtés préfectoraux contestés devant le Conseil d'État », Actu juridique, 13 nov. 2026). Ce délai permettrait d'assurer un réel effet utile des décisions du juge des référés, et d'assurer le respect des droits de la défense et du contradictoire. Affaire à suivre…– **Sofia BANGA.**

À NOTER

- **Colloque « Energie et domaine public. Vers un domaine public énergétique ? »** – Vendredi 27 novembre 2026, 8h30 – Université Paris I Panthéon-Sorbonne – Programme
- **GAJA Game** – Mardi 8 décembre 2026, 14h30 – Amphithéâtre Cambacérès 1.0.B (évènement à destination des étudiants de Licence 2) – Inscription

CONTRIBUTEURS A CE NUMERO (ordre alphabétique) :
Sofia BANGA, *doctorante* / Cassandra GAVEN-JOLIMAY, *DCCE* / David GONCALVES, *doctorant* / Jérémie IGLESIAS, *ATER* / Yaël LEVY, *ATER* / Marianne MENAGER, *DCCE* / Cathy-Anne RHETY, *doctorante*
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