

● LES ENTRETIENS DU CONTENTIEUX

# Dossier du participant

Colloque du mardi 28 novembre 2023

## L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Un colloque organisé par les sections  
du contentieux et du rapport et des études  
du Conseil d'État





# Sommaire

PROGRAMME .....	2
PRESENTATION DU COLLOQUE .....	4
PROPOS INTRODUCTIFS.....	5
PRESENTATION DE LA PROBLEMATIQUE.....	5
TABLE RONDE 1 : INTERET GENERAL ET ACTION PUBLIQUE.....	6
Éléments de problématique .....	6
Intervenants .....	6
TABLE RONDE 2 : LES FORMES DE L'INTERET GENERAL.....	8
Éléments de problématique .....	8
Intervenants .....	8
TABLE RONDE 3 : L'INTERET GENERAL DANS L'OFFICE DU JUGE ADMINISTRATIF.....	10
Éléments de problématique .....	10
Intervenants .....	10
TABLE RONDE 4 : L'INTERET GENERAL ET LES DROITS FONDAMENTAUX .....	12
Éléments de problématique .....	12
Intervenants .....	12
SEANCE DE CLOTURE .....	14
DOCUMENTATION JURIDIQUE – JURISPRUDENCE .....	15
1. Table ronde 1 : Intérêt général et action publique .....	15
CE, 7 novembre 2022, M. Himeur, n° 449990, A.....	15
CE, 17 mars 2021, M. Lailler, n°440208, A.....	15
CE, 22 mars 2021, Commune de Besançon , n°429361, A .....	16
2. Table ronde 2 : Les formes de l'intérêt général .....	16
CE, 1 <sup>er</sup> juillet 2021, Commune de Grande-Synthe et autre, n° 427301, A.....	16
CE, 10 juillet 2023, Sté UNIVETIS, n°455961, B.....	17
CE, 31 mars 2021, Mme de Galbert Defforey, n°441918, B.....	18
3. Table ronde 3 : L'intérêt général dans l'office du juge administratif.....	19
CE, 30 octobre 2023, Mme Brassart, n°474408, B.....	19
CE, 22 septembre 2022, Conseil national des barreaux et autres et Syndicat des avocats de France et autre, n°436939, 437002, B.....	20
CE, Section, 13 mars 2020, Société Hasbro European Trading BV, n°435634, A.....	20
CE, 15 mars 2019, Société anonyme gardéenne d'économie mixte, n°413584, A.....	21
4. Table ronde 4 : L'intérêt général et les droits fondamentaux.....	22
CE, Section, 9 novembre 2023, Les Soulèvements de la Terre et autres, M. Descola, M. Parmentier et Europe Ecologie Les Verts et autres, n° 476384, 476408, 476392, 476946, A.....	22
CE, Section, 9 novembre 2023, M. Festas et autres, n°464412, A.....	23
CE, 17 juillet 2023, Ligue des droits de l'homme, n°475636, B.....	24
CE, 29 juin 2023, Association Alliance citoyenne et autres et Ligue des droits de l'homme, n°458088, 459547, 463408, A.....	24

# Programme

9h00 - 9h15 – Propos introductifs

**Didier-Roland Tabuteau**, vice-président du Conseil d'État

9h15 - 9h30 – Présentation de la problématique

**Charles-Emmanuel Airy** et **Alexis Goin**, responsables du centre de recherches et de diffusion juridiques

9h30 - 10h45 – Table ronde n° 1 – **Intérêt général et action publique**

Président

**Jean-Luc Nevache**.....assesseur à la 1<sup>re</sup> chambre de la section du contentieux, ancien préfet

Intervenants

**Pierre Delvolvé**.....membre de l'Académie des sciences morales et politiques, professeur des universités émérite

**Murielle Fabre**.....secrétaire générale de l'association des maires de France, vice-présidente à l'Eurométropole de Strasbourg, maire de Lampertheim

**Marie-Amandine Stevenin**.....présidente de l'association UFC-Que choisir

**Frédéric Veaux**.....directeur général de la police nationale

10h45 - 12h15 – Table ronde n° 2 – **Les formes de l'intérêt général**

Président

**Denys de Béchillon**.....professeur des universités à l'université de Pau, chroniqueur à *L'Express*

Intervenants

**Benoît Cœuré**.....président de l'Autorité de la concurrence

**Gaëlle Dumortier**.....présidente de la 1<sup>re</sup> chambre de la section du contentieux

**Denis de La Burgade**.....avocat aux Conseils

**Christine Roger** .....directrice générale justice et affaires intérieures du Conseil de l'Union européenne

14h00 - 15h15 – Table ronde n° 3 – **L'intérêt général dans l'office du juge administratif**

Président

**Jacques-Henri Stahl** .....président adjoint de la section du contentieux

Intervenants

**Laure Bédier**.....directrice des affaires juridiques des ministères économiques et financiers

**Cyril Cazcarra**.....avocat au barreau de Nantes

**Jean-Christophe Duchon-Doris**.....président du tribunal administratif de Paris

**Olga Mamoudy**.....professeure de droit public à l'université Polytechnique des Hauts-de-France

15h15 - 16h30 – Table ronde n° 4 – L'intérêt général et les droits fondamentaux

Présidente

**Hélène Farge**.....avocate aux Conseils, ancienne présidente de l'ordre

Intervenants

**Xavier Dupré de Boulois**.....professeur des universités à Paris I

**Mattias Guyomar**.....juge à la Cour européenne des droits de l'homme

**Nathalie Massias**.....présidente de la Cour administrative d'appel de Douai

**Naïma Moutchou**.....vice-présidente de l'Assemblée nationale

16h30 - 17h00 – Séance de clôture

**Christophe Chantepy**, président de la section du contentieux du Conseil d'État

**François Molinié**, président de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

---

# Présentation du colloque

---

## **Les Entretiens du contentieux**

---

L'objet du cycle des entretiens du contentieux est, de manière générale, de soumettre à la discussion et aux échanges une problématique à laquelle le juge administratif est confronté, afin de mieux comprendre et éclairer les évolutions récentes de la jurisprudence du Conseil d'État. C'est dans cette perspective que les Entretiens réunissent chaque année, notamment, des membres du Conseil d'État, des juges d'autres cours suprêmes, françaises et étrangères, des avocats, des universitaires et des personnalités de la société civile. Inauguré en 2016, ce cycle a donné lieu à sept colloques intitulés « *Le juge administratif et les droits fondamentaux* » (4 novembre 2016) ; « *La régulation* » (20 novembre 2017), « *Principe de légalité, principe de sécurité juridique* » (16 novembre 2018), « *Le référé* » (29 novembre 2019), « *De nouvelles frontières pour le juge administratif* » (18 décembre 2020), « *Être accessible, utile et compris : l'efficacité du juge administratif* » (29 octobre 2021) et « *Politique de l'urbanisme, droit à construire et juge administratif* » (29 novembre 2022).

## **Le thème du colloque 2023 : l'intérêt général**

---

Notion fondatrice de l'action publique et centrale pour le juge administratif, comme l'illustre le choix de ce thème comme étude annuelle l'année du bicentenaire du Conseil d'Etat en 1999, la notion « d'intérêt général » apparaît aujourd'hui brouillée voire incomprise. La référence à l'intérêt général semble en effet de moins en moins présente dans le débat public ou le discours politique, au profit de notions proches mais distinctes telles que le « bien commun » ou « l'utilité publique ». Ce colloque sera ainsi l'occasion de revenir sur cette notion fondamentale, tout en interrogeant les tensions nouvelles auxquelles elle est soumise au regard de l'affirmation d'intérêts individuels s'appuyant sur des principes forts (liberté d'expression, droits sociaux, droit à un environnement équilibré), dans un paysage où s'imposent de nouveaux enjeux (droit de l'environnement, droit du numérique) et de nouvelles dimensions (dimension européenne, dimension globale).

## Propos introductifs

**Didier-Roland  
Tabuteau**



### **Vice-président du Conseil d'État**

Diplômé de l'École Polytechnique, ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA, promotion « Louise Michel »), Didier-Roland Tabuteau est également docteur en droit et titulaire de l'habilitation à diriger des recherches. À l'issue de sa scolarité à l'ENA, il rejoint le Conseil d'État, où il exerce les fonctions de rapporteur à la section du contentieux (1984-1988) et à la section sociale (1987-1988). Il occupe ensuite trois ans les fonctions de conseiller technique puis de directeur adjoint du cabinet du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection civile (1988-1991), avant de revenir au Conseil d'État au poste de commissaire du Gouvernement, désormais dénommé rapporteur public (1991- 1992). À partir de 1992, il est successivement directeur du cabinet du ministre de la santé et de l'action sociale (1992-1993), directeur général de l'Agence du médicament (1993-1997), directeur adjoint du cabinet du ministre de l'emploi et de la solidarité (1997-2000) et directeur de cabinet du ministre de la santé (2001- 2002). Lors de ses deux retours au Conseil d'État en 2000 et 2002, il est nommé assesseur à la section du contentieux. Il prend ensuite la tête de la fondation « Caisses d'épargne pour la solidarité », qu'il dirige pendant plus de sept années (2003-2011). En 2011, Didier-Roland Tabuteau revient au Conseil d'État à la section du contentieux et à la section sociale, dont il est président-adjoint (2017- 2018) puis président (2018-2022). Il est nommé vice-président du Conseil d'État le 5 janvier 2022

## Présentation de la problématique

**Charles-Emmanuel Airy**



### **Maître des requêtes du Conseil d'État**

Charles-Emmanuel Airy est titulaire d'une maîtrise de droit public (2014) et diplômé de l'école des Hautes études commerciales (HEC, 2016). Ancien élève de l'École nationale d'administration (promotion « Georges Clémenceau », 2018), il est entré au Conseil d'État en 2019, où il a d'abord exercé des fonctions de rapporteur à la section du contentieux puis à la section des finances. Aujourd'hui maître des requêtes, il assure les fonctions de responsable du Centre de recherche et de diffusion juridiques (CRDJ).

**Alexis Goin**



### **Maître des requêtes du Conseil d'État**

Alexis Goin est diplômé de Sciences Po (2014-2017) et licencié d'histoire de Paris IV (2014). Ancien élève de l'École nationale d'administration (promotion « Molière », 2019), il est entré au Conseil d'État en 2020, où il a d'abord exercé des fonctions de rapporteur à la section du contentieux puis à la section des travaux publics. Aujourd'hui maître des requêtes, il assure les fonctions de responsable du Centre de recherche et de diffusion juridiques (CRDJ).

## Table ronde 1 : Intérêt général et action publique

### Éléments de problématique

L'intérêt général se définit traditionnellement comme ce qui est nécessairement poursuivi par la volonté générale. Sa définition en revient d'abord au législateur – l'article 6 de la Déclaration de 1789 disposant ainsi que « *La loi est l'expression de la volonté générale* » – et il constitue plus largement la finalité de l'action administrative. La notion est par nature très plastique et ne peut aisément se voir cantonnée dans des limites nettement définies. Sa manifestation la plus traditionnelle se trouve sans doute dans la sauvegarde de l'ordre public, laquelle constitue par elle-même un objectif à valeur constitutionnelle (CC, décision n° 89-261 DC du 28 juillet 1989, cons. 12). Mais ses manifestations sont bien plus larges et impliquent des acteurs bien plus variés que les services de l'Etat. C'est ainsi, notamment à partir de considérations d'intérêt général, que les exécutifs locaux apprécient, le bien-fondé des demandes d'autorisation d'urbanisme qui leur sont adressées. Grâce à leurs larges pouvoirs de recours, les associations jouent un rôle déterminant dans la détermination de l'intérêt général.

### Intervenants

#### Président

**Jean-Luc Nevache**



**Assesseur à la 1re chambre du contentieux, ancien préfet**

Conseiller d'Etat depuis 2018, Jean-Luc Nevache est actuellement assesseur à la première chambre de la section du contentieux, après une carrière dans le corps préfectoral. Il a été notamment préfet en Corse et en Île-de-France. Il a également occupé les postes de directeur d'une agence régionale de l'hospitalisation (ARH), de délégué interministériel à la sécurité routière et de coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État auprès du secrétaire général du Gouvernement pour fusionner les régions. Il a exercé les fonctions de directeur de cabinet des ministres de la santé et de l'intérieur. Il a présidé la Commission d'accès aux documents administratifs et il préside les conseils d'administration de l'École nationale supérieure de Police et de l'Institut d'études politiques de Grenoble.

#### Intervenants

**Pierre Delvolvé**



**Membre de l'Académie des sciences morales et politiques, professeur émérite de l'université Panthéon-Assas**

Diplômé de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris, docteur en droit, agrégé des facultés de droit (1966), Pierre Delvolvé a été professeur à l'université de Beyrouth (1967-1971), à l'université de Toulouse I (1971-1981) et à l'université Panthéon-Assas (1981-2010) dont il est professeur émérite depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2010. En 2009, il est élu membre de l'Académie des sciences morales et politiques. Outre ses fonctions de consultant et d'arbitre en matière administrative et constitutionnelle, Pierre Delvolvé est aussi cofondateur et codirecteur de la *Revue française de droit administratif* (RFDA). Il a également été conseiller auprès du ministre des universités (1977-1981), et membre (1983-2007) puis vice-président (2003-2007) du Tribunal Suprême de Monaco. De 1983 à 1997, il a participé à plusieurs groupes de travail du Conseil d'État. Depuis 1997, il est membre du Comité consultatif auprès de la Commission européenne pour l'ouverture des marchés publics, ainsi qu'expert auprès du Conseil de l'Europe depuis 1998. De 2002 à 2005, il a été membre de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, ainsi que du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (2003-2005). Il est l'auteur de nombreux ouvrages juridiques, parmi lesquels : *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, depuis 1989 (Daloz, 24<sup>e</sup> éd., 2023 avec MM. Long, Weil, Brabant et Genevois) ; *Le droit administratif* (Daloz, coll. Connaissance du droit, 8<sup>e</sup> éd. à paraître en 2024) ; et *Droit public de l'économie*, depuis 1998 (Daloz, 2<sup>e</sup> éd., 2021). Pierre Delvolvé a par ailleurs rédigé de nombreux articles et notes de jurisprudence dans, notamment, la *Revue du droit public*, l'*Actualité juridique*, le *Recueil Dalloz*, la *Semaine juridique*, ainsi que dans la RFDA.

**Murielle Fabre**

© Arnaud Février / AMF

**Secrétaire générale de l'AMF, vice-présidente à l'Eurométropole de Strasbourg, maire de la commune de Lampertheim**

Titulaire d'une maîtrise de droit public à l'université de Rennes (1999), Murielle Fabre a débuté sa carrière comme agent de justice à la cour d'appel de Rennes (2000-2001). Elle a ensuite travaillé au ministère de la défense comme responsable de la cellule achats (2001-2002) et traitant ressources humaines (2002-2008). Par la suite, elle a occupé le poste de directrice générale des services de communauté de communes (2008-2011), puis de directrice générale des services (2011-2017) et de chargée de mission à la direction générale des services (2017-2018) de la commune de Wolfisheim. Elle a également été directrice générale des services de la ville de Barr (2018-2020). En détachement, elle est, depuis 2020, maire de Lampertheim, ainsi que vice-présidente de l'Eurométropole de Strasbourg et, depuis 2021, membre élu du conseil supérieur de la fonction publique territoriale (collège employeur). Elle est également secrétaire générale de l'association des maires de France (AMF).

**Marie-Amandine Stevenin****Présidente de l'association UFC-Que choisir**

Titulaire d'un DEA en droit de l'économie, spécialité droit privé de l'université de Bourgogne (2002), Marie-Amandine Stevenin est ancienne élève de l'Institut d'études judiciaires de la Sorbonne université Paris I (2009-2010), et de l'École de formation des barreaux (EFB) du ressort de la cour d'appel de Paris (promotion « Jean-Louis Debré », 2011-2012). Titulaire du certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA) en 2012 et lauréate du prix Mario Stasi en droit et procédure, Marie-Amandine Stevenin est également ancienne élève de l'École de la défense pénale (2016). Elle a commencé sa carrière comme enseignante chercheuse à l'université de Bourgogne (2003-2009), puis de juriste à l'association UFC-Que Choisir de Paris Ouest (2011). En 2012, elle prête serment comme avocate rattachée au barreau de Paris jusqu'en 2016, puis au barreau de Bordeaux. Elle est également bénévole et membre du conseil d'administration de l'UFC-Que Choisir Paris Ouest depuis 2012, membre de la commission des conflits depuis 2015, et membre du conseil d'administration de la fédération de l'UFC-Que Choisir depuis 2018. En juin 2022, elle devient vice-présidente de l'UFC-Que Choisir avant de devenir, en juin 2023, présidente de l'UFC-Que Choisir.

**Frédéric Veaux****Directeur de la police nationale**

Frédéric Veaux intègre la police nationale en 1982, dans les rangs de la 34e promotion des commissaires de police « Fernand Chaudières ». À l'issue de la scolarité à l'ENSP, il est nommé chef de la brigade criminelle et des stupéfiants au service régional de la police judiciaire de Lille. Par la suite, il occupe notamment les fonctions de chef de la brigade de recherche et d'intervention à Nice (1990-1995) et chef de la division des stupéfiants et du proxénétisme à Marseille (1995-1998), avant de diriger les SRPJ d'Ajaccio (1998) et de Lille (2000). De 2001 à 2008, il dirige la division nationale antiterroriste, qui devient sous-direction antiterroriste en 2006. En 2008, Frédéric Veaux est nommé sous-directeur de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière, puis directeur central adjoint de la police judiciaire en 2009 et rejoint la direction centrale du renseignement intérieur en qualité de directeur central adjoint de 2010 à 2012. En 2016, il est nommé préfet de la Mayenne puis préfet des Landes en 2019. Frédéric Veaux est nommé directeur général de la police nationale le 3 février 2020.

## Table ronde 2 : Les formes de l'intérêt général

### Éléments de problématique

Traditionnellement centrés autour du triptyque « législateur, administration, juge administratif », les modes de formulation de l'intérêt général se transforment sous des évolutions de l'ordonnement juridique et de l'organisation administrative de l'Etat. Le Conseil constitutionnel y fait désormais régulièrement référence dans des domaines aussi variés que la santé, le contrôle des lois de validation ou la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. La notion est également très présente dans le droit de l'Union européenne (notamment à travers celle de « service d'intérêt général » ou la définition d'objectifs de politique publique, par exemple en matière climatique) et la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (dont plusieurs articles permettent des ingérences des autorités publiques dans les droits ou libertés qu'ils consacrent). Les autorités administratives indépendantes jouent, quant à elles, un rôle déterminant dans la gestion opérationnelle des politiques publiques dont elles ont la charge, même si la définition de leurs objectifs et des moyens dont elles disposent relèvent toujours des autorités législatives et gouvernementales.

### Intervenants

#### Président

**Denys de Béchillon**



**Professeur des universités à l'université de Pau, chroniqueur à l'Express**

Docteur en droit et agrégé de droit public, Denys de Béchillon débute sa carrière en qualité de chargé de recherche au Centre national de la recherche scientifique (1991-1997). Professeur à l'université de Pau et des pays de l'Adour, depuis 1998, il est membre fondateur du Club des juristes et ancien membre du Conseil d'analyse de la société. Il a été membre de la Commission (présidée par Dieudonné Mandelkern) pour la continuité des services publics de transports de personnes (2004), du Comité de réflexion (présidé par Edouard Balladur) sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République (2007), du Comité de réflexion (présidé par Simone Veil) sur le préambule de la Constitution (2008), et du Conseil d'analyse de la société de 2008 à 2013. Il est l'auteur notamment de *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?* (édition O. Jacob, 1997), ainsi que de nombreux articles et contributions à des revues et ouvrages collectifs dans les domaines du droit public général, du droit administratif, du droit constitutionnel, du droit public des affaires, du droit de la responsabilité, de la théorie et de la sociologie du droit. Il est également chroniqueur à l'hbdomadaire *l'Express* et consultant juridique.

#### Intervenants

**Benoît Coeuré**



**Président de l'Autorité de la concurrence**

Diplômé de l'École Polytechnique de Paris, Benoît Coeuré est titulaire d'un diplôme d'études approfondies en statistiques et politique économique de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), et d'une licence en japonais. Au début de sa carrière, Benoît Coeuré a occupé différents postes au sein du Trésor et de l'Office français de gestion de la dette. Il a notamment été directeur général adjoint et économiste en chef du Trésor de 2009 à 2011, puis membre du directoire de la BCE de 2012 à 2019. Il a présidé le comité des paiements et des infrastructures de marché de la Banque des règlements internationaux (BRI) de 2013 à 2020. Entre 2020 et 2021, Benoît Coeuré était à la tête du pôle d'innovation de la BRI et membre de son comité exécutif. Il est également l'auteur de plusieurs articles et livres sur la politique économique, le système monétaire international et l'économie de l'intégration européenne. Benoît Coeuré est président de l'Autorité de la concurrence depuis janvier 2022.

**Gaëlle Dumortier****Conseillère d'État, présidente de la 1<sup>re</sup> chambre de la section du contentieux**

Diplômée de l'institut d'études politiques de Paris et ancienne élève de l'École nationale d'administration (ENA, promotion « Averroès »), Gaëlle Dumortier a débuté sa carrière au Conseil d'État comme auditrice (2000), avant d'être promue maître des requêtes (2003), puis conseillère d'État (2015). Elle a notamment été rapporteur à la section de l'intérieur de 2003 à 2009, rapporteur public de 2010 à 2016, puis assesseur à la section du contentieux du Conseil d'État de 2016 à 2021. Juge des référés depuis 2016 et membre suppléante du Tribunal des conflits depuis 2017, vice-présidente du collège de déontologie du ministère de la culture depuis 2018, Gaëlle Dumortier est en outre, depuis 2020, membre de la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, elle préside la 1<sup>re</sup> chambre de la section du contentieux, notamment spécialisée dans l'aide sociale, la santé, la sécurité sociale, le travail et l'urbanisme.

**Denis de La Burgade****Avocat aux Conseils**

Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation depuis 2014, Denis de La Burgade exerce au sein de la SCP Marlange-de La Burgade. Diplômé d'études approfondies en droit public interne et d'études supérieures spécialisées en contentieux de droit public, il est aussi docteur en droit public de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne (2000). Il a été allocataire-moniteur, puis ATER à l'université Paris V René Descartes (1995-2000). Titulaire du CAPA (2002) et du CAPAC (2012), il a débuté comme avocat au barreau de Paris, puis de Versailles, exerçant en tant que collaborateur d'avocats aux Conseils, principalement en droit public (2003-2013). Il est ancien secrétaire de la conférence du stage des avocats aux Conseils (2007). Parallèlement à son activité professionnelle, il est notamment délégué de l'Ordre des avocats aux Conseils pour la refonte et le suivi de l'application Télérecours depuis 2019. Sa pratique professionnelle le conduit régulièrement à connaître des problématiques de protection de l'environnement.

**Christine Roger****Directrice générale justice et affaires intérieures du Conseil de l'Union européenne**

Christine Roger est diplômée de l'école des Hautes études commerciales (HEC) et de l'École nationale d'Administration (ENA). Depuis juillet 2015, elle est directrice générale justice et affaires intérieures du Conseil de l'Union européenne, après avoir été directrice de la communication pour le Conseil européen et le Conseil des ministres de l'Union européenne de 2009 à 2013. Avant de rejoindre le Conseil en 2009, elle était ambassadrice, représentante de la France auprès du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne, chargée des affaires étrangères, des questions de politique, de sécurité et de défense. Elle était auparavant directrice adjointe du cabinet du ministre des affaires étrangères de 2004 à 2005 (Michel Barnier), directrice de cabinet du Commissaire européen Michel Barnier de 1999 à 2004 lorsqu'il était responsable de la politique régionale et des affaires institutionnelles, et conseillère du président de la Commission européenne Jacques Santer de 1996 à 1999.

## Table ronde 3 : L'intérêt général dans l'office du juge administratif

### Éléments de problématique

L'intérêt général se trouve naturellement au cœur du contrôle exercé par le juge administratif sur les actes de l'administration. C'est ainsi une certaine conception de l'intérêt général qui le conduit à retenir un contrôle limité à l'exactitude matérielle des faits ou à l'erreur manifeste d'appréciation ou un contrôle normal. L'enrichissement progressif du contrôle de l'intérêt général s'est concrétisé par l'adoption de théorie du bilan consacrée par la décision *Ville Nouvelle Est* du 28 mai 1971 qui, en rupture avec la jurisprudence antérieure en matière d'utilité publique, consiste à mettre en balance l'ensemble des coûts et avantages d'une opération. Par ailleurs, l'intérêt général constitue souvent le paramètre essentiel de l'usage de certains pouvoirs du juge administratif, qu'il s'agisse par exemple de moduler dans le temps les effets de l'annulation d'un acte administratif (CE, Assemblée, 11 mai 2004, Association AC ! et autres, n° 255886, 255887, 255888, 255889, 255890, 255891, 255892, p. 197) ou d'un revirement de jurisprudence (CE, Assemblée, 16 juillet 2007, Société Tropic Travaux Signalisation, n° 291545, p. 360).

### Intervenants

#### Président

##### Jacques-Henri Stahl



##### Conseiller d'État, président adjoint de la section du contentieux

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (1987), Jacques-Henri Stahl a été nommé auditeur au Conseil d'État à sa sortie de l'ENA (promotion « Victor Hugo », 1991). En 1994, il est nommé responsable du centre de documentation du Conseil d'État. De 1996 à 2000, puis de 2002 à 2006, il exerce les fonctions de rapporteur public (anciennement, commissaire du Gouvernement) à la section du contentieux. De 2000 à 2002, il rejoint le ministère de l'éducation nationale comme directeur des affaires juridiques. De 2002 à 2006, outre ses fonctions de rapporteur public, il est conseiller technique pour les questions constitutionnelles au cabinet du secrétaire général du Gouvernement. De 2006 à 2009, il est directeur, adjoint du secrétaire général du Gouvernement. De 2009 à 2012, Jacques-Henri Stahl est assesseur à la section du contentieux du Conseil d'État. En 2012, il est nommé président de la 2e chambre de la section du contentieux. Depuis 2019, il est président adjoint de la section du contentieux.

#### Intervenants

##### Laure Bédier



##### Directrice des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances, de l'action et des comptes publics

Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris (1986), Laure Bédier a débuté sa carrière à l'Assemblée nationale, où elle a notamment été conseillère à la commission des lois en charge des textes de droit pénal et de procédure pénale. Directrice adjointe du cabinet du garde des sceaux entre 2005 et 2007, elle a ensuite intégré le Conseil d'État avant de rejoindre la direction des affaires juridiques de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris en 2011. Depuis 2017, elle dirige la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers.

**Cyril Cazcarra****Avocat au barreau de Bordeaux**

Titulaire d'un diplôme d'études approfondies (DEA) de droit public, Cyril Cazcarra est également titulaire du certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA) et du certificat de spécialisation en droit public décerné par le Conseil national des barreaux (CNB). Il a exercé les fonctions de secrétaire de la conférence des avocats aux Conseils (1999-2000). Avocat au barreau de Paris (1998-2002), Cyril Cazcarra est, depuis 2002, avocat au barreau de Bordeaux. Il a également été chargé d'enseignements à la faculté de droit de l'université de Bordeaux (2004-2013), et maître de conférences associé à l'université de Bordeaux (2013-2022). Depuis 2022, il est aussi médiateur au tribunal administratif de Bordeaux.

**Jean-Christophe  
Duchon-Doris****Président du tribunal administratif de Paris**

Diplômé de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris, et ancien élève de l'Ecole nationale d'administration (ENA), Jean-Christophe Duchon-Doris est, depuis avril 2019, président du tribunal administratif de Paris. Il a auparavant présidé les tribunaux administratifs de Toulon et de Nice. Il est également professeur associé à l'université Aix-Marseille III.

**Olga Mamoudy****Professeure de droit public à l'université Polytechnique des Hauts-de-France**

Olga Mamoudy est professeure de droit public à l'université Paris Est Créteil (UPEC), membre du Laboratoire Marchés, Institutions, Libertés (MIL). Elle est spécialiste de droit et de contentieux administratifs. Ses travaux portent en particulier sur l'office du juge administratif. Elle a consacré sa thèse de doctorat à la modulation dans le temps des effets des décisions de justice en droit français. Elle s'est notamment intéressée à la protection des droits et libertés par le juge administratif en période de crise. Elle a récemment travaillé sur la doctrine organique et l'effet utile des décisions du juge administratif, le contrôle concret de la conventionnalité de la loi devant les juridictions administratives, les conséquences de la création des cours administratives d'appel sur le rôle du Conseil d'État dans l'ordre juridictionnel administratif.

## Table ronde 4 : L'intérêt général et les droits fondamentaux

### Éléments de problématique

Ainsi que le relevait déjà l'étude annuelle du Conseil d'Etat de 1999, « *l'une des fonctions les plus importantes de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence administrative est de limiter, au nom des finalités supérieures qu'elle représente, l'exercice de certains droits et libertés individuels* » (p. 290). La mise en balance entre le motif d'intérêt général invoqué par l'administration pour justifier son acte et les droits et libertés des citoyens auxquels cet acte porte atteinte est ainsi au cœur de la jurisprudence administrative traditionnelle en matière d'ordre public (CE, 19 mai 1933, Benjamin et syndicat d'initiative de Nevers, n°s 17413 17520, p. 541), de liberté du commerce et de l'industrie (CE, Section, 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers et Guin, n° 6781, p. 583) ou encore d'atteinte au principe d'égalité (CE, Section, 10 mai 1974, Sieur Denoyez et Sieur Chorques, n° 88032, 88148, p. 274). Cette mise en balance se pose aujourd'hui en des termes d'autant plus sensibles que la loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives a renforcé le rôle de gardien des libertés individuelles traditionnellement dévolu au juge administratif tout en rendant son intervention plus contemporaine de l'action administrative.

### Intervenants

#### Présidente

**Hélène Farge**



**Avocate aux Conseils, ancienne présidente de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation**

Avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation depuis 1988, Hélène Farge exerce au sein de la SCP Waquet, Farge, Hazan. Parallèlement à son activité professionnelle, elle effectue de nombreuses missions pour l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle est, notamment, membre du bureau d'aide juridictionnelle du Conseil d'État (2000-2006) et chargée d'enseignements de l'Institut de formation et de recherche des avocats aux conseils (Ifrac), dont elle est directrice adjointe à partir de 1992, puis directrice (2003-2009). Ancienne membre du conseil de l'Ordre pendant trois ans, elle en est la secrétaire-trésorière en 2006. Elle a participé à la création de la revue de l'Ordre *Justice & cassation* dont elle est membre du comité de rédaction et a organisé de nombreux cycles de conférences et colloques. Elle est élue présidente de l'Ordre en 2014, fonction qu'elle exerce de 2015 à 2017. Hélène Farge a également été présidente du Haut Conseil des professions du droit et vice-présidente de la Société de législation comparée. Elle est vice-présidente du Comité de liaison des institutions ordinales.

#### Intervenants

**Xavier Dupré de Boulois**



**Professeur des universités à Paris I**

Xavier Dupré de Boulois est professeur de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Il est l'auteur de l'ouvrage *Droit des libertés fondamentales* (éd. PUF, coll. Thémis - droit et science politique, 4<sup>e</sup> éd. à paraître) et coordinateur de l'ouvrage *Les grands arrêts du droit des libertés fondamentales* (éd. Dalloz, coll. Grands Arrêts, 4<sup>e</sup> éd., 2023). Il est également l'un des directeurs de la *Revue des droits et libertés fondamentaux* (RDLF).

**Mattias Guyomar****Juge à la Cour européenne des droits de l'homme**

Diplômé de Sciences Po, ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), Mattias Guyomar est nommé auditeur à la section du contentieux du Conseil d'État en 1996. Après avoir été responsable du centre de documentation (1999-2002), il exerce les fonctions de commissaire du Gouvernement puis de rapporteur public à la section du contentieux (2002-2011) et auprès du Tribunal des conflits (2009-2011). Assesseur à la 10<sup>e</sup> chambre de la section du contentieux et juge des référés, il est président de cette chambre en 2016. Il a par ailleurs été professeur associé de droit public à l'université Panthéon-Assas (2012-2020), secrétaire général de l'Institut français des sciences administratives (2013-2020), secrétaire général de la Commission des sondages (1998-2020), rapporteur général de la Commission supérieure de codification (2012-2020), personne de contact du Conseil d'État au sein du Réseau des cours supérieures de la CEDH (2015-2020). Depuis juin 2020, il est juge à la Cour européenne des droits de l'homme, élu au titre de la France.

**Nathalie Massias****Présidente de la cour administrative d'appel de Douai**

Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris (1982), et ancienne élève de l'École nationale d'administration (promotion « Denis Diderot », 1986), Nathalie Massias est juge administratif depuis 1986. Après avoir siégé aux tribunaux administratifs de Lille et de Paris, elle est détachée en 1995 auprès du Conseil de la concurrence. Elle rejoint la cour administrative d'appel de Paris en 1997. Elle a été présidente de chambre, entre 2003 et 2012, au tribunal administratif de Melun, puis au tribunal administratif de Paris, et à la cour administrative d'appel de Nantes. Elle est nommée présidente du tribunal administratif de Poitiers en 2012, présidente du tribunal administratif de Versailles en 2016, puis présidente du tribunal administratif de Cergy-Pontoise en 2020. Elle est, depuis décembre 2021, conseillère d'État, présidente de la cour administrative d'appel de Douai.

**Naïma Moutchou****Vice-présidente de l'Assemblée nationale**

Titulaire du diplôme de juriste conseil d'entreprise (DJCE) de l'université de Cergy-Pontoise, Naïma Moutchou prête serment au Barreau de Paris en 2008 et devient avocate associée du bâtonnier Christian Charrière Bournazel. Elle est également avocate bénévole au sein de la Ligue contre le racisme et l'antisémitisme (Licra). En juin 2017, elle est élue députée et siège à la commission des lois. Elle s'implique particulièrement dans la lutte contre les discours de haine sur Internet et travaille à une plus grande responsabilisation des plateformes. En avril 2018, elle est rapporteure de la loi relative à la lutte contre les fausses informations, dite loi contre les « fake news ». En février 2019, le Premier ministre lui confie une mission parlementaire visant à développer une philanthropie à la française. En 2020, Naïma Moutchou est membre de la mission Perben relative à l'avenir de la profession d'avocat et rapporteure du projet de loi Parquet européen. Elle a été à l'initiative d'une mission d'information sur les pouvoirs de police des maires et les atteintes faites aux élus, et rapporteure de la loi sur l'irresponsabilité pénale adoptée en réaction à l'affaire Sarah Halimi. Elle est élue en octobre 2020, vice-présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Réélue députée en juin 2022, elle est élue vice-présidente de l'Assemblée nationale le 29 juin 2022.

## Séance de clôture

---

### Christophe Chantepy



#### Président de la section du contentieux du Conseil d'État

Diplômé de l'École centrale des arts et manufactures (centrale Paris) et de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris, Christophe Chantepy intègre le Conseil d'État en 1986 à sa sortie de l'École nationale d'administration (ENA, promotion « Denis Diderot »). Au cours de sa carrière au Conseil d'État, il occupe différents postes au sein de la section du contentieux et des sections administratives. Commissaire du Gouvernement (1995-1997), puis assesseur (2003-2006 ; 2007-2009 ; 2014-2015 et 2019) à la section du contentieux, il a été président de la 1<sup>re</sup> chambre (2010-2012), puis de la 3<sup>e</sup> chambre (2019-2021). Par ailleurs, Christophe Chantepy a exercé les fonctions de conseiller technique au cabinet du ministre délégué auprès du ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et du budget, puis au cabinet du Premier ministre de 1991 à 1993, de directeur de cabinet de la ministre déléguée à l'enseignement scolaire, puis du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État de 1997 à 2002, et de directeur de cabinet du Premier ministre de 2012 à 2014. De 2015 à 2019, il est ambassadeur de France en Grèce. Christophe Chantepy est président de la section du contentieux depuis le 27 janvier 2021.

### François Molinié



#### Président de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Diplômé d'études approfondies de droit public de l'économie (université Panthéon-Assas), titulaire d'une maîtrise de droit privé (mention carrières et sciences criminelles) et d'une maîtrise de droit public (université Panthéon-Assas), François Molinié a tout d'abord exercé en qualité d'avocat à la cour. Devenu avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, François Molinié exerce depuis 2005 au sein du cabinet Piwnica & Molinié. Parallèlement à son activité professionnelle, il effectue de nombreuses missions pour l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Il est, notamment, membre du bureau d'aide juridictionnelle de la Cour de cassation (2006-2012), chargé d'enseignements de l'Institut de formation et de recherche des avocats aux conseils (Ifrac, 2012-2016), et délégué de l'Ordre pour la mise en place de la dématérialisation des procédures devant le Conseil d'État et la Cour de cassation (2006-2016). Ancien membre du conseil de l'Ordre, il est élu président de l'Ordre en 2020 et a pris ses fonctions le 1<sup>er</sup> janvier 2021. François Molinié est également vice-président de la Société de législation comparée.

## Documentation juridique – jurisprudence

### 1. Table ronde 1 : Intérêt général et action publique

**CE, 7 novembre 2022, M. Himeur, n° 449990, A**

335 – Étrangers.  
335-005 – Entrée en France.  
335-005-01 – Visas.

*Visa de long séjour « visiteur » – Motifs de refus (1) – Absence de dispositions déterminant les cas où ce visa peut être refusé – Conséquence – Autorités disposant d'un large pouvoir d'appréciation et pouvant se fonder sur des motifs d'ordre public ou d'intérêt général.*

L'étranger désirant se rendre en France et qui sollicite un visa de long séjour en qualité de visiteur doit justifier de la nécessité dans laquelle il se trouve de résider en France pour un séjour de plus de trois mois. En l'absence de toute disposition conventionnelle, législative ou réglementaire déterminant les cas où ce visa peut être refusé, et eu égard à la nature d'une telle décision, les autorités françaises, saisies d'une telle demande, disposent, sous le contrôle par le juge de l'excès de pouvoir, d'un large pouvoir d'appréciation et peuvent se fonder non seulement sur des motifs tenant à l'ordre public, tel que le détournement de l'objet du visa, mais aussi sur toute considération d'intérêt général.

1. Ab. jur. CE, 4 février 2021, M. Bouhmaz, n° 434302, T. p. 724.

**CE, 17 mars 2021, M. Lailier, n°440208, A**

15 Communautés européennes et Union européenne.  
15-05 Règles applicables.  
15-05-21 Santé publique.

*Vente en ligne de médicaments - Publicité - Interdiction du référencement payant des sites internet de commerce électronique de médicaments – 1) Champ d'application - Officines de pharmacie situées en France – 2) Différence de traitement injustifiée entre les professionnels installés en France et ceux installés dans d'autres Etats membres (1).*

Arrêté du ministre des affaires sociales et de la santé du 28 novembre 2016 relatif aux règles techniques applicables aux sites internet de commerce électronique de médicaments prévues à l'article L. 5125-39 du code de la santé publique (CSP), dont l'annexe prévoit que « la recherche de référencement dans des moteurs de recherche ou des comparateurs de prix contre rémunération est interdite ».

1) Il résulte des termes mêmes de cet arrêté qu'il impose aux seuls pharmaciens d'officine, de pharmacies mutualistes ou de secours minières régis par les dispositions du code de la santé publique de se conformer aux règles techniques applicables aux sites internet de commerce électronique de médicaments qu'il fixe, au nombre desquelles figure l'interdiction de recourir au référencement payant pour leur site de commerce électronique de médicaments.

Ainsi, la disposition en litige ne peut être regardée comme applicable aux sites internet de commerce électronique rattachés à une officine établie dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou établis dans un autre Etat membre sans être rattachés à aucune officine, nonobstant la compétence dont le ministre chargé de la santé dispose également à l'égard de tels sites sur le fondement des articles L. 5125-33, L. 5125-34 et L. 5125-39 du code de la santé publique.

2) La disposition critiquée instaure ainsi une différence de traitement au détriment des officines de pharmacie situées en France.

Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit, dans l'un comme l'autre cas, en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des différences de situation susceptibles de la justifier.

Il ne ressort pas des pièces du dossier que l'objectif de lutte contre la surconsommation de médicaments et contre le mésusage de ces derniers, invoqué par le ministre, soit susceptible d'être atteint par une interdiction du référencement payant des sites de commerce électronique de médicaments applicable uniquement aux officines situées en France, les clients français pouvant accéder aux sites localisés dans un autre Etat membre de l'Union européenne qui ne sont pas soumis à la même interdiction. En outre, l'objectif, également invoqué par le ministre, tenant à la répartition équilibrée des officines de pharmacie sur le territoire national n'est pas davantage en rapport avec l'interdiction contestée, dès lors que le référencement payant pour les sites de vente en ligne de médicaments est possible pour les sites localisés sur le territoire d'un autre Etat membre de l'Union européenne, lesquels bénéficient ainsi d'une visibilité plus forte susceptible de leur permettre de concentrer une part accrue des ventes de médicaments et d'affaiblir la situation des officines françaises. Enfin, il n'est pas davantage établi que l'interdiction du référencement payant pour les seules officines situées en France soit de nature à préserver la relation de confiance entre le patient et le pharmacien, dès lors qu'elle permet aux clients français d'acheter plus facilement des médicaments auprès de sites qui ne sont pas soumis aux garanties déontologiques applicables aux pharmaciens installés en France.

Ainsi, la différence de traitement entre les professionnels installés en France et ceux installés dans d'autres Etats membres, qui ne peuvent être regardés comme se trouvant dans une situation différente au regard de l'objet de la règle critiquée, ne repose pas sur des raisons d'intérêt général en rapport avec celle-ci.

Par suite, annulation du refus d'abroger l'annexe de l'arrêté du 28 novembre 2016 en tant qu'elle interdit la recherche de référencement dans des moteurs de recherche ou des comparateurs de prix contre rémunération.

#### **CE, 22 mars 2021, Commune de Besançon , n°429361, A**

30 Enseignement et recherche.  
30-01 Questions générales.  
30-01-03 Questions générales concernant les élèves.  
30-01-03-01 Cantines scolaires.

*Droit à l'inscription à la cantine scolaire, lorsque le service existe (art. L. 131-13 du code de l'éducation) (1) – 1) Portée (2) – 2) Possibilité de refuser un élève lorsque la capacité maximale est atteinte - Existence.*

1) Par l'article L. 131-13 du code de l'éducation, éclairé par les travaux préparatoires de l'article 186 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 dont il est issu, le législateur a entendu rappeler, d'une part, qu'il appartient aux collectivités territoriales ayant fait le choix d'instituer un service public de restauration scolaire de prendre en compte l'intérêt général qui s'attache à ce que tous les élèves puissent bénéficier de ce service public, d'autre part, qu'elles ne peuvent légalement refuser d'y admettre un élève sur le fondement de considérations contraires au principe d'égalité.

2) Pour autant, ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les collectivités territoriales puissent légalement refuser d'y admettre un élève lorsque, à la date de leur décision, la capacité maximale d'accueil de ce service public est atteinte.

1. Cf., s'agissant du caractère facultatif du service de restauration dans les écoles primaires et maternelles, CE, Section, 5 octobre 1984, Commissaire de la République de l'Ariège, n° 47875, p. 315 ; dans les collèges, CE, 24 juin 2019, Département d'Indre-et-Loire, n° 409659, p. 226. Rapp., sur ce même point, Cons. const., 26 janvier 2017, n° 2016-745 DC, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, pt. 125.

2. Cf., sur l'intérêt général qui s'attache à ce que tous les enfants puissent bénéficier de ce service public, CE, 12 décembre 2020, Commune de Chalon-sur-Saône, n° 426483, p. 435.

## **2. Table ronde 2 : Les formes de l'intérêt général**

#### **CE, 1<sup>er</sup> juillet 2021, Commune de Grande-Synthe et autre, n° 427301, A**

44 Nature et environnement.  
44-008 Lutte contre le changement climatique et adaptation à ses conséquences.

*Refus de prendre toutes mesures utiles pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre - Supplément d'instruction ayant révélé l'impossibilité d'atteindre les objectifs légaux pour 2030 (art. L. 100-4 du code de l'énergie) selon la trajectoire réglementaire (décret du 21 avril 2020), en l'état des mesures adoptées à la date à laquelle le juge statue - Conséquence - Illégalité du refus et injonction.*

Recours contre les refus implicites du Président de la République, du Premier ministre et du ministre chargé de l'environnement de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de manière à respecter les obligations consenties par la France, voire à aller au-delà.

Conseil d'État statuant au contentieux ayant, par sa décision n° 427301 du 19 novembre 2020, sursis à statuer et ordonné un supplément d'instruction tendant à la production des éléments et motifs permettant d'établir la compatibilité du refus opposé avec la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre telle qu'elle résulte du décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 permettant d'atteindre l'objectif de réduction du niveau des émissions de gaz à effet de serre produites par la France fixé par l'article L. 100-4 du code de l'énergie et par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018.

Supplément d'instruction révélant le constat, par divers organismes publics, de la nécessité d'une accentuation des efforts pour atteindre les objectifs fixés en 2030 et de l'impossibilité, en l'état des mesures adoptées à ce jour, d'y parvenir. Ministre mettant en avant, en défense, les différentes mesures prévues par le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, déposé en février dernier et actuellement en cours de discussion au Parlement, ainsi que les mesures réglementaires qui devraient être prises, le moment venu, pour son application, et soutenant qu'elles permettront, au total, avec les mesures déjà en vigueur, d'atteindre une diminution des émissions de l'ordre de 38 % en 2030. Ministre admettant ainsi que, sur la base des seules mesures déjà en vigueur, l'objectif de diminution de 40 % des émissions de gaz à effet de serre fixé pour 2030 ne pourrait pas être atteint.

Faute qu'aient été prises, à la date de la décision, les mesures supplémentaires nécessaires pour infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national, le refus opposé par le pouvoir réglementaire est incompatible avec la trajectoire de réduction de ces émissions fixée par le décret du 21 avril 2020 pour atteindre les objectifs de réduction fixés par l'article L. 100-4 du code de l'énergie et par l'annexe I du règlement (UE) 2018/842 du 30 mai 2018.

Annulation. Injonction de prendre les mesures supplémentaires nécessaires avant le 31 mars 2022.

**CE, 10 juillet 2023, Sté UNIVETIS, n°455961, B**

15 – Communautés européennes et Union européenne.

15-05 – Règles applicables.

15-05-01 – Libertés de circulation.

15-05-01-04 – Libre prestation de services.

*Directive « Services » – Obligation de détention majoritaire, directe ou indirecte, par des vétérinaires exerçant ces activités au sein d'une SEL ayant pour l'objet l'exercice en commun de la médecine et de la chirurgie des animaux (1° du II de l'article L. 241-17 du CRPM) – Compatibilité avec l'article 15 de cette directive – Conditions – 1) Non-discrimination (a du 3 de cet article) – 2) Nécessité (b du même 3) – 3) Proportionnalité (c du même 3) – Respect – Existence (1).*

Il ressort des termes mêmes, d'une part, du I de l'article L. 242-1 et des articles L. 242-1, R. 242-32 R. 242-33 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) et, d'autre part, de l'article L. 241-17 du même code que, pour être inscrite au tableau de l'ordre des vétérinaires, une société d'exercice libéral (SEL) ayant pour objet l'exercice en commun de la médecine et de la chirurgie des animaux doit justifier notamment que plus de la moitié de son capital social est détenu, directement ou indirectement par l'intermédiaire de sociétés inscrites au tableau de l'ordre, par des vétérinaires qui exercent la médecine et la chirurgie des animaux en son sein.

En tant qu'il prévoit que, pour être inscrite au tableau de l'ordre des vétérinaires, une SEL ayant pour objet l'exercice en commun de la médecine et de la chirurgie des animaux doit notamment justifier que plus de la moitié de son capital social est détenu, directement ou indirectement par l'intermédiaire de sociétés inscrites au tableau de l'ordre, par des vétérinaires qui exercent la médecine et la chirurgie des animaux en son sein, le 1° du II de l'article L. 241-17 du CRPM constitue une exigence à laquelle l'exercice, dans le cadre d'une SEL, de la profession vétérinaire en France est subordonné. Une telle mesure, qui porte sur une activité qui entre dans le champ de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006, dite « Services », relève de celles visées au paragraphe 2 de l'article 15 de cette directive.

1) S'agissant des conditions prévues au paragraphe 3 de cet article 15, il ressort des termes mêmes de l'article L. 241-17 du CRPM que l'exigence qu'il prévoit s'applique à l'ensemble des sociétés vétérinaires mentionnées au I de cet article, lesquelles incluent tant les sociétés civiles professionnelles (SCP), les SEL que toutes formes de sociétés de droit national ou de sociétés constituées en conformité avec la législation d'un Etat membre de l'Union européenne (UE) ou

d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) et y ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement. Une telle exigence ne présente donc pas un caractère discriminatoire.

2) En outre, une telle exigence vise à assurer l'effectivité du respect des obligations déontologiques qui régissent l'exercice de la profession vétérinaire y compris lorsqu'elle s'exerce dans le cadre d'une société, en particulier l'interdiction, énoncée au XVIII de l'article R. 242-33 du CRPM, de pratiquer la profession vétérinaire comme un commerce ou de privilégier l'intérêt du vétérinaire ou de la société par rapport à celui des clients et des animaux pris en charge, ainsi que le respect de l'exigence d'indépendance. Par ailleurs, alors que moins de cinq pour cent des vétérinaires en France sont agents publics ou militaires, des missions réglementaires de surveillance, de prévention et de lutte contre des maladies animales sont confiées aux vétérinaires libéraux, en qualité de vétérinaires sanitaires habilités, dans les conditions prévues aux articles L. 203-1 et suivants du CRPM, de même que des missions de police sanitaire et de certification, pour lesquelles des vétérinaires libéraux sont mandatés, en application des articles L. 203-8 et suivants du même code. L'exigence résultant du 1° du II de l'article L. 241-17 du CRPM est, dans ces conditions, justifiée par l'objectif de protection de la santé publique, laquelle est liée à la santé animale dès lors que certaines maladies animales sont transmissibles à l'homme et que certains produits alimentaires d'origine animale sont susceptibles de mettre en danger la santé humaine lorsqu'ils proviennent d'animaux malades ou porteurs de bactéries résistantes aux traitements ou qu'ils contiennent des résidus de médicaments utilisés pour le traitement des animaux, ainsi que par les objectifs de protection des destinataires de services, de protection de l'environnement et de la santé des animaux. Cette mesure est ainsi justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général et répond, dès lors, à la condition de nécessité posée par le b du 3 de l'article 15 de la directive du 12 décembre 2006.

3) Enfin, il y a lieu de déterminer, pour vérifier le respect de la condition posée par le c du 3 de cet article 15, si l'exigence contestée est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre et que cet objectif ne peut pas être atteint par une mesure moins contraignante.

L'obligation que les associés professionnels d'une SEL pratiquent les actes de leur profession en son sein, outre qu'elle est inhérente à l'objet même d'une telle société, instituée par la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 pour permettre aux membres de professions libérales d'exercer leur activité en commun sous la forme d'une société de capitaux, a pour objet et pour effet de réduire les risques qu'une telle société adopte des stratégies économiques, animées essentiellement par un objectif de rentabilité, susceptibles de porter atteinte à l'objectif de protection de la santé publique et de la santé animale et d'assurer l'effectivité du respect, par la société et par l'ensemble des vétérinaires qui exercent en son sein, des obligations déontologiques qui régissent l'exercice de la profession vétérinaire, en particulier l'interdiction d'exercer la profession comme un commerce et le respect de l'indépendance professionnelle, ce dont doivent s'assurer personnellement les vétérinaires associés, sous peine de voir leur propre responsabilité disciplinaire engagée en même temps que celle de la société. Elle est, en outre, de nature à faciliter la collaboration des vétérinaires libéraux au service public, eu égard aux missions réglementaires de surveillance, de prévention et de lutte contre des maladies animales qui peuvent leur être confiées, comme en cas d'épizooties, ainsi qu'il a été dit ci-dessus. Cette exigence de plus de la moitié du capital de la société vétérinaire détenue par des vétérinaires exerçant au sein de la société ne fait pour autant pas obstacle à ce que des vétérinaires exerçant dans une société prennent des parts importantes dans d'autres sociétés sans y exercer dès lors que la condition y est respectée par une majorité des actionnaires professionnels. Enfin, il ne ressort pas des pièces du dossier que cette mesure aille au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif, ni que cet objectif puisse être atteint, pour de telles sociétés, par une mesure moins contraignante. Il s'ensuit que la condition de proportionnalité prévue par le c du 3 de l'article 15 de la directive du 12 décembre 2006 doit être regardée comme remplie.

Dès lors, l'exigence d'exercice effectif des associés majoritaires d'une société d'exercice libéral vétérinaire résultant du 1° du II de l'article L. 241-17 du CRPM n'est pas incompatible avec l'article 15 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006.

1. Rapp., s'agissant de la compatibilité avec ce même article de la possibilité ouverte aux instances ordinales de vérifier que les garanties prévues par le 1° du II de l'article L. 241-17 du CRPM ne sont pas privées d'effet, CE, décision du même jour, Société Centre hospitalier vétérinaire Nordvet et Société clinique vétérinaire Saint-Roch, n°s 442911 442925, à publier au Recueil ; s'agissant de la compatibilité avec ce même article d'une condition relative aux domiciles professionnels d'exercice des SEL, CE, décision du même jour, Société Mon Vêto et autres, n° 448133, à mentionner aux Tables.

**CE, 31 mars 2021, Mme de Galbert Defforey, n°441918, B**

26 Droits civils et individuels.

26-055 Convention européenne des droits de l'homme.

26-055-01 Droits garantis par la convention.

26-055-01-14 Interdiction des discriminations (art. 14).

*Report d'imposition sur les plus-values mobilières (II de l'art. 92 B du CGI) – Distinction entre les plus-values hors du champ ou dans le champ de la directive "fusions" – Compatibilité de cette différence de traitement avec les articles 1P1 et 14 de la convention EDH (2) – 1) Objectif d'intérêt public légitime – Existence, tenant au respect du droit de l'UE – 2) Proportionnalité – Existence.*

Une distinction entre des personnes placées dans une situation comparable est discriminatoire, au sens de l'article 1er du premier protocole additionnel (1P1) à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (convention EDH) et de l'article 14 de cette convention, si elle n'est pas assortie de justifications objectives et raisonnables, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

Il existe une différence de traitement, s'agissant de l'application de l'abattement pour durée de détention à la plus-value d'une opération d'échange de titres placée en report d'imposition, selon que cette opération a été réalisée dans le cadre de l'Union européenne (UE) ou qu'elle l'a été dans le cadre national ou en dehors de l'UE.

1) Si le législateur avait initialement exclu du bénéfice de l'abattement pour durée de détention prévu au 1 de l'article 150-0 D du code général des impôts (CGI) l'ensemble des plus-values afférentes à des opérations réalisées avant le 1er janvier 2013 et placées en report d'imposition en application du II de l'article 92 B et du I ter de l'article 160 du CGI, la soumission à des règles d'assiette plus favorables des plus-values relatives à des opérations mettant en cause des sociétés d'Etats-membres différents trouve sa justification dans le nécessaire respect, pour ce qui concerne les situations entrant dans leur champ d'application, de la directive 2009/133/CE dite "fusions" du 19 octobre 2009, telle qu'interprétée par la CJUE dans son arrêt n°s C-662/18 et C-672/18 du 18 septembre 2019, qui impose de renforcer la neutralité fiscale des opérations européennes d'échange de titres.

Le respect des exigences découlant du droit de l'UE constitue un objectif d'intérêt public légitime de nature à justifier une différence de traitement entre des situations au demeurant comparables, selon qu'elles sont ou non régies par ces règles.

2) Par ailleurs, si la loi, ainsi interprétée dans le respect du droit de l'UE, prévoit de garantir par des modalités différentes, selon que sont en cause des opérations purement internes ou des opérations entrant dans le champ de la directive "fusions", la neutralité fiscale des opérations d'échange de titres en évitant que le contribuable soit contraint de céder ses titres pour acquitter l'impôt, il n'en résulte pas une absence de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

Dans ces conditions, la différence de traitement en cause peut être regardée comme répondant à une justification objective et raisonnable, et ne méconnaît pas la combinaison de l'article 14 de la convention CEDH et de l'article 1P1 à cette convention.

### 3. Table ronde 3 : L'intérêt général dans l'office du juge administratif

**CE, 30 octobre 2023, Mme Brassart, n°474408, B**

34 – Expropriation pour cause d'utilité publique.

34-01 – Notions générales.

34-01-01 – Notion d'utilité publique.

*Utilité publique d'une ORI – Contrôle du juge – Application de la théorie du bilan (1).*

Par les articles L. 313-4, L. 313-4-1 et L. 313-4-2 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005, le législateur n'a autorisé l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers que pour la réalisation d'opérations dont l'utilité publique est préalablement et formellement constatée par l'autorité administrative, sous le contrôle du juge administratif.

Il appartient à ce dernier, lorsqu'est contestée devant lui l'utilité publique d'une telle opération, de vérifier que celle-ci répond à la finalité d'intérêt général tenant à la préservation du bâti traditionnel et des quartiers anciens par la transformation des conditions d'habitabilité d'immeubles dégradés nécessitant des travaux et que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente. Ces modalités de contrôle de l'utilité publique

des opérations de restauration immobilière (ORI) par le juge administratif répondent aux exigences de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

1. Cf. CE, Assemblée, 28 mai 1971, Ministre de l'équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « Ville nouvelle Est », n° 78825, p. 408.

**CE, 22 septembre 2022, Conseil national des barreaux et autres et Syndicat des avocats de France et autre, n°436939, 437002, B**

54 – Procédure.

54-06 – Jugements.

54-06-07 – Exécution des jugements.

54-06-07-005 – Effets d'une annulation.

*Annulation de l'art. 750-1 du CPC issu du décret du 11 décembre 2019 et du I de l'art. 55 de ce décret – Modulation dans le temps des effets de cette annulation (2) – Existence.*

Annulation d'une part, de l'article 750-1 du code de procédure civile (CPC) dans sa rédaction issue de l'article 4 du décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019, en tant qu'il ne précise pas suffisamment les modalités selon lesquelles l'indisponibilité de conciliateurs de justice permettant de déroger à l'obligation de tentative préalable de règlement amiable prévue à l'article 4 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 doit être regardée comme établie. Annulation, d'autre part, du I de l'article 55 du décret du 11 décembre 2019 ayant eu pour effet de rendre applicable, selon les cas, aux instances en cours ou aux instances introduites à compter du 1er janvier 2020, soit moins de vingt jours après sa publication, l'essentiel des nouvelles dispositions du CPC issues de ce décret.

Eu égard aux conséquences manifestement excessives sur le fonctionnement du service public de la justice qui résulteraient de l'annulation rétroactive de ces dispositions, il y a lieu, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision, de déroger au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses. Par suite, il y a lieu de regarder comme définitifs les effets produits par l'article 750-1 avant son annulation et par les procédures et décisions affectées, entre le 13 décembre 2019 et le 1er janvier 2020, par l'annulation du I de l'article 55 du décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019.

2. Cf. CE, Assemblée, 11 mai 2004, Association AC !, n°s 255886 à 255892, p. 197 ; CE, Assemblée, 23 décembre 2013, Société Métropole Télévision (M6) et Société Télévision Française 1 (TF1), n°s 363702 363719, p. 328.

**CE, Section, 13 mars 2020, Société Hasbro European Trading BV, n°435634, A**

54 Procédure.

54-07 Pouvoirs et devoirs du juge.

54-07-01 Questions générales.

*Pouvoir de moduler dans le temps les effets d'un changement de la règle jurisprudentielle (2) - Condition - Risque d'atteinte rétroactive au droit au recours - 1) Règle de forclusion revenant sur une jurisprudence constante (1) - Existence - 2) Règle de forclusion se bornant à tirer les conséquences de dispositions légales et réglementaires antérieures - Absence.*

1) Le délai réglementaire dont un contribuable dispose pour former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de tout commentaire par lequel l'autorité compétente prescrit l'interprétation de la loi fiscale, lorsque celui-ci a été inséré au BOFiP-impôts et mis en ligne sur un site internet accessible depuis l'adresse [www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr) entre le 10 septembre 2012 et le 31 décembre 2018, commence à courir au jour de cette mise en ligne.

Il appartient en principe au juge administratif de faire application de la règle jurisprudentielle nouvelle à l'ensemble des litiges, quelle que soit la date des faits qui leur ont donné naissance, sauf si cette application a pour effet de porter rétroactivement atteinte au droit au recours. La règle de forclusion énoncée ci-dessus revient sur une jurisprudence constante et, dans cette mesure, est de nature à porter atteinte au droit au recours. Elle ne saurait, par conséquent, fonder le rejet pour irrecevabilité d'un recours formé contre un commentaire publié entre le 10 septembre 2012 et le 31 décembre 2018 et présenté avant l'expiration d'un délai de deux mois suivant la date de lecture de la présente décision.

2) Le délai réglementaire dont un contribuable dispose pour former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de tout commentaire par lequel l'autorité compétente prescrit l'interprétation de la loi fiscale, lorsque celui-ci a été mis

en ligne sur le site "bofip.impots.gouv.fr" à compter du 1er janvier 2019, commence à courir au jour de cette mise en ligne.

La règle de forclusion énoncée ci-dessus, qui se borne à tirer les conséquences de dispositions légales et réglementaires antérieures aux commentaires administratifs à l'égard desquels elle s'applique, et qui ne constitue pas un revirement de jurisprudence, ne porte pas rétroactivement atteinte au droit au recours. Rien ne fait obstacle, dès lors, à ce que le juge administratif en fasse application à tout litige intéressant des commentaires administratifs mis en ligne, dans les conditions décrites plus haut, à compter du 1er janvier 2019, quelle que soit la date à laquelle il en est saisi.

1. Ab. jur. CE, Section, 4 mai 1990, Association freudienne et autres, n°s 55124 55137, p. 111, mentionné aux Tables sur un autre point. Rapp., s'agissant de toute décision administrative, CE, Section, 27 juillet 2005, Millon, n° 259004, p. 336 ; s'agissant des circulaires de l'administration des douanes, CE, 26 décembre 2018, Société Massis import export Europe, n° 424759, T. pp. 508- 536- 825-826.

2. Cf., sur les conditions de mise en œuvre de la modulation d'un changement de jurisprudence, CE, Assemblée, 16 juillet 2007, Assemblée, Société Tropic Travaux Signalisation, n° 291545, p. 360 ; CE Section, 6 juin 2008, Conseil départemental de l'ordre des chirurgiens-dentistes de Paris, n° 283141, p. 204.

### **CE, 15 mars 2019, Société anonyme gardéenne d'économie mixte, n°413584, A**

39 Marchés et contrats administratifs.

39-08 Règles de procédure contentieuse spéciales.

39-08-03 Pouvoirs et obligations du juge.

39-08-03-02 Pouvoirs du juge du contrat.

*Existence de vices entachant la validité du contrat - 1) Pouvoirs et devoirs du juge (1) - 2) Espèce - Vices révélant une volonté de la personne publique de favoriser un candidat et ayant affecté gravement la légalité du choix du concessionnaire - Annulation du contrat ne portant pas une atteinte excessive à l'intérêt général.*

1) Il appartient au juge du contrat, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier l'importance et les conséquences. Ainsi, il lui revient, après avoir pris en considération la nature de ces vices, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, soit d'inviter les parties à prendre des mesures de régularisation dans un délai qu'il fixe, sauf à résilier ou résoudre le contrat. En présence d'irrégularités qui ne peuvent être couvertes par une mesure de régularisation et qui ne permettent pas la poursuite de l'exécution du contrat, il lui revient de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, soit la résiliation du contrat, soit, si le contrat a un contenu illicite ou s'il se trouve affecté d'un vice de consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité que le juge doit ainsi relever d'office, l'annulation totale ou partielle de celui-ci. Il peut enfin, s'il en est saisi, faire droit, y compris lorsqu'il invite les parties à prendre des mesures de régularisation, à des conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice découlant de l'atteinte à des droits lésés.

2) Société concédante n'ayant justifié par aucun document probant que sa société-mère avait mis ses capacités et garanties à sa disposition, contrairement à ce qu'exigeait le règlement de la consultation.

Dossiers de demande de permis de construire, sur la base desquels les offres devaient être élaborées, établis par un cabinet d'architecture, maître d'œuvre de la commune concédante, ayant été, aux termes d'une prestation rémunérée, le conseil de la société concessionnaire, y compris pendant la phase de négociation des offres au cours de laquelle des permis de construire étaient encore en instruction.

Offre retenue comportant, en méconnaissance du règlement de consultation, un nombre très significatif de logements sociaux de certains types, pour lesquels les constructeurs bénéficiaient d'importantes subventions publiques et de taux d'emprunt privilégiés, qui étaient de nature à modifier nettement l'équilibre économique du contrat, et prévoyant une densité supplémentaire de 2 000 m<sup>2</sup> environ sur le site par rapport au projet présenté dans le document programme, soit une hausse à ce titre de 10 % de la surface, ainsi que 90 places supplémentaires de parking pour un nombre initialement prévu dans les documents de la consultation de 533.

Ces vices entachant la convention litigieuse, tirés de la méconnaissance des règles de publicité et de mise en concurrence, révèlent également, en l'état de l'instruction, une volonté de la personne publique de favoriser un candidat et ont affecté gravement la légalité du choix du concessionnaire. Par leur particulière gravité et en l'absence de régularisation possible, ils impliquent que soit prononcée l'annulation de la concession d'aménagement litigieuse, dès lors qu'une telle mesure ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général. D'une part, en effet, l'annulation d'une concession d'aménagement n'a pas, par elle-même, pour effet d'anéantir rétroactivement les actes passés pour son application. D'autre part, ni la circonstance que la concession soit arrivée à son terme en août 2017 et que les

travaux prévus seraient achevés, qui n'est pas de nature à priver d'objet une mesure d'annulation et ne révèle par elle-même aucune atteinte à l'intérêt général, ni l'hypothèse qu'une indemnité serait due par la commune à la société concédante, dont le montant éventuel n'est étayé par aucune allégation sérieuse et qui ne pourra en tout état de cause s'apprécier que dans les conditions de droit commun, ne sont de nature à faire obstacle au prononcé de l'annulation du contrat.

1. Cf. CE, Assemblée, 16 juillet 2007, Société Tropic Travaux Signalisation, n° 291545, p. 360 ; CE, Assemblée, 4 avril 2014, Département de Tarn-et-Garonne, n° 358994, p. 70.

## 4. Table ronde 4 : L'intérêt général et les droits fondamentaux

**CE, Section, 9 novembre 2023, Les Soulèvements de la Terre et autres, M. Descola, M. Parmentier et Europe Ecologie Les Verts et autres, n° 476384, 476408, 476392, 476946, A**

10 – Associations et fondations.

10-01 – Questions communes.

10-01-04 – Dissolution.

10-01-04-01 – Associations et groupements de fait - loi du 10 janvier 1936.

*Décret prononçant la dissolution d'une association ou d'un groupement de fait – 1) Légalité – Condition – Risques de troubles graves à l'ordre public (1) – 2) Contrôle du juge de l'excès de pouvoir – Contrôle de proportionnalité – 3) Faits de nature à justifier la dissolution – Provocation à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens (1° de l'art. L. 212-1 du CSI) – a) Notion – Portée – b) Champ – i) Exclusion – Agissements violents des membres de l'organisation – ii) Inclusion – Légitimation publique d'actes de violence – Abstention de modérer la diffusion d'incitations à les commettre – 4) Espèce – Dissolution d'un groupement écologiste ayant incité à endommager des infrastructures – a) Provocation à des agissements violents – A l'encontre des personnes – Absence – A l'encontre des biens – Existence – b) Caractère nécessaire et proportionné – Absence (2).*

1) Eu égard à la gravité de l'atteinte portée par une mesure de dissolution à la liberté d'association, principe fondamental reconnu par les lois de la République, l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) est d'interprétation stricte et ne peut être mis en œuvre que pour prévenir des troubles graves à l'ordre public.

2) La décision de dissolution d'une association ou d'un groupement de fait prise sur le fondement de l'article L. 212-1 du CSI ne peut être prononcée, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, que si elle présente un caractère adapté, nécessaire et proportionné à la gravité des troubles susceptibles d'être portés à l'ordre public par les agissements entrant dans le champ de cet article.

3) a) Il résulte du 1° de l'article L. 212-1 du CSI qu'une dissolution ne peut être justifiée sur leur fondement que lorsqu'une association ou un groupement, à travers ses dirigeants ou un ou plusieurs de ses membres agissant en cette qualité ou directement liés à ses activités, dans les conditions fixées à l'article L. 212-1-1 du CSI, incite des personnes, par propos ou par actes, explicitement ou implicitement, à se livrer à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens, de nature à troubler gravement l'ordre public.

b) i) Si la commission d'agissements violents par des membres de l'organisation n'entre pas par elle-même dans le champ de ces dispositions, ii) le fait de légitimer publiquement des agissements violents présentant une gravité particulière, quels qu'en soient les auteurs, constitue une provocation au sens de ces mêmes dispositions. Constitue également une telle provocation le fait, pour une organisation, de s'abstenir de mettre en œuvre les moyens de modération dont elle dispose pour réagir à la diffusion sur des services de communication au public en ligne d'incitations explicites à commettre des actes de violence.

4) Décret prononçant la dissolution du groupement de fait écologiste « Les Soulèvements de la Terre » sur le fondement du 1° de l'article L. 212-1 du CSI.

Décret s'étant fondé notamment sur ce que ce groupement légitime des modes d'action violents dans le cadre de la contestation de certains projets d'aménagement et incite à la commission de dégradations matérielles, ces provocations ayant été suivies d'effet à plusieurs reprises.

a) i) Groupement auquel ne peuvent être imputées des provocations explicites à la violence contre les personnes et qui ne peut être regardé comme ayant revendiqué, valorisé ou justifié publiquement de tels agissements. La circonstance que des heurts aient eu lieu avec les forces de l'ordre à l'occasion de différentes manifestations

auxquelles elle participait ne constitue pas une provocation imputable au groupement au sens du 1° de l'article L. 212-1 du CSI.

ii) Groupement ayant pris l'initiative de diffuser et relayé des messages incitant à porter des dommages à certaines infrastructures, et ayant légitimé publiquement de telles dégradations. La circonstance que ces prises de position participeraient d'un débat d'intérêt général sur la préservation de l'environnement et qu'elles auraient une portée « symbolique », sont, par elles-mêmes, sans incidence sur leur qualification de provocation à des agissements violents contre les biens.

L'auteur du décret a pu légalement estimer que les agissements du groupement de fait « Les Soulèvements de la Terre » entraînent dans le champ du 1° de l'article L. 212-1 du CSI au titre de la provocation explicite et implicite à des agissements violents contre les biens.

b) La décision de dissolution d'une association ou d'un groupement de fait prise sur le fondement de l'article L. 212-1 du CSI ne peut être légalement prononcée que si elle présente un caractère adapté, nécessaire et proportionné à la gravité des troubles susceptibles d'être portés à l'ordre public par ses agissements. Si des provocations explicites ou implicites à la violence contre les biens, au sens du 1° de l'article L. 212-1 du CSI, sont imputables au groupement de fait « Les Soulèvements de la Terre », et ont pu effectivement conduire à des dégradations matérielles, il apparaît toutefois, au regard de la portée de ces provocations, mesurée notamment par les effets réels qu'elle ont pu avoir, que la dissolution du groupement ne peut être regardée, à la date du décret attaqué, comme une mesure adaptée, nécessaire et proportionnée à la gravité des troubles susceptibles d'être portés à l'ordre public.

Annulation du décret.

**CE, Section, 9 novembre 2023, M. Festas et autres, n°464412, A**

10 – Associations et fondations.

10-01 – Questions communes.

10-01-04 – Dissolution.

10-01-04-01 – Associations et groupements de fait - loi du 10 janvier 1936.

*Motif de dissolution d'une association ou d'un groupement de fait – Provocation à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens (1° de l'art. L. 212-1 du CSI) – 1) Articles 10 et 11 de la convention EDH – Méconnaissance – Absence – 2) Espèce – Dissolution d'un groupe « antifasciste » ayant publié et diffusé des propos haineux à l'encontre des forces de l'ordre, sur le fondement du 1° de l'article L. 212-1 du CSI (1) – Faits de nature à justifier la dissolution sur ce fondement eu égard, à la teneur, à la gravité et à la récurrence des actes (2).*

1) Il résulte des articles 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (convention EDH) que l'exercice de la liberté d'expression et de la liberté de réunion et d'association qu'ils garantissent peut faire l'objet de restrictions prévues par la loi et constituant des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime. Compte tenu, d'une part, de la portée du 1° de l'article L. 212-1 du CSI et dès lors que la légalité de la mesure de dissolution est subordonnée à son caractère adapté, nécessaire et proportionné à la gravité des troubles susceptibles d'être portés à l'ordre public, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que ces dispositions autoriseraient, par principe, des ingérences injustifiées dans les libertés garanties par ces stipulations. En outre, la circonstance que les dispositions introduites au 1° de cet article L. 212-1 par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 peuvent légalement fonder la dissolution d'une association ou d'un groupement à raison de faits antérieurs à l'entrée en vigueur de cette loi ne caractérise pas une méconnaissance des stipulations invoquées, dès lors que ces dispositions étaient en vigueur à la date du décret attaqué et que les restrictions apportées aux libertés précédemment mentionnées étaient ainsi, à cette date, prévues par la loi au sens de ces stipulations

2) Décret prononçant la dissolution du groupement de fait Groupe Antifasciste Lyon et environs (dit « la GALE ») sur le fondement du 1° de l'article L. 212-1 du CSI.

Ce groupement a publié sur les réseaux sociaux, de façon répétée et pendant plusieurs années, des messages dans lesquels étaient insérés des photographies ou dessins représentant des policiers ou des véhicules de police incendiés, recevant des projectiles ou faisant l'objet d'autres agressions ou dégradations, en particulier lors de manifestations, assortis de textes haineux et injurieux à l'encontre de la police nationale, justifiant l'usage de la violence envers les représentants des forces de l'ordre, leurs locaux et leurs véhicules, se réjouissant de telles exactions, voire félicitant leurs auteurs. Il a également diffusé des messages approuvant et justifiant, au nom de « l'antifascisme », des violences graves commises à l'encontre de militants d'extrême-droite et de leurs biens. D'autres publications du groupement sur les réseaux sociaux ont en outre conduit à des appels, formulés par des tiers, à la violence, voire au

meurtre, dirigés contre des internautes se réclamant de l'ultra-droite, sans donner lieu à une quelconque modération de la part de l'organisation, qui n'était pas dépourvue de moyens pour y procéder.

Il résulte de ce qui précède que le groupement a provoqué à des agissements violents à l'encontre des personnes et des biens entrant dans le champ du 1° de l'article L. 212-1 du CSI.

Eu égard, à la teneur, à la gravité et à la récurrence, pendant plusieurs années, des actes de provocation explicite et implicite à la commission d'agissements violents imputables au groupement litigieux, et à la gravité des atteintes ainsi portées à l'ordre public, la mesure de dissolution contestée ne peut être regardée, en l'espèce, comme dépourvue de caractère nécessaire ni comme présentant un caractère disproportionné.

Rejet de la requête.

**CE, 17 juillet 2023, Ligue des droits de l'homme, n°475636, B**

49 – Police.

49-04 – Police générale.

*Mesures réglementant l'accès à la plage et à la baignade – Légalité – 1) Conditions (1) – 2) Espèce – Interdiction sur l'ensemble des plages d'une commune de tenues manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse – Absence (2).*

1) Les mesures de police que le maire d'une commune du littoral édicte en vue de réglementer l'accès à la plage et la pratique de la baignade doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées au regard des seules nécessités de l'ordre public, telles qu'elles découlent des circonstances de temps et de lieu, et compte tenu des exigences qu'impliquent le bon accès au rivage, la sécurité de la baignade ainsi que l'hygiène et la décence sur la plage. Il n'appartient pas au maire de se fonder sur d'autres considérations et les restrictions qu'il apporte aux libertés doivent être justifiées par des risques avérés d'atteinte à l'ordre public.

2) Ni des incidents tenant à une altercation suivie d'une bousculade ainsi qu'à une plainte déposée par la commune et un maître-nageur à la suite de divers faits délictueux, ayant eu lieu, respectivement, onze et sept ans avant l'édiction de l'arrêté litigieux, ni le contexte de menace terroriste persistante à la suite d'attentats commis dans la région, ne sont susceptibles de faire apparaître que l'interdiction sur l'ensemble des plages d'une commune de tenues manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse serait, à la date à laquelle a été pris l'arrêté contesté, justifiée par des risques avérés de troubles à l'ordre public.

1. Cf. CE, juge des référés, 26 août 2016, Ligue des droits de l'homme et autres et Association de défense des droits de l'homme - Collectif contre l'islamophobie en France, n°s 402742 402777, p. 390. Comp., s'agissant d'une limitation apportée à la liberté religieuse en vue de garantir le bon fonctionnement du service public, CE, 29 juin 2023, Association Alliance citoyenne et autres et Ligue des droits de l'homme, n° 458088, à publier au Recueil ; s'agissant de la réglementation des tenues de bain par le gestionnaire d'un service public, CE, 21 juin 2022, Commune de Grenoble, n° 464648, inédite au Recueil.

2. Cf. CE, juge des référés, 26 septembre 2016, Association de défense des droits de l'homme - Collectif contre l'islamophobie en France, n° 403578, T. pp. 659-849.

**CE, 29 juin 2023, Association Alliance citoyenne et autres et Ligue des droits de l'homme, n°458088, 459547, 463408, A**

26 – Droits civils et individuels.

26-03 – Libertés publiques et libertés de la personne.

26-03-06 – Liberté d'expression.

*Fédérations sportives – 1) Principe de neutralité du service public – Obligation pour les fédérations de prendre toutes mesures pour que leurs agents et les personnes participant à l'exécution du service public s'abstiennent de manifester leurs convictions – a) Existence – b) Champ – Inclusion – Personnes sélectionnées par la FFF dans les équipes de France – 2) Pouvoir réglementaire pour encadrer la participation aux compétitions et manifestations – a) Inclusion – Faculté de limiter la liberté d'expression des licenciés qui ne sont pas soumis au principe de neutralité – Conditions – Limitations nécessaires, adaptées et proportionnées – b) Illustration – Article 1er des statuts de la FFF – i) Interdiction des actes de pression, de provocation, de prosélytisme ou de propagande – Légalité – ii) Interdiction, limitée aux*

*temps et lieux des matchs de football, du port de signes ou tenues manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale – Légalité.*

1) a) Il résulte du principe de neutralité du service public rappelé par le I de l'article 1er de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 qu'une fédération sportive délégataire de service public est tenue de prendre toutes dispositions pour que ses agents ainsi que les personnes qui participent à l'exécution du service public qui lui est confié, sur lesquelles elle exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction, s'abstiennent, pour garantir la neutralité du service public dont elle est chargée, de toute manifestation de leurs convictions et opinions.

b) Il en va ainsi notamment des personnes que la FFF sélectionne dans les équipes de France, mises à sa disposition et soumises à son pouvoir de direction pour le temps des manifestations et compétitions auxquelles elles participent à ce titre et qui sont, dès lors, soumises au principe de neutralité du service public.

2) Une fédération sportive délégataire dispose du pouvoir réglementaire dans les domaines définis par les articles L. 131-1 et L. 131-2, L. 131-8, L. 131-14, L. 131-15, L. 131-16 et L. 331-5 du code du sport, pour l'organisation et le fonctionnement du service public qui lui a été confié. À ce titre, il lui revient de déterminer les règles de participation aux compétitions et manifestations qu'elle organise ou autorise, parmi lesquelles celles qui permettent, pendant les matchs, d'assurer la sécurité des joueurs et le respect des règles du jeu, comme ce peut être le cas de la réglementation des équipements et tenues.

a) Ces règles peuvent légalement avoir pour objet et pour effet de limiter la liberté de ceux des licenciés qui ne sont pas légalement tenus au respect du principe de neutralité du service public, d'exprimer leurs opinions et convictions si cela est nécessaire au bon fonctionnement du service public ou à la protection des droits et libertés d'autrui, et adapté et proportionné à ces objectifs.

b) i) Il résulte de ce qui a été dit ci-dessus sur le pouvoir réglementaire dont dispose la FFF pour l'organisation et le fonctionnement du service public qui lui a été confié qu'elle a pu légalement interdire, par l'article 1er de ses statuts, « tout discours ou affichage à caractère politique, idéologique, religieux ou syndical » et « tout acte de prosélytisme ou manœuvre de propagande », qui sont de nature à faire obstacle au bon déroulement des matchs.

ii) Par ailleurs, l'interdiction prévue au même article 1er de ses statuts du « port de signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale », limitée aux temps et lieux des matchs de football, apparaît nécessaire pour assurer leur bon déroulement en prévenant notamment tout affrontement ou confrontation sans lien avec le sport. Dès lors, la FFF pouvait légalement, au titre du pouvoir réglementaire qui lui est délégué pour le bon déroulement des compétitions dont elle a la charge, édicter une telle interdiction, qui est adaptée et proportionnée.

*Ce document a été préparé par Charles-Emmanuel Airy, maître des requêtes, responsable du Centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État.*

