



TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES



Lettre de jurisprudence
du TRIBUNAL
ADMINISTRATIF
DE RENNES



N° 25

1^{er} semestre 2025

SOMMAIRE

Éditorial	3	Expropriation	12
Jurisprudence	4	N° 12 – Absence d'obligation d'évaluation sommaire des dépenses sur la base de ventes comparables sur le marché immobilier	
Agriculture	4	Fonctionnaires et agents publics	13
N° 1 – La reprise d'une structure par des associés non exploitants est une opération d'installation		N° 13 – NBI réservée aux fonctionnaires exerçant, dans les établissements sanitaires, auprès des personnes polyhandicapées	
N° 2 – Conditions d'opposabilité du rescrit agricole relatif au champ d'application du contrôle des structures		N° 14 – Affectation des lauréats des concours externe et interne en fonction de leurs classements	
N° 3 – Un agriculteur exploitant ne s'installe pas deux fois au sens du SDREA de Bretagne		Logement	14
Collectivités territoriales	6	N° 15 – Maintien transitoire des règles de sécurité applicables aux structures d'accueil pour personnes âgées et handicapées	
N° 4 – Pas de scrutin secret pour approuver le budget régional		Procédure	15
Contributions et taxes	7	N° 16 – Maintien de la décision implicite initiale en cas de décision explicite prise sur injonction du juge des référés	
N° 5 – Constat de la libre disposition de biens par un contribuable dans le cadre d'un trafic international de stupéfiants		Urbanisme	16
N° 6 – Activités de pêche maritime relevant du régime des bénéfices non commerciaux		N° 17 – Une habitation légère de loisir ne peut reposer sur d'importantes fondations	
N° 7 – Prise en compte d'un protocole transactionnel dans le calcul d'une plus-value mobilière		N° 18 – Cas d'indivisibilité d'une prescription spéciale esthétique imposée en application de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme	
N° 8 – TVA à taux réduit y compris pour les campings non classés		N° 19 – Prise en compte de risques d'inondation révélés après la délivrance d'un permis de construire	
Domaine	10	N° 20 – Erreur manifeste d'appréciation d'un refus de saisine de l'autorité judiciaire d'une action en démolition en zone littorale	
N° 9 – La demande d'expulsion ne rouvre pas la possibilité de contester la résiliation du contrat d'occupation domanial		Actualités du tribunal	20
Eaux – Environnement	10	Un peu d'histoire...	23
N° 10 – Insuffisance des mesures prises par l'État pour lutter contre les pollutions causées par les nitrates d'origine agricole			
Élections	12		
N° 11 – Pas d'élection des présidents et vice-présidents d'un syndicat intercommunal sans démission effective des élus sortants			

Éditorial

Née en 2002, mais réactivée en ce début d'année après un long sommeil, la lettre du tribunal administratif de Rennes poursuit sa mue en ce mois de septembre 2025, avec la parution de son 25^e numéro. Fruit du travail de la communauté juridictionnelle rennaise, portée par ses rapporteurs publics, elle présente une vingtaine de décisions, sélectionnées parmi les 3 593 jugements et ordonnances rendus par le tribunal au cours du premier semestre 2025 (on relèvera au passage que ce dernier chiffre, en augmentation de 15 % par rapport à 2024, est un marqueur fort de l'intensité de l'implication de l'ensemble des membres du tribunal). Ces décisions sont intervenues dans des domaines très variés, qui illustrent le fort ancrage de la juridiction administrative bretonne dans les problématiques du territoire : agriculture, eaux, urbanisme, expropriation, fonction publique, logement... Certaines de ces décisions ont fait l'objet de commentaires d'enseignants de la faculté de droit de Rennes. Je les en remercie chaleureusement. Cette précieuse collaboration est le témoignage des liens forts qui unissent le monde universitaire au tribunal administratif.

Vous trouverez aussi dans cette lettre quelques illustrations de la riche actualité du tribunal administratif de Rennes au cours du premier semestre 2025 et au mois de septembre. C'est en effet le 15 septembre que le vice-président du Conseil d'État, accompagné d'une délégation de haut niveau, est allé à la rencontre des membres du tribunal. Le 25 avril 2025, le tribunal, en collaboration avec le barreau de Rennes et l'École des avocats du grand ouest (EDAGO), a organisé un colloque, consacré à l'expertise, qui a remporté un franc succès.

Enfin, 2025 marque la date anniversaire d'une décision insolite de la juridiction administrative bretonne : celle des 100 ans de l'arrêté du conseil de préfecture du Finistère annulant l'élection en qualité de conseillère municipale de Douarnenez (une première en Bretagne !) de Joséphine Pencialet, à une époque où les femmes n'étaient ni électrices, ni éligibles. Je vous invite à découvrir les arcanes de ce contentieux original.

Bonne lecture !

**Alain Poujade, président du
tribunal administratif de Rennes**



Jurisprudence

AGRICULTURE

EXPLOITATION AGRICOLE – Cumuls et contrôle des structures – Exploitations agricoles soumises à autorisation – Champ d’application de la législation sur les cumuls – Installation d’une nouvelle structure agricole – Notion – Reprise d’une exploitation sous la forme d’une SCEA par des associés non exploitants après les décès successifs des précédents associés exploitants et nomination d’un gérant, lui-même, associé exploitant d’une autre société – Inclusion

N° 1 – *La reprise d’une structure par des associés non exploitants est une opération d’installation*

Indépendamment des formes et montages juridiques que peuvent prendre les sociétés agricoles, sont en principe soumises au contrôle des structures les personnes physiques qui exploitent les terres et reçoivent à ce titre la qualité d’agriculteur exploitant, cette qualité étant attribuée en cas de participation effective à la mise en valeur des terres. (1)

Toutefois, dans le cas où une exploitation agricole poursuit son activité à la suite de la perte de l’ensemble de ses associés exploitants, le

mandataire spécial provisoirement nommé par le juge ou le gérant nommé par le ou les associés non exploitants d’une SCEA, doit être regardé comme mettant effectivement en valeur les terres, en particulier dès lors qu’il est le gérant d’une autre société qui est l’un des associés non exploitant de la SCEA, et qu’il est, par ailleurs, lui-même, agriculteur exploitant dans une autre structure.

1. Comp. CE, 2 juil. 2021, MM. Julienne, n° 432801, T. p. 499 ; CE, 30 nov. 2021, M. Braconnier, n° 439742, T. pp. 499, 500 et 831.

Jugement du 11 mars 2025, n° 2204286

- ❖ **Conclusions du rapporteur public**
- ❖ **En instance d’appel sous le n° 25NT00946**

EXPLOITATION AGRICOLE – Cumuls et contrôle des structures – Exploitations agricoles soumises à autorisation – Champ d’application de la législation sur les cumuls – Articles L. 331-4-1 et L. 331-4-2 du CRPM – Possibilité de demander au préfet de région, préalablement à une opération, si cette opération est soumise au contrôle des structures – Réponse opposable au préfet de région – Conditions – 1) Demande présentée dans le cadre de l’article L. 331-4-1 – Existence – 2) Demande préalable à la réalisation de l’opération concernée – Existence – 3) Informations inexactes ne devant pas induire le préfet de région en erreur sur le régime applicable – Existence – 4) Espèce – Simples informations données au préfet hors du cadre de l’article L. 331-4-1, postérieurement à la réalisation de l’opération, et entachées d’inexactitudes ayant pu avoir une influence sur le sens de la réponse du préfet de région – Inopposabilité de cette réponse

N° 2 – Conditions d’opposabilité du rescrit agricole relatif au champ d’application du contrôle des structures

Il résulte des articles L. 331-4-1, L. 331-4-2 et R. 331-16 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), d’une part, que toute personne envisageant une opération susceptible d’entraîner la modification de la structure d’une exploitation agricole peut demander au préfet de région, préalablement à cette opération, de lui indiquer si l’opération projetée relève de l’un des régimes, d’autorisation ou de déclaration préalable, prévus, respectivement, au I et II de l’article L. 331-2, ou bien si elle peut être mise en œuvre librement et, d’autre part, que lorsque le préfet de région a pris formellement position sur le régime applicable, il ne peut plus, en principe, adopter, à l’avenir, une position différente sur ce point.

Il résulte des mêmes dispositions que la réponse du préfet de région à un exploitant agricole n’est opposable en application de l’article L. 331-4-2 que si **1)** la demande a été formulée dans le cadre de l’article L. 331-4-1, **2)** cette demande a été formulée préalablement à la réalisation de l’opération, et **3)** les informations délivrées au préfet dans le cadre de la demande qui, le cas échéant, ne sont pas exactes n’ont pas induit le préfet de région en erreur sur la détermination du régime applicable.

4) Dans les circonstances de l’espèce, faute de disposer au dossier du courrier adressé par la SCEA La Falaise au préfet de la région Bretagne et alors que l’accusé de réception délivré par courrier du 6 avr. 2022 évoque une simple information d’un changement de situation de l’EARL, il n’est pas établi que la réponse du préfet de la région Bretagne du 28 juin 2022 serait donnée dans le cadre de l’article L. 331-4-1 précité du CRPM. Par ailleurs, le courrier adressé au préfet l’a été postérieurement à la réalisation de l’opération indiquée. Enfin, la SCEA La Falaise ne pouvait affirmer être déjà titulaire des autorisations d’exploiter requises, la modification de l’ensemble des associés d’une société agricole devant être regardée comme l’installation d’une personne différente des précédents associés exploitants, impliquant l’obtention d’une nouvelle autorisation. Par conséquent, le courrier du préfet de région du 28 juin 2022, qui considère que l’opération qui lui a été décrite n’est pas soumise au contrôle des structures, ne lui était pas opposable en application de l’article L. 331-4-2 du CRPM.

Jugement du 11 mars 2025, n° 2204286

- ❖ Conclusions du rapporteur public
- ❖ En instance d’appel sous le n° 25NT00946

EXPLOITATION AGRICOLE – Cumuls et contrôle des structures – Exploitations agricoles soumises à autorisation – Motifs de la décision – Installation et agrandissement d’exploitation pour l’application du schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA) de Bretagne – Notions – Exploitation titulaire d’une autorisation d’exploitation délivrée dans le cadre d’une installation ayant mis en valeur une partie seulement des terres concernées – Présentation d’une nouvelle demande portée sur les terres sur lesquelles cette exploitation n’a pu s’installer – Qualification – Installation – Absence – Agrandissement d’exploitation – Existence

N° 3 – Un agriculteur exploitant ne s’installe pas deux fois au sens du SDREA de Bretagne

Le préfet de la région Bretagne a considéré que la demande de la concurrente de l’EARL requérante relevait de la priorité n° 4-2 du

SDREA de Bretagne, relative à l'installation d'agriculteur à titre exclusif ou principal ou l'agrandissement d'une société par l'installation d'agriculteur à titre exclusif ou principal, et était ainsi prioritaire à la demande de la requérante qui relevait de la priorité n° 9 du même schéma, relative à la réunion d'exploitations ou agrandissement.

Toutefois, cette société concurrente a déjà bénéficié, par un précédent arrêté, d'une autorisation d'exploiter des parcelles sur la commune de Saint-Lunaire, représentant une superficie de 39,5366 hectares, et elle reconnaît en exploiter une partie, certes limitée, son projet

d'installation portant sur une superficie totale de 55 hectares. Ce faisant, et alors que la période quadriennale prévue à la priorité n° 4-2 du SDREA n'a trait qu'aux aides financières, cette société était déjà physiquement installée et ne pouvait ainsi plus bénéficier de ce rang de priorité relatif à l'installation. Le préfet de la région Bretagne a ainsi commis une erreur d'appréciation en estimant que la demande de cette société était prioritaire sur cette base par rapport à celle de l'EARL requérante.

Jugement du 11 mars 2025, n°s 2205571, 2303311, 2305205

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

RÉGION – Organisation de la région – Organes de la région – Conseil régional – Fonctionnement – Délibérations – Finances régionales – Budget – Obligation prévue par l'article L. 4132-14 du CGCT de recueillir les votes au scrutin public – Condition – Demande émanant du sixième des membres présents – Prévision contraire du règlement intérieur de l'assemblée délibérante de la région – Incidence – Absence

N° 4 – *Pas de scrutin secret pour approuver le budget régional*

Soixante-douze conseillers régionaux étaient présents dans l'hémicycle lors des débats sur le budget primitif 2022 de la région Bretagne. Vingt-six d'entre eux ont demandé à ce que les votes soient recueillis au scrutin public. Quelques minutes plus tard, trente-huit autres conseillers ont sollicité un scrutin secret. Le président a fait droit à cette seconde demande émanant d'un plus grand nombre d'élus. La délibération approuvant le budget primitif breton a ainsi été votée au scrutin secret. Six conseillers régionaux ont intenté un recours en excès de pouvoir pour en demander l'annulation.

Le tribunal annule la délibération dès lors qu'un nombre de conseillers régionaux représentant au

moins le sixième des présents ayant demandé que le vote soit recueilli au scrutin public, il appartenait au président de séance d'y faire droit en application des dispositions de l'article L. 4132-14 du code général des collectivités territoriales (CGCT). La décision rappelle ainsi que la loi prime sur le règlement intérieur de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale, même s'il prévoit l'organisation d'un vote au scrutin secret dans des conditions plus difficiles à obtenir (un quart des conseillers doivent le demander) que pour un scrutin public.

Jugement du 13 févr. 2025, n° 2201606

❖ **Conclusions du rapporteur public** ▪ JCP A n° 10-11, 10 mars 2025, p. 2070

❖ **Note de M. Thibault Duperrin, ATER à l'université de Rennes**

CONTRIBUTIONS ET TAXES

RÈGLES GÉNÉRALES D'ÉTABLISSEMENT DE L'IMPÔT – Rectification – Généralités – Rectification fondée sur des renseignements ou documents obtenus de tiers – Dispositif spécifique de présomption de revenu en présence de certaines infractions pénales (art. 1649 quater-0 B bis du CGI)

N° 5 – *Constat de la libre disposition de biens par un contribuable dans le cadre d'un trafic international de stupéfiants*

1) Cas dans lequel, d'une part, la libre disposition, par un contribuable, de biens, objets de crimes ou délits de trafic de stupéfiants qu'il avait commis, a été constatée, par les autorités policières et judiciaires des Etats-Unis et, d'autre part, l'administration fiscale française a eu connaissance de la détention, par ce contribuable, de ces biens en consultant, sur internet, les pièces de la procédure pénale engagée dans ce pays. Dans un tel cas, la libre disposition, par le contribuable, des biens en cause ne résulte pas de constatations de fait opérées dans le cadre d'une des procédures prévues aux articles 53, 75 et 79 du code de procédure pénale, dont l'administration fiscale aurait été informée dans les conditions prévues aux articles L. 82 C, L. 101 ou L. 135 L du livre des procédures fiscales (LPF). Dès lors, l'administration fiscale ne saurait, sans méconnaître le champ d'application des dispositions du premier alinéa du 1 de l'art. 1649 quater-0 B bis du code général des impôts (CGI), procéder, sur leur fondement, à l'imposition de la somme correspondant à la valeur vénale de ces biens.

2) Il résulte des dispositions du 1 de l'art. 1649 quater-0 B bis du CGI, éclairées par les travaux préparatoires à la loi n° 2009-1674 du 30 déc. 2009 dont elles sont issues, qu'en prévoyant qu'une

personne qui a eu la libre disposition d'une somme d'argent, produit direct d'une des infractions visées au 2 du même article, est présumée, sauf preuve contraire appréciée dans le cadre des procédures prévues aux articles L. 10 et L. 12 du LPF, avoir perçu un revenu imposable égal au montant de cette somme au titre de l'année au cours de laquelle cette disposition a été constatée, le législateur a entendu édicter une règle d'assiette propre à l'impôt sur le revenu, laquelle subordonne la présomption ainsi instituée à ce que la somme d'argent constitue le produit direct de l'une des infractions visées au 2 de l'art. 1649 quater-0 B bis du CGI. Dès lors, si, à l'issue de la procédure pénale, le juge pénal ne retient pas que l'infraction est constituée ou exclut que la somme d'argent soit le produit direct de cette infraction, cette circonstance constitue un obstacle à l'application du régime de présomption prévu au 1 de l'art. 1649 quater-0 B bis du CGI. En pareil cas, alors même que le terme de la procédure pénale n'est intervenu que postérieurement à l'établissement de l'imposition de la somme d'argent en cause, cette imposition ne peut plus être fondée légalement sur les dispositions de l'art. 1649 quater-0 B bis du CGI.

Jugement du 4 déc. 2024, n° 2202626, C+

- ❖ **Conclusions du rapporteur public**
- ❖ **En instance d'appel sous le n° 25NT00896**

IMPÔTS SUR LES REVENUS ET BÉNÉFICES – Revenus et bénéfices imposables – règles particulières – Bénéfices non commerciaux – Personnes, profits, activités imposables – Champ d’application – Activité commerciale – Notion – Accomplissement à titre professionnel d’actes réputés « de commerce » par la loi commerciale (1) – Activité de pêche maritime pratiquée, à titre individuel, à bord d’un navire d’une longueur de moins de douze mètres n’effectuant pas habituellement des sorties d’une durée d’au moins vingt-quatre heures – Absence

N° 6 – *Activités de pêche maritime relevant du régime des bénéfices non commerciaux*

L’accomplissement à titre professionnel d’actes réputés « de commerce » par la loi commerciale est une activité commerciale au sens de l’article 34 du CGI.

Il résulte des dispositions de l’article L. 110-2 du code de commerce et de l’article L. 931-1 du CRPM que l’activité de pêche maritime exercée à titre professionnel et individuel, en vue de la commercialisation des produits, n’est réputée commerciale que lorsqu’elle est pratiquée à bord de navires d’une longueur de plus de douze mètres effectuant habituellement des sorties d’une durée d’au moins vingt-quatre heures. Les bénéfices réalisés par des personnes physiques et provenant d’une telle activité, exercée dans les

conditions ainsi définies, sont ainsi imposables, par application de l’art. 34 du CGI, dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux. En revanche, lorsqu’elle est pratiquée à bord de navires d’une longueur de douze mètres ou moins ou effectuant habituellement des sorties d’une durée de moins de vingt-quatre heures, l’activité de pêche maritime exercée à titre professionnel et individuel, en vue de la commercialisation des produits, relève des bénéfices non commerciaux, par application du 1 de l’art. 92 du CGI.

1. Cf. CE, 29 avr. 2002, Min. de l’économie, des finances et de l’industrie c/ M. Jacob, n° 234133 ; RJF 7/02, n° 769

Jugement du 4 juin 2025, n° 2301772, C+

❖ **Conclusions du rapporteur public**

❖ **En instance d’appel sous le n° 25NT01912**

IMPÔTS SUR LES REVENUS ET BÉNÉFICES – Revenus et bénéfices imposables – règles particulières – Plus-values des particuliers – Plus-values mobilières – Plus-values de cession de valeurs mobilières, droits sociaux et titres assimilés – réduction du prix de cession en application d’une clause de garantie d’actif et de passif – Prise en compte, sur réclamation du contribuable, de cette réduction pour la détermination des gains nets imposables (14 de l’art 150-0 D du CGI) – Nature de la convention prévoyant la réduction de prix – Protocole transactionnel destiné à régler un litige né de la convention de cession – Convention mentionnée au 14 de l’art. 150-0 D du CGI – Absence

N° 7 – *Prise en compte d’un protocole transactionnel dans le calcul d’une plus-value mobilière*

Il résulte des termes mêmes du 14 de l’art. 150-0 D du CGI que, pour venir en diminution du prix de cession de droits sociaux

pour la détermination des gains nets mentionnés au 1 du I de l'article 150-0 A du même code, le reversement effectué par le cédant au cessionnaire de tout ou partie du prix de cession doit intervenir en exécution d'une clause figurant dans le contrat de cession, dont l'objet tend exclusivement à compenser une dette ayant son origine antérieurement à la cession ou une surestimation de valeurs d'actif figurant à la date de la cession au bilan de la société dont les actions sont cédées.

Ne présente pas un tel caractère le reversement consenti par le cédant en application d'un protocole ayant pour objet, non pas la stricte application d'une clause de garantie d'actif et de passif comprise dans le contrat de cession, mais le règlement global, par voie transactionnelle, d'un ou plusieurs litiges nés de ce contrat.

Jugement du 18 déc. 2024, n° 2205321, C+

❖ **En instance d'appel sous le n° 25NT00509**

TAXES SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES ET ASSIMILÉES – Taxe sur la valeur ajoutée – Calcul de la taxe – Taux – Taux réduit de 10 % (art. 279 du CGI) – Prestations relatives à la fourniture de logements dans les terrains de campings classés et à la location d'emplacement sur les terrains de campings classés – Critère tenant au classement du camping – Compatibilité avec le principe de neutralité de la taxe - Absence

N° 8 – TVA à taux réduit y compris pour les campings non classés

Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, rappelée notamment par son arrêt du 10 nov. 2011, *The Rank Group*, aff. C-259/10, le principe de neutralité fiscale doit être interprété en ce sens qu'une différence de traitement au regard de la taxe sur la valeur ajoutée de deux prestations de service identiques ou semblables du point de vue du consommateur et satisfaisant aux mêmes besoins de celui-ci suffit à établir une violation de ce principe. Par ailleurs, ainsi qu'il a été jugé dans les arrêts du 27 févr. 2014, *Pro Med Logistik* et *Pongratz*, aff. C-454/12 et C-455/12 et du 8 févr. 2024, *Valentina Heights*, aff. C-733/22, l'exercice de la possibilité de procéder à une application sélective du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée reconnue aux États membres est soumis à la double

condition, d'une part, de n'isoler, aux fins de l'application du taux réduit, que des aspects concrets et spécifiques de la catégorie de prestations en cause et, d'autre part, de respecter le principe de neutralité fiscale. Le critère du classement d'un camping, énoncé à l'art. 279 du CGI, n'a pas pour effet d'isoler des aspects concrets et spécifiques, inhérents à toute prestation de location d'emplacements de camping et d'emplacements pour caravanes. En outre, il conduit à appliquer des taux de taxe sur la valeur ajoutée distincts à des entreprises se trouvant en situation de concurrence sur un même segment de marché, en méconnaissance du principe de neutralité de la taxe.

Jugement du 5 févr. 2025, n° 2205366, C+

❖ **Conclusions du rapporteur public**

❖ **En instance d'appel sous le n° 25NT00929**

DOMAINE

DOMAINE PUBLIC – Protection du domaine – Protection contre les occupations irrégulières – Demande du gestionnaire du domaine public tendant à l’expulsion d’un occupant sans titre – Contestation par l’occupant de la validité de la mesure de résiliation du contrat d’occupation domanial dont il bénéficiait – Absence de recours de celui-ci tendant à la reprise des relations contractuelles (1) – Inopérance – Existence (2)

N° 9 – *La demande d’expulsion ne rouvre pas la possibilité de contester la résiliation du contrat d’occupation domanial*

Si, dans le cadre du recours de la commune de Brest tendant à son expulsion du domaine public, l’association défenderesse entend contester la validité de la mesure de résiliation de la convention d’occupation dont elle bénéficiait, il lui appartenait de saisir le juge du contrat d’une telle contestation et de lui demander d’ordonner la reprise des relations contractuelles, dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elle a été informée de cette mesure. N’ayant pas présenté un tel recours, sa contestation de la mesure de résiliation n’est pas utilement

soulevée en sa qualité de défendeur à l’instance introduite par la commune de Brest aux fins de son expulsion du domaine public communal.

1. Cf. CE, Sect., 21 mars 2011, Commune de Béziers, n° 304806, p. 117.

2. Comp. dans le cadre d’un référé mesures-utiles tendant à l’expulsion d’un occupant sans titre du domaine public : CE, Sect., 16 mai 2003, SARL Icomatex, n° 249880, p. 228 ; CE, 11 avr. 2012, Sté Prathotels, nos 355356 et 355357, T. pp. 741-841-850-915 ; CE, 10 déc. 2017, M. Deck, n° 402383, T. pp. 514-598-601-741.

Jugement du 1^{er} avr. 2025, n° 2406655

❖ **Conclusions du rapporteur public**

❖ **Note de M. Gweltaz Eveillard, professeur de droit public à l’université de Rennes**

EAUX – ENVIRONNEMENT

RESPONSABILITÉ ENVIRONNEMENTALE – PROTECTION DE LA QUALITÉ DES EAUX – 1) Refus de prendre toutes mesures utiles pour atteindre les objectifs de la France en matière de bonne qualité des eaux – Objectifs issus de la directive 91/676/CEE du Conseil du 12 déc. 1991, de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 oct. 2000, notamment transposées en droit interne aux articles R. 211-80 et suivants du code de l’environnement – Teneur des eaux en nitrate à hauteur 18 mg/L (arrêté ministériel du 5 mars 2015) – Obligation au préfet de la région Bretagne de lutter efficacement contre la pollution des eaux par les nitrates d’origine agricole afin de parvenir à une bonne qualité des eaux bretonnes en 2027 en visant une teneur en nitrates inférieure ou égale à 18 mg/L pour empêcher le phénomène d’eutrophisation – Carence de l’autorité administrative à assurer le respect de l’obligation – Existence – Conséquence – Injonction de prendre toutes mesures utiles à ces fins – 2) Action en réparation du préjudice écologique – Dommages résultant de la pollution des eaux par les nitrates d’origine agricole – Préjudice écologique – Existence –

Responsabilité de l'État en Bretagne – Lien direct entre le préjudice écologique et les insuffisances des politiques publiques menées par l'État en Bretagne – Existence – Conséquence – Injonction de prendre des mesures en réparation du préjudice – Préjudice moral d'une association de protection de l'environnement – Conditions – Caractère personnel du préjudice – Existence

N° 10 – *Insuffisance des mesures prises par l'État pour lutter contre les pollutions causées par les nitrates d'origine agricole*

Saisi de deux recours déposés par l'association Eau & Rivières de Bretagne, le tribunal administratif reconnaît que les mesures mises en œuvre par le préfet de la région Bretagne sont insuffisantes pour lutter contre les échouages d'algues vertes sur le littoral breton.

Le premier recours est dirigé contre le refus du préfet de la région Bretagne de prendre des mesures supplémentaires visant à lutter contre les pollutions causées par les nitrates d'origine agricole. Il relève de la catégorie des « recours pour excès de pouvoir-injonction ». Le second vise à la réparation d'un préjudice écologique résultant de l'insuffisance des mesures prises dans la lutte contre ces pollutions. Il constitue un recours en responsabilité avec demande d'injonction.

La persistance des marées vertes, voire leur augmentation en superficie et en durée, résulte de teneurs en nitrates dans les cours d'eau bretons qui sont supérieures à la valeur de 18 mg/L fixée par un arrêté ministériel du 5 mars 2015.

Au regard des données chiffrées produites, le tribunal constate que la politique publique menée pour lutter contre la prolifération des algues vertes, bien qu'ayant concouru à diminuer la concentration moyenne en nitrates dans les cours d'eau bretons, demeure insuffisante pour réduire durablement le phénomène d'eutrophisation, à l'origine des échouages

d'algues vertes sur le littoral. Le préfet de la région Bretagne méconnaît, en cela, les objectifs résultant de la directive 2000/60/CE du 23 oct. 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et de la directive 91/676/CEE du 12 déc. 1991 concernant la protection des eaux contre les nitrates de sources agricoles et ceux fixés par les lois et règlements nationaux adoptés pour leur transposition.

1) Le tribunal enjoint au préfet de la région Bretagne de prendre dans un délai de dix mois toutes les mesures nécessaires pour réduire effectivement la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole sur le territoire breton, en se dotant notamment d'outils de contrôle permettant un pilotage effectif des actions menées.

2) Le tribunal retient que les carences constatées dans la lutte contre la prolifération des algues vertes sont de nature à engager la responsabilité de l'État et sont à l'origine d'un préjudice écologique qu'il lui appartient de faire cesser. Le préjudice moral invoqué par l'association Eau & Rivières de Bretagne, agréée au titre de la protection de l'environnement, est également reconnu.

Jugements du 13 mars 2025, n° 2204983, n° 2204984

❖ **Conclusions du rapporteur public - AJDA 2025, p. 992**

❖ **Note de Mme Christine Paillard, maître de conférences en droit public à l'université de Rennes**

❖ **En instance d'appel sous les n°s 25NT01325 et 25NT01346**



ÉLECTIONS

SYNDICAT DE COMMUNES – Élection d'une nouvelle présidente et de nouveaux vice-présidents à la suite d'une démission – Convocation du conseil syndical – Condition préalable - Prise d'effet de la démission par information des intéressés de son acceptation par le préfet (1).

N° 11 – *Pas d'élection des présidents et vice-présidents d'un syndicat intercommunal sans démission effective des élus sortants*

En application des dispositions des art. L. 2122-14 et L. 2122-15 du CGCT combinées à celles des art. L. 5211-2, L. 5211-10 et L. 5212-2, la démission d'un président et de vice-présidents d'un syndicat de communes doit être adressée au préfet et est définitive à compter de son acceptation par cette autorité ou, à défaut d'acceptation, un mois après un nouvel envoi de la démission par lettre recommandée. Ce n'est qu'à compter du jour auquel cette démission est définitive que le conseil syndical d'un syndicat de communes peut être légalement convoqué en vue de combler la vacance et d'élire un nouveau président et de nouveaux vice-présidents en remplacement de ceux dont la démission a acquis un caractère définitif.

En l'espèce, le 12 déc. 2024, le conseil syndical du syndicat R.P.I Prat-Berhet-Mantallot Triskol a procédé à l'élection d'une nouvelle présidente et de trois vice-présidents. Or les président et vice-présidents élus précédemment, le 25 juin 2020, n'avaient pas présenté leur démission au préfet des Côtes-d'Armor. Dès lors, il ne pouvait être légalement procédé à de nouvelles élections d'un président et de vice-présidents de ce syndicat de communes. En conséquence, faisant droit au déferé du préfet de ce département, le tribunal juge irrégulières les élections du 12 déc. 2024 et prononce leur annulation.

1. Rappr. CE, 4 juin 2012, Élections des adjoints de quartier de la com. de La Garenne-Colombes (Hauts-de-Seine), n° 355192, T. pp. 606-776.

Jugement du 14 févr. 2025, n° 2407693

❖ Note de M. Thibault Duperrin, ATER à l'université de Rennes

EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

RÈGLES GÉNÉRALES DE LA PROCÉDURE NORMALE – Enquêtes – Enquête préalable – Dossier d'enquête – Appréciation sommaire des dépenses reposant sur un avis de la direction départementale des finances publiques – Obligation pour cet avis de mentionner des ventes effectives sur le marché foncier local pour des biens similaires – Absence

N° 12 – *Absence d'obligation d'évaluation sommaire des dépenses sur la base de ventes comparables sur le marché immobilier*

L'appréciation sommaire des dépenses a pour objet de permettre à tous les intéressés de s'assurer que les travaux ou ouvrages, compte tenu de leur coût total réel, tel qu'il peut être raisonnablement apprécié à l'époque de l'enquête, ont un caractère d'utilité publique (1), seule une sous-évaluation manifeste devant être sanctionnée (2). Aucune disposition légale ou réglementaire n'impose que

l'avis du domaine, sur la base duquel l'appréciation sommaire des dépenses a été réalisée, mentionne des ventes effectives sur le marché foncier local pour des biens similaires.

1. Cf. CE, 30 déc. 2020, Com. de Louvie-Juzon, n° 426098, T. pp. 760 et 787.

2. Cf. CE, 29 janv. 1992, Bergerieux, n° 80142, T. p. 1034.

Jugement du 3 avr. 2025, n° 2301234

❖ Note de M. Gweltaz Eveillard, professeur de droit public à l'université de Rennes

❖ En instance d'appel sous le n° 25NT01514



FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

REMUNERATION – Indemnité et avantages divers – Nouvelle bonification indiciaire – Attribution aux agents du secteur sanitaire travaillant auprès des malades des services ou des établissements accueillant des personnes polyhandicapées – Notion de personnes polyhandicapées

N° 13 – NBI réservée aux fonctionnaires exerçant, dans les établissements sanitaires, auprès des personnes polyhandicapées

L'art. 2 du décret n° 96-92 du 31 janv. 1996 a institué une nouvelle bonification indiciaire (NBI), attribuée mensuellement, à raison de leurs fonctions, à différentes catégories de fonctionnaires hospitaliers limitativement énumérés par cet article. Les agents exerçant en secteur sanitaire un travail auprès des malades des services ou des établissements accueillant des personnes polyhandicapées constituent l'une de ces catégories, visée au 10° de cet article.

Le décret n° 96-92 du 31 janv. 1996 ne donne aucune définition de la notion de personnes polyhandicapées. Pour déterminer si un service ou un établissement accueille des personnes polyhandicapées, le tribunal a jugé qu'il y avait lieu de se référer aux dispositions du 5° de l'art. D. 312-0-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF) aux termes desquelles constitue une personne polyhandicapée, une personne présentant « un dysfonctionnement cérébral précoce ou survenu au cours du développement, ayant pour conséquence de graves perturbations à expressions multiples et évolutives de l'efficacité motrice, perceptive, cognitive et de la construction des relations avec l'environnement physique et humain, et une situation évolutive d'extrême

vulnérabilité physique, psychique et sociale au cours de laquelle certaines de ces personnes peuvent présenter, de manière transitoire ou durable, des signes de la série autistique ».

En l'espèce, pour refuser d'accorder à M. A... et Mme B..., exerçant chacun les fonctions d'aide-soignant au sein de l'établissement public de santé mentale du Finistère Sud, le bénéfice de la NBI instituée à l'art. 2 du décret n° 96-92 du 31 janv. 1996, le directeur de cet établissement a relevé que ces agents n'exerçaient pas leurs fonctions auprès de personnes polyhandicapées. Au regard des pièces du dossier, le tribunal a estimé que les patients accueillis au sein du service dans lequel étaient affectés ces deux agents, ne répondaient pas à la définition des personnes polyhandicapées donnée par les dispositions précitées du 5° de l'art. D. 312-0-3 du CASF. En conséquence, le tribunal a considéré que le travail exercé par les requérants en secteur sanitaire ne pouvait être regardé comme ayant été effectué auprès des malades des services ou des établissements accueillant des personnes polyhandicapées au sens du 10° de l'art. 2 du décret du 31 janv. 1996.

Jugements du 4 avr. 2025, n° 2204873 et n° 2204874

❖ **Note de Mme Cécilia Guillevin, doctorante et ATER à l'université de Rennes**

ENTRÉE EN SERVICE – Nominations – Conditions de nomination – Affectation d'une lauréate d'un concours externe – Candidate classée deuxième mais n'ayant obtenu que son troisième vœu d'affectation, les lauréats des concours externe et interne ayant opté pour ses deux premiers choix – Légalité de l'interclassement à défaut de dispositions statutaires le prévoyant – Absence (1)

N° 14 – *Affectation des lauréats des concours externe et interne en fonction de leurs classements*

L'administration a réalisé un interclassement consistant à intercaler après le premier lauréat du concours externe, le premier du concours interne, puis le deuxième du concours externe, et ainsi de suite. De telles modalités d'affectation, qui présentent un caractère statutaire, ajoutent aux dispositions générales des articles L. 325-36 et L. 325-37 du code général de la fonction publique (CGFP), et ne sont pas prévues par les décrets n° 2011-964 du 16 août 2011 portant statut particulier du corps des techniciens supérieurs

d'études et de fabrications du ministère de la défense et n° 2009-1388 du 11 nov. 2009 portant dispositions statutaires communes à divers corps de fonctionnaires de la catégorie B de la fonction publique de l'État. Ces modalités, au demeurant non-formalisées, ne pouvaient pas être mises en œuvre sans qu'un texte réglementaire compétemment édicté ne les prévoit.

1. Comp. CAA Lyon, 19 mai 2009, n° 07LY01379 ; 7 janv. 2021, n° 19LY04139

Jugement du 3 avr. 2025, n°s 2305136 et 2305389

❖ **En instance d'appel sous le n° 25NT01546**

LOGEMENT

RÈGLES DE CONSTRUCTION, DE SÉCURITÉ ET DE SALUBRITÉ DES IMMEUBLES – Règles relatives à la sécurité – Sécurité contre l'incendie – Art. 37 de la loi n° 2024-317 du 8 avr. 2024 prévoyant que les locaux dans lesquels est établi l'habitat inclusif constituent des bâtiments à usage d'habitation pour l'application des règles de sécurité mentionnées à l'article L. 141-2 du CCH – Entrée en vigueur subordonnée à celles des dispositions réglementaires destinées à porter des règles spécifiques en matière de sécurité contre les risques d'incendie concernant l'habitat inclusif – Existence

N° 15 – *Maintien transitoire des règles de sécurité applicables aux structures d'accueil pour personnes âgées et handicapées*

Il ressort des dispositions combinées de l'arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP) que les établissements de type J sont les structures

d'accueil pour personnes âgées et personnes handicapées, que ces structures, lorsqu'elles assurent l'hébergement d'au moins sept personnes, relèvent de la cinquième catégorie et que, selon l'art. PE2, les dispositions du chapitre V, à l'exclusion des art. PU § 2, et PU 5, leur sont applicables.

S'il résulte de l'art. 37 de la loi n° 2024-317 du 8 avr. 2024 que, quel que soit le nombre de leurs occupants, ce type d'établissement ne constitue

plus un établissement recevant du public, le législateur a toutefois renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de définir des règles spécifiques en matière de sécurité contre les risques d'incendie pour l'habitat inclusif. L'absence de mesure réglementaire en matière de sécurité incendie prévoyant des installations propres à garantir un niveau de sécurité contre les risques incendie adapté à ce type d'habitation et au

public accueilli, rend manifestement impossible l'application des dispositions précitées de la loi. Dans ces conditions, les dispositions antérieures restant applicables.

Ordonnance du 14 janv. 2025, n° 2407684

- ❖ CE, 20 mars 2025, n° 501052 (non-admission du pourvoi formé contre l'ordonnance de référé)
- ❖ En instance au fond sous le n° 2407657

PROCÉDURE

POUVOIRS ET DEVOIRS DU JUGE – Questions générales – Conclusions – Décision implicite de rejet - Intervention postérieure d'une décision explicite de rejet - Substitution de la seconde à la première – Existence (1) – Exception – Injonction, après suspension, de réexamen de la demande présentée à l'administration – Nature de la décision explicite prise après réexamen – Caractère provisoire (2) – Conséquence – Non-lieu à statuer sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision implicite initiale de refus – Absence (3)

N° 16 – *Maintien de la décision implicite initiale en cas de décision explicite prise sur injonction du juge des référés*

Lorsqu'un requérant conteste, dans les délais de recours, une décision implicite de rejet et une décision expresse de rejet intervenue postérieurement, ses conclusions doivent être regardées comme dirigées uniquement contre la seconde décision, qui s'est substituée à la première (1). Il en va toutefois différemment lorsque cette décision explicite de rejet intervient en exécution d'une injonction de procéder à un nouvel examen de la demande, ordonnée en référé à la suite de la suspension, sur le fondement de l'art. L. 521-1 du code de justice administrative (CJA) de l'exécution de la décision implicite de rejet dès lors que cette décision expresse de rejet revêt un caractère provisoire jusqu'à ce qu'il soit statué sur le recours en annulation contre la décision implicite de rejet (2).

En l'espèce, un ressortissant étranger a déposé une demande de titre de séjour et a obtenu,

sur le fondement de l'art. L. 521-1 du CJA, la suspension de l'exécution de la décision implicite de rejet de cette demande, assortie d'une injonction au préfet d'Ille-et-Vilaine de prendre une nouvelle décision sur cette même demande, après un nouvel examen. En exécution de cette injonction, le préfet a pris une décision explicite de rejet de la demande et une obligation de quitter le territoire français. Cette décision explicite ne s'est pas substituée à la décision implicite de rejet de sorte qu'il y a toujours lieu de statuer sur les conclusions tendant à l'annulation de cette décision.

1. Cf. CE, 28 mai 2010, Société IDL, n° 320950, T. pp. 605-625-919-987.
2. Cf. CE, 11 août 2005, Mme Baux, n° 281486, T. p. 1030.
3. Comp. CE, 26 sept. 2005, M. Barritault, n°s 255656 et 266489, T. pp. 1030-1047, sur l'absence de non-lieu à statuer sur les conclusions tendant à l'annulation d'une décision initiale explicite de rejet.

Jugement du 5 mai 2025, n°s 2405958, 2500739



URBANISME

PERMIS DE CONSTRUIRE – Travaux soumis au permis – Présentent ce caractère – Habitations légères de loisirs (HLL) définies par l’art. R. 111-37 c. urb. – Notion – Caractère démontable ou transportable de la construction – Inclusion – Chalets d’une surface de plancher supérieure à 35 m² implantés à l’intérieur d’un parc résidentiel de loisir dotées de fondations en béton creusées dans le sol après d’importants travaux d’affouillement – Absence – Soumission à simple déclaration préalable prévue au b) de l’art. R. 421-9 c. urb. – Absence – Soumission à permis de construire en application de l’art. R. 421-1 c. urb. – Existence

N° 17 – *Une habitation légère de loisir ne peut reposer sur d’importantes fondations*

En vertu des dispositions combinées des articles R. 421-2 et R. 421-9 du code l’urbanisme, (c. urb.) en dehors du périmètre des sites patrimoniaux remarquables, des abords des monuments historiques et des sites classés ou en instance de classement, la réalisation de constructions d’une surface de plancher de plus de 35 m² dans les emplacements d’un parc résidentiel de loisirs relève du régime de la déclaration préalable s’il s’agit d’habitations légères de loisirs au sens de l’art. R. 111-37 c. urb., c’est-à-dire des constructions démontables ou transportables, destinées à une occupation temporaire ou saisonnière à usage de loisirs. Les autres constructions réalisées dans les parcs résidentiels de loisirs relèvent du droit commun.

Des chalets composés de matériaux légers installés et démontables en quelques jours mais qui doivent nécessairement reposer sur des parpaings maçonnés dans des fondations en béton creusées dans le sol après d’importants travaux d’affouillement, destinées à ancrer la structure au sol et n’ayant pas vocation à être démontables ou transportables, ne peuvent être regardés comme des habitations légères de loisirs, alors même qu’ils ne sont pas fixés sur les longrines de parpaings. Il en résulte que la réalisation de ces chalets relève du régime du permis de construire et que les décisions ne s’opposant pas aux déclarations préalables déposées pour leur édification sont entachées d’illégalité.

Jugement du 12 mai 2025, n° 2303844

❖ **En instance d’appel sous le n° 25NT01829**

PERMIS DE CONSTRUIRE – Nature de la décision – Octroi du permis – Permis assorti de réserves ou de conditions – Régime contentieux – Conclusions dirigées exclusivement contre les prescriptions – Recevabilité – Existence dans tous les cas – Pouvoirs du juge en présence d’une illégalité – Rejet si les prescriptions sont indivisibles (1) – Y compris devant le juge des référés saisi sur le fondement de l’art. L. 521-1 CJA

N° 18 – *Cas d’indivisibilité d’une prescription spéciale esthétique imposée en application de l’article R. 111-27 du code de l’urbanisme*

Le titulaire d’une autorisation d’urbanisme est recevable à demander l’annulation d’une ou de

plusieurs prescriptions dont celle-ci est assortie. Il peut utilement soulever à l’appui de telles conclusions tout moyen relatif au bien-fondé des prescriptions qu’il critique ou au respect des exigences procédurales propres à leur édicton. Toutefois, le juge ne peut annuler ces prescriptions,

lorsqu'elles sont illégales, que s'il résulte de l'instruction qu'une telle annulation n'est pas susceptible de remettre en cause la légalité de l'autorisation d'urbanisme et qu'ainsi ces prescriptions ne forment pas avec elle un ensemble indivisible.

En conséquence, lorsque le juge des référés, saisi sur le fondement de l'art. L. 521-1 du CJA de conclusions tendant seulement à la suspension de l'exécution d'une prescription, estime qu'il existe un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de cette prescription, ne peut en ordonner la suspension que s'il résulte de l'instruction qu'une telle suspension n'est pas susceptible de rejaillir sur la légalité de l'autorisation d'urbanisme, dont a été assortie cette prescription, et qu'ainsi cette prescription ne forme pas avec elle un ensemble indivisible.

En l'espèce, la maire de Rennes ne s'était pas opposée à une déclaration préalable en vue de l'installation d'une antenne-relais de radiotéléphonie mobile en assortissant cette décision, sur le fondement de l'art. R. 111-27 c. urb., d'une prescription ayant pour objet d'imposer la réduction à 6 m de la hauteur du pylône projeté, qui était de 12 m, afin de réduire l'impact visuel de cette antenne-relais. La société Free Mobile a

demandé au juge des référés de suspendre l'exécution de cette prescription.

Le juge des référés a estimé, d'une part, que n'était pas de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de cette prescription, le moyen tiré de ce que le projet d'implantation d'une antenne-relais ne portait pas atteinte au caractère des lieux avoisinants et aux paysages urbains au sens de l'art. R. 111-27 c. urb., d'autre part, qu'étaient en revanche de nature à faire naître un tel doute, les moyens tirés de ce que cette prescription entraînait des modifications du projet sur un point qui n'était pas limité et rendait impossible sa réalisation, contraignant ainsi la société à présenter un nouveau projet. Le juge des référés a relevé que la suspension de l'exécution de la prescription en litige serait susceptible de rejaillir sur la légalité de la décision de non-opposition de sorte que cette prescription formait avec cette décision un ensemble indivisible. Il a ainsi rejeté les conclusions tendant à la suspension de l'exécution de cette prescription.

1. Cf. CE, Section, 13 mars 2015, Mme Ciaudo, n° 358677, Rec. p. 91

Ordonnance du 16 avr. 2025, n° 2501950

❖ **En instance au fond sous le n° 2501233**

PERMIS DE CONSTRUIRE – Légalité interne du permis de construire – Légalité au regard de la réglementation nationale – Règlement national d'urbanisme – Appréciation du respect des exigences de salubrité et de sécurité publiques prévues à l'art. R. 111-2 c. urb. – Examen par le juge de l'excès de pouvoir – Prise en compte d'une étude scientifique postérieure à l'acte attaqué – Existence (1)(2) – Condition – Étude établie sur la base de données recueillies antérieurement à l'acte attaqué – Existence

N° 19 – *Prise en compte de risques d'inondation révélés après la délivrance d'un permis de construire*

Pour apprécier si l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme a commis une erreur manifeste d'appréciation faute d'avoir opposé les dispositions de l'art. R. 111-2 c. urb., il appartient au juge de l'excès de pouvoir de se

déterminer au regard des données scientifiques disponibles à la date à laquelle il statue, pourvu que les données ainsi utilisées, bien qu'ayant été révélées postérieurement à la date de l'acte attaqué, aient été recueillies avant cette date et révèlent donc l'existence d'un risque pour la salubrité ou la sécurité publique à la date de la décision contestée.



Dans les circonstances de l'espèce, selon la nouvelle cartographie de l'aléa d'inondation établie par les services de l'État dans le cadre de la révision des plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) de la Vilaine, le terrain d'assiette du projet contesté se trouve pour partie dans une bande de précaution et en zones d'aléas fort à moyen et une nouvelle cote de référence a vocation à être fixée à 28,10 m NGF.

Si cette cartographie n'a fait l'objet d'un porter à connaissance aux collectivités territoriales qu'au début de l'année 2024 et n'a été rendue publique qu'en octobre de la même année, soit postérieurement au permis de construire contesté, délivré par arrêté du 21 sept. 2022, cette cartographie résulte d'un processus de révision entamé en 2019 et est basée sur une étude hydraulique dont la phase de recueil des données s'est terminée en juillet 2021.

Le plancher du rez-de-chaussée des deux bâtiments projetés sera situé à une hauteur respective de 51 et 78 cm en dessous de la cote de référence prévisible dans le cadre de la révision du PPRI. L'un des deux bâtiments, situé dans des zones d'aléa fort à très fort, comportera des logements ainsi qu'un parking en sous-sol

dont la rampe d'accès, située dans la zone de précaution, sera soumise à un risque de submersion rapide en cas d'une éventuelle rupture des digues, de tels aménagements ayant vocation à être proscrits par les dispositions du règlement du futur PPRI révisé, compte tenu de la cartographie des aléas portée à connaissance des élus en 2024. Eu égard au risque d'inondation révélé par la révision du PPRI, à la localisation et aux caractéristiques du projet, la maire de la commune de Rennes a, en délivrant l'autorisation d'urbanisme en litige, commis une erreur manifeste d'appréciation au regard des exigences de la sécurité publique prescrites par l'art. R. 111-2 c. urb.

1. Comp. pour l'appréciation par le juge de l'excès de pouvoir de l'imputabilité d'une maladie au service CE, 21 nov. 2012, Ville de Paris..., n° 344561, 356462, Rec. p. 386.

2. Comp. pour l'examen, par le juge de l'excès de pouvoir, d'un moyen tiré de la méconnaissance du principe de précaution CE, 23 oct. 2024, *Société Bayer Seeds*, n° 456108, aux Tables.

Jugement du 30 juin 2025, n° 2301388

❖ **Conclusions du rapporteur public**

❖ **En instance de cassation sous le n° 507761**

PERMIS DE CONSTRUIRE – Contrôle des travaux – Refus de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme de saisir le tribunal judiciaire en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié ou installé sans autorisation – Contrôle restreint – Espèce – Infrastructure de téléphonie mobile édifiée après avoir été autorisée par une décision de non-opposition à déclaration préalable finalement annulée par le tribunal au motif qu'elle méconnaît l'art. L. 121-8 c. urb. – Objectif de préservation des espaces littoraux primant sur celui de la couverture du territoire national par le réseau de téléphonie mobile en l'absence de preuve de l'impossibilité d'implanter l'infrastructure dans le respect de l'art. L. 121-8 c. urb. – Erreur manifeste d'appréciation – Existence

N° 20 – Erreur manifeste d'appréciation d'un refus de saisine de l'autorité judiciaire d'une action en démolition en zone littorale

En vertu des dispositions de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme (c. urb.), la commune a

la possibilité de saisir le tribunal judiciaire pour voir ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage édifié ou installé sans l'autorisation requise par le code de l'urbanisme ou en méconnaissance de cette autorisation.

Les requérants, qui avaient obtenu préalablement l'annulation juridictionnelle de la décision de non-opposition à déclaration préalable concernant l'installation d'une infrastructure de téléphonie mobile sur le territoire d'une commune littorale, sans continuité avec un espace urbanisé caractérisé par un nombre et une densité significatifs de constructions, en méconnaissance de l'art. L. 121-8 c. urb., ont saisi le maire de cette commune afin qu'il saisisse le tribunal judiciaire d'une action civile en démolition de cet ouvrage réalisé illégalement.

Le tribunal a jugé que le rejet implicite de leur demande était entaché d'erreur manifeste d'appréciation compte tenu de l'intérêt s'attachant à voir respecter ces dispositions du code de l'urbanisme ayant pour objectif de préserver les espaces des communes littorales en luttant contre le mitage de leurs territoires.

Jugement du 4 avr. 2025, n° 2203183

❖ **En instance d'appel sous le n° 25NT01552**



Actualités du tribunal

Janvier 2025

Janv. 2025 – Accueil de six élèves avocats au tribunal administratif



14 févr. 2025 – Visite des étudiants en master « Environnement – Droit » et « Droit – Transitions socio-écologiques » de l'université de Rennes à l'audience de la 3^e chambre



Février 2025

4 févr. 2025 – Audience solennelle de rentrée du tribunal administratif – Discours du président et de M. François Séners, membre du Conseil constitutionnel, invité d'honneur



Mars 2025

7 mars 2025 – Journée des métiers du droit public à la Faculté de droit de Rennes



14 mars 2025 – Visite des étudiants du Master « Conseil et contentieux des personnes publiques » de l'université de Rennes à l'audience de la 4^e chambre



22 mars 2025 – Rencontre organisée par l'association « Échange avec les pros » à la Brest Business School



Avril 2025

2 avr. 2025 – Audience fictive au tribunal des étudiants du Master 2 « Droit public général » de l'université de Rennes



4 avr. 2025 – Visite des étudiants du Master 2 « Droit public général » de l'université de Rennes à l'audience de la 4^e chambre



25 avr. 2025 – Colloque « L'expertise au cœur des mesures d'instruction » coorganisé avec l'EDAGO et le barreau de Rennes



28 avr. 2025 – Audience de la chambre disciplinaire de l'ordre régional des pharmaciens



Juin 2025

24 juin 2025 – Comité de suivi de la médiation en présence du président de la cour administrative d'appel de Nantes



Septembre 2025

15 sept. 2025 – Visite du vice-président du Conseil d'État et de sa délégation



Un peu d'histoire...

IL Y A CENT ANS, L'ÉLECTION DE JOSÉPHINE PENCALET : DU CONSEIL DE PRÉFECTURE DU FINISTÈRE AU CONSEIL D'ÉTAT

Une immersion dans les archives de la juridiction administrative, source trop méconnue, révèle toujours des surprises et l'on y trouve parfois quelques pépites. C'est aussi vrai pour la juridiction administrative bretonne et notamment, en un temps où elle était encore départementale, pour le conseil de préfecture du Finistère, qui siégea, de 1800 à 1926, à Quimper.



Il y a tout juste cent ans, le conseil de préfecture du Finistère fut saisi d'un contentieux électoral peu commun, la contestation par le préfet du Finistère de l'élection d'une femme, en qualité de conseillère municipale de Douarnenez¹, en un temps où les femmes n'avaient pas le droit de vote².

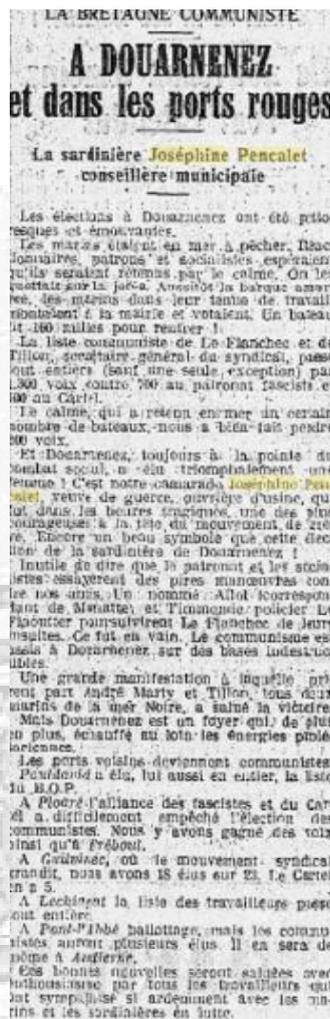
Cette femme, c'est Joséphine Pencalet. Née en 1886, elle a donc trente-neuf ans lorsqu'elle se présente aux élections municipales de Douarnenez qui se déroulent le 3 mai 1925. Mme veuve Le Ray, née Joséphine Pencalet, figure en quatrième position sur la liste du parti communiste, qui remporte au premier tour vingt-six des vingt-sept sièges à pourvoir et fut l'une des premières femmes élue conseillère municipale. L'Humanité du 6 mai 1925 s'en fait l'écho.

Ouvrière dans une conserverie de poissons de Douarnenez³, elle a participé à la grande grève qui, entre novembre 1924 et janvier 1925, a paralysé les usines de cet

¹ Voir l'ouvrage de Fanny Bugnon, *L'élection interdite, itinéraire de Joséphine Pencalet, ouvrière bretonne (1886-1972)*, collection UH, Seuil 2024 et de la même autrice, « De l'usine au Conseil d'Etat. L'élection de Joséphine Pencalet à Douarnenez (1925) ». *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 2015/1, n° 125 pp 32-44

² Il faudra attendre l'ordonnance du comité français de libération nationale du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la libération, dont l'article 17 dispose que « *les femmes sont électrices et éligibles dans les mêmes conditions que les hommes* » (*Journal officiel de la République française - imprimé à Alger - du 22 avril 1944 p. 326*)

³ Ces ouvrières étaient surnommées les *penn sardin*, tête de sardine en breton.



important port de pêche sardinier. Les grévistes réclamaient l'augmentation des salaires de quatre-vingt centimes à un franc de l'heure. Au terme de ce conflit, soutenu par la confédération générale du travail unitaire et la municipalité communiste, et bénéficiant d'une souscription nationale, à laquelle participa notamment le député Léon Blum, les grévistes obtinrent satisfaction.

Si Joséphine Pencalet a pu être candidate à ce scrutin municipal, c'est parce que la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale n'avait pas prévu la vérification de l'éligibilité des candidats avant l'élection. Ce n'est qu'après l'élection que le préfet peut déférer les opérations électorales au conseil de préfecture (article 37) si les conditions de forme légalement prescrites n'ont pas été remplies. En 1923, un projet de loi prévoyant l'examen des conditions d'éligibilité, avant la proclamation des résultats ou avant l'ouverture des opérations électorales, ne put aboutir. Par ailleurs, après avoir indiqué que les voix portées sur les candidatures féminines devaient être considérées comme nulles et donc déduites des suffrages exprimés, le ministère de l'intérieur a annoncé in extremis qu'elles devaient être comptabilisées⁴.

Par une circulaire télégraphique du 18 juin 1925⁵, le ministre de l'intérieur demandait aux préfets de « déférer au conseil de préfecture, en lui demandant de statuer en urgence et par priorité sur toutes autres affaires, 1° toute élection municipale ou des bulletins au nom de femmes auraient été comptés comme suffrages exprimés et auraient ainsi influé sur la fixation du chiffre de la majorité 2° toute proclamation de femme par les bureaux de vote comme candidats élus 3° Toute élection de femme comme maire ou adjoint par les conseils municipaux ». Le ministre demandait aux préfets de lui rendre compte par courrier de toute instance engagée en conformité avec son instruction.

* * *

⁴ Fanny Bugnon, op. cit. pp. 181-182 et 202

⁵ Nous remercions Mme Fanny Bugnon de nous avoir communiqué ce document. Archives départementales de Charente-Maritime, 2 M7 / 290

C'est donc en application de cette circulaire, que par un déféré, enregistré au greffe du conseil de préfecture le 22 mai 1925, Georges Rischmann⁶, préfet du Finistère, lui demande d'annuler l'élection de la Dame Pencalet (Joséphine) veuve Le Ray, qui a été proclamée élue conseillère municipale de Douarnenez le 3 mai 1925. L'Humanité du 3 juin évoque la demande d'annulation de l'élection de Mme Pencalet.



Lorsqu'il est saisi de ce déféré, le conseil de préfecture est une juridiction âgée de 125 ans, créée par la loi du 28 pluviôse An VIII (17 février 1800) concernant la division du territoire de la République et l'administration⁷. Cette loi institue dans chacun des 83 départements français un préfet, assisté d'un conseil général, organe consultatif en matière d'administration départementale, et d'un conseil de préfecture, appelé à se prononcer sur certains contentieux administratifs. « Le conseil de préfecture est une nouveauté sans précédent, un tribunal administratif départemental, une juridiction de proximité avec un maillage de tout le territoire national, ce qui est fondamental pour l'implantation et l'enracinement de la justice administrative »⁸.



La préfecture du Finistère à Quimper, siège du conseil de préfecture

⁶ Georges Victor Jules Rischmann (1872-1953) commence sa carrière comme attaché au cabinet du ministre des finances en 1893. Il est ensuite sous-préfet de Die (1896), de Lapalisse (1898), d'Avranches (1904), et de Boulogne-sur-mer (1906) avant d'être nommé préfet de la Creuse en 1913, du Cher (1919), du Finistère (1925), puis de la Marne en 1929. C'est aussi un préfet artiste, auteur de la tapisserie « *Le Quimper de jadis* », d'après un dessin du peintre Lionel Le Floch, exposée dans la salle Jean Moulin de la préfecture du Finistère.

⁷ Les lois fondatrices de la justice administrative locale en France : de la loi des 16-24 août 1790 à la loi du 28 pluviôse An VIII, Tiphaine Le Yoncourt, pp. 67-70, in la naissance de la justice administrative locale, des conseils de préfecture français aux conseils de province espagnols, sous la direction de Miguel Angel Chamocho Cantudo et Tiphaine Le Yoncourt, Presses universitaires de Rennes, 2018.

⁸ Marc Bouvet, « Brève histoire des conseils de préfecture (1800-1953) » in colloque « 70^{ème} anniversaire des tribunaux administratifs » histoire d'une juridictionnalisation, Conseil d'Etat, comité d'histoire du Conseil d'Etat et de la juridiction administrative, histoire et mémoire, p 32, La documentation française, juin 2025.

À leur création, les conseils de préfecture n'ont pas de compétence générale et ne sont que des juridictions d'attribution. En application de l'article 4 du titre II de la loi du 28 pluviôse An VIII, les conseils de préfecture ne sont compétents que pour régler les litiges en matière de contributions directes, de travaux publics, de grande voirie et de domaines nationaux. Le contentieux électoral ne figure pas dans cette liste⁹.

Il faudra attendre la loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale pour voir les conseils de préfecture investis d'une compétence en matière de contentieux électoral¹⁰. Son article 51 dispose en effet que *« si le préfet estime que les formes et conditions légalement prescrites n'ont pas été remplies, il devra déférer le jugement de la nullité au conseil de préfecture dans le délai de quinze jours à dater de la réception du procès-verbal. Le conseil de préfecture prononcera (sic) dans le délai d'un mois »*. L'article 52 de cette loi prévoit également que tout membre de l'assemblée des électeurs aura également le droit d'arguer les opérations de nullité et que la réclamation doit être jugée dans le délai d'un mois par le conseil de préfecture. Sous le second empire, c'est la loi du 5 mai 1855¹¹ sur l'organisation municipale qui confirme le rôle du conseil de préfecture en matière de contentieux électoral. Son article 45 dispose qu'il est statué par le conseil de préfecture sauf recours au Conseil d'État [sur les réclamations]. Si le conseil de préfecture ne s'est pas prononcé dans le délai d'un mois à compter de la réception des pièces à la préfecture, la réclamation est considérée comme rejetée. L'article 46 dispose que *« le préfet, s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies, peut également, dans le délai de quinze jours à compter de la réception du procès-verbal déférer les opérations électorales devant le conseil de préfecture »*.

Mais c'est sur une loi de la République, qu'en 1925, le conseil de préfecture du Finistère s'est fondé pour retenir sa compétence en matière de contentieux des opérations électorales.

L'article 37 de la loi du 5 avril 1884, reprenant les grandes lignes des lois de 1831 et 1855, dispose que *« tout électeur et tout éligible a le droit d'arguer de nullité des opérations électorales de la commune. Les réclamations doivent être consignées, au procès-verbal sinon être déposées, à peine de nullité, dans les cinq jours qui suivent le jour de l'élection, au secrétariat de la mairie, ou à la sous-préfecture, ou à la préfecture. Elles sont immédiatement adressées au préfet, et enregistrées par ses soins au*

⁹ Les conseils de préfecture, organisation et compétence, P. de Font-Réaulx, R. Durnerin et J. Marizis, les cahiers administratifs, librairie du recueil Sirey, 1937, p. 98.

¹⁰ Le contentieux administratif dans l'histoire du droit électoral local, Tiphaine Le Yoncourt, revue de droit public et de science politique en France et à l'étranger, 2017, 6, pp. 1525-1540. Elections et apprentissage de la politique, les élections municipales sous la monarchie de juillet, Christine Guionnet, revue française de science politique, 1996/46-4/ pp. 555-579. Manuel à l'usage de MM. Les préfets, sous-préfets, maires et percepteurs pour l'exécution de la loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale, Chabanier, Borel éditions 1833.

¹¹ Commentaire de la loi du 5 mai 1855 sur l'organisation municipale, JBL Taillefer, Durand et Pédone, Lauréel libraires éditeurs, 1868

greffe du conseil de préfecture. Le préfet, s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies, peut également, dans le délai de quinzaine à dater de la réception du procès-verbal, déférer les opérations électorales au conseil de préfecture ». C'est effectivement ce qu'a fait le préfet du Finistère, se conformant ainsi aux instructions du ministre de l'intérieur.

Le registre des arrêtés du conseil de préfecture du Finistère entre 1920 et 1925 n'a pu être retrouvé aux archives départementales du Finistère. Il existe toutefois un dossier consacré aux élections municipales du 3 mai 1925 à Douarnenez¹². Il contient un document manuscrit qui paraît être la minute, bien qu'il s'apparente plus à un brouillon, de l'arrêté par lequel le conseil de préfecture a statué sur le déferé du préfet demandant l'annulation de l'élection de Madame Pencalet. Il est d'ailleurs signé du président-rapporteur et du secrétaire-greffier.

Le conseil de préfecture, après avoir mentionné les conclusions du préfet, énonce brièvement le grief soulevé : « les femmes sont inéligibles ». Il vise ensuite le procès-verbal de notification à Madame Pencalet de la lettre l'avisant du déferé formé par le préfet contre son élection. Est ensuite visé le mémoire en défense présenté par Madame Pencalet. Elle expose¹³ que « la loi municipale de 1884 est très incomplète sur l'élection des femmes ; que les municipales n'obligeant à aucune déclaration de candidature, quiconque peut être élu sans avoir pris part à la campagne électorale et qu'un bureau de vote n'a pas à connaître de l'éligibilité de telle ou telle personne ; que la volonté du suffrage universel représenté localement à Douarnenez l'a désignée au premier tour de scrutin à la majorité absolue pour remplir les fonctions de conseiller municipal et qu'elle tient à conserver le mandat qui lui a été confié ; qu'annuler son élection serait aller contre le désir, non seulement du corps électoral qui l'a désignée mais aussi contre la volonté du parlement qui déjà à deux reprises s'est prononcé pour le vote et l'éligibilité des femmes¹⁴ ».

Le conseil de préfecture vise le procès-verbal des opérations électorales et la liste électorale de la commune de Douarnenez pour 1925.

Seuls trois textes sont ensuite visés :

¹² Archives départementales du Finistère, cote 5K 55

¹³ Comme le relève Fanny Bugnon (op. cit. p. 221), « ces arguments sont identiques à ceux formulés dans les mémoires déposés par les autres conseillères dont l'élection est contestée devant les conseils de préfecture, signe qu'il s'agit vraisemblablement d'un argumentaire préparé par la commission électorale du parti communiste ». Dix femmes ont été élues sur des listes du parti communiste. Les autres départements concernés sont l'Indre-et-Loire, la Seine et la Seine-et-Oise.

¹⁴ Ce grief fait référence à l'adoption par la chambre des députés, le 20 mai 1919, du suffrage féminin intégral. Cette loi ne put aboutir, le sénat s'y opposant trois ans plus tard. Trois propositions de loi pour autoriser le suffrage des femmes aux élections municipales de 1925 furent déposées respectivement par le communiste Marcel Cachin le 26 juin 1924, par le conservateur Louis Marin le 16 décembre 1924 et par le socialiste Henri Fontanier le 28 janvier 1925. Ce texte fut adopté par la chambre des députés le 7 avril 1925.

- La loi du 22 juillet 1889. Cette loi (68 articles) sur la procédure à suivre devant les conseils de préfecture se présente, comme le rappelle Marc Bouvet¹⁵, comme « un véritable code de procédure des conseils de préfecture et elle est d'ailleurs qualifiée comme telle dès l'origine par ses contemporains¹⁶. C'est la première mouture du code des tribunaux administratifs ».
- La loi du 5 avril 1884, déjà évoquée, relative à l'organisation municipale. Cette loi fonde, d'une part, la compétence du conseil de préfecture en matière électorale et dispose, d'autre part, en son article 14 que « *les conseillers municipaux sont élus par le suffrage universel direct. Sont électeurs tous les français âgés de 21 ans accomplis, et n'étant dans aucun des cas d'incapacité prévus par la loi* ».
- L'arrêté du 19 fructidor An IX et l'ordonnance du 29 mars 1821 (qui évoque notamment les délégations que les préfets peuvent consentir aux secrétaires généraux de préfecture)¹⁷.

La mention de textes aussi anciens mérite que l'on s'y arrête et, avec l'assistance de Laferrière¹⁸, que l'on examine la composition du conseil de préfecture du Finistère. Le nombre de conseillers de préfecture est déterminé par la loi. Ils sont quatre dans vingt-neuf départements énumérés à l'article 1^{er} de la loi du 21 juin 1865¹⁹ et trois dans les autres, dont le Finistère. Les conseillers de préfecture sont nommés par décret du président de la République, sur proposition du ministre de l'intérieur. Ils doivent être âgés d'au moins 25 ans et être titulaires d'une licence en droit ou avoir rempli pendant dix ans des fonctions administratives ou judiciaires, ou celles de conseiller général ou de maire. Le préfet en est membre de droit, avec voix prépondérante. Mais, dans la pratique, depuis la loi du 21 juin 1865, qui a institué un vice-président, chargé de présider le conseil de préfecture en l'absence du préfet, c'est lui le président effectif du conseil. Les fonctions de vice-président sont remplies par un conseiller de préfecture désigné chaque année par décret. « Les fonctions de ministère public près les conseils de préfecture sont remplies par le secrétaire général de la préfecture, qui prend le titre de commissaire du Gouvernement ». Le conseil de préfecture est assisté d'un secrétaire-greffier²⁰, nommé par le préfet et choisi parmi les employés de la préfecture. Le conseil

¹⁵ Op. cité, p. 38

¹⁶ Noyer W. Code de procédure des conseils de préfecture (loi du 22 juillet 1889) et commentaire, Liot, 1891

¹⁷ Nous n'avons pu retrouver le texte de cette ordonnance royale. La loi du 28 pluviôse An VIII ne confiait au secrétaire général que la garde des papiers et la signature des expéditions. C'est l'ordonnance du 29 mars 1821 qui autorise le préfet à déléguer, en cas d'absence, ses fonctions au secrétaire général.

¹⁸ Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, Tome 1, par Edouard Laferrière p. 312

¹⁹ Sur les réformes de 1862-1865, cf Les conseils de préfecture et la doctrine publiciste française sous la II^e République (1848-1852) et le IInd Empire (1852-1870), pp.183-184, Pascale Gonod, in la naissance de la justice administrative locale, op. cit.

²⁰ Sur le secrétaire greffier, cf actes du colloque des 70 ans du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, intervention de M. F. Amelot, à paraître

de préfecture ne peut prendre de décisions que si trois de ses membres au moins y prennent part. En cas d'insuffisance du nombre des membres, ce qui fut le cas lorsque le conseil de préfecture eut à traiter des opérations électorales de Douarnenez, en application de l'arrêté des consuls du 19 fructidor An IX et du décret du 16 juin 1808, auxquels revoie l'article 6 de la loi du 21 juin 1865, le conseil de préfecture se complète en appelant un membre du conseil général désigné à la pluralité des voix. Comme le rappelle Laferrière, la suppléance suppose l'absence ou l'empêchement du fonctionnaire suppléé. On ne saurait donc y recourir arbitrairement, ni surtout, en vue de substituer dans une affaire déterminée, un juge exceptionnel à celui que la loi a donné aux parties. « Ainsi, la participation d'un conseiller général à une décision du conseil de préfecture, doit toujours être justifiée, à peine de nullité de la décision, par la mention de l'absence ou de l'empêchement ayant donné lieu à l'application de l'arrêté de fructidor An IX, non qu'il soit nécessaire de mentionner la nature de l'empêchement, mais encore faut-il en constater l'existence dans les visas mêmes de l'arrêté ».

C'est en l'espèce ce qu'a fait le conseil de préfecture, puisqu'il vise l'arrêté de son vice-président du 5 juin 1925 désignant M. Tanguy²¹, conseiller général de Bannalec, pour suppléer à l'audience du 9 juin 1925, M. Soulage, conseiller de préfecture en congé.



Le conseiller général Yves Tanguy

Le conseil de préfecture ne pouvait pas, en 1925, viser le code électoral dans la mesure où le premier code électoral n'a été promulgué qu'en 1956²².

En 1925, le vice-président du conseil de préfecture est M. Adolphe Auguste Eugène Meheudin²³, conseiller de préfecture de deuxième classe. Titulaire d'une licence en droit, il est nommé le 27 octobre 1911 conseiller de préfecture de la Vendée. Mobilisé, il est fait prisonnier le 24 août 1914 à Tournai et emprisonné à Altengradow (Saxe-Anhalt)²⁴. Il ne rentre en France que le 8 janvier 1919. Il est nommé en 1919 conseiller de préfecture du Finistère. De 1922 à 1926, il est vice-président du conseil de préfecture du Finistère. Après la réforme de 1926, qui supprime les conseils de préfecture départementaux, il est rattaché au conseil de préfecture de Rennes²⁵. Par décret du

²¹ M. Yves Tanguy (1876-1943), notaire, fut maire (1912-1942) radical-socialiste et conseiller général de Bannalec. Il fut aussi sénateur du Finistère de 1931 à 1939. Une place de Bannalec porte son nom.

²² Décret n° 56-981 du 1^{er} octobre 1956 portant code électoral (JO du 3 octobre 1956). Cf Plaidoyer pour une recodification du droit électoral, P. Esplugas-Labatut, Toulouse Capitole publications, en ligne.

²³ Né le 13 février 1878

²⁴ Marc Bouvet, les conseillers de préfecture mobilisés durant la Première Guerre mondiale, Le Conseil d'État et la Grande Guerre, Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, colloque des 20 et 21 novembre 2015, Documentation Française et Conseil d'État, 2017, p. 78

²⁵ Journal officiel du 24 septembre 1926

25 mars 1928, il est nommé au conseil de préfecture interdépartemental de Grenoble²⁶. Par un décret du 22 mars 1932, il est affecté au conseil de préfecture interdépartemental de Rouen, où il finira sa carrière en 1942, année au cours de laquelle il est admis à faire valoir ses droits à la retraite et est nommé président honoraire de conseil de préfecture²⁷.



P.R. Gazagne

Siège à ses côtés, le conseiller de préfecture Pierre-René Gazagne (1889-1984)²⁸. Le commissaire du gouvernement est M. Berteil²⁹, secrétaire général de la préfecture du Finistère. Quant au secrétaire-greffier, il s'agit de M. Choca.

C'est donc une formation de jugement composée d'un vice-président de 47 ans, d'un assesseur de 36 ans et d'un autre assesseur, conseiller général, de 49 ans, éclairé par les conclusions du commissaire du gouvernement de 60 ans, qui va statuer sur le déféré du préfet du Finistère.

²⁶ Journal officiel du 26 mars 1928

²⁷ Arrêté du 18 février 1942

²⁸ Né à Lyon, il est surveillant d'internat à Oran en 1909. Titulaire d'une licence en droit et d'un doctorat de droit, il est diplômé de droit musulman et de législation algérienne. Il commence sa carrière en 1913 en qualité d'administrateur adjoint de la commune mixte de Tenès (Algérie). Mobilisé en 1914, il est affecté à l'administration du service de santé en Afrique du nord. Il est nommé conseiller de préfecture du Finistère en 1925 (décret du 11 février, JO du 15). Il sera nommé en 1926 (JO du 24 septembre) membre du conseil de préfecture interdépartemental (CPI) de Rennes, alors que le vice-président du conseil de préfecture du Finistère, M. Méheudin, ne sera que rattaché à ce CPI. En 1931, il est chef de cabinet du ministre des PTT, puis est affecté à l'administration centrale du ministère de l'intérieur en qualité de sous-chef de bureau. En 1932, il est nommé (pour 4 jours) au conseil de préfecture interdépartemental de Versailles, puis (pour 7 jours) sous-préfet de Médéa (décret du 13 février 1932), puis chef de cabinet du ministre des travaux publics et de la marine marchande. Le 26 août, il redevient conseiller de préfecture, rattaché à la préfecture de la Seine et le 7 décembre, il est détaché à la préfecture de police en qualité de sous-chef du service de surveillance et de protection des indigènes nord-africains. Le 20 mai 1935, il est nommé sous-préfet de Saumur et occupera ses fonctions un an. Le 9 mai 1936, il est chargé de mission à la Présidence du conseil (secrétaire général du haut comité méditerranéen). En 1936, il devient secrétaire général de la préfecture du Nord (décret du 29 octobre 1936, JO du 30). À la veille de la guerre, le 6 juin 1939, il est préfet de la Savoie. Mais, le même jour, (JO du 7 juin), il est mis à disposition du ministre des affaires étrangères pour remplir les fonctions de directeur des services de sécurité en Tunisie. Par décret du 21 juin 1941, il est nommé préfet des Landes, puis placé en position d'expectative par décret du général de Gaulle du 11 novembre 1944. Par décret du 26 février 1945, il retrouve l'Algérie et est nommé secrétaire général du Gouvernement général d'Algérie. Alors qu'il est préfet de Loire-inférieure depuis le 8 janvier 1947, il est placé en position de disponibilité par décret du 1^{er} octobre 1947. De 1947 à 1953, il est maire (RPF) d'Alger (Le Monde du 25 octobre 1947). Par décret du 25 mars 1949 (JO du 27), il est admis à faire valoir ses droits à la retraite. Il est commandeur de la Légion d'honneur. Sur Pierre-René Gazagne, cf site internet du centre pédagogique de la résistance et de la déportation des Landes et Archives Nationales cote F1/BI/951.

²⁹ Louis Antoine Emile Berteil, né le 15 novembre 1865, licencié en droit, commence sa carrière en étant nommé en janvier 1897, conseiller de préfecture des Hautes-Alpes. La même année, il est attaché au cabinet du ministre des finances. En 1901 (JO du 2 août), il est affecté au conseil de préfecture de Saône-et-Loire, dont il deviendra le vice-président en 1914. En 1915, il quitte le conseil de préfecture pour devenir sous-préfet de Charolles (JO du 23 mars). En janvier 1916 (JO du 6 janvier), il est nommé sous-préfet de Die. Le 19 août 1918, il devient secrétaire général par intérim de la préfecture du Finistère, poste qu'il occupe à titre définitif à partir de mars 1919. Il prend sa retraite le 22 octobre 1925 et devient secrétaire général honoraire (cote Archives Nationales F/ 1BI/ 589).

Si les conseils de préfecture sont devenus, depuis la fin du XIX^e siècle de véritables tribunaux administratifs, leurs membres ne se voient toutefois pas reconnaître, par les textes, la qualité de magistrat.

La situation à cet égard n'évoluera pas avec le décret du 6 septembre 1926 créant les conseils de préfecture interdépartementaux, même si le rapport au Président de la République précédant ce décret mentionnait à cinq reprises le terme de « magistrat » et une fois celui de « magistrat administratif »³⁰.

Au cours de l'audience publique du 9 juin 1925³¹, le vice-président a lu son rapport. L'arrêté relève que Madame Pencalet, régulièrement convoquée, n'était pas présente à l'audience, ni représentée. Monsieur Berteil, commissaire du gouvernement a lu ses conclusions. L'affaire a ensuite été mise en délibéré.



Salle du conseil général de la préfecture du Finistère, qui fut probablement la salle d'audience du conseil de préfecture

La motivation de l'arrêté du conseil de préfecture est très succincte³² : « *Considérant qu'en l'état actuel de la loi, les femmes ne sont, en France, ni éligibles ni même électeurs aux élections municipales. Que dans ces conditions, il y a lieu pour le conseil de prononcer l'annulation de l'élection de Mme Pencalet, ve Le Ray* ». En conséquence, l'article 1^{er} du dispositif de l'arrêté mentionne que « *L'élection de Mme Pencalet (Joséphine) veuve Le Ray comme conseiller municipal de Douarnenez est annulée* ». L'article 2 prévoit que l'arrêté sera transmis, à toutes fins utiles, au préfet du Finistère.

L'élection de Mme Joséphine Pencalet
Vu le déféré par lequel M. le préfet du Finistère requiert l'annulation de la dame Joséphine Pencalet,
Le Conseil de préfecture, après en avoir délibéré, considérant qu'en l'état actuel de la loi, les femmes ne sont, en France, ni éligibles, ni même électeurs aux élections municipales.
Par ces motifs, arrête :
L'élection de Mme Joséphine Pencalet comme conseiller municipal de Douarnenez est annulée.

La dépêche de Brest 18 juin 1925

L'arrêté du conseil de préfecture évoque, pour annuler les opérations électorales ayant conduit à l'élection de Mme Pencalet, « l'état actuel de la loi ». S'il vise la loi du 5 avril 1884, il ne précise pas, dans sa motivation, de quelle loi il s'agit.

³⁰ Pierre Fanachi, « Être magistrat administratif », colloque 70^{ème} anniversaire des tribunaux administratifs, op. cité, p 188

³¹ L'audience devant les conseils de préfecture est publique depuis le décret impérial du 30 décembre 1862.

³² On pourrait s'interroger sur le respect de l'obligation de motivation de l'arrêté du conseil de préfecture, obligation imposée par le décret impérial du 30 décembre 1862.

Cet « état actuel de la loi » ne semble guère avoir évolué depuis 1848 et le décret du Gouvernement provisoire du 5 mars 1848³³, relatif aux élections générales, dont les rédacteurs furent les juristes Cormenin³⁴ et Isambert. Aux termes de son article 1^{er}, « *Les assemblées électorales de canton seront convoquées au 9 avril prochain pour élire les représentants du peuple à l'assemblée nationale qui doit décréter la constitution* ». Son article 2 dispose que « *l'élection aura pour base la population* » et son article 5 que « *le suffrage sera direct et universel* ». Aux termes de l'article 6, « *sont électeurs tous les Français âgés de 21 ans résidant dans la commune depuis plus de six mois et non judiciairement privés ou suspendus de l'exercice des droits civiques* ». L'article 11 prévoit qu'une instruction du gouvernement provisoire règle dans les détails l'exécution du présent décret. Ce fut l'objet d'une instruction du 8 mars, « pour l'exécution du décret du 5 mars 1848 relatif aux Élections générales ». Cette instruction mentionne la confection des listes électorales et la nécessité pour les maires de consulter notamment les tableaux de dénombrement de la population ainsi que les registres d'état-civil. Elle traite ensuite des conditions d'inscription des électeurs (âge, nationalité, incapacités, résidence), à l'exclusion de toute notion de sexe. Lors des délibérations du Gouvernement provisoire, Lamartine fait référence au suffrage universel : « Nous n'avons qu'un droit, celui de déclarer notre pensée, notre volonté à nous, peuple de Paris, celui de prendre la glorieuse initiative du gouvernement de liberté, acheté par les siècles et de dire au pays et au monde que nous prenons sous notre responsabilité de proclamer la République provisoire comme gouvernement du pays, mais en laissant au pays, à ses trente-six millions d'âmes qui ne sont pas ici, qui ont le même droit que nous de consentir, de préférer ou de répudier telle ou telle forme d'institutions, en leur réservant, dis-je, ce qui leur appartient, comme notre préférence nous appartient à nous-même, c'est-à-dire l'expression de leur volonté souveraine dans le suffrage universel, première vérité et seule base de toute république nationale ». Lamartine, membre du Gouvernement provisoire, évoque à propos de l'universalité du suffrage, les trente-six millions d'âmes que compte la France en 1848. Comme le relève Alain Garrigou dans son article précité, « il est significatif qu'à propos de son institution en 1848, on hésite parfois à parler de suffrage universel ou qu'on précise encore suffrage universel masculin. Le droit de vote féminin n'était pourtant pas totalement impensable et, par exemple, Cormenin y avait fait une allusion dans un pamphlet³⁵. Le gouvernement provisoire reçut d'ailleurs des demandes relatives aux droits civiques des femmes et à

³³ Le brouillon du suffrage universel, archéologie du décret du 5 mars 1848, Alain Garrigou, Genèses, sciences sociales et histoire, année 1991/ 6/ pp. 161-178

³⁴ Nommé le 28 février 1848 conseiller d'État, il devient le même jour vice-président du Conseil d'État

³⁵ Dans *les Dialogues de Maître Pierre*, il avait évoqué le suffrage des femmes, sans du reste se prononcer catégoriquement en sa faveur ; mais on devinait chez lui une sympathie certaine pour cette réforme hardie. P. Bastid, un juriste pamphlétaire, Cormenin, Paris, Hachette, 1948, p. 195.

l'application d'un suffrage vraiment universel³⁶. Dans une adresse aux onze membres du gouvernement provisoire, Antonine de Saint-Gilles pointe les incohérences du suffrage universel : « (...) Vous dites que les peines afflictives et infamantes, les condamnations et les jugements, les cas de démence constatés, peuvent seules priver du premier des droits civiques ; or la qualification de femmes ne rentrant pas d'elle-même, que nous sachions, dans aucune de ses catégories, et le droit électoral lui appartenant dès lors par toutes ces preuves, comment ne croirions-nous pas ? »³⁷.

La Constitution de 1848 reprend les termes du décret du 5 mars 1848. Son article 24 dispose que « *Le suffrage est direct et universel. Le scrutin est secret* ». Aux termes de l'article 25 : « *sont électeurs, sans condition de cens, tous les Français âgés de 21 ans et jouissant de leurs droits civils et politiques* ». Selon l'article 26 : « *Sont éligibles, sans condition de domicile tous les électeurs âgés de 25 ans* ». L'article 27 précise que « *la loi électorale déterminera les causes qui peuvent priver un citoyen français du droit d'élire et d'être élu (...)* ». Aux termes de l'article 23 de cette Constitution, « *l'élection a pour base la population* ».

La République de 1848³⁸, en proclamant le suffrage universel, semblait devoir ouvrir une ère nouvelle aux revendications féminines. Dès le début (22 mars) quatre déléguées du comité des « droits de la femme » se présentèrent à l'Hôtel de ville pour demander au nouveau Gouvernement l'application intégrale du suffrage universel, et d'une manière générale, l'égalité des deux sexes devant la loi. Leur adresse débutait ainsi : « *Au nom de ce principe démontré par l'expérience de tous les temps que les hommes qui font les lois les font à leur profit et par conséquent au détriment de ceux qui sont dépouillés de ce droit sacré, vous proclamez : « l'élection pour tous sans exception ». Nous venons vous demander si les femmes sont comprises dans cette grande généralité aussi bien qu'elles le sont dans les droits concernant les travailleurs. Nous sommes d'autant plus fondées à vous faire cette demande que vous ne les avez pas désignées dans les catégories d'exclusion (allusion au décret du 5 et à l'instruction du 8 mars énumérant les cas de privation ou de suspension des droits civiques ou électoraux) ».*

Alors que jusqu'à une époque récente, tous les paragraphes des décisions de la juridiction administrative commençaient par le mot « considérant »³⁹, qu'il nous soit permis de rendre hommage à un parlementaire depuis longtemps oublié : le seul

³⁶ Cité par A. Crémieux et G. Génique, la question électorale en mars 1848, revue d'histoire du XIX^e siècle, 1848, année 1906, 16, p. 212.

³⁷ La voix des femmes, 23 mars 1848, cité par Vincent Villette, EHESS, mai 2023, la genèse du suffrage universel quarante-huitard.

³⁸ Les éléments historiques qui suivent sont tirés d'un rapport de la chambre des députés (dixième législature, session de 1910, annexé au procès-verbal de la séance du 10 juin 1910), au nom de la commission du suffrage universel sur la proposition de loi de M. Dussaussoy tendant à accorder aux femmes le droit de vote dans les élections aux conseils municipaux, aux conseils d'arrondissement et aux conseils généraux, par M. Ferdinand Buisson.

³⁹ Libres propos sur la rédaction des décisions de justice, Jean-Christophe Duchon-Doris, AJDA 3-12-2012, p. 2266 et Opinion partiellement concordante, Nicolas Boulouis, AJDA 26-2-2018, p. 387

parlementaire de l'époque qui ait vraiment pris en main la cause du suffrage des femmes est Victor Considérant. Un passage des procès-verbaux du comité de constitution (13 juin 1848) en fait foi : « *M. Considérant dit que dans une constitution où l'on admet le droit de vote pour les mendiants, les domestiques, il est inconséquent et injuste de ne pas l'admettre pour les femmes. Il demande que le droit des femmes soit consacré. Il sait parfaitement que sa demande ne sera pas accueillie, mais il veut qu'il reste un souvenir de sa protestation qui a été faite contre une exclusion inique*⁴⁰ ». Le 21 novembre 1851, Pierre Leroux dépose un amendement tendant à admettre aux élections communales les Français « et les Françaises majeures ». Cet amendement lui vaudra les risées de ses collègues parlementaires et une lettre de Stuart Mill pour qui « il est maintenant honteux pour l'intelligence humaine que des hommes qui se disent partisans du suffrage universel en principe et en droit se permettent de retrancher ce droit à la moitié du genre humain ».

La revendication des droits de la femme se poursuit sous le second empire. Marie Deraismes⁴¹ et Léon Richer fondent en 1869 la société « pour l'amélioration du sort de la femme et la revendication de ses droits ». Hubertine Auclerc⁴² fut la porte-parole des suffragistes irréductibles qui fondèrent en 1876 la société *Le droit des femmes*, devenue en 1883 *Le suffrage des femmes*. Elle publia « *la Citoyenne* », journal hebdomadaire de 1881 à 1890, qui organisa une propagande acharnée en faveur du suffrage des femmes. Elle résumait spirituellement sa cause en une seule requête : « Nous vous demandons, Messieurs les députés, de décider que ces mots « les français » soient interprétés dans la loi électorale comme ils le sont dans la loi civile. Ces mots « les français » qui comprennent les deux sexes comme contribuables doivent comprendre les deux sexes comme électeurs, donc leur conférer, au même titre, le droit au vote municipal et politique, le droit à l'éligibilité ». Les femmes ont autant d'intérêt que les hommes à la confection de bonnes lois, à la répartition équitable des budgets. Or l'exercice des droits civiques est le seul moyen pour elles de contrôler ce qui se fait, de garantir à la fois leurs intérêts et leur liberté ».

Les lois constitutionnelles de la III^e République sont beaucoup moins précises que la Constitution de 1848 sur la question du suffrage. La loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics se borne dans son article 1^{er} à prévoir l'élection de la chambre des députés au suffrage universel.

Il peut être aventureux de tenter de reconstituer le raisonnement suivi par le conseil de préfecture, eu égard au caractère particulièrement elliptique de son arrêté. Il ne fait

⁴⁰ Cité par M. Tixerant dans sa thèse *le féminisme à l'époque de 1848 dans l'ordre politique et dans l'ordre économique*, 1908.

⁴¹ Jean-Louis Debré et Valérie Bochenek, *Ces femmes qui ont réveillé la France*, Fayard, 2013, p.101

⁴² Ibid p. 155

aucun doute qu'il s'est reconnu compétent pour connaître de cette élection municipale par application de la loi du 5 avril 1884. À supposer qu'il se soit posé la question, le conseil de préfecture a retenu la conception restrictive de la notion de suffrage universel, en cours depuis 1848, c'est-à-dire limité aux hommes et a considéré que la mention à l'article 14 de cette loi « *sont élus tous les Français* » excluait les Françaises, ce qui n'allait pas forcément de soi, compte tenu de la proclamation très claire du suffrage universel.

* * *

Le 21 juillet 1925, Joséphine Pencalet fait appel⁴³ de la décision du conseil de préfecture devant le Conseil d'État⁴⁴. Par un arrêt du 27 novembre 1925⁴⁵, la section spéciale du contentieux du Conseil d'État (deuxième sous-section, composée de cinq membres) rejette la requête de Joséphine Pencalet. Le Conseil d'État, fidèle à la tradition de *l'imperatoria brevitatis*⁴⁶, confirme l'arrêté du conseil de préfecture du Finistère au motif qu'« *aucune disposition de la loi ne déclare les femmes éligibles aux élections municipales* ». Il faut attendre le 30 décembre pour que l'arrêt du Conseil d'État soit transmis au préfet du Finistère. Ce dernier en informe le maire de Douarnenez par un courrier du 2 février 1926, lui demandant de notifier cette décision à Mme Pencalet.

On a vu que la décision du Conseil d'État émane de la section spéciale du contentieux. La loi du 26 octobre 1888 a créé une section temporaire du contentieux, en charge des recours en matière d'élections et de contributions directes ou taxes assimilées⁴⁷. Seules les affaires de la section du contentieux sont présentées devant l'Assemblée publique du Conseil d'État. La loi de finances du 8 avril 1910 pérennise la section temporaire sous le nom de section spéciale du contentieux, divisée en trois sous-sections, comme la section du contentieux. La section spéciale juge, comme le faisait la section temporaire, les affaires d'élections et de contributions, dites de « petits contentieux », par opposition aux autres affaires, dites de « grand contentieux ». Un décret du 22 avril 1930 ajoute trois sous-sections à la section spéciale du contentieux. Mais un décret-loi du 5 mai 1934 supprime la section spéciale en l'intégrant à la section du contentieux, qui compte désormais huit sous-sections⁴⁸.

⁴³ Grégoire Bigot, Le système des recours à l'égard des décisions des conseils de préfecture, pp. 261, in La naissance de la justice administrative locale, op.cit.

⁴⁴ L'article 40 de la loi du 5 avril 1884 dispose que « *le pourvoi est jugé comme affaire urgente et sans frais, et dispensé du timbre et du ministère de l'avocat* »

⁴⁵ Archives nationales, AL/ 4758. Nous remercions Mme Fanny Bugnon de nous avoir communiqué cet arrêt.

⁴⁶ Impératif de brièveté

⁴⁷ Guide des recherches dans les archives du Conseil d'État, Conseil d'État, Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, histoire et mémoire, 2018, Archives Nationales, la documentation française, pp 102 et 103.

⁴⁸ Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État, p 132

Extrait de l'arrêt du Conseil d'État du 27 novembre 1925

Où M. Féray Puget, Auditeur, en son rapport,

et que les requêtes susvisées sont dirigées contre deux arrêtés en date l'un et l'autre du 15 juin 1925 et relatifs à la même élection; qu'il y a lieu de les fonder pour l'être statué par une seule décision;

Où M. Bonet, Auditeur, Commissaire adjoint du Gouvernement, en ses conclusions;

En ce qui concerne l'élection de la dame Penelet;

Considérant qu'aucune disposition de loi ne déclare ~~que~~ les femmes ~~ne sont pas~~ éligibles aux élections municipales; ~~et que c'est à tort que le demandeur Penelet a été proclamé élu pour la commune de Douarnenez;~~

En ce qui concerne l'élection du sieur Tillon;

Considérant que le sieur Tillon n'était inscrit ni sur la liste électorale de Douarnenez, ni sur le rôle des contributions directes de cette commune; qu'il ne justifie pas qu'il ait figuré sur l'une ou sur l'autre; qu'il résulte de l'instruction qu'il n'a loué un logement à Douarnenez qu'au mois de février de l'année 1925; qu'ainsi il n'a pas satisfait aux prescriptions de l'art. 21 de la loi susvisée du 5 avril 1884; que par suite il n'était pas éligible au conseil municipal de la commune dont s'agit;

cons. dès lors que c'est avec raison que par les arrêtés attaqués, le conseil de Préfecture du Finistère a annulé l'élection de la dame Penelet et celle du sieur Tillon comme membres du conseil municipal de la commune de Douarnenez;

Décide :

~~la requête de M. Penelet est rejetée; la requête de M. Tillon est rejetée; le conseil de Préfecture du Finistère est maintenu.~~



La deuxième sous-section⁴⁹ ayant rendu cet arrêt était présidée par M. Fuzier⁵⁰. Elle était composée de MM. Chardon⁵¹, Marty⁵² et Hendlé⁵³, conseillers d'État et de

⁴⁹ Nous remercions Mme Claire Sibille de Grimoüard, directrice de la bibliothèque et des archives du Conseil d'État de nous avoir transmis les informations biographiques des membres du Conseil d'État.

⁵⁰ FUZIER (Paul Arthur), (Tours [Indre-et-Loire], 12 mars 1861 – Paris, 29 septembre 1941), Fils d'un pasteur anglais. Avocat à la cour d'appel, prestation de serment le 13 novembre 1882. Paul Fuzier entra au Conseil d'État en 1884 après avoir passé le concours de l'auditorat. Auditeur de 1^{re} classe en avril 1890, il devint maître des requêtes en février 1896 puis conseiller d'État en février 1915. Il prit sa retraite en mai 1934 et fut nommé président de section honoraire. Au Conseil d'État, il avait été président du Conseil des prises, président des commissions de classement des emplois réservés et membre du comité d'honneur du congrès international des Amitiés françaises à l'étranger. Paul Fuzier était commandeur de la Légion d'honneur (mars 1921) et avait reçu les palmes d'officier d'Académie. Sources : Arch. CE, *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État 1799-2002*, p. 483. Cf *Dictionnaire des protestants français de 1787 à nos jours*, Tome 2 D-G, sous la direction de Patrick Cabanel et André Encrevé, 2020, pp. 693.

⁵¹ CHARDON (Georges Henri), (Saint-Lô [Manche], 1^{er} octobre 1861 – Montreux [Suisse], 24 avril 1939, Licencié en droit, lauréat de la faculté de droit en 1882 et docteur en droit en 1884 (thèse : *Des arrhes dans la vente romaine* et, en droit français : *Du rôle et des attributions de la Cour des comptes en ce qui concerne la gestion des deniers de l'État*), Henri Chardon entra au Conseil d'État en 1885 après avoir réussi le concours de l'auditorat. Auditeur de 1^{re} classe en 1891, il fut nommé maître des requêtes en 1896, puis conseiller d'État en février 1912. En 1928, il devenait président de la section de législation puis en 1934 de la section des Finances. En 1889, il avait été nommé chef adjoint du cabinet du ministre du Commerce puis chef de cabinet du ministre des Travaux publics en 1891. Entre 1894 et 1900, il collabora avec Alfred Picard comme secrétaire général de l'Exposition universelle de 1900 et fut à l'origine de l'aménagement de la place des Invalides et du premier projet de construction du pont Alexandre-III. En décembre 1916, il fut appelé au ministère des Travaux publics et des Transports et fut chargé d'assurer pendant la guerre la direction des Services du personnel et de la comptabilité. En 1921, il était vice-président du conseil de réseau des chemins de fer qu'il présida en 1931. Il fut président du jury national des marchés de guerre, du conseil consultatif des tabacs, de la commission de vérification des comptes et exploitation minière, de la commission de surveillance des banques coloniales, de la commission de révision des marchés de fortifications, des conseils d'administration des manufactures nationales de Sèvres et de Beauvais. Il participa en 1908 au comité d'études des associations professionnelles des employés de l'État. En dehors de ses fonctions au Conseil d'État, Henri Chardon exposait au salon des artistes français sous le pseudonyme d'Henri Mauprat. Il a légué à l'Institut une série de croquis à la plume et, lors d'une tournée de conférence sur Tocqueville aux États-Unis en 1932, il offrit à l'université une série d'aquarelles représentant des paysages du pays de Saïre dans le Cotentin, d'où Tocqueville était originaire. Il prit sa retraite en octobre 1936. Il avait été élu à l'Institut en 1925. En 1900, il prononça le premier cours sur la fonction publique à l'École libre des sciences politiques. Henri Chardon était grand-croix de la Légion d'honneur. Il publia : *Du rôle et des attributions de la Cour des comptes*, 1884 ; *Les Rapports de la Banque de France et du Trésor*, 1888 ; *A propos d'un projet d'union douanière*, 1889 ; *Les Travaux publics. Essai sur le fonctionnement de nos administrations*, 1904 ; *L'Administration de la France. Les Fonctionnaires ; Les Fonctionnaires du gouvernement ; Le Ministère de la Justice*, 1908 ; *Souvenirs*, 1910 ; *Le Pouvoir administratif*, 1911 (ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques) ; *La République victorieuse*, 1916 ; *Études sur l'organisation de la République nouvelle. L'Organisation de la police*, 1917 ; *Les Deux Forces ; l'Élite et le Nombre*, 1921. Sous le nom d'Henri Mauprat : *Fulgence Fulbert l'anticlérical ; Joie d'automne ; Chef de bureau et Romancier*, 1910 ; *Passions d'hier et Passions d'aujourd'hui : amours de Napoléon, mariage de ministre*, 1906. Sources : Arch. CE ; Arch. nat. (F/12/7632/2B et F/12/11828) ; Guy Thuillier, « Chef de bureau et romancier » par Henri Chardon (1913) », *Revue administrative*, n° 271, janvier-février 1993. *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État 1799-2002*, p. 435-436.

⁵² MARTY (Antoine Joseph Marc), (Carcassonne [Aude], 6 mars 1866 – 1929), Fils de Jean Antoine Marty, avocat et conseiller à la cour d'appel de Paris. Licencié en droit. Il commence sa carrière comme chef du secrétariat particulier du président du Conseil, ministre de l'Intérieur (E. Loubet) en mars 1892, puis il est promu secrétaire général du Lot-et-Garonne en avril 1893. Appelé à exercer les fonctions de chef de cabinet du ministre du Commerce, de l'Industrie et des Colonies (J. Marty) en décembre 1893, il devient successivement sous-préfet de Bastia en juillet 1894, de Saint-Quentin en février 1896 et de Pontoise en septembre 1897. Préfet de l'Ardèche en janvier 1906, de l'Yonne en octobre 1909, de la Vienne en février 1914, des Bouches-du-Rhône en janvier 1918, il occupe ensuite les fonctions de directeur du Personnel au ministère de l'Intérieur en juin, puis de préfet du Rhône en septembre. Il est nommé conseiller d'État en service ordinaire au tour extérieur le 10 décembre 1919. Admis à faire valoir ses droits à la retraite, il devient conseiller d'État honoraire le 20 novembre 1926. Chevalier de la Légion d'honneur (juillet 1909). Sources : Arch. CE ; *Préfets 2. Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État 1799-2002*, p. 548.

⁵³ HENDLÉ (Albert Sanson), (Paris, 17 janvier 1869 – Agen [Lot-et-Garonne], 8 janvier 1938), Fils d'Ernest Charles Hendlé, préfet. Marié à Marthe de Ricqlès. Chef de cabinet du préfet de la Haute-Garonne en juin 1890, il est nommé successivement sous-préfet de Ribérac en mars 1893, rédacteur principal au ministère de l'Intérieur en août 1896, secrétaire général du Calvados en juillet 1897, secrétaire général de la Loire en septembre 1904. Nommé préfet d'Eure-et-Loir en juillet 1907, il

M. Henry Puget⁵⁴, auditeur, exerçant la fonction de rapporteur. Le commissaire adjoint du gouvernement était M. Binet⁵⁵.

L'arrêt du Conseil d'État conservé aux Archives Nationales est encore, à cette époque, essentiellement manuscrit. Seule la trame est préalablement imprimée.

La requête de Mme Pencalet a été jointe à celle de M. Charles Tillon⁵⁶ dont l'élection avait aussi fait l'objet d'un déferé du préfet. Le préfet reprochait à Charles Tillon de ne

devient préfet du Calvados en janvier 1909 avant de prendre la direction du Personnel au ministère de l'Intérieur en juin 1917. Directeur de l'Administration départementale et communale au ministère de l'Intérieur en juin 1918, il est nommé conseiller d'État en service extraordinaire le 21 juin 1918, puis conseiller d'État en service ordinaire au tour extérieur, le 29 juillet 1921. Il devient conseiller d'État honoraire le 14 octobre 1936. Commandeur de la Légion d'honneur. Sources : Arch. CE. *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État 1799-2002*, p. 504.

⁵⁴ PUGET (Jules Emmanuel Henry), (Toulouse [Haute-Garonne], 7 février 1894 – 19 novembre 1966). Docteur en droit. Agrégé des facultés de droit. Licencié ès lettres. Diplômé de l'École libre des sciences politiques. Il entre au Conseil d'État par concours comme auditeur de 2^e classe le 27 décembre 1920. Auditeur de 1^{re} classe le 21 mars 1927, il devient maître des requêtes le 22 juillet 1931 et conseiller d'État le 27 juillet 1942. Il fut chargé de la direction des études administratives et financières dans le cabinet du ministre de l'Air Pierre Cot (janvier 1933-février 1934), puis devint directeur de son cabinet lors du second ministère Cot (juin 1936-janvier 1938). Il déposa en mars 1941 au procès de Riom à propos du ministère Cot. En décembre 1944, il est nommé rapporteur général à la commission d'étude de la réforme du Conseil d'État, créée par le garde des Sceaux de Menthon. Admis à faire valoir ses droits à la retraite, il est nommé conseiller d'État honoraire le 6 mars 1964. Il a été membre de la section des Finances du Conseil d'État, où il a rapporté les textes les plus importants concernant l'outre-mer. Il a été directeur de section à l'Institut de droit comparé de l'université de Paris et délégué de la France au comité exécutif de l'Institut international des sciences administratives. Grand officier de la Légion d'honneur. Officier de la Santé publique. Chevalier des Palmes académiques. Il a publié de nombreux articles dans des revues juridiques. Il a notamment dirigé le tome X de l'*Encyclopédie sur l'État* (volume sur les nationalisations à l'étranger) et la *Biographie de la Fonction publique* (parue en 1948 chez Domat-Montchrestien-FNSP). Il a également dirigé le *Bulletin annoté des lois et décrets*. Sources : Arch. CE ; Sabine Jansen, *Pierre Cot. Un antifasciste radical*, Fayard, 2002. *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État 1799-2002*, p. 582. Dans la notice nécrologique qu'il lui consacre à la revue internationale de droit comparé (avril/juin 1967, pp 486-488), René Cassin le présente comme l'un des conseillers les plus compétents et les plus écoutés de la Section des finances. « Il a tenu une place éminente dans tous les secteurs de la pensée et de l'action dont il s'est occupé : urbanisme, propriété intellectuelle, droit et science de l'administration, droit des prises maritimes, droit comparé ». « A l'Institut d'études politiques de Paris, il a donné pendant plus de vingt un cours remarquable sur les institutions politiques et administratives des pays étrangers ». Il n'a cessé de servir, conclut René Cassin, de façon exemplaire jusqu'à son dernier jour, l'État et le Droit.

⁵⁵ BINET (Paul Marie Henri), (La Haye-Pesnel [Manche], 21 août 1889 – 6 avril 1945), Fils d'Henri François Binet, receveur de l'Enregistrement, et de Marie Léontine Crouillebois. Marié à Mme Lassangue puis à Violette Isabelle Le Page d'Aubigny. Licencié en droit en juillet 1910, sorti premier de l'École libre des sciences politiques (section administrative) en juin 1912, il est reçu au concours de l'auditorat le 23 décembre 1913, affecté à la section de Législation et à la section spéciale du Contentieux, ainsi qu'à la section du Contentieux à partir de 1916. Nommé auditeur de 1^{re} classe, le 15 janvier 1920, il devient commissaire adjoint du gouvernement près la section spéciale du Contentieux en 1924, maître des requêtes affecté à la section du Contentieux, le 9 mai 1926, affecté à la section des Finances en décembre 1929 et, à nouveau, à la section spéciale du Contentieux jusqu'en 1934. Rapporteur près la commission de surveillance des Banques coloniales en 1931, il est désigné rapporteur de la commission de surveillance des chemins de fer du port de La Réunion, en février 1934, et revient au Contentieux en 1936. Nommé conseiller d'État le 8 juillet 1938, affecté à la section du Travail puis, en 1941, à celle des Finances, il quitte le Contentieux pour y revenir en 1943. Il est également membre du Comité consultatif du contentieux des colonies et a appartenu, à de nombreuses autres commissions extérieures dont la commission supérieure des bénéfices de guerre et la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations. Exempté du service national en 1910 et classé dans le service auxiliaire par décision de la commission spéciale de réforme de la Gironde en décembre 1914. Chevalier de la Légion d'honneur (février 1924) ; officier (1932). Grand officier de l'Étoile d'Anjouan (1934). Sources : Arch. CE. *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État 1799-2002*, p. 408-409.

⁵⁶ Né en 1897 à Rennes et décédé en 1993 à Marseille. Ajusteur à l'arsenal de Brest avant la première guerre, il s'engage dans la marine en 1916 et embarque comme mécanicien à bord du croiseur Guichen. En 1919, il participe à une mutinerie et est condamné à cinq ans de bagne militaire. Il adhère au parti communiste et devient un permanent de la confédération générale

pas être résident à Douarnenez, ni être inscrit sur les listes électorales de cette commune. Les deux déférés du préfet du Finistère ont fait l'objet d'une jonction. Le considérant de jonction avait été omis et a été ajouté en marge de l'arrêt. Sa formulation est identique aux jonctions actuellement prononcées par les juridictions administratives. L'arrêt vise l'argumentation de Mme Pencalet pour qui la loi du 5 avril 1884 « ne déclare pas les femmes inéligibles au conseil municipal » et les dépêches du ministre de l'intérieur transmettant le dossier et ses observations à la section spéciale du contentieux. Seule la loi du 5 avril 1884 est visée. Le rapport de M. Puget a été entendu (on disait alors « oui »), comme les conclusions du commissaire adjoint du gouvernement.

La motivation de l'arrêt tient en deux lignes et a fait l'objet de ratures, peut-être dues à la révision du président de la sous-section. Aucun texte n'est cité. La première version est ainsi rédigée : « *Considérant que les femmes ne sont pas éligibles aux élections municipales* ». Elle fut en partie raturée. Dans la deuxième version, le Conseil d'État mentionne « *Considérant qu'aucune disposition de la loi ne déclare les femmes éligibles aux élections municipales* ». Des mentions rédigées dans la marge ont finalement été supprimées et sont illisibles. Après avoir statué sur l'élection de M. Tillon, le Conseil d'État en déduit que « *dès lors, c'est avec raison que, par les arrêtés attaqués, le conseil de préfecture du Finistère a annulé l'élection de la Dame Pencalet et celle du sieur Tillon comme membres du conseil municipal de la commune de Douarnenez* ». À l'article 1^{er} du dispositif de l'arrêt, il rejette donc leurs requêtes. L'article 2 prévoit l'expédition de la présente décision au ministre de l'intérieur, sans qu'il soit fait mention d'une notification aux intéressés. L'affaire fut lue en audience publique le 27 novembre 1925, soit deux semaines après la date de l'audience. On ne pourra, même si nous sommes en contentieux électoral, que relever la remarquable rapidité avec laquelle le Conseil d'État statua sur ces affaires, soit cinq mois au total.

du travail unitaire (CGTU). Il soutient la grève des « penn sardin » à Douarnenez. Il est élu député d'Aubervilliers en 1936. Il fut à la Libération successivement ministre de l'air, de l'armement et de la reconstruction.

Si la commune de Douarnenez n'est pas absente des pages du recueil Lebon⁵⁷ de l'année 1925⁵⁸, l'arrêt du Conseil d'État du 27 novembre 1925 n'y est pas mentionné, en dépit du caractère, pour le moins original de ce contentieux.

* * *

Le 17 mai 1925, le conseil municipal de Douarnenez est installé et Joséphine Pencialet y siège. Elle devient membre des commissions scolaire et de l'hygiène et est suppléante au conseil de discipline des employés municipaux. Elle siège aux séances du conseil municipal jusqu'à l'intervention de l'arrêt du Conseil d'État⁵⁹. En effet, en application de l'article 40 de la loi du 5 avril 1884, « *les conseillers municipaux proclamés restent en fonction jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations* ».

La presse restera muette lorsque le Conseil d'État rendra son arrêt. Il n'a semble-t-il pas laissé de trace dans les revues juridiques de l'époque, ni fait l'objet de commentaires des maîtres des Facultés de droit. Joséphine Pencialet disparaît de la scène politique et poursuit sa vie d'ouvrière. Elle décède en 1972. Recueillis par Fanny Bugnon, les témoignages familiaux font état d'un dégoût de la première élue bretonne de sa courte expérience d'élue et de son sentiment d'avoir été instrumentalisée par le parti

⁵⁷ À supposer que cet article soit tombé sous les yeux de non juristes, le recueil Lebon est un recueil de jurisprudence dans lequel sont référencées et analysées, voire reproduites in extenso, certaines décisions contentieuses du Conseil d'État. L'expression « *recueil Lebon* », tirée du nom de l'avocat aux Conseils qui dirigea l'ouvrage de 1839 à 1870 (Félix Lebon), est employée de manière usuelle depuis cette époque. Ce recueil de jurisprudence fut fondé en 1821 par Louis-Antoine Macarel. Il avait fait le choix de l'exhaustivité et publiait donc la totalité des décisions contentieuses rendues par le Conseil d'État au cours d'une année. Ce principe fut abandonné en 1921, compte tenu de l'augmentation considérable du nombre de décisions rendues par le Conseil d'État au lendemain de la Première Guerre mondiale. Depuis cette date, donc quatre ans avant l'arrêt évoqué, les décisions d'espèce présentant peu d'intérêt sur le plan juridique et/ou doctrinal font seulement l'objet d'une mention à la table analytique annuelle, mention parfois assortie de quelques mots d'analyse. Quant aux décisions publiées, elles ne sont désormais plus précédées de leur analyse substantielle (laquelle est renvoyée à la table analytique annuelle), et les visas sur lesquelles elles sont fondées ne sont plus donnés que sous une forme abrégée. C'est en 1947, quand le recueil passa « sous le haut patronage du Conseil d'État », qu'il fut élaboré directement par des membres du Conseil d'État. Avant cette date, l'auteur du Lebon avait toujours été un avocat au Conseil d'État, qui en assumait l'entière responsabilité (Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État, p. 404). La page de couverture du recueil Lebon de 1925 nous apprend que cette édition a été rédigée par M. A. Panhard, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, avec la collaboration de R. Lagrange, docteur en droit, secrétaire de la section du contentieux, L. Corneille, conseiller d'État, E. Farjon, docteur en droit et P. Josse, auditeur au Conseil d'État. On estima donc en 1925 que l'éligibilité d'une femme à un conseil municipal ne présentait pas un intérêt sur le plan juridique ou doctrinal, à la différence de l'absence de date certaine d'une quittance de loyer, pour considérer que cet arrêt du Conseil d'État n'avait pas à être publié au recueil Lebon, ni même mentionné dans les tables.

⁵⁸ On y trouve un arrêt du 6 mars 1925, élections municipales de Douarnenez (p. 244 et tables p. 1241) statuant sur une requête de M. Le Flanchec (futur maire de Douarnenez) contre un arrêté du 17 octobre 1924 par lequel le conseil de préfecture du Finistère a annulé son élection comme conseiller municipal suite aux opérations électorales du 14 septembre 1924. M. Le Flanchec reconnaît n'être point inscrit sur les listes électorales, ni au rôle des contributions directes de la commune de Douarnenez au titre de l'année 1924. Le Conseil d'État juge que s'il produit une quittance de loyer d'après laquelle il aurait à Douarnenez un logement à sa disposition depuis le 1^{er} janvier 1923, cette quittance n'a pas date certaine. Il confirme donc l'arrêté du conseil de préfecture le déclarant inéligible et annulant son élection. La seconde requête ayant eu les honneurs de recueil Lebon en 1925 est relative à un litige entre un entrepreneur de travaux publics et la commune de Douarnenez à propos de la construction d'une flèche au clocher de l'église (9 novembre 1925, commune de Douarnenez c./ sieur Le Naour, n° 77.182, p. 886).

⁵⁹ Fanny Bugnon, l'élection interdite, op. cit. p. 222

communiste et laissée sans soutien une fois l'annulation de son élection prononcée par le Conseil d'État. Même une fois le droit de vote des femmes acquis en 1944, elle fut fidèle à un principe : « ne jamais voter »⁶⁰.

Alain Poujade

Président du tribunal administratif de Rennes

⁶⁰ Fanny Bugnon, op. cit. p. 236

Directeur de publication

Alain Poujade, *président du tribunal*

Comité de rédaction

Pierre Vennégues, Christophe Fraboulet
Fabrice Met, Fabien Martin, Yann Moulinier,
William Desbourdes, *rédacteur en chef*

Secrétariat de rédaction

Evelyne Leloup, Frédérique Fargeas
Maxime Lebeslour, Solenne Salmon

Remerciements pour leurs contributions

Gweltaz Eveillard, Christine Paillard,
Thibault Duperrin, Cécilia Guillevin
de l'université de Rennes

Cette publication est disponible
sur le site internet du tribunal :

www.ta-rennes.juradm.fr

n° ISSN : 1769-7352

Tribunal administratif de Rennes
Hôtel de Bizien
3, Contour de la Motte
CS 44416 – 35044 Rennes Cedex
greffe.ta-rennes@juradm.fr

