



70 ans de justice administrative de proximité

Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne

sous la direction de **Line Touzeau-Mouflard**
et **Alain Poujade**

Ouvrage publié avec le soutien du tribunal administratif de
Châlons-en-Champagne.

Couverture : photographie d'Eddit Moreul. Conception graphique et mise en
page : Éditions et presses universitaires de Reims

ISBN (broché) : 978-2-37496-252-8

ISBN (PDF) : 978-2-37496-261-0



Ce document est mis à disposition selon les termes
de la licence Creative Commons attribution, pas
d'utilisation commerciale 4.0 international.



ÉPURE - Éditions et presses universitaires de Reims, 2025

Bibliothèque Robert de Sorbon

Avenue François-Mauriac, CS40019, 51 726 Reims Cedex

www.univ-reims.fr/epure

Diffusion FMSH – CID

18-20 rue Robert-Schuman, 94 220 Charenton-le-Pont

70 ans de justice administrative de proximité.

Le tribunal administratif de
Châlons-en-Champagne
(1953-2023)

sous la direction de Line Touzeau-Moufflard
et Alain Poujade

l'épure
ÉDITIONS ET PRESSES UNIVERSITAIRES DE REIMS

Sommaire

Préface 9
Martine de Boisdeffre

Introduction..... 17
Alain Poujade et Line Touzeau-Mouflard

Première partie. La création d'une nouvelle juridiction administrative de droit commun

La naissance du tribunal administratif de Châlons,
une installation discrète mais singulière 29
Sabine Monchambert

Les riches heures du tribunal administratif de Châlons 49
Alain Poujade

Les contentieux ayant eu des suites au Conseil d'État :
Étude de quelques jugements du tribunal administratif de
Châlons ayant fait l'objet d'un arrêt ou d'un avis du Conseil
d'État publié au Recueil Lebon..... 65
Seydou Traoré

Du secrétaire-greffier au greffier en chef du tribunal administratif
de Châlons-en-Champagne 79
Fabrice Amelot

Les présidents du tribunal administratif de Châlons (1953-2023) 87
Présentations par Alain Poujade

Deuxième partie. L'évolution du contentieux administratif, entre spécificités locales et inscription dans les logiques nationales

Le tribunal administratif de Châlons et le droit viti-vinicole.....	105
Pierre Devarenne et Théodore Georgopoulos	
Mémoires de défense au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne : Soixante-dix ans de contentieux de la défense.....	123
Luc Klein	
Regards sur le contentieux des collectivités territoriales.....	133
Olivier Dupéron et Maître Steven Calot	
Le contentieux du football professionnel au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne	157
Denis Jouve	
L'urbanisme dérogatoire et le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne.....	169
Maître Anne-Laure Lutringer et Sarah Dandonneau	
Les contraventions de grande voirie, du témoignage de la vie économique locale à l'émergence d'un droit administratif répressif de l'environnement	187
Stéphanie Lambing	
Le contentieux de l'environnement au Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne.....	203
Anne-Cécile Castellani et Line Touzeau-Mouflard	
Conclusions	235
Arnaud Coutant	

Troisième partie. Annexes

Liste des présidents du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne	249
Liste des greffiers en chef du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne entre 1953 et 2023.....	251
Liste des 138 magistrats du tribunal administratif de Châlons entre 1953 et 2023.....	253
Les présidentes et présidents du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne	257

Préface

Martine de Boisdeffre

Présidente de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État et présidente du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

La véritable voyageuse, c'est la mémoire¹

Invitation au voyage dans la mémoire du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, anciennement Châlons-sur-Marne², les actes du colloque célébrant son soixante-dixième anniversaire nous plongent dans le temps long de l'histoire d'une juridiction administrative depuis sa création en 1953.

Ce voyage dans l'histoire de la juridiction champenoise, qui nous est conté non seulement par ses membres, mais également par des universitaires et des avocats de son ressort, est d'abord l'occasion de rendre hommage à un territoire qui s'étend sur quatre départements³ de la frontière belge aux portes de la Bourgogne et dont la richesse et les spécificités ont coloré le contentieux. Nos conteurs nous emmèneront

-
1. Voir Marcel Proust, « Du côté de chez Swann », Paris, Bernard Grasset, 1913.
 2. Décret n° 97-1331 du 26 décembre 1997 portant changement de nom d'une commune, *JO* du 3 janvier.
 3. La Marne, l'Aube, les Ardennes et la Haute-Marne, cette dernière intégrant le ressort du tribunal en lieu et place de l'Aisne en 1967 (décret n° 67-891 du 10 octobre 1967 portant création d'un tribunal administratif à Amiens et modifiant le ressort de certains tribunaux administratifs, *JO* du 13 octobre).

ainsi nous promener, au détour d'illustrations contentieuses qui prêtent parfois à sourire, dans les caves, le vignoble et les canaux champenois, ou encore au stade de Reims. Cette « balade contentieuse⁴ » ne saurait être que légère et joyeuse. Par la porte du contentieux, ce sont parfois également des heures sombres de notre histoire qui sont rappelées à notre mémoire. Dans les prétoires du tribunal administratif de Châlons ont resurgi les temps douloureux de la seconde guerre mondiale, autour notamment des contentieux liés à l'attribution des statuts particuliers que sont les statuts de résistant, de déporté ou d'interné politique⁵. La juridiction a aussi été celle de la célèbre affaire Lambert qui confrontait pour la première fois un tribunal aux lourdes questions éthiques que pose l'accompagnement médical de la fin de vie. Sans prétendre dresser un tableau complet de la jurisprudence, il nous est proposé une traversée des époques au travers de portraits vivants dynamiques de six contentieux – celui de la défense, de l'urbanisme, de l'environnement, du secteur viti-vinicole, des collectivités territoriales et du sport – choisis pour leur caractère emblématique ou pour ce qu'ils reflètent de la vie locale.

Ce voyage dans l'histoire de la juridiction champenoise, c'est aussi celui de ceux qui l'ont fait vivre depuis sa création et qui ont contribué à faire du tribunal de Châlons une juridiction de droit commun de proximité, enracinée dans son territoire et attentive aux réalités qui l'entourent. La justice administrative est avant tout une affaire de femmes et d'hommes soucieux de rendre un service public de qualité. Il nous est raconté comment chacun des vingt-deux présidents, qui se sont succédé à la tête de la juridiction, depuis Marcel Louvard, dernier président du conseil de préfecture interdépartemental de Châlons-sur-Marne, jusqu'à Alain Poujade qui présidait la juridiction lors de la tenue de ce colloque, a laissé une empreinte unique sur le fonctionnement et l'identité du

-
4. Selon l'expression employée par Anne-Cécile Castellani, rapporteure publique au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne et Line Touzeau-Moufflard, maîtresse de conférences en droit public à l'université de Reims Champagne-Ardenne, dans leur contribution sur le contentieux de l'environnement au tribunal administratif de Châlons.
 5. Intervention de Luc Klein, professeur à l'université de Reims Champagne-Ardenne, « Mémoires de défense au tribunal de Châlons-en-Champagne : soixante-dix ans de contentieux de la défense ».

tribunal. Ils ont embarqué avec eux toute une équipe, constituée au fil des ans de 141 magistrats et de 13 secrétaires-greffiers, devenus greffiers en chef. Les femmes y sont à l'honneur : c'est à Châlons que fut nommée, mademoiselle Marguerite Trincal, qui deviendra madame Portes, la première femme conseillère de tribunal administratif et la deuxième du corps, après Marcelle Pipien ; et la juridiction sera présidée par trois femmes de 2006 à 2014, Odile Piérart, Mireille Heers et Françoise Magnier. Ce colloque rend, à travers différents témoignages, hommage à l'action de ces femmes et de ces hommes, qui, par leur engagement quotidien, parviennent à franchir le dernier kilomètre du service public de la justice administrative qu'ils incarnent, le premier pour les justiciables, auquel le Conseil d'État a consacré son étude annuelle 2023. Il me semble bien loin le temps où Gustave Flaubert pouvait, pour critiquer sa dépendance et contester son utilité, dresser le portrait futile du conseiller de préfecture, représentant du préfet au comice agricole, ou le qualifier, comme il le fit dans une lettre adressée à un ami exerçant de telles fonctions, de « colibri des préfectures, sylphe des salons, furet des boudoirs⁶ » ! Grâce à l'action de tous ceux qui l'ont composé, le tribunal de Châlons a ainsi su s'adapter et naviguer sur le fleuve pas toujours si « tranquille » de l'histoire pour faire face aux défis humains et contentieux, propres à chaque époque, auxquels la juridiction n'a pas manqué d'être confrontée.

L'un des premiers de ces défis, dont cet ouvrage rend compte, a été celui des effectifs. Pendant trente-sept ans le tribunal administratif de Châlons n'a compté qu'une seule chambre et, comme pour plusieurs autres tribunaux administratifs créés en 1954, alors au nombre de 31, il devra, pendant ses premières années, régulièrement faire appel à des avocats du barreau local pour compléter ses formations de jugement. Pour faire face à la demande croissante de justice, les effectifs de la juridiction administrative seront renforcés, cela se traduira pour le tribunal administratif de Châlons par la création d'une deuxième puis d'une troisième chambre respectivement en 1991 et 2004. Mêmes causes mêmes effets, ce

6. Comme rappelé par Jacques Léger, « L'histoire des conseils de préfecture », *La Revue administrative*, 1999, 52^e année, n^o spécial 3, p. 113.

qui fut l'un des premiers motifs de la réforme de 1953, portant création des tribunaux administratifs pour faire face à l'engorgement du Conseil d'État, présidera également à la création de onze nouveaux tribunaux administratifs ainsi qu'à celle des cours administratives d'appel en 1987. Comme partout en France, le tribunal administratif de Châlons a eu à faire face à l'extension constante des domaines contentieux à traiter tant sur le plan quantitatif, avec l'avènement des contentieux de masse au premier rang desquels celui des étrangers, que qualitatif, avec la densification et la complexification des questions posées et l'émergence de nouveaux contentieux notamment dans le domaine de l'environnement. Il a dû s'adapter à de nouveaux outils, mais aussi au renouvellement profond de l'office du juge administratif notamment face à l'urgence avec l'instauration du référé liberté et du référé suspension⁷.

Le voyage contentieux auquel chaque auteur nous convie offre ainsi tout autant un reflet des préoccupations spécifiques de la région champenoise qu'une illustration locale de l'évolution du droit administratif et de son adaptation aux enjeux contemporains. L'histoire du tribunal administratif de Châlons suit celle, elle-même intimement liée à celle du Conseil d'État, de l'ensemble des autres tribunaux administratifs. Je voudrais saisir l'occasion de cette préface pour témoigner de ces liens, de ces entremêlements permanents de l'histoire ou plutôt des histoires, mis en lumière dans cet ouvrage.

Ces liens puisent leurs racines, bien avant le décret du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif et création des tribunaux administratifs, dans les conseils de préfecture, dont la création il y a plus de 200 ans est quasiment simultanée à celle du Conseil d'État et dont les tribunaux administratifs sont une forme d'héritiers avant que ne leur soient substitués en 1926 les conseils interdépartementaux de préfecture. Le tribunal administratif de Châlons compte parmi les 22 tribunaux issus de ces anciens conseils interdépartementaux. L'histoire des tribunaux administratifs a toujours ainsi été proche, pourrait-on dire parallèle à celle du Conseil d'État. Le cours du temps, et la volonté

7. Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, *JO* du 1^{er} juillet.

Préface

du vice-président d'alors, René Cassin, nous ont encore rapprochés à travers l'ordonnance du 31 juillet 1945, qui refonde le Conseil d'État et lui est consacrée, mais qui crée également la mission d'inspection des juridictions administratives, laquelle sera présente à Châlons dès 1954 pour visiter les futurs locaux du tribunal au cœur même du palais de justice. Aujourd'hui encore, le tribunal administratif de Châlons est le seul dont tous les services sont installés dans un lieu de justice. Les liens de confiance et le dialogue permanent entre le Conseil d'État et les tribunaux administratifs s'incarnent aussi par les visites régulières du vice-président. La première à Châlons, ainsi que nous le rappellera le président Poujade, sera celle de Marceau Long en 1987 à l'occasion de la réforme portant création des cours administratives d'appel. S'en suivront de nombreuses autres, parmi lesquels celle du vice-président Denoix de Saint Marc en 1996 qui évoquera un « tribunal administratif heureux⁸ ».

Les liens ont continué de se renforcer toujours plus, non seulement bien sûr avec le décret du 30 septembre 1953, mais aussi, et surtout je crois, à travers l'unité de gestion qui, bien qu'annoncée dès 1977, ne prit corps que dix ans plus tard avec la loi du 31 décembre 1987 et le transfert, à partir du 1^{er} janvier 1990, de la gestion, jusqu'à lors confiée au ministère de l'Intérieur, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel nouvellement créées au secrétariat général du Conseil d'État. Je voudrais témoigner que je l'ai vécue comme secrétaire générale adjointe chargée des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, puis secrétaire générale du Conseil d'État, comme présidente de cour administrative d'appel aussi. Cette unité s'exprime également dans l'élaboration d'un code de justice administrative commun ainsi que dans l'existence d'un unique rapport d'activité du Conseil d'État et de la juridiction administrative, dont la section des études, de la prospective et de la coopération, que je préside, a la charge, et que nous avons voulu depuis 2020 compléter d'une quatrième partie consacrée à la gestion des tribunaux et des cours qui rend ici encore compte de ce maître mot d'unité.

8. *L'Est-Éclair*, 30 janvier 1996.

Notre unité, c'est encore celle de la jurisprudence administrative. Si d'aucuns craignaient qu'elle ne soit mise à mal par la déconcentration de la juridiction administrative, il n'en fut rien. Bien au contraire nos décisions, loin de se concurrencer, se complètent et parfois même se devancent. J'ai évidemment porté une attention toute particulière à la contribution du professeur Traoré dédiée aux contentieux ayant eu des suites au Conseil d'État. Il ne pourra qu'être remarqué que plus de trois cents arrêts du Conseil d'État, rendus entre 1953 et 2020 sur des jugements émanant du tribunal de Châlons, ont fait l'objet de publication au *Recueil Lebon*. Cinquante-deux jugements du tribunal y furent eux-mêmes publiés entre 1958 et 1996. L'analyse des suites données à la demande d'avis contentieux du tribunal de Châlons en 2000, quant à la portée du principe de laïcité dans le service public de l'enseignement, tant au regard de l'avis même rendu par le Conseil d'État⁹ que par sa possible réception par le législateur vingt ans plus tard¹⁰, témoigne de l'importance du rôle des juridictions de première instance, et dans cette affaire, du mérite tout particulier du tribunal de Châlons qui, selon les mots mêmes du professeur Traoré, « aura su saisir le Conseil d'État, de manière opportune [...] afin de susciter une grande jurisprudence, implicitement reprise par le législateur ». L'audace du tribunal de Châlons sera saluée à plusieurs reprises, notamment lorsque par une ordonnance de référé-liberté de 2005¹¹ il fut le premier à ériger le droit à l'environnement, tel que protégé par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, comme liberté fondamentale. Il sera confirmé en cela par le Conseil d'État dix-sept ans plus tard¹². Deux interventions sont consacrées au contentieux de l'environnement témoignant des profondes mutations et de la place grandissante de ce contentieux dans nos juridictions. Selon Julien Gracq, qui, bien qu'il soit originaire de la région des pays de la Loire, a passé une partie de sa vie dans la région champenoise, la beauté

9. Avis du Conseil d'État du 3 mai 2000, n° 217017, *Mademoiselle Julie Marteaux*.

10. À l'article L. 121-2 du code général de la fonction publique, issu de la loi du 24 août 2021.

11. TA Châlons-en-Champagne, Ord. du 29 avril 2005, n° 0500828, 05008829 et 0500830, *Conservatoire du patrimoine naturel, Ligue de protection des oiseaux, Fédération des conservatoires d'espaces nature c/ préfet de la Marne*.

12. CE, 20 septembre 2022, n° 451129, *M. Panchaud*, Rec. Lebon.

Préface

du monde ne réside pas seulement dans l'œil qui la regarde, mais dans la justice que l'on lui accorde. Cela résonne particulièrement aujourd'hui, alors que nous devons agir avec détermination pour protéger notre environnement pour les générations futures.

Pour terminer, je tiens à saluer l'initiative et la grande qualité de ce colloque qui constitue, aux côtés de tous ceux organisés à l'occasion des soixante-dix ans de la juridiction administrative, au cours du même automne, dans plusieurs villes de France¹³ ainsi qu'au Conseil d'État même avec le comité d'histoire, une ressource précieuse pour « éclairer les enjeux contemporains de la juridiction à la bougie du passé¹⁴ », pour reprendre les mots prononcés en ouverture du colloque tenu au Conseil d'État par le vice-président. Ces différentes célébrations se répètent et disent notre volonté constante d'œuvrer ensemble pour une justice administrative toujours plus proche des citoyens.

-
13. Nuit du droit au tribunal administratif de Melun, colloque historico-juridique au tribunal administratif de Châlons avec l'université de Reims Champagne-Ardenne (4 octobre), colloque du « Grand Sud » à Bordeaux, par l'institut Léon Duguit avec les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, les universités et les barreaux (19 et 20 octobre), conférence à l'université Paris-Saclay avec le tribunal administratif de Cergy-Pontoise (13 novembre), colloque au tribunal administratif de Montpellier avec la faculté de droit et le barreau de Montpellier (17 novembre).
 14. Allocution d'ouverture de Didier-Roland Tabuteau, *in* Conseil d'État, Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, *70^e anniversaire des tribunaux administratifs. Histoire d'une juridiction* (colloque du 15 décembre 2023), Paris, La Documentation française, « Histoire et mémoire », 2025, p. 19.

Introduction

Line Touzeau-Mouflard

Maîtresse de conférences en droit public

Directrice adjointe du CRDT

Université de Reims Champagne-Ardenne, CRDT, Reims, France

Alain Pujade

Président¹

Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne

« Le Conseil d'État et la juridiction administrative sont de plus en plus au contact du citoyen² ». La proximité que revendique le vice-président du Conseil d'État pour décrire la juridiction administrative en 2023 est assurément aujourd'hui un trait caractéristique des tribunaux administratifs, dont nous célébrons les soixante-dix ans³. Et pourtant, cette proximité n'était pas l'objectif premier de la réforme ayant conduit en 1953 à la création de trente et un tribunaux administratifs.

-
1. Alain Pujade occupe aujourd'hui les mêmes fonctions au tribunal administratif de Rennes.
 2. Didier-Roland Tabuteau, « Le Conseil d'État et la juridiction administrative sont de plus en plus au contact du citoyen », *AJDA*, 2023, p. 1580.
 3. Même si l'interview évoque principalement l'activité du Conseil.

1953, une réforme en profondeur de la justice administrative

L'histoire est connue⁴. Le décret du 30 septembre 1953⁵ transforme les conseils de préfecture pour créer les tribunaux administratifs, désormais « en premier ressort et sous réserve d'appel devant le conseil d'État, juges de droit commun du contentieux administratif⁶ ». Trois décrets du même jour fixent le statut des membres⁷ – un corps distinct du corps des conseillers d'État prend forme – et achèvent de façonner la nouvelle organisation⁸. Le décret complémentaire du 28 novembre 1953⁹ opère la répartition des compétences.

-
4. *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, CNRS éd., 1986 ; Henri Oberdorff (dir.), *Le juge administratif à l'aube du XXI^e siècle. Actes du colloque du 40^e anniversaire des tribunaux administratifs*, Grenoble, PU Grenoble, 1995 ; Boleslaw Lukaszewicz et Henri Oberdorff (dir.), *Le juge administratif et l'Europe : le dialogue des juges. Actes du colloque du 50^e anniversaire des tribunaux administratifs*, Grenoble, PU Grenoble, 2004 ; Bernard Even, « Des conseils de préfecture aux tribunaux administratifs », *RFDA*, 2004, p. 475 ; Xavier Bioy et al. (dir.), *L'identité des tribunaux administratifs. Actes du colloque du 60^e anniversaire des tribunaux administratifs*, LGDJ, 2014 et not. Henri Oberdorff, « Contribution à une histoire des tribunaux administratifs », p. 23 ; Christian Vallar et Philippe Chrestia (dir.), *Les 60 ans des tribunaux administratifs*, Aix-en-Provence, PU Aix-Marseille, 2016.
 5. Décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif, *JO* du 1^{er} octobre, pris sur le fondement de l'article 7 de la loi n° 53-611 du 11 juillet 1953 portant redressement économique et financier.
 6. Article 2 du décret n° 53-934. L'article L. 211-1 CJA est aujourd'hui rédigé ainsi : « Les tribunaux administratifs sont, en premier ressort et sous réserve des compétences attribuées aux autres juridictions administratives, juges de droit commun du contentieux administratif. »
 7. Décret n° 53-936 du 30 septembre 1953 portant règlement d'administration publique pour la fixation du statut particulier des membres des tribunaux administratifs, *JO* du 1^{er} octobre.
 8. Décret n° 53-935 du 30 septembre 1953 modifiant certaines dispositions relatives à l'organisation des juridictions administratives ; décret n° 53-937 du 30 septembre 1953 modifiant et complétant le décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels civils et militaires de l'État relevant du régime général des retraites (*JO* du 1^{er} octobre).
 9. Décret n° 53-1169 du 28 novembre 1953 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret du 30 septembre 1953 sur la réforme du contentieux administratif, *JO* du 29 novembre.

Cette réforme, d'une « impérieuse nécessité¹⁰ », visait à désengorger¹¹ le Conseil d'État, la juridiction administrative étant « menacée » de « paralysie¹² ». L'exposé des motifs du décret n° 53-934 est limpide sur ce point : « le nombre de pourvois introduits devant le conseil d'État n'a cessé d'augmenter, et, malgré un effort très important et une amélioration de ses méthodes de travail qui lui permettent de juger beaucoup plus d'affaires qu'avant 1944, il est aujourd'hui dans l'impossibilité de faire normalement face à sa tâche. [...] Ceci a pour conséquence, d'une part, de constituer au conseil d'État un arriéré d'affaires à juger qui ne cesse de croître (15 000 en 1947, 19 000 en 1949, et 24 000 au début de 1953), d'autre part d'obliger le juge à ne rendre ses décisions qu'après un très long délai qui leur fait perdre beaucoup d'efficacité et qui peut même parfois aboutir à un déni de justice ».

On voit dans cette mention finale d'un potentiel déni de justice qu'au-delà d'une motivation très pragmatique – démultiplier la juridiction administrative pour assurer le traitement d'un contentieux croissant – cette restructuration répondait à un dysfonctionnement fondamental. Jean Rivero expliquait ainsi ce « problème vital » : « les censures du juge, intervenant plusieurs années après les illégalités à lui soumises, tendaient à devenir platoniques : elles n'effrayaient plus une administration plus attentive aux facilités à elle offertes dans le présent par l'illégalité, qu'à des annulations perdues dans les brumes de l'avenir ; le plaideur risquait de perdre confiance dans la valeur protectrice du Droit et dans l'autorité d'un juge dont l'intervention lorsque l'irréparable était accompli évoquait trop souvent les carabiniers d'Offenbach ». Dès lors, un seul impératif selon lui : « remettre en marche [le char de la Justice administrative] au train qu'exige la sauvegarde effective, et non théorique, de la légalité¹³ ».

En d'autres termes, la voie retenue pour accélérer le traitement des affaires, voire peut-être au fond pour simplement assurer leur traitement,

10. Fabrice Melleray, « Remarques sur deux anniversaires », *AJDA*, 2023, p. 1773.

11. « Décongestion » pour André de Laubadère : « La réforme du contentieux administratif », *AJDA*, 1953, p. 178.

12. Jean Rivero, « La réforme du contentieux administratif », *RD publ.*, 1953, p. 926.

13. *Id.*

a produit des modifications substantielles de la justice administrative. En 1953, les tribunaux administratifs apparaissent, juges de droit commun, et le Conseil d'État, partiellement déshabillé (il conserve cinq compétences d'attribution en premier et dernier ressort) revêt un habit supplémentaire, celui de « cour régulatrice¹⁴ », habit l'inscrivant dans un rôle singulier vis-à-vis des tribunaux, que le professeur Jacqueline Morand-Deville a pu comparer à celui d'un « père exerçant une autorité bienveillante mais pesante¹⁵ ».

L'ampleur de la réforme put être mesurée en 1987, lors de la création des cours administratives d'appel, que le professeur Bernard Paçteau présenta ainsi : « Voici que l'édifice juridictionnel administratif s'étend, s'élève, s'étoffe. La réforme du contentieux administratif de 1953 l'avait déjà largement déployé, en même temps que décentralisé¹⁶. »

Décentralisé : en effet, bien que cela eût été peu (ou pas ?) évoqué en 1953 – les analyses s'intéressant majoritairement aux flux contentieux –, la réforme a conduit à une territorialisation de la justice administrative. Ce fut donc presque incidemment que les tribunaux administratifs naquirent à la fois juges de droit commun et juges de proximité. C'est dans ce cadre que fut créé le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne, Châlons-en-Champagne depuis 1997¹⁷. Comme pour les trente autres

-
14. Jean Rivero, « Le Conseil d'État, Cour régulatrice », *Dalloz*, 1954, chron. p. 157 : « La mission nouvelle que la réforme confie au Conseil d'État, c'est, précisément, cette délicate synthèse de la fonction d'appel et de la tâche régulatrice. Certes, nul n'est mieux préparé à l'accomplir que la Haute Assemblée, forte à la fois de sa grande tradition intellectuelle, de son sens du bien commun, et de sa double expérience de juge d'appel et de juge de cassation ; il n'est pas sûr cependant que cette tâche ne lui impose pas quelques renoncements, en ce qui concerne sa technique juridictionnelle d'une part, les solutions de fond dont cette technique est le véhicule d'autre part. »
 15. Jacqueline Morand-Deville, « Les tribunaux administratifs et le Conseil d'État », in *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, Paris, Éd. du CNRS, 1986, p. 201. Pour une analyse plus récente tenant compte notamment des réformes de 1987, 1995 et 2000, v. Pierre Delvolvé, « Le Conseil d'État, régulateur de l'ordre juridictionnel administratif », in *Juger l'administration, administrer la justice, Mélanges Daniel Labetoulle*, Paris, Dalloz, 2007, p. 259.
 16. Bernard Paçteau, « La longue marche de la nouvelle réforme du contentieux administratif », *RFDA*, 1988, p. 168.
 17. Décret n° 97-1331 du 26 décembre 1997 portant changement de nom d'une commune, *JO* du 3 janvier 1998.

tribunaux, l'institution paraissait simplement remplacer le conseil de préfecture existant, « prom[u]¹⁸ » tribunal administratif. Selon l'exposé des motifs du décret n° 53-934 encore, il s'agissait de « réaliser, un aménagement de compétence entre les conseils de préfecture qui deviennent, sous le nom de tribunaux administratifs, juges de droit commun en matière administrative, et le conseil d'État, désormais juge d'appel ». Il a toutefois été montré à quel point cette « filiation » manquait de sens¹⁹. Ce furent bien de nouvelles juridictions qui firent leur apparition. Les conseils de préfecture, « vieux organes ambigus, mi-judiciaires mi-administratifs, longtemps dépourvus des garanties élémentaires en matière de statut indépendant et de procédure impartiale²⁰ » et qui n'avaient qu'une compétence d'attribution, étaient somme toute sans commune mesure avec les nouveaux tribunaux administratifs.

Soixante-dix ans de fonctionnement et des questions renouvelées

En 2023, l'anniversaire de ces tribunaux nous a semblé un moment opportun pour nous retourner sur soixante-dix ans de jurisprudence et nous interroger, en prenant pour point de départ les motifs et enjeux de la réforme de 1953. Dans quelle mesure les tribunaux administratifs ont-ils effectivement contribué au désengorgement de la juridiction administrative ? La question du flux, plus précisément de l'afflux des recours, ne cesse en réalité d'être posée. L'accessibilité de la justice, l'élargissement de la typologie des recours, l'instauration des procédures d'urgence, mais aussi peut-être pour le justiciable une meilleure connaissance de ses droits et une forme de judiciarisation de la société, contribuent à la croissance des litiges portés devant le juge administratif. De multiples réponses ont été apportées : création des cours administratives d'appel et de nouveaux tribunaux administratifs – pour un total de

18. Jean Rivero, « La réforme du contentieux administratif », préc.

19. Benoît Plessix, « Traits de caractère », *Droit Administratif*, n° 2, 2024, repère 2.

20. *Ibid.*

quarante-deux –, développement des modes alternatifs de règlement des litiges, évolution des procédures et introduction de Télérecours, resserrement jurisprudentiel de la recevabilité des recours (ou des moyens)²¹. L'accent est moins mis sur le travail considérable accompli par les magistrats et personnels de juridiction, en nombre insuffisant, dont l'investissement permet pourtant d'afficher des délais raisonnables de jugement : délai moyen de neuf mois et vingt jours pour les tribunaux administratifs en 2023²².

Comment se sont organisés les rapports des tribunaux administratifs, comme juges de droit commun, avec le Conseil d'État²³ ? Exercent-ils, et exercent-ils seulement, une justice de proximité ? La question d'une correspondance entre juridiction de proximité, c'est-à-dire un juge implanté sur un territoire délimité et résolvant les litiges présentés par des acteurs locaux, et justice de proximité, ou jurisprudence locale, a déjà reçu des réponses²⁴. Il a été montré qu'existe une jurisprudence locale, au sens où sont examinés des « contentieux locaux qui impliquent des solutions locales²⁵ », rendues par des magistrats qui connaissent les lieux, l'implantation, l'histoire et les enjeux locaux et ont une vision globale de l'ensemble²⁶ ». Les fonctions humaine, pédagogique (d'acceptation sociale) et de médiation ont été soulignées²⁷, tout comme la qualité de « régulateur des tensions locales²⁸ » du juge. On ne peut toutefois

21. CE Ass. 23 décembre 2011, n° 335033, *Danthony*, Rec. Lebon ; CE Ass. 13 juillet 2016, n° 387763, *Czabaj*, Rec. Lebon.

22. Jean-Marc Pastor, « Les chiffres 2023 de la juridiction administrative », *AJDA*, 2024, p. 237.

23. Sur l'évolution de la répartition des compétences et pour un tableau actualisé, v. aussi Arthur Gaudin, « Les compétences de premier et dernier ressort des tribunaux administratifs », *RD publ.*, 2022, p. 1267.

24. V. not. Jean-Denis Combrexelle, « La jurisprudence locale », *AJDA*, 2021, p. 2500 et Fabrice Melleray, « La possibilité d'une jurisprudence locale », *AJDA*, 2021, p. 2504. V. aussi Frédéric Rouvière, « La jurisprudence des juges du fond existe-t-elle ? », *RTD civ.*, 2020, p. 231.

25. Jean-Denis Combrexelle, préc.

26. *Ibid.*

27. Marie-José Domestici-Met, « Les fonctions du contentieux administratif local », Rapport présenté au nom du groupe de travail présidé par Hubert Charles, in *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, op. cit. p. 88.

28. François Tutiau, Débats du 16 mars 1984, « Le tribunal administratif, institution locale », in *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, op. cit. p. 302.

réduire la proximité à une jurisprudence locale selon la perspective que l'on vient de décrire. Le tribunal administratif assure aussi une justice de proximité dans le sens où il est le premier interlocuteur, le premier maillon dans le déploiement de la justice administrative, inscrit dans un rapport dynamique avec les cours administratives d'appel et le Conseil d'État. Autrement dit, le tribunal administratif est pour le justiciable un point d'entrée dans la machine juridictionnelle administrative. Par ce biais, et même à ce titre, le tribunal participe aussi à la construction de la jurisprudence et peut « provoquer²⁹ » des innovations jurisprudentielles – bien que, sous couvert notamment de l'unité du droit, il soit toujours délicat de contester le plein pouvoir de création du droit du Conseil d'État³⁰. On perçoit sans doute davantage de nos jours cet apport des juridictions du fond, notamment grâce à l'accessibilité des décisions³¹.

Soixante-dix ans de jurisprudence au tribunal administratif de Châlons

C'est à ces questions que le présent ouvrage propose d'apporter des éléments de réponse, à la lumière de la jurisprudence forgée par le tribunal administratif de Châlons³². Ces actes du colloque tenu au sein

29. René Chapus, « Rapport de synthèse », in *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, *op. cit.*, p. 331.

30. Ève Dubus, « La contribution des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel à la formation de la jurisprudence administrative », *AJDA*, 2023, p. 1760. V. aussi Ève Dubus, *La contribution des juridictions administratives contrôlées à l'élaboration de la jurisprudence administrative*, B. Seiller (dir.), thèse Paris II, daçtyl., 2022.

31. En témoigne d'ailleurs la multiplication des chroniques consacrées aux décisions des juges du fond, par exemple la Chronique des jugements de tribunaux administratifs à la *Semaine juridique administration et collectivités territoriales* ou la Sélection de jugements des tribunaux administratifs à la *Revue de droit fiscal*. V. sur les questions posées par cette large diffusion : Sébastien Hourson, « La jurisprudence augmentée », *Droit administratif*, n° 8-9, 2022, alerte 101.

32. L'activité des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel suscite un intérêt grandissant. Cf. par exemple, publié postérieurement à la tenue de ce colloque, le dossier « Les TA et les CAA vus de l'intérieur », *AJDA*, 2024, p. 536.

du tribunal le 4 octobre 2023 sont composés de contributions et témoignages de magistrats et d'universitaires étroitement liés au tribunal.

La première partie de l'ouvrage a pour objet la création de cette nouvelle juridiction administrative de droit commun. M^{me} Monchambert, conseillère d'État honoraire, étudie l'évolution des bâtiments accueillant l'institution, soulignant dans quelle mesure les enjeux attachés aux lieux de justice peuvent coïncider avec les enjeux de la justice elle-même, particulièrement pour l'affirmation d'un nouveau tribunal et sa prise de distance avec la préfecture. M. Poujade dresse un panorama dynamique d'une institution vivante, à la fois organisation et juridiction, dépendante des femmes et hommes la faisant vivre et d'un territoire nourrissant le contentieux. Il raconte ainsi l'histoire d'un tribunal dont certaines prises de position ont pu conduire le Conseil d'État à établir, consolider, modifier la jurisprudence administrative, comme l'explique, à travers quelques affaires emblématiques du contentieux administratif, le professeur Traoré. Pour parfaire cette présentation de l'institution, M. Amelot présente la fonction méconnue de greffier en chef, auparavant secrétaire-greffier, et un éloge est rendu aux présidents successifs du tribunal.

La seconde partie de l'ouvrage s'intéresse à la jurisprudence produite par le tribunal administratif de Châlons. Il ne s'agit pas forcément des contentieux les plus denses (nous songeons par exemple au contentieux des étrangers), mais de contentieux significatifs au regard des spécificités du territoire du ressort du tribunal. Comme une évidence pour un tribunal dont le nom-même renvoie au champagne, M^e Devarenne et le professeur Georgopoulos donnent un aperçu du traitement par le droit du secteur économique majeur pour la région qu'est le secteur viti-vinicole : des droits, devrait-on dire, car il faut embrasser le droit rural, le droit de la propriété intellectuelle, le droit des sociétés, le droit fiscal, etc. Le territoire ayant encore été singulièrement marqué par la guerre, le professeur Klein aborde le thème de la défense et décrit un contentieux à la fois original par sa gravité et si commun dans ses objets (responsabilité pour l'accident d'un véhicule par exemple). Les autres contentieux pourraient sembler moins originaux, mais leur richesse permet de réfléchir aux questions soulevées par cette introduction, notamment à

celle de la caractérisation d'une jurisprudence de proximité. M^e Calot et le professeur Dupéron croisent leurs regards sur le contentieux des collectivités territoriales, et nous présentent des instantanés de la vie de ces collectivités, pour reprendre la métaphore retenue par M^e Calot. Le professeur Jouve, sans crainte de s'attaquer au mythique Stade de Reims, montre comment autour du football professionnel se nouent des litiges divers, allant des infrastructures (marchés publics, responsabilité) aux intérêts financiers, en passant par la gestion des supporters (police administrative). M^e Lutringer et M^{me} Dandonneau livrent une analyse du phénomène dérogatoire, sujet dont l'actualité ne cesse de se renouveler³³, à propos de l'urbanisme. M^{me} Lambing explique les usages par le tribunal de la contravention de grande voirie, outil de préservation de la vie économique avant de devenir un outil de répression des atteintes à l'environnement, éclairant de façon originale les mutations des instruments juridiques les plus classiques. M^{mes} Castellani et Touzeau-Moufflard, enfin, examinent le contentieux de l'environnement, prisme intéressant, car il s'est amplifié et complexifié, pour étudier le juge administratif dans ses rapports avec le justiciable et avec l'administration.

Ce colloque est le fruit d'une collaboration solide et dynamique entre le tribunal administratif de Châlons et la Faculté de droit et de science politique de Reims (université de Reims Champagne-Ardenne), collaboration nourrie par des projets ponctuels (interventions de magistrats dans des manifestations scientifiques, accueil d'étudiants à des audiences) ou récurrents (demi-journée d'études annuelle, procès fictifs, participation de magistrats à des enseignements, etc.). Les contributeurs et contributrices trouveront ici l'expression de nos remerciements les plus vifs, tant pour leur participation au colloque et à cet ouvrage, que pour leur implication dans la perpétuation des liens unissant nos deux institutions.

33. Que l'on songe, par exemple, au récent pouvoir accordé aux préfets ; aux dérogations consacrées par le législateur pour l'organisation des jeux olympiques ou la reconstruction de Notre-Dame de Paris, etc.

PREMIÈRE PARTIE

La création d'une
nouvelle juridiction
administrative de
droit commun

La naissance du tribunal administratif de Châlons, une installation discrète mais singulière

Sabine Monchambert

Conseillère d'État honoraire

L'objet de la réforme de 1953 était, pour reprendre la formule de Jean Rivero, de « désempourber le char de la juridiction administrative¹ ». L'implacable réalité statistique de la situation des années d'après-guerre est bien connue. Il suffit de se rapporter aux constats consignés, avec une extrême précision, par le président René Cassin en introduction au deuxième fascicule des *Études et documents du Conseil d'État*² publié en 1948³. Toutes ces statistiques seront reprises par les

-
1. Jean Rivero « La réforme du contentieux administratif », *Revue de droit public*, 1953, p. 926-953.
 2. La collection, dite des Études et Documents du Conseil d'État (EDCE) a été créée en 1947 à l'initiative du vice-président du Conseil d'État René Cassin qui considérait qu'« il est salutaire de se regarder agir dans le même temps où l'on agit ». Lui succèdera en suite le rapport public scindé, depuis 2008, en un rapport d'activités et l'étude annuelle.
 3. René Cassin note que « l'arriéré de guerre » n'explique pas tout et que le retard à juger s'est accéléré au cours des mois précédents qu'il explique, d'une part, par l'extension des attributions de la puissance publique et des relations entre administrations et administrés, d'autre part, par le besoin de sécurité de justice des particuliers qui sont à ses yeux des sources permanentes (il souligne l'adjectif) de développement du contentieux administratif. *Études et Documents du Conseil d'État* de l'année 1948 p. 12.

parlementaires de 1947 à 1953⁴, avant de l'être dans l'exposé des motifs du décret du 30 septembre 1953⁵. Il s'agit alors d'enrayer l'asphyxie dont souffre le Conseil d'État qui avait pour conséquences des délais à juger considérables qui excèdent largement le délai raisonnable qui sert aujourd'hui de boussole aux juridictions administratives⁶. Ces préoccupations impératives de gestion des flux ont, à l'époque, quelque peu, occulté les autres enjeux de la réforme qui sont d'un autre ordre.

S'inscrivant dans la lignée de la réforme Poincaré de 1926 qui avait créé les conseils de préfecture interdépartementaux⁷ qui, indépendamment de la modification des ressorts juridictionnels, avait, à la fois, permis l'extension de leur compétence et entaillé d'une façon assez substantielle les liens organiques avec les autorités préfectorales – le préfet et le secrétaire général disparaissant de la conduite du procès administratif –, la réforme de 1953 consacre la naissance d'une juridiction de premier degré de plein exercice qui s'émancipe, cette fois, radicalement de l'administration active. Les conseils de préfecture promus tribunaux administratif (article 1^{er} du décret) deviennent juges de droit commun du contentieux administratif (article 2 du décret). Les arrêtés des conseils de préfecture cèdent la place aux jugements rendus au nom du peuple français.

-
4. Cf. notamment l'exposé des motifs de la proposition de loi relative au recrutement, à l'organisation et à la composition des conseils de préfecture déposée par le député Jacques Bardoux – Annexe n°397 à la séance du 28 janvier 1947 – *JO Documents parlementaires Assemblée nationale* p. 138 ; l'exposé des motifs du projet de loi relatif au contentieux administratif présenté par René Mayer, Garde des sceaux, ministre de la justice, par Henri Queuille, vice-président du Conseil, ministre de l'intérieur et Maurice Peische, ministre des finances et des affaires économiques – Annexe n° 10313 à la séance du 13 juin 1950 – *JO Documents parlementaires Assemblée nationale* p. 138 ; l'exposé des motifs de la proposition de loi relative au contentieux administratif présentée par les députés Maurice Grimaud et Marcel Prélot – Annexe n° 3337 à la séance du 20 mai 1952 – *JO Documents parlementaires Assemblée nationale* p. 1016.
 5. *JO* 1^{er} octobre 1953 p. 8593.
 6. CE Ass. 28 juin 2002, n° 239575, *Garde des sceaux, ministre de la justice c. Magiera*, rec. Lebon.
 7. En 1926, le conseil de préfecture de la Marne devient le conseil interdépartemental de préfecture de Châlons-sur-Marne. Son ressort comprend outre le département de la Marne, ceux de l'Aisne, des Ardennes et de l'Aube.

En dépit du scepticisme qu'elle a suscité à l'époque⁸, cette réforme structurelle, fruit de la volonté et de la persévérance de René Cassin⁹, a été « le prélude à la constitution d'un véritable système juridictionnel innervant l'ensemble du territoire¹⁰ » et la suite de l'histoire a montré la richesse du parcours et des étapes franchies depuis soixante-dix ans dans l'affirmation de l'ordre juridictionnel administratif désormais constitutionnalisés¹¹, ce qui a légitimement rythmé et orienté la réflexion des praticiens et universitaires. De colloque en colloque¹², l'institution a été scrutée, observée, examinée dans toutes ses coutures : jurisprudence, procédure, statut des magistrats... autant de questions essentielles qui méritaient analyse et réflexion.

Toutefois, sauf erreur de notre part, nous n'avons pas trouvé trace de travaux poussés sur les bâtiments de la juridiction administrative. Sans doute, n'y a-t-on vu qu'un banal sujet d'intendance qui ne mérite, ni commentaires, ni développements. À moins que le mal ne soit plus

-
8. Cf. Sur ce point, Katia Weidenfeld, *Histoire du droit administratif du XVI^e siècle à nos jours*, Economica, 2010, p. 117.
 9. La formule est du vice-président Jean-Marc Sauvé qui l'applique également à Marceau Long à raison de la création des cours administratives d'appel par la loi n°87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, in « La qualité de la justice administrative », *Revue française d'administration publique*, 2016, vol. 159, n° 3, p. 667-674.
 10. Jean-François Lachaume « Des conseils de préfecture aux tribunaux administratifs » in Institut d'histoire du droit, *Les conseils de préfecture (An VIII-1953)*, Paris, LGDJ, Poitiers, Université de Poitiers 2005.
 11. Cf. Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987 relative à la loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence (considérant 15).
 12. « Les tribunaux administratifs, vingt ans après la réforme de 1953 : bilan et perspectives », colloque de Grenoble des 14 et 15 mars 1974 ; *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, actes du colloque tenu à Grenoble, les 15 et 16 mars 1984, Section dauphinoise de l'Institut français des sciences administratives, Paris, Éditions du CNRS, 1986 ; Guy Gardavaud et Henri Oberdorff (dir.), *Le juge administratif à l'aube du XXI^e siècle*, colloque du 40^e anniversaire des tribunaux administratifs organisé les 11 et 12 mars 1994 par la Section Rhône-Alpes de l'Institut français des sciences administratives, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1995 ; Boleslaw Lukaszewicz et Henri Oberdorff (dir.), *Le juge administratif et l'Europe : le dialogue des juges*, colloque du 50^e anniversaire des tribunaux administratifs, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005 ; Xavier Bioy et al. (dir.), *L'identité des tribunaux administratifs*, colloque du 60^e anniversaire des tribunaux administratifs, organisé les 28 et 29 octobre 2013 à Toulouse, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, coll. « Grands colloques », 2014.

profond. Antoine Garapon et Robert Jacob constatent, dans un article dédié à l'anthropologie de l'espace judiciaire¹³, qu'il n'y a guère de discipline universitaire aussi rétive au monde de l'image que les disciplines juridiques. « Les sciences juridiques sont traditionnellement limitées au monde des textes, fermées par conséquent à ce qui les environne », au point que, selon ces auteurs, nul ne songerait à voir dans la réflexion bâtimementaire, un questionnement susceptible de toucher à l'identité même de l'institution judiciaire.

Force est de reconnaître que l'intérêt pour ces questions bâtimementaires est assez récent. Il faut attendre l'année 1992 pour disposer, à l'initiative de l'association française pour l'histoire de la justice, d'une réflexion sur la symbolique des bâtiments de justice avec la publication de l'ouvrage *La justice en ses temples*¹⁴. Dans la préface de cet ouvrage, Robert Badinter souligne que les valeurs, le système de pouvoirs qui fondent l'idée de Justice d'une société donnée ne s'expriment pas uniquement à travers des textes juridiques (codes, jugements, etc.), des mécanismes judiciaires et des institutions, mais aussi à travers les représentations physiques et matérielles de la Justice. Il existe, écrit-il, « une lecture à pierre ouverte des palais de justice¹⁵ ». Cet ouvrage n'évoque cependant pas les juridictions administratives dont il est seulement relevé par Alain Girardet secrétaire général de l'association que leur patrimoine immobilier est plus éclectique que ne l'est celui des juridictions judiciaires¹⁶...

S'agissant de l'ordre des juridictions administratives, la réflexion sur les lieux de justice est devenue aujourd'hui un sujet de préoccupation pour nombre de magistrats. Interpellé sur la question du port de la robe et celle de la prestation de serment, le Conseil supérieur des tribunaux

13. Antoine Garapon et Robert Jacob, « Volumes, matières et couleurs. Pour une anthropologie de l'espace judiciaire », in *La justice en ses temples. Regards sur l'architecture judiciaire en France*, Poitiers, Brissaud, coll. « Art et Patrimoine », 1992, p. 315.

14. *La justice en ses temples. Regards sur l'architecture judiciaire en France*, op. cit.

15. *Ibid.*, Préface, p. ii.

16. *Ibid.*, p. 16. L'ouvrage postérieur d'Étienne Madranges *Les palais de justice en France : architecture, symboles, mobilier, beautés et curiosités*, Paris, LexisNexis, 2011, comporte un inventaire plus exhaustif qui, outre le Conseil d'État, évoque quelques-unes des juridictions administratives.

administratifs a, en février 2021, souhaité la constitution d'un groupe de travail pour réfléchir aux moyens de répondre aux aspirations des magistrats à voir leur qualité de juge davantage reconnue et affirmée. Le président Lasserre faisant sienne cette recommandation, a confié au président de la Cour administrative d'appel de Versailles, Terry Olson, la conduite des travaux. Et, il n'est pas indifférent d'observer qu'allant, un peu au-delà de la lettre de mission qui, s'agissant des locaux, n'évoquait que l'aménagement des salles d'audience, le groupe de travail n'a pas totalement exclu de sa réflexion, la question des sites juridictionnels au regard de l'identité des bâtiments et de leur solennité¹⁷. La question émerge donc.

Alain Poujade, président du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, avait, lors de la Nuit du droit du 4 octobre 2021, observé que « l'histoire du tribunal administratif, qu'il s'agisse de l'institution ou des locaux qui l'abritent, reste une terre à explorer¹⁸. » Le colloque réuni à l'occasion des soixante-dix ans du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne ne pouvait fournir meilleure occasion pour répondre à cette interpellation et se lancer dans l'exploration du passé sur les pérégrinations du tribunal à travers la ville.

La transformation des conseils de préfecture en tribunaux administratifs appelle, à l'évidence, une réflexion sur l'implantation des juridictions administratives. Bien que les textes de 1953 soient muets sur le sujet, le modèle du tribunal administratif installé dans les locaux de préfecture était nécessairement condamné par la réforme. Cette obligation de quitter le giron préfectoral est, à Châlons, mise en œuvre immédiatement dès les premiers mois de 1954, ce qui, à l'époque, constitue une singularité et tranche avec la situation de la majorité des tribunaux. Mais plus encore, le choix qui est fait en ce début de l'année 1954, est de s'installer, de façon pérenne, au palais de justice, ce qui est pour le moins emblématique de la réforme. Ce choix allait être riche

17. *La solennité dans la juridiction administrative – Promouvoir la solennité de l'acte de juger, renforcer l'unité de la juridiction administrative*. Rapport remis au vice-président du Conseil d'État le 27 octobre 2021.

18. Intervention disponible en lien sur le site de la juridiction : <http://chalons-en-champagne.tribunal-administratif.fr/Le-tribunal-administratif/Histoire-du-tribunal>

de conséquences. L'installation en 1954 du tribunal dans les locaux du palais de justice, allait conférer au paysage juridictionnel châlonnais une spécificité aujourd'hui unique en France métropolitaine, en créant dans ce quartier riverain du Mau qui fut autrefois un port, une cité de la Justice rassemblant les tribunaux des deux ordres juridictionnels.

*

L'histoire de l'installation du tribunal administratif de Châlons a pu être reconstituée pour l'essentiel en explorant les archives de la Mission des juridictions administratives¹⁹ et celles des archives départementales de la Marne²⁰.

La chronologie du transfert ne laisse pas de surprendre. Il n'aura fallu que dix mois aux autorités compétentes pour organiser l'installation du tribunal au palais de justice.

19. La Mission permanente d'inspection des juridictions administratives (MIJA) créée par l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'État, est placée sous la haute autorité du vice-président du Conseil d'État. Si l'article 23 de l'ordonnance ne définissait pas ses missions, elle a eu, dès l'origine, pour tâche de conduire notamment une réflexion constante sur le statut des juridictions, pouvant conduire à des créations de postes, à des réformes de structure (préparation du décret du 30 septembre 1953), à l'organisation des assemblées de présidents à partir de 1957. Jusqu'en 1988, elle a conduit ses inspections en coordination avec celles de l'Inspection générale de l'administration (IGA) placée auprès du ministère de l'intérieur. De 1948 à 1953, les inspections conduites, d'un côté, par les inspecteurs généraux de l'administration, et de l'autre, par les membres de la Mission ont permis d'avoir connaissance du fonctionnement de l'ensemble des conseils de préfecture de métropole et d'outre-mer. La Mission avait achevé l'ensemble de son programme d'inspection en 1949. Les compétences de l'IGA et de la Mission permanente étaient différenciées, la première bornant sa surveillance à des vérifications d'ordre logistique et la seconde ayant également le soin de juger de l'efficacité et de l'organisation interne des juridictions, ce qui ne lui interdisait pas de connaître des questions d'équipement et de fonctionnement. Les fonds relatifs aux inspections sont référencés aux archives nationales sous les cotes A.N. 20110148/9 à A.N. 20110148/21.

20. Outre les délibérations du Conseil général, les archives départementales de la Marne conservent le dossier du service départemental d'architecture relatif au transfert du tribunal sous la cote 308 W (ancienne cote N 661).

Cette prouesse administrative est d'autant plus étonnante qu'il avait fallu attendre la publication du décret du 28 novembre 1953²¹ pris pour compléter le décret du 30 septembre 1953 pour connaître la date d'entrée en vigueur de la réforme fixée au 1^{er} janvier 1954 et que les décrets de 1953, au contraire des textes de l'An VIII ne disent rien, ni de la gestion matérielle des tribunaux, ni de leur localisation bâtementaire à venir²². Quant aux circulaires de l'époque prises sous le timbre du ministère de l'intérieur, elles ne sont pas particulièrement prolixes sur le sujet, ne donnant aux préfets aucune instruction spécifique sur ce point.

Par ailleurs, à la différence d'autres conseils de préfecture, la situation matérielle du conseil interdépartemental de Châlons-sur-Marne est décente. Marcel Lachaze, premier chef de la Mission d'inspection avait noté, à l'issue de sa première inspection à Châlons, le 25 juin 1949, que « [l']installation matérielle du Conseil, sans être parfaite, ne prête pas à de trop sérieuses critiques: le cabinet du président, qui est décent, les deux bureaux affectés l'un aux conseillers, l'autre au commissaire du gouvernement, la salle du greffe sont situés dans une aile de la préfecture, au milieu des bureaux et des services annexes ; la salle d'audience qui est spacieuse mais aurait besoin d'être remise à neuf, est dans l'aile opposée²³. »

La dernière réfection de la salle d'audience située au rez-de-chaussée de l'aile de la rue de Jessaint remonte en effet au réaménagement des locaux consécutif à l'incendie de la préfecture survenu dans la nuit du 30 au 31 octobre 1929 qui détruisit entièrement les locaux des bureaux (3^e division, des retraites ouvrières) ainsi que le cabinet des conseillers de préfecture, les dossiers du greffe ayant pu être évacués. Lors de la restauration du bâtiment en 1930, l'architecte départemental Octave Gélina a pris le parti de gagner sur la cour intérieure pour réaménager à cette occasion, la salle d'audience du rez-de-chaussée, en réinstallant les

21. Décret n° 53-1169 du 28 novembre 1953 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret du 30 septembre 1953 sur la réforme du contentieux administratif, *JO* du 1^{er} octobre, p. 10671.

22. L'article 3 de l'arrêté du gouvernement du 17 Ventôse an VIII énonçait que « les conseils de préfecture sont établis et tiennent leur séance dans les hôtels de préfecture ».

23. A.N. 20110148/10.

bureaux et le greffe au premier étage²⁴ comme le choix en avait été fait en 1927 après l'extension des locaux du conseil interdépartemental²⁵. Ce parti d'installation a ensuite été modifié, les bureaux du président et des conseillers et du greffe étant transférés dans l'aile gauche de la préfecture rue Varin, sans doute pendant la guerre ou l'immédiat après-guerre²⁶, ce qui n'était probablement pas une organisation des plus fonctionnelles lors de la tenue des audiences, mais... il en avait peu.

Sur le plan matériel, l'entrée en vigueur de la réforme n'était donc pas conditionnée par une impérieuse nécessité de déménager. Pourtant, la décision d'acter le transfert de la juridiction au palais de justice est prise avant la fin du premier trimestre 1954. La date exacte n'est pas connue, mais M. Foillot, agent technique chef du service départemental d'architecture²⁷ – il n'y a pas à l'époque d'architecte départemental – indique, dans une note manuscrite de présentation du projet²⁸ antérieure à la saisine du Conseil général qui date du 22 mars 1954, que « le principe de l'intégration du Conseil de préfecture dans le cadre du palais de justice de Châlons étant admis, il s'agissait de trouver des locaux soit existants et disponibles soit à aménager soit à en construire. »

Les besoins sont évalués à partir de la configuration du conseil de préfecture : une salle d'audience, un cabinet pour le président, un autre pour le commissaire du gouvernement, un bureau pour chacun des conseillers – ils sont deux²⁹ –, un bureau pour le secrétaire-greffier, un

24. Cf. les plans qui figurent au dossier de l'incendie de la préfecture, A.D. 4N18.

25. Cf. le rapport du préfet in *Rapport et délibérations du conseil général de la Marne* 1927 p. 187. Source <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k580o7967/f207.item>

26. Un plan établi en 1942 atteste de la nouvelle répartition des locaux. Cf. A.D. 237W1 (ancienne cote N 482).

27. Le service départemental d'architecture est régi par un arrêté préfectoral du 19 février 1948 qui place à la tête du service un agent technique ayant la qualité de fonctionnaire départemental qui a compétence pour conduire les travaux dont le montant est inférieur à un million de francs. Cf. la présentation du service dans le rapport du préfet consacré à la modification de l'organisation du service départemental d'architecture soumis à l'examen du Conseil général lors de la première session de 1954. A.D., *Délibérations du Conseil général*, Delta 1924/18, p. 142.

28. A.D. 308 W (ancienne cote N 661).

29. Concernant les éléments biographiques relatifs aux conseillers Daniel Berthelot et Raymond Phelip Mazars de Mazarin, cf. *La lettre du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne*, Lettre n° 3, avril 2023, p. 17.

bureau pour la secrétaire nouvellement arrivée en 1953 et les archives. L'extension est sensible et se mesure à l'attribution d'un bureau individuel pour chacun des conseillers et d'un bureau pour le secrétariat. Personne ne songe alors à la création d'une bibliothèque, ce qui cristallisera dès 1961 et ensuite de façon récurrente, les critiques de la Mission d'inspection³⁰ puisque les ouvrages seront, à mesure du temps, répartis dans les bureaux et également dans la salle d'audience. On ne songe pas plus à aménager un espace d'accueil pour les avocats et conseils qui, il est vrai, ont leurs habitudes dans le palais.

Le parti d'aménagement de la juridiction est très vite arrêté. Dans cette même note, le maître d'œuvre rappelle que l'éventualité d'une construction nouvelle est immédiatement écartée en raison de son coût, mais aussi pour des raisons techniques liées à l'implantation du palais de justice qui jouxte la gendarmerie, ce qui à l'époque ne permettait pas l'extension du palais.

Le choix arrêté est d'implanter l'essentiel des services dans les locaux alors affectés à la justice de paix qui dispose, au deuxième étage du palais, d'une salle d'audience et d'un grand cabinet pour le juge de paix utilisé comme salle de délibération et de compléter l'installation en utilisant une grande pièce disponible au premier étage, la salle des créanciers. La note évoque trois variantes d'aménagement dont nous n'avons plus la trace, mais qui, de l'avis du maître d'œuvre, « s'efforcent de ménager des possibilités d'extension de l'activité de ces services. » Avant même que le projet n'ait été présenté aux « différentes parties intéressées », M. Foillot préconise la troisième solution dont la présentation,

30. Dans l'article que Marcel Lachaze consacre à la présentation de la mission d'inspection dans le volume des *Études et Documents du Conseil d'État de 1950* (« Une attribution nouvelle du Conseil d'État : L'inspection des juridictions administratives de la métropole et d'outre-mer » p. 42-48), il devait insister sur l'importance attachée par la Mission à la visite approfondie des locaux lui permettant de faire l'inventaire détaillé des instruments de travail, notamment de la bibliothèque indiquant que « [f]rappée de l'indigence de la documentation dont disposent généralement les juridictions, elle a donné, touchant l'acquisition des ouvrages indispensables, des conseils qui ont été suivis. » Dans le rapport établi en 1949, la mission relèvera sur ce point s'agissant de la juridiction châlonnaise que « [l]e conseil dispose d'une documentation suffisante, comprenant notamment la dernière édition du manuel de Waline » et que « les décisions du CE arrivent régulièrement. »

explique-t-il, est peut-être « un peu moins classique mais dont toutes les surfaces sont utilisables immédiatement ou dans l'avenir sans aucune autre modification³¹ ». C'est donc une solution construite sur des pièces traversantes sans couloir de dégagement qui est préconisée. Cette solution a l'avantage à ses yeux d'être la plus économique puisqu'elle ne nécessite la pose que de quelques cloisons nouvelles pour : au 2^e étage, couper l'ancienne salle d'audience en trois volumes, à savoir une salle d'audience « réduite », le bureau du président et celui de la secrétaire et couper l'ancien cabinet du juge de paix en deux bureaux destinés à accueillir le bureau du secrétaire greffier et celui du commissaire du gouvernement. N'est conservée que l'antichambre qui devient une antichambre-bureau. Au 1^{er} étage, les travaux sont de même nature, le cloisonnement de l'ancienne salle des créanciers permettant la création des deux bureaux de conseillers. Détail qui illustre le souci d'économie, les plafonds de ces pièces sont à caisson. Le maître d'œuvre ne prévoit de reconstituer les corniches après cloisonnement que dans la salle d'audience, le bureau du président et celui du secrétaire greffier. Côté justice de paix, le cabinet du juge qu'il utilisait dans la pratique au 1^{er} étage, est simplement repeint. Quant à la salle d'audience, lui est affectée en mutualisation la salle du tribunal de commerce qui est alors dans le palais.

C'est ce projet qui est retenu par le préfet Pierre Chaussade.

La validation du projet sera des plus rapides. Le 22 mars 1954, le préfet propose de l'inscrire au budget modificatif du département traditionnellement examiné lors de la première session du Conseil général qui se tient au printemps. Le coût des aménagements est chiffré à 2 400 000 francs environ pour des « travaux devant être exécutés de mai à début octobre prochain, date de rentrée des tribunaux³² ».

Le rapport du préfet à l'assemblée tient en une page, pour le moins concise. Ce transfert, explique-t-il, lui « paraît souhaitable en raison de l'extension des pouvoirs de l'ancien conseil de Préfecture, devenu tribunal administratif de Châlons-sur-Marne, par décret du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif. Dotée d'attributions

31. A.D. 308 W (ancienne cote N 661).

32. A.D., *Délibérations du Conseil général*, Delta 1924/18, p. 137.

nouvelles, cette juridiction a besoin de locaux plus vastes et mieux adaptés à sa haute fonction que ceux dont elle peut disposer à la Préfecture ». Rien de plus, pas même une ligne sur les conséquences du projet sur la réorganisation des juridictions judiciaires. Le dossier est naturellement soumis à la cinquième commission chargée de l'administration générale et des bâtiments départementaux qui lui donne un avis favorable et désigne Pierre Songy, conseiller général de Châlons pour le rapporter en séance. Lors de la séance du 30 avril 1954, le projet ne suscite aucun débat de fond, Pierre Songy se bornant à un très bref rapport, expliquant qu'après examen du dossier et des plans proposés, la commission « a trouvé très judicieux l'emploi et l'aménagement à frais relativement réduits d'une partie du palais de justice de Châlons, pour y recevoir le Tribunal administratif³³ ».

Dans la foulée du vote, le rythme s'accélère encore, ce qui ne manquera pas d'intriguer les spécialistes des marchés et travaux publics. Le maître d'œuvre prend l'attache de l'entreprise pressentie pour les travaux la COGETRAVOC, entreprise châlonnaise aujourd'hui disparue, mais qui a, à l'époque, pignon sur rue, lui fournissant plans et devis sommaire en lui demandant de lui indiquer dans les plus courts délais possibles, d'ici le 10 mai au soir, le ou les rabais susceptibles d'être consentis et s'il lui est possible d'entreprendre les travaux sous huitaine et les conduire de telle sorte que les ouvrages puissent être livrés, finis, tous corps d'état pour le 20 septembre. Le 10 mai, le maître d'œuvre a l'accord de l'entreprise et dispose de la liste de ses sous-traitants, ce qui lui permet le 13 mai suivant, de les convoquer à une première réunion de chantier pour le lendemain, l'ordre de service rappelant la date du 20 septembre comme date de livraison.

Coïncidence voulue ou simple hasard, la Mission d'inspection est présente à Châlons en ce 14 mai 1954 pour deux jours³⁴. Marcel Lachaze accompagné de Maxime Letourneur profitent de la mission pour se rendre au palais de justice où ils sont reçus « avec une extrême amabilité » par le président du tribunal et le procureur de la République.

33. *Ibid.*, p. 234.

34. A.N. 2005 0573/007.

Ils visitent, plan en mains, les locaux qui, après un nouvel aménagement, seront affectés au tribunal. L'impression est bonne, les locaux jugés vastes permettant de doter chacun des membres du tribunal d'un bureau individuel. Les éléments de calendrier sont communiqués à la Mission qui en retient que les travaux pourront être terminés pour le 1^{er} octobre. Personne n'a signalé à la Mission que le marché de gré à gré à passer avec l'entreprise ne l'était pas encore. À cet égard, il faudra attendre la seconde session du Conseil général pour que la commission départementale autorise le préfet à signer le marché (séance du 15 décembre) ce qui sera chose faite, le 23 décembre suivant, autorisant une réception des travaux le 3 janvier 1955.

Cette liberté prise avec l'orthodoxie juridique ne pèsera nullement sur le rythme des travaux qui sont conduits promptement. Le président du tribunal Marcel Louvard et le secrétaire greffier Georges Aubry visitent le chantier le 13 juillet 1954 pour affiner leurs demandes qui concernent principalement l'installation de la salle d'audience. Une nouvelle estrade y est positionnée, un parquet de chêne sur une ossature de sapin qui appelle un meuble conçu sur mesures dont l'esquisse est présentée aux intéressés. La discussion porte sur les horloges. Il est convenu de réviser celle existant dans la salle d'audience et de doter le bureau du président et l'antichambre d'une pendule. S'ensuit une discussion sur les barres d'avocat puisque la salle a été débarrassée des barres en fonte dont l'une sera réutilisée dans la salle des prud'hommes. On s'entend sur la réalisation de deux barres pupitres à réaliser en bois, sur l'achat de six chaises « étoffées » pour les avocats, différentes de celles du public qui bénéficiera de douze chaises « simples » et sur la mise en place de banquettes à l'extérieur de la salle, sur le palier d'escalier. On n'a pas trace de l'ameublement des différents bureaux. Mais, le rapport d'inspection de 1967 qui évoque le nouveau mobilier du bureau de président, concède que cet ameublement était des plus ordinaires³⁵. En septembre, un ordre de service permet de compléter l'aménagement de la salle d'audience en vue de poser des « supports porte-console » pour replacer le buste de la République qui ornait précédemment la

35. *Ibid.*

salle d'audience. Le 20 septembre, les travaux ne sont pas complètement terminés. Le 25, le rappel tombe qui, outre COGETRAVOC, concerne deux de ses sous-traitants, l'électricien et le plombier. Un dernier délai est donné pour le 30, délai de rigueur.

À quelques menus travaux près qui s'étaleront sur le dernier trimestre de l'année, le tribunal est fonctionnel pour la rentrée d'octobre. La première audience publique au palais de justice est convoquée pour le jeudi 14 octobre 1954. Elle se tient dans la plus grande des discrétions. Aucun écho dans la presse locale. Il n'était pas dans les usages du conseil de préfecture de faire la publicité des audiences et de communiquer les rôles. Il en sera de même du tribunal administratif. Le transfert pour déterminant qu'il fut, restait une affaire d'initiés. Au cours de l'année 1954, nous relevons que le quotidien local *L'Union* n'évoque la création du tribunal administratif qu'une seule fois, dans son édition du 14 mai qui relate les travaux du Conseil général lors de sa session d'avril. Sur les vingt-huit dossiers inscrits, le journaliste consacre quelques lignes aux travaux de la cinquième commission sous l'intertitre « Le Palais de justice de Châlons va héberger le Tribunal administratif », qui se limitent, selon la pratique de l'époque, à un résumé, quasiment au mot près, du rapport du préfet et à la citation de l'appréciation du rapporteur Pierre Songy sur le choix judicieux de l'implantation à frais relativement réduits de la nouvelle juridiction et à l'indication du montant des crédits ouverts. Cette discrétion se retrouve ailleurs dans d'autres villes siège. Elle est le reflet d'une époque où la presse est encore distante avec la Justice. Le premier article conséquent qui sera consacré dans la presse locale à la présentation de la juridiction est plus tardif. Il date du 15 septembre 1960 et est signé Jean-Loup Lafont³⁶ qui fait à *L'Union* ses débuts dans le journalisme, sous un titre accrocheur : « Pourquoi le Tribunal administratif de Châlons fait-il peur aux avocats ? » L'article laisse la question sans réponse...

36. Jean-Loup Lafont (1940-2015) a commencé sa carrière de journaliste à *L'Union* avant de devenir dans les années soixante-dix, le médiatique animateur de radio à Europe 1, puis à la télévision.

En 1954, la situation matérielle faite au tribunal administratif de Châlons tranche notablement avec celle des autres tribunaux administratifs. Lors de la première assemblée des présidents des tribunaux administratifs qui s'est tenue au Conseil d'État les 3 et 4 juin 1957, le président Gilbert Weill, alors président du tribunal administratif de Marseille, dresse pour ses collègues un premier bilan de la réforme trois ans après son entrée en vigueur³⁷. Si les premiers résultats de la réforme lui apparaissent dans l'ensemble, encourageants, il fait un constat nuancé sur l'installation matérielle des tribunaux en notant que « la situation s'améliore progressivement soit par l'aménagement de ceux installés dans les préfectures, soit le plus souvent par le transfert des Tribunaux dans des immeubles indépendants. » L'obligation de quitter le giron préfectoral n'est pas uniformément perçue sur l'ensemble du territoire. Et, il faudra encore bien du temps pour convaincre de la nécessité de ce départ. À Rennes, le départ du tribunal de la préfecture est acté en 1963, à Lille, il intervient l'année suivante. À Dijon, il faudra encore attendre dix ans, en 1974. Pourtant les présidents de juridiction expriment leur préoccupation d'avancer sur cette question du statut du tribunal administratif, défendant l'idée que sa place dans la cité est indissolublement liée à l'indépendance de son installation. Ainsi en 1963, le président du tribunal administratif de Limoges, le président Wirtz écrit dans le rapport annuel d'activité qu'il adresse au Conseil d'État :

Enfin, qu'il me soit permis de souligner que les trois tribunaux administratifs voisins de Poitiers, de Clermont-Ferrand et de Bordeaux occupent des immeubles entièrement séparés des bâtiments de la Préfecture et bénéficient d'une implantation sinon plus commode, du moins d'une installation intérieure infiniment plus honorable. Cette séparation si elle confère, aux yeux du public au moins, une indépendance de principe et souhaitable de la juridiction administrative vis-à-vis de la puissance publique, n'entraîne

37. Le rapport intitulé « Les premiers résultats de la réforme du contentieux administratif » est publié en troisième partie des *Études et Documents du Conseil d'État* de l'année 1957, p. 131-139.

d'ailleurs, contrairement à ce qu'on pourrait croire, aucune désaffection à l'égard du Tribunal administratif de la part des autorités préfectorales locales. Je suis en mesure d'avancer que le Tribunal administratif de Limoges est sans raison ou pour d'obscures raisons qui ne m'apparaissent plus comme pertinentes, très certainement l'un de ceux qui est le moins bien installé, le moins bien meublé, le moins bien outillé et sur place, par une conséquence toute naturelle, le moins bien considéré... Nous croyons que si la Juridiction était installée dans un hôtel particulier ou dans un immeuble réellement à l'extérieur de la Préfecture, comme à Bordeaux, à Clermont-Ferrand ou à Poitiers, nos voisins, le nombre des affaires portées devant nous serait bien plus considérable, le grand public persistant à penser, malgré nos efforts pour l'en dissuader, que le Tribunal fait corps avec l'Administration et se montre peu enclin à donner tort à celle-ci.³⁸

Son interpellation restera encore longtemps lettre morte puisque le tribunal administratif de Limoges ne quitte les bâtiments préfectoraux qu'en ... 1985, après son emménagement dans un ancien hôtel particulier du dix-neuvième siècle racheté à cette fin par le département de la Haute-Vienne.

Dans ces cheminements à travers la ville, tout fut affaire de circonstances. Il fallait dans la plupart des cas, au moins au départ, négocier avec les départements pas toujours très ardents à la dépense³⁹ et pour certains, toujours plus réticents, au fur et à mesure que les années passaient, à envisager de concourir à des investissements frappés du sceau

38. Cité dans la fiche de présentation sur l'histoire du tribunal publiée sur le site de la juridiction. <http://limoges.tribunal-administratif.fr/Le-tribunal-administratif/Histoire-du-tribunal>.

39. Les décrets de 1953 qui ne comportaient aucune disposition relative à la gestion matérielle des tribunaux et n'avaient pas explicitement abrogé l'article 6 du décret-loi du 6 septembre 1926 selon lequel « demeurent dépenses obligatoires à la charge des départements les frais de matériels nécessités par le fonctionnement des conseils de préfecture interdépartementaux et de leurs secrétariats greffes », ont été, dans la pratique, une source de difficultés dans les relations entre les départements et certains préfets.

régalien⁴⁰. Il fallait également disposer d'opportunités foncières pour satisfaire à ce légitime appétit d'indépendance. Il en résulte aujourd'hui des localisations très diversifiées principalement dans des hôtels particuliers⁴¹, des maisons ou immeubles d'habitation bourgeois⁴², d'anciens établissements religieux, plus rarement dans des établissements industriels⁴³ ou de services⁴⁴.

Comme en 1954, le tribunal administratif de Châlons est, aujourd'hui encore, le seul tribunal de métropole dont tous les services sont installés dans un lieu de justice. Certes, il y a eu, au cours de ces soixante-dix ans, des installations partagées avec les juridictions judiciaires. En 1954, le tribunal administratif de Rennes tenait ses audiences au palais, mais ses bureaux n'y étaient pas situés. De 1949 à 2006, le conseil de préfecture, puis le tribunal administratif de Nantes cohabitent dans un même bâtiment, l'hôtel Deurbroucq, avec le tribunal de commerce qui quitte les lieux au 1^{er} janvier 2006. C'est un jumelage analogue qui existe à Besançon de 1973 à 2003. De 1974 à 1998, le tribunal administratif de Lyon partage avec le tribunal d'instance, le tribunal de police et pour partie, le conseil de prud'hommes, un même immeuble

40. La remarque vaut pour la période qui précède les lois de décentralisation de 1983 lesquelles marquent une étape importante avec le transfert de la gestion du parc immobilier du ministère de la justice à l'État. S'agissant des juridictions administratives, le transfert de la gestion est consécutif à la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif (transfert de la gestion du ministère de l'intérieur au Conseil d'État) et sera parachevé après la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, plus connue sous l'acronyme LOLF et la création du programme 165 dédié au Conseil d'État et autres juridictions administratives.

41. C'est le cas à Besançon, Dijon, Grenoble, Limoges, Nantes, Paris, Poitiers, Orléans, Rouen.

42. À Grenoble depuis 1972, à Lille de 1964 à 2016, à Strasbourg dans la villa Adler qui avait été primitivement reconverte en siège d'assurances.

43. Le tribunal administratif de Bordeaux est aujourd'hui abrité dans un immeuble du début du dix-neuvième siècle ayant successivement accueilli une fabrique de tapis et de literie puis, une fabrique de chaussures de luxe et des papeteries.

44. Le tribunal administratif de Nancy succède en 1982 au tribunal de commerce dans un hôtel qui fut autrefois le siège de la bourse des marchands. Depuis 1999, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand est installé dans le bâtiment de l'ancienne caisse d'épargne construit en 1906. Si le tribunal administratif de Pau a son siège dans un bâtiment qui porte le nom de villa, la villa Noulibos, il s'agit d'un ancien service hospitalier du département.

nouvellement construit pour être un Palais des juridictions locales. Les juridictions judiciaires ayant migré vers le nouveau palais de justice, le tribunal partage désormais le bâtiment avec la cour administrative d'appel de Lyon au sein d'un palais des juridictions administratives, ce qui est également une configuration unique.

Le souhait qu'exprimait Marcel Lachaze à l'issue de la mission d'inspection de mai 1954 n'est donc qu'imparfaitement réalisé. « Il est certain, écrivait-il dans son rapport, que l'installation des tribunaux administratifs dans les palais de justice ne peut qu'accentuer aux yeux du public, leur caractère essentiellement juridictionnel et leur indépendance. L'exemple donné par le tribunal de Châlons ne peut donc qu'être encouragé⁴⁵ ». Lucide, il tempérait immédiatement son jugement en observant qu' « il n'est pas sûr que tous les tribunaux administratifs puissent être logés dans les palais de justice qui souvent et spécialement dans les villes siège de Cour d'appel, sont déjà insuffisants pour les besoins des services judiciaires⁴⁶ ».

Il était également pleinement conscient que le choix fait à Châlons résultait d'un concours de circonstances tout à fait exceptionnel. Il fait allusion dans son rapport, à la teneur de son entretien avec le préfet Pierre Chaussade⁴⁷ relatant l'implication de ce dernier dans la prise de décision : « la préfecture ayant besoin de locaux supplémentaires, le préfet, M. Chaussade s'est efforcé, avec l'accord des intéressés de transférer les locaux du tribunal administratif au palais de justice lequel est très

45. A.N. 20110148/10.

46. *Idem.*

47. Dans les premières années d'exercice de la Mission d'inspection, l'entretien avec le préfet du siège a la priorité dans l'établissement du calendrier de la mission. Cf. la présentation du schéma des opérations de la Mission sous la plume de Marcel Lachaze : « En premier lieu, les tribunaux administratifs étant placés sous l'autorité de l'Administration active représentée par les Préfets pour les Conseils de préfecture, par les Hauts Commissaires, les Gouverneurs généraux, pour les Conseils du Contentieux administratif des colonies, cette Administration ne peut être tenue à l'écart des opérations de la Mission. Toute inspection commence par une visite de la Mission à ces autorités, préalablement averties. Cette démarche n'a pas seulement le caractère d'un acte de courtoisie, dérivant des exigences de la hiérarchie; elle permet souvent de recueillir d'utiles informations sur la composition de la juridiction intéressée et sur les conditions de son fonctionnement. » Article précité dans le volume des *Études et Documents du Conseil d'État* de 1950, p. 44.

spacieux. Les autorités judiciaires ont donné leur accord à tous les échelons ». Tous les éléments de la décision sont ici évoqués.

Premier élément, les besoins en locaux de la préfecture qui étudiait, depuis le mois de juillet 1953, la réorganisation des bureaux dans l'aile de la rue Varin pour implanter d'une part, un bureau permettant d'accueillir le chargé de mission de la protection civile et d'autre part, des bureaux destinés au service des transmissions du ministère de l'intérieur⁴⁸. L'étude est naturellement confiée à l'agent technique chef du service départemental d'architecture, M. Foillot qui, dans une note du 3 septembre 1953, préconise la redistribution des locaux du 1^{er} étage. Sur les trois solutions qu'il envisage⁴⁹, la deuxième passe par le transfert du greffe dans le bureau des conseillers de préfecture, « ces fonctionnaires, dont le travail à la préfecture même, semble être intermittent » pouvant être relogés « sans frais » dans le bureau de l'inspecteur de pharmacie situé à l'entrée de l'escalier. « Sans doute, le transfert provisoire du Bureau de M.M. les Conseillers de Préfecture peut paraître une solution peu engageante, mais outre qu'elle se ferait sans frais, elle ne comporterait qu'un minimum d'inconvénient sans longue durée. Elle éviterait, en tout cas, une installation provisoire, défectueuse et très onéreuse d'un service qui est permanent et indissolublement lié à la Préfecture ». La remarque montre que le préfet Chaussade avait déjà, en cette fin d'année 1953 avant même la publication du décret, fait part au service départemental de ses préoccupations quant au transfert du conseil de préfecture.

Deuxième élément, l'existence de locaux vacants dans le palais de justice. Si le préfet n'a pas eu de mal à convaincre les autorités judiciaires locales, c'est que, dans la pratique, le juge de paix avait renoncé à son cabinet du deuxième étage. Le greffe étant installé au 1^{er} étage, il avait jugé plus commode de s'installer dans un bureau proche du greffe. Quant à la salle d'audience du deuxième étage, il était, pour tous, évident qu'elle était surdimensionnée, ce qui a conduit à un choix de rationalité.

48. A.D. 237W1 (ancienne cote N 482).

49. La première solution est d'implanter le service des transmissions en entresol de l'hôtel dans la chambre de bonne du chef de cabinet. La troisième solution envisagée est une implantation dans l'atelier de réparation.

Troisième élément, la personnalité du préfet Pierre Chaussade. Lorsque Marcel Lachaze mentionne l'accord des autorités judiciaires à tous les échelons, il sous-entend que le préfet a obtenu l'indispensable accord de la Chancellerie. Le préfet a, en effet, ses entrées à Paris. Avant d'être nommé préfet de la Marne le 21 juillet 1951, Pierre Chaussade a été le directeur de cabinet du président du Conseil, Henri Queuille, de septembre 1948 à octobre 1949, ce qui lui a, assurément, donné l'occasion de suivre la gestation de la réforme sur cette période. Ajoutons qu'Henri Queuille est de tous les gouvernements qui vont se succéder jusqu'au 19 juin 1954. Ce contexte donnait vraisemblablement au préfet Chaussade quelque opportunité pour plaider avec succès les dossiers du département. À Châlons, le choix du palais de justice pour y installer le tribunal administratif pour vertueux qu'il fut, n'a pas, lui non plus, échappé au concours de circonstances.

*

Très rapidement, le tribunal administratif de Châlons se trouvera confronté au manque de place, partageant cette difficulté avec le palais de justice. Mais, il faudra bien plus de temps au tribunal pour traverser la cour de la gendarmerie et s'installer dans le corps de logements de la rue du lycée qu'il ne lui en avait fallu pour franchir les huit-cents mètres qui séparent la préfecture du palais de justice.

L'affaire du nouveau casernement de la gendarmerie remonte à 1961⁵⁰. Le préfet l'évoque devant la mission d'inspection en 1967. Mais, la décision se fait attendre. La première décision du Conseil général relative au vote des crédits nécessaires à l'extension du palais de justice dans les locaux de l'ancienne gendarmerie n'intervient qu'en 1976⁵¹. Le conseil y revient en 1977⁵² et 1978. Indépendamment des difficultés à obtenir des administrations centrales la validation des décisions, là encore, il aura fallu la vigilance et la détermination du président du tribunal

50. A.D. N 1141 *Rapport du préfet au Conseil général sur le projet de construction d'une caserne annexe à la caserne de gendarmerie de Châlons (1^{re} session de 1961)*.

51. A.D. *Délibérations du Conseil général*, Delta 1924/64, p. 123.

52. A.D. *Délibérations du Conseil général*, Delta 1924/68, p. 23.

administratif, Georges David, pour défendre le maintien du tribunal dans l'environnement qui était le sien. C'est alors une solution de jumelage avec le tribunal de commerce qui est arrêtée pour la traversée de la cour.

Le parti initial est sauf. C'est celui qui survit aujourd'hui.

Les riches heures du tribunal administratif de Châlons

Alain Poujade

Président¹

Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne

La route des vins de Champagne, la patrouille de France, la coccote-minute, la Chevrolet Corvette, *On a marché sur la lune* dans le journal de Tintin, Damart, le magazine *L'Express*, la conquête de l'Everest, les tribunaux administratifs (TA), et notamment celui de Châlons-sur-Marne. Une année donne de la cohérence à cet inventaire à la Prévert : 1953. C'était il y a soixante-dix ans. Tenter de résumer soixante-dix années d'activité du tribunal administratif de Châlons-sur-Marne, devenu le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, relève de la gageure, de l'ascension d'un Everest juridictionnel. Nous allons essayer de relever ce défi.

Par le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif, qui doit tant à la persévérance et à la pugnacité de René Cassin, alors vice-président du Conseil d'État, les conseils de préfecture prennent le titre de tribunaux administratifs et deviennent, en premier ressort, juges de droit commun du contentieux administratif.

1. Alain Poujade occupe aujourd'hui les mêmes fonctions au tribunal administratif de Rennes.

Lorsque cette réforme majeure entre en vigueur, le 1^{er} janvier 1954, le tout nouveau tribunal administratif de Châlons-sur-Marne, dont le ressort couvre les départements de la Marne, de l'Aisne, des Ardennes et de l'Aube, siège encore dans les locaux de la préfecture. Il faudra attendre la rentrée judiciaire en septembre 1954 pour qu'il s'installe au palais de justice de Châlons, au-dessus de la salle des pas perdus².

Son président est Marcel Louvard, qui présidait le conseil de préfecture interdépartemental de Châlons-sur-Marne depuis 1945. C'est une petite structure, qui fonctionne avec une chambre, rarement complète, et un greffe de quatre agents. Dès 1954, le tribunal rencontre en effet de sérieuses difficultés pour fonctionner avec un effectif complet. Les élèves de l'ENA nouvellement nommés sont en Algérie, puis doivent ensuite faire leur stage au Conseil d'État³. L'effectif du tribunal est incomplet entre 1954 et 1958. Il le sera à nouveau de novembre 1959 à septembre 1962, ne fonctionnant qu'avec un seul rapporteur. Pour compléter la formation de jugement, il est nécessaire de faire appel alternativement aux trois avocats (maîtres Arnould, Devarenne et Simonot) qui composent le barreau de Châlons et représentent régulièrement les parties devant le tribunal⁴. À partir de décembre 1962, il y a trois rapporteurs, dont

-
2. Rapport d'activité pour l'année judiciaire 1953-1954 du président Louvard (Archives du tribunal administratif).
 3. Rapport d'activité pour l'année judiciaire 1954-1955 du président Louvard (Archives du tribunal administratif).
 4. En 1968, le président du tribunal sollicite le bâtonnier du barreau de Châlons-sur-Marne en l'informant que depuis l'affectation du conseiller Desalbres au tribunal administratif d'Orléans le 16 juillet 1968, le tribunal ne compte plus qu'un seul conseiller-rapporteur. Il est donc dans l'obligation de faire compléter le tribunal conformément aux dispositions du décret du 18 novembre 1959 par un conseiller d'un tribunal administratif voisin ou par un membre du barreau de Châlons-sur-Marne. Il déplore vivement devoir mettre à contribution les avocats dont il n'ignore pas les multiples obligations, et ce alors que cela s'est déjà produit pendant plusieurs années entre 1954 et 1961, et espère que cette situation ne se prolongera pas après la fin de l'année 1968. Pour commencer, deux audiences étant prévues les 4 et 15 octobre 1968, il demande au bâtonnier de lui faire connaître quel est celui de ses confrères à qui il sera possible de compléter le tribunal. (Lettre du président Houille à M^e Devarenne, bâtonnier de l'ordre des avocats de Châlons-sur-Marne du 20 septembre 1968) (archives du tribunal administratif). Dès 1961, les avocats du barreau de Châlons s'étaient irrités de cette situation. En effet, dans une lettre du 8 juin 1961, adressée au ministre de l'intérieur, le député de la Marne Jean Degraeve soulignait que « les avocats estiment, non sans raison, que s'il est

un seul habite à Châlons. L'année 1963 voit le départ de son secrétaire greffier, Georges Aubry, en poste depuis 1950.

Au cours de l'année 1953-1954, ce sont 674 affaires qui sont enregistrées, réparties entre ce que les tableaux statistiques nomment l'« ancien contentieux » et le « nouveau contentieux » (l'excès de pouvoir, que les juges vont découvrir) et 282 requêtes de contributions directes. Au 1^{er} septembre 1953, sur les 611 dossiers en instance, 302 relèvent du contentieux fiscal.

En 1954, le tribunal tient vingt-sept audiences, dont deux audiences foraines à Laon et Mézières. Il en tient quarante en 1958, dont une foraine à Troyes. Cette année est marquée par l'arrivée de deux jeunes conseillers sortant de l'ENA, M^{lle} Trincal et M. Portes. M^{lle} Trincal, qui deviendra M^{me} Portes, fut la première femme conseillère de tribunal administratif à Châlons et la deuxième du corps, après Marcelle Pipien.

Dans son rapport d'activité de l'année 1959-1960, le président Houille évoque le surcroît de travail pour le greffe occasionné par la notification des jugements imposée par un décret du 10 avril 1959⁵ (auparavant la notification était faite par les soins du préfet lorsque l'instance avait été engagée par l'État ou contre lui et en matière répressive et dans les autres cas, par exploit d'huissier. Des règles spéciales existaient en matières fiscale et électorale) et propose d'intégrer le département de la Haute-Marne dans le ressort du tribunal.

L'année 1960 faillit signer la fin du tribunal administratif de Châlons, puisque le ministre de l'Intérieur avait pour projet de le supprimer, comme quatre autres tribunaux administratifs (Pau, Besançon, Limoges et peut-être Grenoble). En novembre 1959, l'association amicale des membres des tribunaux administratifs s'oppose fermement à la

une charge normale pour eux que de remplacer, exceptionnellement, un magistrat absent, il est inadmissible qu'ils soient mis à contribution durant des années, pour combler, à titre bénévole, la vacance à laquelle il est, hélas ! donné un caractère permanent ».

5. Décret n° 59-515 du 10 avril 1959 modifiant la procédure à suivre devant les tribunaux administratifs.

suppression de TA, fut-ce un seul⁶. Le parlement, à l'occasion du vote du budget de 1961, manifeste son désir de voir maintenir les TA existants⁷ et rétablir la parité entre magistrats administratifs et judiciaires. C'est aussi au cours de cette année que furent créées les commissions départementales des impôts (CDI)⁸. M. Beaucarne, seul conseiller en fonction, préside les CDI des quatre départements. C'est au début des années 1960 que le tribunal juge le contentieux du marché de l'agrandissement de la préfecture de Troyes⁹. Au cours de cette décennie, il examinera de nombreux dossiers¹⁰ portant sur des marchés de construction de logements à Châlons¹¹, Reims¹², Saint-Dizier¹³, Charleville¹⁴, Sedan¹⁵,

-
6. Lettre du 9 novembre 1959 (Archives du tribunal). Le compte rendu du 10 janvier 1960 de l'assemblée générale de l'association amicale des membres des tribunaux administratifs relate que le ministère de l'intérieur a entrepris dans le secret absolu la modification de la structure des TA. Le président du TA de Pau exprime l'émotion qui s'est manifestée dans les TA à l'annonce de la suppression d'un certain nombre de tribunaux. Il souhaite que toutes les juridictions soient maintenues pour permettre de juger les effets de la réforme fiscale. (Archives du tribunal).
 7. La réforme territoriale envisagée par Pierre Chatenet, ministre de l'Intérieur, visait à un nouveau découpage du ressort des tribunaux administratifs, qui permettait, par regroupement, la suppression de cinq d'entre eux. Cette réforme fut rejetée par le Parlement. (Lettre du 17 juillet 1961 de Roger Frey, ministre de l'Intérieur à Jean Degraeve, député de la Marne. Archives du tribunal).
 8. Loi n° 59-472 du 29 décembre 1959 portant réforme du contentieux fiscal et divers aménagements fiscaux, *JO* des 28 et 29 décembre, p. 12 470.
 9. Un expert est désigné par une ordonnance n° 6670 du 2 novembre 1960 (cote 1536 W7 1960-1961-1), puis deux jugements sont rendus le 16 juillet 1963, n°s 6852 et 7130 (cote 1536 W8 1962-1963) et le 8 décembre 1964, n° 7130 (cote 1536 W 10 1964-1965).
 10. Les cotes mentionnées sont celles du site rémois des Archives départementales de la Marne.
 11. Un expert est désigné par ordonnance du 15 novembre 1960, n° 6766 pour quatre bâtiments situés vallée Saint-Pierre (cote 1536 W7 1960-1961-1), puis un jugement, portant sur soixante logements, est rendu le 27 novembre 1962, n° 6767 (cote 1536 W8 1962-1963).
 12. Un expert est désigné le 29 mars 1966, n° 8592 pour un litige portant sur 540 logements (cote 1536 W11 1965-1966).
 13. Un expert est désigné le 12 août 1969, n° 201-202 pour un litige portant sur 622 logements (cote 1536 W15).
 14. Jugement du 5 mai 1969 pour un litige portant sur deux immeubles (cote 1536 W 15).
 15. Jugement du 10 décembre 1968, n° 9793 portant sur un litige concernant 40 logements (cote 1536 W14 1967-1968) et jugement du 5 mai 1969 portant sur un litige concernant 57 logements (cote 1536 W 15).

Sainte-Menehould¹⁶, dans l'Aube¹⁷, mais aussi de constructions scolaires (lycées de Reims¹⁸, de Chaumont¹⁹ et de Joinville²⁰, école normale de filles de Châlons²¹), du centre hospitalier de Laon²² et en 1969 du palais de justice de Mézières²³.

De grands dossiers régionaux s'invitent discrètement au tribunal au milieu des années soixante, quand il se prononce sur la déclaration d'utilité publique d'aménagements sportifs et touristiques aux abords du barrage réservoir Seine²⁴.

Plus médiatique, le tribunal statuera par deux jugements, rendus au rapport de son président, le 10 juillet 1962, sur des requêtes de la société les films Marceau contestant l'interdiction du film *Les Liaisons dangereuses* par les maires de Reims²⁵ et Château-Thierry²⁶. Pour rejeter cette requête, il relèvera notamment que l'action du film « consiste en l'expression du dévergondage d'un ménage dont les mœurs dénotent la négation absolue du respect dû à la famille, aux liens du mariage et à la jeunesse, que ce film, par son incontestable indécence est empreint d'une immoralité certaine » et a, « en raison de la violence avec laquelle il heurte les bonnes mœurs, un caractère pernicieux ».

À cette même époque, le président Houille, qui a remplacé le président Louvard en 1957, déplore que les conseillers ne résident pas sur place. Le ministre de l'Intérieur rappelle que l'obligation de résidence s'applique aux magistrats des TA comme aux autres fonctionnaires et qu'il appartient au président de faire assurer le respect de cette règle.

-
16. Jugement du 5 mars 1968, n° 9210 portant sur un litige concernant 112 logements (cote 1536 W 14).
 17. Jugement du 4 juillet 1961, n° 6512 portant sur un litige concernant 109 logements de l'office public d'HLM de l'Aube (cote 1536 W 7 1960-1961-2).
 18. Jugement du 9 juin 1964, n° 7025 (cote 1536 W10 1963-1964).
 19. Jugement n° 9047 du 19 février 1985 (lycée professionnel Ashton) (cote 1536 W 32).
 20. Jugement n° 47 du 30 novembre 1970 (construction du lycée technique et moderne de Joinville).
 21. Jugement du 7 février 1967, n° 8895 (cote 1536 W 12 1966-1967).
 22. Jugement du 12 mars 1968, n° 8922-8923 (cote 1536 W 14).
 23. Ordonnance d'expertise du 5 mai 1969, n° 71 et 72.
 24. Jugements du 5 avril 1966, n° 8726 et 8727 et du 20 juin 1967, n° 9148.
 25. N° 6537 (cote 1536 W 8 1962-2), annulé par un arrêt du Conseil d'État du 25 mai 1965.
 26. N° 6596 du 10 juillet 1962.

Le problème est récurrent puisqu'en 1965, le ministre de l'Intérieur rappelle que les magistrats des TA qui ne sont pas domiciliés dans la ville siège doivent être à leur poste au moins quatre jours par semaine. À Châlons, les magistrats refusent et ne viennent que trois jours par semaine. Le président Houille évoque une manifestation d'indiscipline des conseillers, malgré une lettre qui leur est adressée et une note de service pour demander d'être là du lundi au jeudi²⁷.

En 1968, le tribunal connaît une évolution structurelle importante. À la suite de la création du tribunal administratif d'Amiens²⁸, son ressort géographique est modifié puisqu'il perd le département de l'Aisne et intègre celui de la Haute-Marne.

La décennie 1970 sera marquée du sceau du président David, chalonnois d'origine. La juridiction n'est pas très différente de ce qu'elle fut dans ses vingt premières années d'activité. En 1973, on dénombre 180 jugements en contentieux général et 150 en contentieux fiscal. Compte tenu de l'importance de l'activité agricole dans le ressort du tribunal, le contentieux du remembrement est omniprésent. Il en est de même de celui des contraventions de grande voirie, inhérent à la densité du réseau de canaux.

Des projets structurants ont été soumis au tribunal, tels que la déclaration d'utilité publique de la voie urbaine de Chaumont en 1975-1976²⁹, la rocade sud-ouest de Charleville³⁰ en 1978 et en 1979, l'autoroute Calais-Dijon³¹ et la déclaration d'utilité publique du barrage réservoir

27. Par une lettre du 22 septembre 1966 adressée au ministre de l'Intérieur, le président Houille rappelle que s'il a enjoint aux intéressés d'être à leur poste au moins quatre jours par semaine, il a de grosses difficultés à faire respecter cette mesure. Le président Houille précise que ce qui est « grave et préjudiciable au bon fonctionnement de la juridiction, c'est qu'aucun des trois conseillers, en fonction à Châlons, ne réside dans cette ville, l'un habitant à Paris, le deuxième à Bourg-la-Reine, le troisième à Orléans ». (Archives du tribunal).

28. Décret n° 67-891 du 10 octobre 1967 portant création d'un tribunal administratif à Amiens et modifiant le ressort de certains tribunaux administratifs, *JO* du 13 octobre.

29. Jugements du 29 octobre 1975 et 24 février 1976, nos 2581 et 2591 (cote 1536 W 22).

30. Jugement du 21 mars 1978, n° 3650 (cote 1536 W 24).

31. Ordonnances de désignation d'expert n° 4540 du 14 mars 1979 pour la section Troyes-Dijon, n° 5690 du 8 décembre 1980 et n° 5453 du 17 juillet 1980 pour la section Toul-Langres.

Aube³². En 1977, le tribunal connaît du contentieux portant sur l'extension du Palais de Justice de Chaumont³³. À Châlons, il rejettera le recours dirigé contre la démolition du théâtre (jugement du 22 mai 1973³⁴) et se prononcera sur le contentieux de la ZAC de la Croix Dampierre (jugement du 19 juin 1973³⁵).

Novembre 1979 est une date importante pour la juridiction qui quitte le palais de justice pour s'installer, profitant du départ de la gendarmerie, dans ses locaux actuels, précédemment affectés au logement des officiers supérieurs de la gendarmerie, rénovés et adaptés sur des crédits du département de la Marne. La salle d'audience est mise à disposition du tribunal de commerce.

La décennie 1980 marque un tournant dans l'activité du tribunal. Alors que 600 requêtes étaient enregistrées en 1980-1981, ce chiffre passe à plus de 900 en 1983. L'effectif se compose de cinq magistrats et cinq agents de greffe. Alors que le tribunal n'avait connu que trois présidents entre 1945 et 1981, quatre présidents y seront affectés entre 1981 et 1991. La loi du 12 juillet 1983, dite loi Bouchardeau³⁶, donne compétence au président du TA pour désigner les commissaires-enquêteurs.

Des contentieux nouveaux apparaissent : les plans d'occupation des sols³⁷ et les centres commerciaux³⁸. L'implantation des centrales nucléaires est contestée, celle de Chooz au début des années 1980³⁹ et celle de Nogent-sur-Seine (1981 et 1988-1989)⁴⁰.

32. Jugement du 3 avril 1979, n° 3948 (cote 1536 W 26).

33. Jugement du 25 janvier 1977, n° 3023 (cote 1536 W 23 1976-1977).

34. N°s 1108 et 1109 (cote 1536 W 19).

35. N° 1324 (cote 1536 W 19).

36. Loi n° 83-630 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, *JO* du 13 juillet, p. 2156.

37. Jugement du 24 juin 1980, n° 4498, *Commune de Larzicourt* (Marne) ; jugement du 27 mars 1984, n° 5708, commune de Saint-Memmie (Marne).

38. Jugement du 11 mars 1980, n° 5075, *Ville de Reims c/ SCI du Rouet* ; jugement du 1^{er} mars 1983, n° 7170, *SCI Bois Fortant c/ Union commerciale et artisanale de Signy-L'Abbaye* (Ardennes).

39. Jugements n°s 4446 et 4447 du 1^{er} juillet 1980, n° 6863 du 5 octobre 1982 (cote 1536 W 30), 7 décembre 1982, n° 6964 (refus de permis de construire pour des bâtiments de casernement) et n° 6612 du 6 décembre 1983 (permis de construire une centrale nucléaire de deux tranches).

40. Jugement n°s 5892 et 5990 du 23 juin 1981 (permis de construire) (cote 1536 W 29) et jugement n° 87-783 du 21 février 1989 (rejet d'effluents radioactifs, gazeux et

En 1984, le tribunal aura à connaître de la liaison entre Chaumont et l'autoroute A26⁴¹, puis en 1989 d'un contentieux portant sur le barrage réservoir Marne⁴². En septembre 1985, le président du tribunal ordonne une expertise, à la suite de l'incendie de la toiture de l'amphithéâtre 200 de la faculté de droit de Reims⁴³. En 1981⁴⁴ et en 1986⁴⁵, il se prononce sur un contentieux, aussi confidentiel qu'anecdotique, d'injonction de sortir du territoire de ressortissants étrangers.

Évènement majeur dans la vie de la juridiction, le tribunal reçoit, le 7 décembre 1987, la visite de Marceau Long. Le vice-président du Conseil d'État est venu présenter la réforme portant création des cours administratives d'appel. Il est accompagné de Michel Combarrous, président de la section du contentieux et de Paul Coudurier, président de la mission d'inspection des juridictions administratives. Il y reviendra le 10 juin 1992. En janvier 1989 a lieu une audience solennelle au cours de laquelle sont installées les conseillères Colombani et Gutierrez⁴⁶.

On ne peut évoquer cette décennie 1980 sans mentionner deux lois fondatrices pour les tribunaux administratifs : la loi du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et créant le conseil supérieur des tribunaux administratifs et la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, qui transfère la gestion des tribunaux administratifs du ministère de l'intérieur vers le Conseil d'État, ce dont le chef de juridiction se félicite, qualifiant son effet de « dynamisant⁴⁷ ».

liquides).

41. Jugement 11 septembre 1984, n° 6566 (cote 1536 W 32).

42. Ordonnance d'expertise du 14 mars 1989, n° 89158.

43. Ordonnance n° 9647 du 24 septembre 1985 désignant un expert « aux fins de constater les dommages subis par un bâtiment de l'UFR de droit sis sur le campus universitaire de la Croix Rouge à Reims à la suite de l'incendie qui s'est déclaré le 15 mars 1985 sur la toiture de l'amphithéâtre 200 et qui s'est propagé à l'amphi 600 ».

44. Jugement du 19 mai 1981 n° 5550 (arrêté du ministre de l'Intérieur enjoignant de quitter le territoire français).

45. Jugement du 16 décembre 1986, n° 9743.

46. *L'Union*, 16 janvier 1989.

47. Rapport d'activité pour l'année 1990 du président Poupet du 29 janvier 1991 (Archives du tribunal).

La toute fin des années 1980 et la décennie 1990 vont complètement transformer la juridiction administrative chalonnaise avec l'explosion du contentieux administratif et les bouleversements que cela implique pour répondre à ces nouveaux défis. En 1990, la situation du tribunal est préoccupante. 1423 affaires ont été enregistrées, dont 355 en fiscal. 3000 affaires sont en instance de jugement, dont un tiers en fiscal. Le tribunal ne compte alors que six magistrats et huit agents de greffe.

C'est dans ce contexte que le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne doit aussi s'organiser pour traiter en quarante-huit heures le nouveau contentieux suspensif des arrêtés de reconduite à la frontière des étrangers instauré par les lois du 2 août 1989 et 10 janvier 1990. Des permanences de week-end sont alors mises en place pour respecter le délai imparti par le législateur. Le président Poupet constate que « le juge unique nous place en dehors de nos chemins habituels » et que « la charge de travail pour la juridiction est évidente et les 40 % d'audiences supplémentaires en donnent la mesure⁴⁸ ».

L'informatique va faire ses débuts au tribunal avec la mise en exploitation du logiciel greffe *Gustave*, puis *Skipper* en 1997. Le tribunal acquiert en 1990 un photocopieur et un répondeur-enregistreur. Apparaissent le télécopieur et le minitel. Un classeur rotatif pouvant contenir 5 000 dossiers est installé⁴⁹. Viendra ensuite la base de données de jurisprudence « Ariane », officiellement créée en avril 2005⁵⁰.

La loi n° 90-511 du 25 juin 1990 permet de juger certains dossiers par ordonnances, dites de l'article L. 9, disposition qualifiée par le chef de juridiction d'« heureuse dès lors qu'elle permettra de désengorger les armoires et d'améliorer la transparence des statistiques⁵¹ ».

C'est donc un tribunal en pleine effervescence qui va être le théâtre d'un évènement inhabituel : probablement pour la première fois, une

48. *Ibid.*

49. *Ibid.*

50. Louis Dutheillet de Lamothe et Pierre-Yves Martinie, « La diffusion de la jurisprudence administrative », *JCP G*, supplément au n° 9, 27 février 2017. Actes du colloque à la Cour de cassation du 14 octobre 2016.

51. Rapport d'activité pour l'année 1990 du président Poupet du 29 janvier 1991 (Archives du tribunal).

audience est filmée le 11 décembre 1990⁵² dans le cadre d'une série télévisée de Daniel Karlin, Tony Lainé et Philippe Boucher, consacrée aux juridictions de premier degré siégeant à Châlons⁵³. *Le Monde* du 12 mars 1993 s'en fait l'écho :

ils bouclaient leur tour de France de la justice en France sur France 2 par une ultime étape à Châlons-sur-Marne. Trois ans d'enquête, trois ans de tournage, une diffusion étalée sur deux ans et au total, ce portrait d'une inoubliable richesse de la justice, dans ses ors et ses ombres, de la justice tant bien que mal, de la justice malgré tout. Au tribunal administratif, on débat d'une grave affaire d'angélus. L'angélus de Nancy (Haute-Marne) carillonne 10 minutes durant à 7 h 15. Les riverains ont pétitionné en vain pour décaler d'une heure le supplice quotidien : les voici au tribunal. Ce n'est pas que M. le curé tienne à son horaire, mais M. le maire s'accroche : l'angélus a toujours sonné à 7 h 15, il continuera. Si le tribunal lui donne tort, M. le maire ira au Conseil d'État. Pourquoi se priver ?

Quand il ne s'occupe pas de l'angélus de Nancy⁵⁴, le tribunal rejette la requête de la commune de Vienne-le-Château, dirigée contre une décision du ministre de la Justice renonçant à réaliser le centre de détention de l'Argonne⁵⁵, statue sur la résiliation de la concession de tramway de Reims⁵⁶, sur la délibération, qu'il annule, du conseil municipal de Reims autorisant le lancement d'un appel d'offres relatif à la mise en place des structures nécessaires à la célébration de la messe du pape Jean-Paul II du 22 septembre 1996⁵⁷ ou désigne un expert chargé de se prononcer sur les dommages affectant le bâtiment de la Cour d'appel de

52. *Ibid.* : le président Poupet précise dans son rapport que cet événement a nécessité une trentaine de réunions préparatoires et que dix affaires étaient enrôlées et portaient sur la police municipale, la fonction publique, l'urbanisme, le service national et la fiscalité.

53. *L'Union*, 26 décembre 1990 et 15 janvier 1991.

54. Jugement du 18 décembre 1990, n° 90751 (cote 1536 W 46).

55. Jugement du 23 avril 1991, n° 881862.

56. Jugement du 13 décembre 1994, n° 921925.

57. Jugement du 18 juin 1996, n° 96-442.

Reims après une précédente expertise en 1989⁵⁸ ou ceux affectant le bâtiment de la chambre régionale des comptes⁵⁹. Parfaitement intégré dans son environnement, il traite de nombreux litiges relatifs au vignoble, de contentieux liés à l'implantation de porcheries⁶⁰ et aux pollutions de rivières, dénoncées par des fédérations de pêcheurs très actives et des conséquences d'explosions de transformateurs au pyralène⁶¹. Il annule un arrêté du maire de Troyes interdisant la publicité pour les messageries roses⁶² : le TA considère que le maire de Troyes n'établit pas que la publicité par voie d'affichage relative aux messagerie télématiques érotiques serait susceptible de provoquer dans cette ville des troubles matériels sérieux, préjudiciables à l'ordre public et écarte les circonstances particulières tirées du mécontentement de certains habitants.

Il est saisi de protestations concernant les élections municipales de Charleville-Mézières (jugement du 24 octobre 1995, dans lequel il se prononce sur la validité d'un bulletin taché de rouge à lèvres⁶³), sur celles de Reims, à l'issue desquelles Jean Falala fut élu⁶⁴, sur celles de Vitry-le-François⁶⁵, de Châlons-sur-Marne⁶⁶ et sur les élections cantonales de Saint-Dizier⁶⁷.

Nombre de grands dossiers de la région sont soumis au tribunal, qu'il s'agisse du permis de construire des locaux universitaires à Troyes⁶⁸, de celui de la Comète à Châlons en 1994⁶⁹, du fonds de péréquation de la

58. Ordonnance du 27 décembre 1989, n° 891476, puis jugement du 21 novembre 1995 et ordonnance du 4 décembre 1997, n° 97-1431.

59. Ordonnance d'expertise du 19 janvier 1998 et jugement du 7 novembre 2000, n° 97476.

60. Jugement du 15 juin 1999, n° 98-1626.

61. Jugement du 3 décembre 1985, n° 97-53 (cote 1536 W 34).

62. Jugement n° 92212 du 10 octobre 1995, *Syndicat des professionnels de la télématique conviviale*.

63. Jugement du 24 octobre 1995, n°s 95-1225, 95-1324 et 95-1369.

64. Jugement du 21 novembre 1995, n° 95-1175.

65. Jugement du 21 novembre 1995, n° 95-1111.

66. Jugement du 21 novembre 1995, n° 95-1120.

67. Jugement du 29 septembre 1998, n° 98-403.

68. Jugement de sursis à exécution du permis de construire du préfet de l'Aube du 7 juillet 1992, n° 92-623 sur une requête de l'association des amis du vieux Troyes.

69. Ordonnance du 28 juin 1994, n° 94501 sur le sursis à exécution et jugement du 25 octobre 1994 sur le fond, n°s 94-1344 et 94-1362 (cote 1536 w 63 et 64) relatifs au

taxe professionnelle de la centrale nucléaire de Nogent-sur-Seine⁷⁰ ou du contournement de Rocroi dans les Ardennes⁷¹.

Le nombre de requêtes continue d'augmenter. 1651 sont enregistrées en 1991. Le tribunal a vu ses effectifs de magistrats renforcés en janvier 1991 : ils sont désormais sept, mais leur ancienneté moyenne n'est que de neuf mois.

Le 1^{er} octobre 1991 est une date importante pour le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne, puisque trente-huit ans après sa création, est créée une deuxième chambre et un vice-président, Michel Sellier, y est affecté pour la présider.

La décennie 1990 est marquée par la présidence d'Yves Philippoteaux, d'une durée de six ans, jusqu'à l'an 2000. C'est sous sa présidence que sera mise en œuvre au tribunal la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions, à la procédure civile, pénale et administrative, moment fondateur dans l'histoire de la juridiction administrative, puisqu'elle a en quelque sorte, comme le soulignait le vice-président Jean-Marc Sauvé, « libéré » les pouvoirs d'injonction du juge administratif⁷².

Le 29 janvier 1996, le président Philippoteaux accueille au tribunal le vice-président Denoix de Saint-Marc, qui évoque un « tribunal administratif heureux⁷³ ». Il visitera à nouveau le tribunal le 21 octobre 2002.

Les années 2000 s'ouvrent avec la loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, qui, au TA de Châlons-en-Champagne, comme dans les autres tribunaux administratifs, modifiera en profondeur l'office du juge. C'est avec ce nouvel outil que le tribunal administratif va affronter, en temps réel, les grandes questions contemporaines. Ainsi, il est saisi, en référé liberté, en vain, de la demande

permis de construire. Jugement du 1^{er} octobre 1996, n^{os} 95-420, 95-421 et 95-1257 relatif au permis de construire du centre culturel Pierre Dac.

70. Jugements du 25 mai 1993, n^{os} 91-1319 et 91-1376, du 2 juillet 1996, n^{os} 93-702 et 93-726 et du 18 juin 1996, n^{os} 92-1841 et 92-1848.

71. Jugement du 30 avril 1996, n^o 92-1782.

72. Intervention du vice-président Jean-Marc Sauvé du 5 septembre 2014 dans le cadre de la Conférence nationale des présidents de juridiction administrative qui s'est tenue à Montpellier (site internet du Conseil d'État).

73. *L'Est-Éclair*, 30 janvier 1996.

d'un gardien d'immeuble de l'office HLM de Saint-Dizier qui s'est vu refuser par son employeur l'autorisation de s'absenter le vendredi de 14 à 15 heures pour se rendre prier à la mosquée⁷⁴. Le Conseil d'État confirme cette ordonnance en considérant que ne porte pas d'atteinte manifestement illégale à la liberté de pratiquer la confession de son choix, le refus opposé à un agent d'un service public de s'absenter pour lui permettre de fréquenter un lieu de culte à des horaires auxquels sa présence est nécessaire pour le fonctionnement normal du service public⁷⁵.

Dans plusieurs ordonnances des 29 avril 2005⁷⁶ et 4 mai 2005⁷⁷, le juge des référés, saisi par des associations de protection de l'environnement, va notamment enjoindre au préfet de la Marne de prendre toutes mesures utiles à l'effet d'interdire immédiatement la manifestation *rave-party* dénommée « Teknival » sur le site de l'ancien aérodrome militaire de Marigny-sur-Marne et suspendre l'exécution de la décision tacite d'acceptation délivrée par le préfet de la Marne pour l'organisation du Teknival.

C'est parfois l'histoire qui s'invite au prétoire. Ainsi, par une ordonnance du 21 mars 2001⁷⁸, le juge du référé liberté a enjoint sous astreinte au préfet des Ardennes de faire procéder au démarrage des opérations d'enlèvement d'un dépôt d'environ 160 tonnes de munitions datant de la première guerre mondiale dans la commune ardennaise de Chatelet-sur-Retourne (cette ordonnance a toutefois été annulée par le juge des référés du Conseil d'État le 6 avril 2001, n° 232124). C'est en 2017, puis en 2018 que le tribunal rejettera, en référé, puis au fond, les requêtes de la commune de Ville-sous-la-Ferté dirigées contre les permis de démolir les bâtiments B et D et les ateliers de maintenance de la maison centrale de Clairvaux⁷⁹.

En 2000⁸⁰, le président Moreau évoque le déficit chronique de l'effectif, lié à l'instabilité des magistrats, qui constitue depuis plusieurs

74. Ordonnance du 28 janvier 2004 n° 04-99.

75. CE, juge des référés, 16 février 2004, n° 263314 aux tables du Rec. Lebon.

76. N° 0500828, référé liberté.

77. N° 0500835 référé suspension.

78. N° 0100596.

79. Ordonnance n° 1700716 du 2 mai 2017 et jugement n° 1700715 du 18 octobre 2018.

80. Rapport d'activité pour l'année 2000 (Archives du tribunal).

années un handicap difficilement surmontable pour atteindre les objectifs quantitatifs.

L'accroissement constant du contentieux administratif va nécessiter la création d'une troisième chambre qui sera mise en place en mai 2004. En effet, le seuil des 2000 requêtes enregistrées par an est franchi une première fois en 1995 (2284), puis en 2000, 2003 et 2004. C'est en 2019 que l'on dépassera les 3000 requêtes enregistrées. Cette création nécessitera d'étendre le tribunal, en avril 2005, dans les locaux qui furent un temps occupés par la direction régionale des impôts et la chambre régionale des comptes.

L'année 2006 est une étape importante pour la juridiction puisque, pour la première fois, c'est une femme, M^{me} Odile Piérart, qui va présider à ses destinées. Cette présidence féminine se poursuivra en 2008 avec M^{me} Mireille Heers et de 2011 à 2014 avec M^{me} Françoise Magnier. C'est cette dernière qui mettra en œuvre, en 2013, dans un TA de Châlons-en-Champagne précurseur, l'application « Télérecours », permettant la communication dématérialisée, par voie électronique, des requêtes, mémoires et actes de procédure entre les juridictions administratives et les parties.

La décennie 2010 est marquée par une affaire, exceptionnelle, dramatique et d'une redoutable complexité juridique : l'affaire Vincent Lambert. Pour la première fois en France, un tribunal, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, se prononçait sur une décision médicale ayant pour conséquence d'entraîner la mort d'une personne par l'arrêt de son alimentation et de son hydratation artificielles. Entre le mois de mai 2013 et le mois de juillet 2019, le tribunal a été saisi au

moins à douze reprises, le plus souvent en référé⁸¹. Quant au Conseil d'État, il s'est prononcé cinq fois, dont deux en Assemblée⁸².

Au-delà de cette affaire emblématique qui a durablement marqué l'histoire du tribunal, cette période fut aussi celle où la juridiction a rendu le plus de jugements : 27 000 en dix ans !

La vie du tribunal fut aussi rythmée par les missions d'inspection (on en dénombre 23)⁸³ et les visites des vice-présidents du Conseil d'État, devenues régulières, celles du président Sauvé le 11 décembre 2007, en 2012 et le 19 octobre 2015 et celle du président Lasserre en octobre 2020, effectuée à l'occasion de l'inauguration des nouveaux locaux de l'accueil du tribunal.

Au titre de la décennie 2020, on retiendra les extraordinaires capacités d'adaptation des membres du tribunal pendant la période covid, en mai 2022, la publication de la première lettre de jurisprudence du tribunal, diffusée sur son site internet, et en septembre 2022, la création d'un troisième poste de vice-président, comme dans les six tribunaux administratifs de trois chambres et s'agissant de l'activité juridictionnelle,

-
81. Ordonnance du juge des référés n° 1300740 du 11 mai 2013 ; ordonnance du juge des référés n° 1301159 du 11 juillet 2013 ; ordonnance du juge des référés n° 1302237 du 20 décembre 2013 ; jugement n° 1400029 du 16 janvier 2014 en formation plénière (neuf juges) ; jugement n°s 1501768 et 1501769 du 9 octobre 2015 en formation élargie (cinq juges) ; ordonnance du juge des référés n° 1702217 du 22 novembre 2017 ; ordonnance du juge des référés n° 1702218 du 15 décembre 2017 ; ordonnance de trois juges des référés n° 1800820 du 20 avril 2018 ; ordonnance du juge des référés n° 1702216 du 7 mai 2018 ; ordonnance de trois juges des référés n° 1800820 du 2 juillet 2018 ; ordonnances de trois juges des référés n° 1800820 du 31 janvier 2019 ; ordonnance du juge des référés n° 1901566 du 3 juillet 2019.
 82. CE ass. n°s 375081, 375090 et 375091 du 14 février 2014 (expertise), Rec. Lebon ; CE ass. n°s 375081, 375090 et 375091 du 24 juin 2014, Rec. Lebon ; CE n° 402472 et 403377 du 19 juillet 2017, Rec. Lebon ; CE n° 427184 du 25 juin 2019, aux tables du Rec. Lebon ; ordonnance du juge des référés (formation collégiale) n° 428 117 du 24 avril 2019, aux tables du Rec. Lebon.
 83. La première mission d'inspection postérieure au décret du 30 septembre 1953 eut lieu les 14 et 15 mai 1954. Les suivantes se déroulèrent les 8 et 9 novembre 1961, le 10 mars 1965, les 8 et 9 février 1967, le 24 avril 1969, le 6 mars 1972, les 3 et 4 février 1976, les 4 et 5 décembre 1979, le 9 février 1982, le 26 juin 1986, les 4 et 5 février 1992, les 16 et 17 janvier 1997, les 25 et 26 janvier 2001, les 17 et 18 mars 2005, les 25 et 26 mai 2009, les 31 janvier et 1^{er} février 2013, les 30 et 31 mars 2017 et les 14 et 15 novembre 2022. S'intercalèrent aussi des missions de l'inspection générale de l'administration de fin janvier 1968, du 12 et 13 octobre 1971, 15 et 17 octobre 1974, 16 et 17 janvier 1979 et 8 et 9 novembre 1983.

l'importance du contentieux des étrangers, qui représente désormais 42 % des requêtes enregistrées.

*

En guise de conclusion, quelques chiffres peuvent servir de traceurs de soixante-dix années d'activité du tribunal administratif de Châlons-sur-Marne puis Châlons-en-Champagne : environ 100 000 jugements rendus, vingt chefs de juridiction entre 1953 et 2023, assistés par treize secrétaires-greffiers, devenus greffiers en chef, 141 magistrats souvent en première affectation, (ce qui justifie que l'on ait pu évoquer un tribunal-école), dont 85 depuis 2000. Entre 1958 et 1996, 52 jugements du TA furent publiés au Recueil Lebon. Enfin, signe de la complexité des affaires soumises au tribunal et de sa participation à la formation et à la maturation de la jurisprudence administrative⁸⁴, plus de 300 arrêts du Conseil d'État, rendus entre 1953 et 2020 sur des jugements émanant du tribunal (soit une moyenne d'un par trimestre), ont fait l'objet de publication au Recueil Lebon.

Ce bref exposé illustre l'ancrage historique dans la cité du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, au cœur depuis soixante-dix ans des réalités économiques, politiques, sociales, administratives et sociétales des quatre départements de son ressort et du million trois cent mille habitants qui y vivent.

84. Pour reprendre les termes utilisés par le vice-président du Conseil d'État Jean-Marc Sauvé dans son discours prononcé à l'occasion du 50^e anniversaire du tribunal administratif d'Amiens (*cf.* site internet du TA d'Amiens).

Les contentieux ayant eu des suites au Conseil d'État

Étude de quelques jugements du tribunal administratif de Châlons ayant fait l'objet d'un arrêt ou d'un avis du Conseil d'État publié au Recueil Lebon

Seydou Traoré

Professeur de droit public

Université de Reims Champagne-Ardenne, CRDT

Entre 1954 et 2020, près de trois cents jugements du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne ont connu des suites au niveau du Conseil d'État. Par grandes masses thématiques significatives et à grands traits, il a été possible d'identifier : la responsabilité administrative, les cotisations, impôts et taxes, les questions de compétence et de procédure, l'agriculture, les travaux publics, les marchés et contrats administratifs, les collectivités locales territoriales, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, la santé publique.

De cette imposante masse de litiges et de jugements, il a pu être possible d'extraire quelques thèmes dont les problématiques juridiques et contentieuses auxquels ils renvoient permettent de rendre compte, de manière significative, des suites elles-mêmes significatives, que l'activité juridictionnelle du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a pu connaître au niveau du Conseil d'État.

L'activité juridictionnelle et jurisprudentielle, dont sont issus les jugements et les arrêts sélectionnés, nous ayant semblé accorder une place significative à la notion de protection juridique, nous nous proposons de travailler, à partir de cette entrée, à la mise en valeur de la contribution du tribunal au rayonnement de la jurisprudence administrative, dans son ensemble.

Nous avons retenu ceux des jugements et des arrêts, rendus à leur suite par le Conseil d'État, qui donnent à voir une articulation des jurisprudences de mise en œuvre et des jurisprudences de principe, selon les espèces et le contexte, au service des fonctions de protection du juge administratif (I) et de la protection juridique des principes du service public par le juge administratif (II).

I.- Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, le Conseil d'État et la fonction de protection du juge administratif

Plusieurs jugements rendus par le tribunal administratif de Châlons, dont les solutions ont été confirmées par le Conseil d'État, ont en commun de donner à voir une issue contentieuse qui peut être lue comme se rapportant à une forme de protection juridique qui se réalise par le truchement de certaines jurisprudences de mise en œuvre.

Nous avons pu identifier une protection juridique procurée par les juges à des propriétés publiques, à la vie d'un patient et aux compétences communales dans le domaine particulier de l'urbanisme.

Le tribunal administratif de Châlons et le contentieux de la vente au rabais d'une propriété publique

Le conseil municipal de la commune de Châlons-sur-Marne avait, par délibération du 17 mai 1990, autorisé la cession de plusieurs lots de copropriété appartenant à la commune, pour le franc symbolique, au bénéfice d'une société civile immobilière locale (SCI).

Au titre des motifs avancés pour justifier cette cession au rabais, la commune s'étant prévalué, tout à la fois, du poids excessif des charges de copropriété sur le budget communal, d'une mise en vente restée infructueuse des mêmes biens pendant une quinzaine d'années et de la vocation de l'opération d'aménagement et de construction présentée par la SCI à redonner vie aux commerces du « Centre de l'Hôtel de Ville ».

Adoptant une lecture divergente, le préfet de la Marne décida de saisir le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne d'un déféré dirigé contre la délibération. La formation de jugement, considérant que les arguments avancés par la commune ne pouvaient justifier le prix symbolique consenti, dès lors que le service des domaines avait évalué la valeur des lots de copropriété en cause à 1,4 millions de francs, prononça l'annulation de la délibération par un jugement du 22 septembre 1992¹.

Par un arrêt du 27 février 1995, *Commune de Châlons-sur-Marne*, n°143050, le Conseil d'État, reprenant à son compte le raisonnement et la solution du tribunal, a rejeté le recours en appel formé contre le jugement. Les deux juridictions y ont vu « une aide publique illégale ».

L'arrêt du Conseil d'État du 27 février 1995 peut être lu comme préfigurant celui que rendra la Section du contentieux le 3 novembre 1997, *Commune de Fougerolles*², par lequel le Conseil d'État définit, pour la première fois, nous semble-t-il, les conditions de légalité d'une vente au rabais d'un bien immobilier public.

Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne et le procès administratif du pouvoir médical en milieu hospitalier

Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a été saisi, en 2014, d'une contestation de la légalité de la décision en date du 11 janvier

-
1. Il n'est pas sans objet de souligner que plusieurs tribunaux administratifs (Besançon, Versailles, entre autres) avaient rendu, au cours de ces mêmes années 1990, des jugements se rapportant à des litiges nés de ventes au rabais (franc symbolique) consenties par des communes.
 2. CE, 3 novembre 1997, n°169473, *Commune de Fougerolles*, Rec. Lebon p. 391.

2014 par laquelle le chef du service Autonomie et santé du Centre hospitalier universitaire de Reims (CHU) a ordonné l'arrêt de l'alimentation artificielle et la réduction de l'hydratation d'un patient atteint d'un traumatisme crânien, consécutivement à un accident de la circulation survenu en 2008.

La décision médicale, objet du litige, a été adoptée selon la procédure collégiale préalable prescrite par le code de la santé publique tendant à apprécier si la poursuite de l'alimentation et de l'hydratation artificielles pouvait constituer le résultat d'une obstination déraisonnable. Au sens du code de la santé publique.

Le juge des référés du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, saisi au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CJA), par les parents du patient, a suspendu, par un jugement (formation collégiale), en date du 16 janvier 2014, le caractère exécutoire de la « décision médicale » du 11 janvier 2014.

Saisi, en appel, par l'épouse du patient et le CHU de Reims, le Conseil d'État a ordonné, avant dire droit, une « expertise médicale », tout en jugeant que la décision médicale du 11 janvier 2014 mettant fin à l'alimentation artificielle et réduisant l'hydratation ne pouvait être tenue pour illégale.

À l'instar du tribunal, le Conseil d'État a suspendu le caractère exécutoire de la décision contestée. Il est à noter que c'est par un arrêt d'assemblée du 24 juin 2014, n°375081, aux conclusions conformes de Rémi Keller, publié au Recueil Lebon (sept pages et trente-quatre considérants), que le Conseil d'État s'est prononcé³. Le Conseil d'État rendra, sur ce dossier contentieux, un deuxième arrêt en date du 19 juillet 2017.

Cette grande affaire contentieuse, particulièrement délicate, et les grandes décisions du Conseil d'État portant sur l'appréciation juridique de questions éthiques relative à la vie, à la mort et à des décisions médicales ont pour point de départ le jugement du tribunal administratif de

3. La CEDH, par un arrêt du 5 juin 2015, a jugé que la mise en exécution de la solution contenue dans l'arrêt du Conseil d'État du 24 juin 2014 ne constituera pas une violation des dispositions de l'article 2 de la CEDH.

Châlons-en-Champagne du 16 juin 2014⁴. Il était question de la protection d'une vie.

Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, le Conseil d'État et la protection de la libre administration des communes dans l'exercice des compétences dans le domaine de l'urbanisme

Le contentieux de l'exercice des compétences communales en matière d'urbanisme a donné au tribunal administratif de Châlons-sur-Marne l'opportunité de se prononcer sur deux dossiers, dont les suites confirmatives au Conseil d'État ont contribué à protéger la répartition législative des compétences, dans un cas, et le pouvoir d'appréciation des autorités communales, dans un autre.

Il peut être rappelé, au regard du contexte, que la loi du 7 janvier 1983⁵ a donné compétence aux communes pour fixer les règles d'urbanisme directement opposables aux projets de construction et d'aménagement de l'espace, par voie de conséquence du transfert du pouvoir d'élaboration et d'approbation des documents d'urbanisme. Le législateur avait élargi le bénéfice du transfert aux structures de regroupement intercommunal, statutairement compétentes dans ce même domaine, avant l'entrée en vigueur de la loi du 7 janvier 1983. Par une délibération du 19 mars 1984, le Conseil du district de Reims a engagé la procédure de révision des plans d'occupation des sols (POS) de ses cinq communes membres, dans le but de fusionner la totalité des POS dans un seul et même POS valant pour l'ensemble du district. Le préfet de la Marne a saisi le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne d'un déferé tendant à l'annulation de ladite délibération pour incompétence. La formation de jugement en a prononcé l'annulation en se fondant sur l'incompétence du district

4. Un tribunal qui fêtait alors ses soixante années d'existence.

5. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, *JO* du 9 janvier.

et sur l'interprétation extensive et erronée à laquelle celui-ci s'était livré et de ses statuts et des dispositions de la loi du 7 janvier 1983. Saisi en appel par le district, le Conseil d'État a confirmé le jugement du tribunal administratif de Châlons-sur-Marne par un arrêt du 10 mai 1989, *District de Reims c/ Commune de Saint-Brice-Courcelles*, aux conclusions conformes du commissaire du gouvernement Bernard Stirn. Une solution apportant une protection juridique évidente au pouvoir normatif direct, d'origine législative, des autorités communales en matière d'urbanisme.

Dans une autre espèce, relative à la mise en œuvre de la procédure de révision d'un POS, le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne et le Conseil d'État ont retenu, successivement, une lecture également protectrice de la compétence et du pouvoir d'appréciation des autorités communales, dans le domaine de l'urbanisme réglementaire. Des propriétaires avaient saisi la commune de Vouziers d'une demande tendant à l'acquisition de leur terrain, classé « emplacement réservé » par le POS communal. La réponse apportée par la commune se présenta sous la forme d'une délibération du conseil municipal engageant la procédure de révision du POS dans le but de supprimer l'emplacement réservé en question du document d'urbanisme. Contestant cette initiative et cette réponse, les propriétaires ont décidé de saisir le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne d'un recours en annulation formulé contre la délibération portant approbation du POS révisé. Par un jugement du 5 juin 1986, le tribunal a rejeté ledit recours. Saisi en appel, le Conseil d'État, par son arrêt du 4 février 1991, *Madame Étienne*, n° 81043, confirma le jugement en retenant une formulation qui délivre la portée jurisprudentielle du considérant : « Lorsque le propriétaire d'un terrain réservé par un plan d'occupation des sols a saisi la collectivité bénéficiaire d'une demande tendant à son acquisition, cette initiative ne fait pas obstacle à ce qu'il soit procédé, à tout moment et jusqu'à l'intervention de la décision du juge de l'expropriation, à la révision du plan d'occupation des sols en vue de supprimer la réserve frappant le terrain. » La construction et le contenu de ce considérant apportent une garantie juridique au pouvoir d'appréciation des communes dans la gestion de leur document d'urbanisme.

La protection juridique des « propriétés publiques », de « la vie des patients » et des « compétences d'urbanisme des communes », telle qu'elle résulte de certains jugements, sélectionnés, du tribunal administratif de Châlons, ayant eu des suites confirmatives au niveau du Conseil d'État, au cours de la période de référence, trouve un prolongement significatif en matière d'activités de service public.

II.- Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, le Conseil d'État et la protection juridique des principes du service public

Le recteur de l'académie de Reims, par un arrêté du 24 février 1999, a mis fin aux fonctions de M^{elle} Julie Marteaux, surveillante d'externat intérimaire à temps complet en poste dans le collège Jules Ferry de la commune de Bogny-sur-Meuse. La décision rectorale a été fondée sur le constat selon lequel M^{elle} Marteaux, de confession musulmane, portait, pendant son service au sein du collègue, une coiffe, en expression de ses convictions religieuses. L'intéressée a saisi le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne d'un recours en annulation formé contre l'arrêté du 24 février 1999.

S'estimant confronté à une situation contentieuse éligible au champ d'application de l'article 12 de la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, le tribunal saisit, par un jugement du 25 janvier 2000, le Conseil d'État d'une demande d'avis contentieux. Trois questions ont été, alors, soumises à la Haute juridiction administrative.

– Les principes de laïcité de l'État et de neutralité des services publics doivent-ils être appréciés en fonction de la nature des services publics concernés ?

– Dans le cas particulier du service public de l'enseignement, l'obligation de respecter et de faire respecter les deux principes (laïcité et neutralité) doit-elle tenir compte des fonctions exercées par l'agent public ?

– L'autorité administrative chargée de la gestion d'un service public de l'enseignement peut-elle ou doit-elle opérer une distinction entre les

signes d'appartenance religieuse selon leur nature ou le degré de leur caractère ostentatoire ?

Avant de tenter de mesurer l'apport de l'avis contentieux du 3 mai 2000 n° 217017, par lequel le Conseil d'État a délivré ses réponses aux questions soulevées par le tribunal administratif de Châlons, il n'est pas indifférent de s'interroger sur la recevabilité de la demande formulée par le tribunal dans le jugement du 25 janvier 2000, étant donné le contexte.

La demande d'avis du tribunal à l'épreuve de la jurisprudence constante du Conseil d'État en matière de neutralité religieuse des services publics

Depuis l'avis de l'assemblée générale du Conseil d'État du 27 novembre 1989, n° 346893, relatif au port des signes d'appartenance religieuse au sein des établissements publics d'enseignement scolaire, s'est formée une jurisprudence abondante et constante née, pour partie, du contentieux des règlements intérieurs prescrivant une interdiction générale et absolue faite aux élèves de porter les signes en question et de manifester leurs croyances religieuses à l'intérieur des établissements publics d'enseignement⁶.

Au regard de cette jurisprudence disponible pouvait être soulevée la question de la pertinence juridique de la démarche ayant consisté, de la part du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, à saisir le Conseil d'État d'une demande d'avis contentieux.

L'article 12 de la loi du 31 décembre 1987, qui deviendra l'article L. 113-1 du CJA, fixe, en effet, trois conditions de recevabilité, dont la première est relative à l'indispensable « nouveauté » de la question de droit à laquelle le tribunal administratif a pu être confronté.

6. Voir à titre d'illustration : CE, 2 novembre 1992, *Kherouaa*, Rec. Lebon p. 389, *RFDA* 1993, p. 112, conclusions R. Keller ; *AJDA* 1992, p. 790, chronique C. Maugüé et R. Schwartz. CE, 10 mars 1995, *M. et M^{me} Aoukili*, Rec. Lebon, p. 122 ; *AJDA* 1995, p. 332, conclusions Y. Aguila. CE, 27 novembre 1996, *Ligue islamique du Nord*, Rec. Lebon, p. 461, *RFDA* 1997, p. 151.

L'espèce *Julie Marteaux* présentait-elle une nouveauté quelconque au regard de l'exigence de neutralité et de respect du principe de laïcité ? Le litige dont était saisi le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne par M^{elle} Marteaux se distinguait-il des contentieux postérieurs à l'avis du Conseil d'État du 27 novembre 1989, n° 347893 ?

À la différence notable des contentieux à l'origine de la jurisprudence mentionnée, qui impliquaient des élèves, c'est-à-dire des usagers du service public qui ne respectaient pas les règlements intérieurs ayant prescrit l'interdiction de porter, à l'intérieur des établissements, des signes manifestant leurs convictions religieuses, le contentieux né de l'arrêté du Recteur de l'académie de Reims du 24 février 1999 concernait un agent public contractuel ayant violé le principe de laïcité et l'obligation de neutralité.

La condition de la nouveauté, qui pouvait ainsi résider dans la différence qui existe entre un agent du service public de l'enseignement et un usager de celui-ci, trouvait une application tenant en échec la convocation éventuelle de la jurisprudence issue de l'arrêt du Conseil d'État du 10 mai 1912, *Abbé Bouteyre*⁷.

La différence statutaire entre l'abbé Bouteyre et M^{elle} Marteaux constituait un obstacle juridique à toute réfutation de la nouveauté contenue dans la question soulevée, car l'abbé Bouteyre, prêtre de son état, s'était vu interdire la participation aux épreuves du concours de philosophie de l'enseignement secondaire. Sa qualité de prêtre manifestait, avec évidence, l'absence de neutralité religieuse du candidat. M^{elle} Marteaux avait la qualité d'agent public au moment de manifester ses convictions religieuses, dans l'exercice de ses fonctions de surveillante d'externat au sein de l'établissement public d'enseignement dans lequel elle était employée.

Dans le premier cas de figure, celui concernant l'abbé Bouteyre, il existait une présomption d'absence de neutralité religieuse qui se fondait sur un acte extérieur (la qualité de prêtre). Dans le second, l'autorité

7. Rec. Lebon, p. 553, conclusions Helbronner : Sirey 1912, 3, p. 145, note M. Hauriou. RDP 1912, p. 453, note G. Jèze.

administrative a été confrontée au cas d'un agent en poste ayant adopté un comportement manifestant une violation délibérée de l'obligation de neutralité religieuse.

Il peut être rappelé que l'un des apports de la jurisprudence *Abbé Bouteyre* de 1912 a résidé dans la distinction entre les opinions et la manifestation de celles-ci en matière d'accès aux emplois publics et dans le cadre de l'exercice des fonctions correspondantes.

La nouveauté de la question de droit ainsi établie entraînait, automatiquement, la réunion des autres conditions requises⁸ (la difficulté sérieuse et le caractère réitératif de la question dans des contentieux comparables).

La lecture faite par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne selon laquelle le recours dont il était saisi, par M^{lle} Marteaux, présentait de difficultés sérieuses avait, à l'évidence, un caractère pertinent, au regard des exigences de l'article 12 de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987.

**L'avis du Conseil d'État du 3 mai 2000,
Mademoiselle Julie Marteaux, les réponses
aux questions soumises par le tribunal
administratif de Châlons-en-Champagne
et leur réception par le législateur**

C'est par un avis du 3 mai 2000, n° 217017⁹ sobrement rédigé, rendu aux conclusions conformes du commissaire du gouvernement Rémy Schwartz que le Conseil d'État a, certes, apporté ses réponses aux questions qui lui avaient été soumises par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne. La Haute juridiction administrative, sur un point non négligeable, est allé au-delà des questions.

8. Dans un avis contentieux du 6 octobre 1995, n° 169666, *Chevillon*, la Section contentieuse du Conseil d'État a souligné le caractère cumulatif des trois conditions.

9. *RFDA* 2001, p. 146.

1. Des réponses du Conseil d'État juridiquement prévisibles

Pour le Conseil d'État, le principe de laïcité fait obstacle à ce que les agents du service public de l'enseignement disposent du droit de manifester leurs croyances religieuses dans le cadre du service public.

Il n'y a pas lieu d'opérer, à cet égard, une distinction entre les fonctions exercées par les agents de l'enseignement public. Une réponse renvoyant à la condition relative à l'existence d'une « difficulté sérieuse¹⁰ » attachée à la considération selon laquelle M^{lle} Marteaux, qui n'était pas enseignante, exerçait des « fonctions d'éducation » en étant rattachée au conseiller d'éducation de l'établissement.

La troisième réponse du Conseil d'État a consisté à conclure à l'existence d'un manquement à ses obligations fonctionnelles le fait pour un agent public de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses croyances religieuses.

Ces trois réponses, qui couvraient pleinement les questions soulevées par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, ne sont pas sans entretenir une certaine filiation, sur un point particulier, avec la jurisprudence *Abbé Bouteyre* : la distinction entre les opinions religieuses des agents publics et la manifestation de celles-ci, au sein du service public.

2. La consécration d'un pouvoir de sanction de l'autorité administrative en cas de manquement au principe de neutralité

Dans son avis du 3 mai 2000, *Mademoiselle Julie Marteaux*, le Conseil d'État, après avoir répondu aux questions du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, fit le choix de compléter le régime juridique applicable, en anticipant le traitement final des comportements contraires adoptés, le cas échéant, par les agents du service public de

10. L'article 12 de la loi du 31 décembre 1987 en fait la seconde condition pouvant justifier l'engagement de la procédure d'avis contentieux.

l'enseignement. Pour la Haute juridiction administrative : « Les suites à donner à ce manquement, notamment sur le plan disciplinaire, doivent être appréciées par l'administration, sous le contrôle du juge administratif, compte tenu de la nature et du degré de caractère ostentatoire de ce signe, comme des autres circonstances dans lesquelles le manquement est constaté ». C'est la reconnaissance, ainsi, d'un pouvoir d'appréciation et de sanction, en cas de violation du principe de neutralité religieuse par les agents des services publics.

L'avis contentieux du 3 mai 2000 émis, à la demande du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, a permis d'enrichir le régime juridique de la neutralité religieuse des services publics opposable aux agents en poste. Il nous semble pertinent de soutenir l'existence d'une certaine filiation entre le contenu de cet avis du 3 mai 2000 et deux lois postérieures qui se rapportent à la question fondamentale de la neutralité religieuse des usagers et des agents dans les services publics de l'enseignement et autres.

Nous pouvons mentionner la loi du 15 mars 2004 portant interdiction du port de signes d'appartenance religieuse à l'intérieur des établissements publics d'enseignement¹¹, dont les décrets et circulaires d'application ont dressé la liste exhaustive de la totalité des signes concernés et répertoriés. Ce qui correspond à une forme de « guide¹² » à l'usage des autorités administratives gestionnaires des services publics.

Un lien peut être établi, par ailleurs, entre la partie terminale de l'avis du 3 mai 2000 relative aux suites et au pouvoir de sanction et les dispositions de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République¹³ qui chargent, de manière explicite, les autorités administratives et les gestionnaires privés d'activités de services publics d'appliquer et de faire respecter les principes du service public.

11. Loi n° 2004-228 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, *JO* du 17 mars.

12. Dans leur esprit, les questions soumises au Conseil d'État par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne se rapprochaient de la demande d'un tel « guide ».

13. Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, *JO* du 25 août.

Le texte définit les pouvoirs de réglementation, de contrôle et de sanction dédiés au respect effectif des principes du service public avec une mention spéciale pour la neutralité et la laïcité. En application de l'article L. 121-2 du code général de la fonction publique, qui reprend l'article 25 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 : « Dans l'exercice de ses fonctions l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité. Il exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il s'abstient notamment de manifester ses opinions religieuses... ». Cette rédaction ressemble à s'y méprendre à celle de la réponse du Conseil d'État contenue dans l'avis contentieux du 3 mai 2000.

Réception ? Dictée ? Coïncidence ? Le seul fait d'envisager un lien entre cet avis du 3 mai 2000, n° 217017, et l'actuel article L. 121-2 du code général de la fonction publique, issu de la loi du 24 août 2021, permet de souligner le mérite du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne qui aura su saisir le Conseil d'État, de manière opportune, en formulant de très pertinentes questions de droit, afin de susciter une grande jurisprudence, implicitement reprise par le législateur. Vingt ans plus tard.

Du secrétaire-greffier au greffier en chef du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne

Fabrice Amelot

Greffier en chef

Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne

Avant de débiter mon intervention, permettez-moi de saluer les anciens présidents présents avec lesquels j'ai travaillé au sein de la juridiction (M^{me} Magnier, M. Louis, M. Hoffmann et M. Wyss) ainsi que les anciens greffiers en chef, également présents parmi nous (M. Lalbertie, M^{me} André et M^{me} Mary)¹.

Pour bien comprendre les principales évolutions de la fonction de secrétaire-greffier puis de greffier en chef de 1953 à 2023, il est important de rappeler les dispositions applicables à l'époque des conseils de préfecture. Des textes datant de la période 1862-1865 ont trait au secrétaire-greffier, ancêtre du greffier en chef :

– L'article 5 du décret du 30 décembre 1862 prévoyait la nomination d'un secrétaire-greffier par le préfet.

– Une circulaire du ministre de l'Intérieur du 17 janvier 1863 a indiqué que « l'établissement d'un greffe ou secrétariat spécial auprès du conseil de préfecture était indispensable ».

1. La forme orale a été conservée.

– Le rôle du secrétaire-greffier a été précisé par le décret du 12 juillet 1865 : les requêtes et les pièces devaient être déposées au greffe du conseil. Ces pièces étaient inscrites à leur arrivée sur un registre d'ordre qui devait être tenu par le secrétaire-greffier. Lorsque l'affaire était en état, le rapporteur préparait le rapport et le projet de décision, qui étaient remis, avec le dossier, au secrétaire-greffier, qui le transmettait immédiatement au commissaire du gouvernement. La minute de la décision du conseil de préfecture était signée par le président, le rapporteur et le secrétaire-greffier. L'expédition était délivrée aux parties par le secrétaire général de la préfecture. Les décisions du conseil de préfecture devaient être transcrites, par ordre de date, sur un registre dont la tenue et la garde étaient confiées au secrétaire-greffier.

– La circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 juillet 1865 rappelle qu'il a été longtemps d'usage que l'instruction des affaires contentieuses fut dirigée presque en entier par le préfet, sur proposition de ses bureaux.

Sur le plan de l'organisation, les conseils interdépartementaux de préfecture comportaient depuis 1926 un greffe central et des greffes-annexes situés dans chaque préfecture des départements du ressort. Ces greffes-annexes permettaient aux avocats et aux particuliers de faire enregistrer avec la même sécurité juridique qu'au greffe central, les dépôts de recours et mémoires auprès d'un agent de la préfecture habilité et formé par le secrétaire-greffier.

Très appréciées à une époque où il n'y avait ni fax ni internet, les greffes-annexes ont été supprimés en 1989.

À ce stade, deux précisions me paraissent importantes. Sur le plan chronologique : l'institution du secrétaire greffier est concomitante à la publicité de l'audience, à la création du commissaire du gouvernement et à celle du vice-président du conseil de préfecture. Sur le plan sémantique : on peut établir une généalogie du greffier en chef. Il est secrétaire-greffier (pendant 111 ans) du décret du 30 décembre 1862 jusqu'au décret du 13 juillet 1973 portant création du premier code des tribunaux administratifs. L'article 25 de ce décret dispose que « le greffe central comprend un secrétaire-greffier en chef et, s'il y a lieu, un ou plusieurs secrétaires greffiers ». La dénomination de « secrétaire-greffier en chef »

sera utilisée pendant seize années, jusqu'à l'intervention du décret du 7 septembre 1989 portant code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1990. Aux termes de son article R. 31 : « Au siège de chaque tribunal administratif, le greffe comprend un greffier en chef et, s'il y a lieu, un ou plusieurs greffiers ».

Je vous propose d'aborder les deux périodes au cours desquelles la fonction a été appréhendée de façon différente. La première s'étend de 1953 jusqu'au 31 décembre 2000, date à laquelle le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel cesse d'être en vigueur. La seconde période débute le 1^{er} janvier 2001, avec l'entrée en vigueur du code de justice administrative, jusqu'à nos jours.

Du 30 septembre 1953 au 31 décembre 2000 : le métier de greffier en chef appréhendé dans sa seule dimension procédurale

Il ressort du rapport d'activité pour l'année judiciaire 1952-1953, établi par M. Marcel Louvard, président du conseil de préfecture interdépartemental, qu'en 1953, l'effectif du greffe a doublé, en passant de deux à quatre agents. En effet, à la demande du président, le préfet de la Marne a affecté au greffe une dactylographe depuis le 1^{er} janvier 1953 et, au début octobre 1953, un secrétaire administratif est chargé des fonctions de secrétaire-greffier adjoint. En octobre 1953, l'effectif du greffe comprend un secrétaire-greffier, M. Georges Aubry, attaché de 2^e classe, en poste depuis 1950, un secrétaire-greffier adjoint et deux dactylos.

Le président souligne que l'effectif doit permettre de faire face à l'accroissement des tâches liées à la réforme de 1953 et suggère une amélioration de la situation des secrétaires-greffiers. Il considère qu'en raison de l'importance accrue de leurs nouvelles fonctions, une solution satisfaisante consisterait à prévoir un échelonnement indiciaire leur permettant d'atteindre un traitement égal à celui des chefs de division de préfecture. Il estime que la certitude d'avoir une carrière normale contribuerait à

maintenir à leur poste ces fonctionnaires dont la valeur est très appréciée par les présidents des tribunaux administratifs.

Dans la période qui s'étend de 1953 au début des années 1980, deux points saillants sont à mentionner. D'une part, les vingt années d'exercice de la fonction de secrétaire-greffier par M. Georges Aubry (1950-1963 et 1975-1982). C'est lui qui est resté le plus longtemps en fonction. Une originalité : il fut aussi dans les années 1960, secrétaire du conseil général de la Marne alors que le décret du 23 février 1928 prévoyait que les fonctions de secrétaire-greffier étaient exclusives de toute autre fonction administrative. D'autre part, la pénurie d'attachés à la préfecture de la Marne dans les années 1960-1970 a pour conséquence, lors du départ de M. Aubry en 1963, son remplacement *de facto* par M^{me} Rose Arnould, commis principal, secrétaire-greffière adjointe depuis 1955. Ce fut, au tribunal administratif de Châlons, la première femme à occuper ces fonctions de mars 1963 à 1965.

Le témoignage de M. Jean Lalbertie, présent parmi nous, secrétaire-greffier en chef de 1982 à 1984, nous apporte des précisions très intéressantes sur la situation du greffe du tribunal administratif de Châlons-sur-Marne au début des années 1980. Je le remercie pour sa contribution. Lorsqu'il est affecté en septembre 1981 en tant que stagiaire auprès de M. Aubry, alors secrétaire-greffier en chef, M. Lalbertie est surpris par la taille de la juridiction chalonnaise : un président, trois magistrats et une petite équipe de greffe de huit personnes, dont quatre dactylos.

M. Aubry a confirmé que le fonctionnement du tribunal administratif avait peu évolué depuis les anciens conseils de préfecture, trente ans auparavant. Le greffe gérait quelques centaines de dossiers, avec un délai de jugement d'un an environ. L'ambiance au tribunal était particulièrement conviviale, presque familiale, les membres, magistrats et greffiers se retrouvaient tous les jours, échangeant et discutant ensemble, sans pression excessive, la notion de productivité n'apparaissait pas encore...

Au greffe, il n'y avait pas d'ordinateurs, le montage des requêtes et l'ensemble de l'instruction se faisait à la main, une chemise de doubles recelait les justificatifs d'envois systématiquement faits en recommandé, les dactylos tapaient toute la journée les courriers d'instruction et les

jugements avec des copies carbone. M. Aubry avait toutefois introduit les machines à écrire à traitement de texte, une innovation qui permettait d'enregistrer quelques paragraphes, et qui constituait un précieux gain de temps pour la seule dactylo habilitée à manier cet outil novateur...

S'agissant du greffier en chef, l'examen des dispositions du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en vigueur est très éclairant pour comprendre l'évolution de cette fonction. Aucun article de ce code ne définit précisément les attributions du greffier en chef. Les articles utiles font exclusivement référence à son rôle dans le suivi de la procédure administrative contentieuse. Le métier de greffier en chef n'était alors appréhendé que dans sa seule dimension procédurale, les fonctions de gestion étant passées sous silence. Le greffier en chef supervisait l'instruction de chaque dossier, analysait chaque nouvelle requête, préparait les ordonnances de référés-expertise en choisissant les experts dans des fichiers tenus manuellement.

Les tribunaux administratifs étaient à cette époque sous tutelle du ministère de l'Intérieur. Les missions d'intendance étaient très résiduelles puisque le personnel du greffe et le bâtiment étaient entièrement gérés par la préfecture.

Du 1^{er} janvier 2001, date de l'entrée en vigueur du nouveau code de justice administrative, à nos jours : la reconnaissance des attributions contentieuses et administratives du greffier en chef

Des réformes importantes sont intervenues depuis le début des années 2000 qui ont impacté les fonctions du greffier en chef, mais aussi le travail du greffe. L'intervention en 2001 du code de justice administrative a apporté une définition du métier de greffier en chef et a précisé les différentes attributions qui lui sont confiées.

L'article R. 226-1 du code de justice administrative définit ainsi le rôle du greffier en chef : « Sous l'autorité du chef de juridiction, le greffier en chef encadre les services du greffe et veille au bon déroulement de

la procédure juridictionnelle. Il assiste le chef de juridiction dans la gestion des agents du greffe ainsi que dans celle des locaux, des matériels et des crédits de la juridiction ».

Progressivement, la part du temps consacré par les greffiers en chef à leurs missions de gestion a pris largement le pas sur la part réservée au suivi de la procédure, qu'il s'agisse de la gestion budgétaire, de la gestion patrimoniale du bâtiment et des ressources humaines.

Le rapport sur l'avenir des greffes de la mission d'inspection de la juridiction administrative de 2022 a souligné que le rôle du greffier en chef de garant du bon déroulement de l'instruction et du respect des règles en matière de procédure administrative contentieuse était central et qu'il devait le rester, même si cet agent peut être fortement absorbé par des fonctions d'administration générale de la juridiction.

Dans cette perspective, le rapport a proposé un rééquilibrage dans l'exercice des fonctions de greffier en chef afin que les titulaires du poste puissent consacrer le temps nécessaire et indispensable au cœur de métier qui est d'être le dépositaire de la qualité de la procédure et de son authenticité. Il s'agit d'un enjeu important en terme de légitimité du greffier en chef vis-à-vis de la communauté juridictionnelle.

À partir du début des années 2000, la juridiction administrative s'est dotée progressivement d'un environnement de travail dématérialisé, de la saisine par les parties à la notification par le greffe des décisions rendues. Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne s'est impliqué dans le projet Télérecours en étant juridiction pilote à partir de 2013. Outre le service rendu aux justiciables, la dématérialisation a conduit à enrichir le travail du greffe en le délestant d'un certain nombre de tâches matérielles.

Au terme de cette présentation, je précise que douze greffiers en chef ont occupé cette fonction depuis 1953 au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne. Aux côtés du greffier en chef, l'équipe du greffe s'est renforcée et professionnalisée grâce notamment aux formations métiers dispensées au centre de formation de la juridiction administrative. Le greffe compte aujourd'hui un effectif de quinze agents, dont neuf travaillent au sein des trois greffes de chambre et trois aux greffes de l'éloignement, des expertises et des commissaires-enquêteurs.

Du secrétaire-greffier au greffier en chef du TA de Châlons

La quasi-totalité de l'équipe exerce plusieurs fonctions. Cela exige de la part des agents de la polyvalence, de l'investissement et des qualités organisationnelles pour mener à bien leurs missions. Des actions sont menées en direction de l'université de Reims Champagne-Ardenne et de lycéens de la région pour faire connaître les carrières attractives qu'offre aujourd'hui la juridiction administrative et susciter des vocations.

Les présidents du tribunal administratif de Châlons (1953-2023)

Présentations par Alain Poujade¹

Marcel Louvard (1953-1957)

Le président Louvard fut à la fois le dernier président du conseil de préfecture interdépartemental de Châlons-sur-Marne, où il fut nommé en 1945, et le premier président du tribunal administratif (TA) de Châlons-sur-Marne à partir du 1^{er} janvier 1954, date d'entrée en vigueur du décret du 30 septembre 1953.

Il naît en 1887 à Paris. Il est licencié en droit et est mobilisé entre 1914 et 1919 dans l'aéronautique. Après la guerre il est nommé sous-préfet d'Espalion dans l'Aveyron. En 1925, il devient conseiller de préfecture et arrive à Châlons-sur-Marne en 1928.

M^{me} Portes, qui venait de prendre ses fonctions de conseillère au TA de Châlons-sur-Marne en 1958, décrit ainsi le président Louvard : « Le président Louvard, retraité depuis peu, passait nous voir. C'était un homme imposant, qui avait laissé le souvenir d'un grand président de conseil de préfecture et était très estimé. Il nous racontait ses souvenirs d'un autrefois où les conseillers de préfecture étaient surtout les assistants du préfet et n'étaient pas écrasés de travail. Il rappelait volontiers

1. La forme orale a été conservée.

que lorsqu'il avait été nommé conseiller de préfecture à Châlons, il s'était présenté à la préfecture pour s'entendre dire qu'il trouverait les conseillers au café où ils jouaient au bridge et où on leur apportait des documents que le mort se levait pour aller signer puis revenait à la partie² ».

En 1938, M. Louvard est nommé président du conseil de préfecture d'Oran, puis de celui d'Alger en 1941, avant de retrouver celui d'Oran en 1942, qu'il présidera jusqu'en juin 1945, date de sa nomination à Châlons. Saisi pour avis en 1948, dans le cadre de sa nomination au grade de chevalier de la Légion d'honneur, le préfet estimait que « M. Louvard exerce avec discrétion, compétence et dévouement les délicates fonctions de président du conseil interdépartemental de préfecture de Châlons-sur-Marne. Sa haute valeur morale, son sens du bien public et son impartialité lui ont permis de rendre à la tête de ce tribunal les plus éminents services³ ».

Il prit sa retraite à Châlons-sur-Marne où il décéda en 1965.

André Houille (1957-1970)

André Houille naquit à Châlons-sur-Marne en 1906. Il est docteur en droit et licencié ès lettres. Il commence sa carrière en 1928 comme rédacteur de préfecture, puis chef de cabinet des préfets du Territoire-de-Belfort, de Corrèze, des Basses-Alpes et d'Eure-et-Loir, avant d'être nommé sous-préfet de Mirande en 1934. Il est nommé sous-préfet de Lisieux en février 1940, puis au conseil de préfecture de Châlons-sur-Marne en mai 1945. Il y exercera notamment les fonctions de commissaire du gouvernement, avant d'être nommé en 1954 président du tribunal administratif de Nancy, puis de revenir à Châlons-sur-Marne en 1957 pour y présider le tribunal.

2. Lettre du 12 juillet 2022 de M^{me} Marguerite Portes à l'auteur.

3. Base données Léonore (membres de l'ordre de la Légion d'honneur). Rapport du préfet de la Marne en vue d'une proposition d'attribution de la Légion d'honneur du 15 novembre 1948.

Le président Houille était chevalier de la Légion d'honneur à titre militaire.

Il fut aussi un grand sportif, passionné de football et d'athlétisme. Il présida de nombreuses années le club olympique chalonnais.

Lorsqu'il est nommé en 1970 président du tribunal administratif de Caen, *L'Union* évoque sa vaste culture, son humour et la simplicité de son accueil. M^{me} Portes le présente comme un président courtois et bienveillant, qui avait plus une vocation d'administrateur que de juge.

Georges David (1971-1981)

Avant de céder la parole au président Giltard, qui a travaillé avec lui et en parlera beaucoup mieux que moi, quelques mots sur le président David :

C'est un vrai chalonnais qui présida le tribunal de 1971 à 1981, puisqu'il est né dans cette ville en 1916. Docteur en droit (thèse sur la relativité de la faute du service public), il fut attaché au parquet du tribunal civil de Châlons-sur-Marne, puis avocat au barreau de sa ville natale. Il passa le concours de conseiller et fut nommé en juillet 1945, en même temps que Christian Gabolde, au conseil de préfecture de Caen, ville détruite par la guerre. Il fut affecté au TA de Besançon en 1954. Chevalier de la Légion d'honneur, croix de guerre 1939-1945, il fut professeur à la faculté de droit de Besançon.

Lorsqu'il fut nommé président, *L'Union* le présenta comme ayant « pris sa place par la qualité de ses rapports et de ses conclusions au nombre des grandes figures de la juridiction administrative de premier degré⁴ ». Il termina sa carrière comme président de section au tribunal administratif de Paris.

4. *L'Union* du 3 janvier 1971.

**Intervention de M. le conseiller d'État
Daniel Giltard (ancien président de la Cour
administrative d'appel de Nancy) :**

« Nous sommes à la fin de l'année 1975. Le stage des nouveaux conseillers de TA au Conseil d'État s'achève. Nous faisons partie, Pierre Fanachi et moi, de cette cuvée ! On m'avait proposé deux affectations, Nice et Châlons-sur-Marne. Comme chacun d'entre vous l'aurait fait, j'ai bien entendu choisi...Châlons. Peu avant les fêtes de fin d'année, je viens me présenter au président, pensant qu'il s'agissait là d'une simple visite de courtoisie et que les choses sérieuses commenceraient après ma nomination officielle le 1^{er} janvier.

Mais c'était compter sans le président David. Après un accueil d'autant plus chaleureux que je lui avais dit que j'allais habiter Châlons, alors que jusque-là tous mes collègues habitaient en région parisienne, je m'apprêtais à prendre congé. C'est alors qu'il me dit : j'avais préparé pour votre collègue Guilbot, muté à Paris, ses dossiers pour l'audience du 6 janvier. Il n'a pas eu le temps de les traiter, mais bien sûr vous pourrez vous en charger.

Me voilà reparti, moi débutant, avec les dossiers d'un conseiller hors-classe. Fin des congés de fin d'année. La première audience fut difficile et, comme il y avait une audience chaque semaine, j'ai été en retard pendant tout le premier semestre. J'ai ramé, mais j'avais un phare qui brillait au loin, les vacances, les fameuses vacances judiciaires !

Oui, mais le président David ne prenait pas de vacances. Certes pendant l'été il ralentissait le rythme, mais passait chaque jour au tribunal, costume gris, cravate et canotier. Trois petites semaines de vacances à peine écoulées, appel du président : cher ami, vous avez reçu du courrier au tribunal, mais ce n'est pas la peine que je vous le réexpédie, vous allez passer prochainement. Message reçu. Fin des vacances.

J'ai ainsi vite compris que le président David, c'était cette exigence dans le travail, cette rigueur de gestion. J'ai beaucoup appris, j'ai beaucoup copié.

Le tribunal de Châlons, c'était son tribunal, dans sa ville. La ville où il était né, la ville de sa famille. D'une grande simplicité dans la vie

quotidienne, il était conscient de ce qu'il était, de ce qu'il représentait dans la société par sa fonction, mais aussi par son passé. C'était un notable local reconnu, respecté et qui savait se faire respecter, voire s'imposer. Dans les cérémonies publiques, il était toujours devant !

Son passé, autre que professionnel, il n'en parlait jamais. Je l'ai découvert plus tard. Georges David, c'est la croix de guerre 1939-45 et la Légion d'honneur à titre militaire.

La vie professionnelle du président David, docteur en droit et titulaire de deux diplômes d'études supérieures en économie politique et droit public, avait commencé par le métier d'avocat. Il avait ensuite été attaché au parquet avant d'intégrer le conseil de préfecture, puis les tribunaux administratifs.

C'est en 1971 qu'il est devenu président et a été affecté à Châlons. Il y est resté dix ans. Il a fallu cette longévité et tous ses efforts, sa persévérance, pour que le tribunal quitte ces locaux un peu désuets du palais de justice, mais qui, nostalgie aidant, ont dans mon souvenir beaucoup de charme, pour des locaux vastes et modernes. Il était efficacement secondé par son ami de jeunesse, Georges Aubry, le greffier en chef, qu'il avait fait revenir au tribunal.

L'homme avait de la prestance, une exquise éducation à l'ancienne, une autorité naturelle bienveillante, mais aussi directive.

Au milieu des années 1970, le tribunal administratif de Châlons, c'était une toute petite unité, le président et trois conseillers.

Mes deux collègues conseillers, alors en fin de carrière, c'était du lourd. André Jabin, docteur en droit, chevalier de la Légion d'honneur, était le grand spécialiste du contentieux électoral. À chaque élection locale, on ressortait son « manuel général des élections ». Nguyen Huu, mon ami Khang, ancien mandarin au Vietnam, ancien juriconsulte au ministère de la France d'Outre-Mer, docteur en droit, trois DES, breveté de l'école des langues orientales, admissible à l'agrégation de droit public.

Un bel encadrement pour le débutant que j'étais et mes collègues, sans doute pour me rassurer ou freiner mon enthousiasme, m'avaient prévenu : il faut dix ans, m'avaient-ils dit, pour faire un bon juge administratif !

À l'époque le contentieux roi qui occupait nos audiences, c'était le remembrement rural avec le célèbre trio d'articles, 19,20,21, du code rural de l'époque, Mais je voudrais vous parler d'une autre question qui agissait aussi nos campagnes. Je l'ai choisie parce que le tribunal de Châlons, au rapport du Président David, a initié la jurisprudence et que le tribunal a eu à en connaître jusqu'en 1986 sous la présidence de Pierre Fanachi.

C'était la question dite des défusions de communes, mal nommée car précisément la loi de 1971 sur les fusions de communes ne prévoyait pas de dispositif particulier de retrait. La question s'est donc posée de savoir si pouvait s'appliquer la procédure de droit commun, prévue par un décret de 1959, de modification des limites territoriales des communes.

Par deux jugements du 20 juin 1978, le tribunal de Châlons a été la première juridiction à se prononcer sur cette question, saisi par une ancienne commune du département de la Haute-Marne, Reynel, qui avait fait l'objet d'une fusion et voulait retrouver son indépendance.

C'était là une question de principe et un dossier sensible pour l'administration. Le président David l'a donc pris à son rapport... néanmoins le tribunal a annulé la décision, mais l'annulation n'était que procédurale. Était annulé le refus du préfet de mettre en œuvre la procédure prévue par le décret de 1959.

Le tribunal a eu à se prononcer l'année suivante sur les conditions de fond pour retrouver l'autonomie communale dans une affaire qui concernait, ce qui avait été présentée dans les gazettes spécialisées, comme la plus grande fusion de communes en France, regroupant douze communes. C'était la commune de Val-de-Gris, toujours dans le département de la Haute-Marne, qui comprenait ma commune natale !

Cette commune, en dehors de tout contentieux, a fini par éclater et les douze anciennes communes ont retrouvé leur indépendance en 1983, mais il a fallu régler les suites de cette défusion.

Le contentieux s'est terminé en 1986 avec un jugement du tribunal, non frappé d'appel, se prononçant sur les conséquences patrimoniales et financières de la défusion, avec l'application d'une vieille jurisprudence sur le partage proportionnellement au nombre de feux ! C'étaient mes dernières conclusions comme commissaire du gouvernement devant la

juridiction administrative et le président Fanachi a eu la gentillesse de les faire publier à la *Revue française de droit administratif*.

Je vous remercie, monsieur le président Pujade, de m'avoir permis d'évoquer le souvenir du président David pour lequel j'ai un profond respect et une grande affection ».

Jean-Louis Portes (1981-1985)

Né en 1927 à Paris, Jean-Louis Portes fut nommé en 1957 en qualité de conseiller au tribunal administratif de Châlons-sur-Marne, à sa sortie de l'ÉNA. Après avoir exercé de 1960 à 1962, les fonctions de conseiller juridique du gouvernement de Mauritanie, il fut conseiller aux TA d'Orléans, de Versailles, puis de Paris. Il termina sa carrière comme président du TA de Versailles où il accueillit la conseillère de tribunal administratif débutante que vous étiez, madame la conseillère d'État, présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives. Je vous remercie chaleureusement d'avoir accepté d'évoquer sa mémoire à l'occasion de ce colloque.

Intervention de M^{me} Brigitte Phémolant, conseillère d'État, présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives

« J'ai connu le président Portes lorsqu'il était président du tribunal administratif de Versailles. Il a eu plusieurs rendez-vous avec le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne.

Le premier, lorsque frais émoulu de l'École nationale d'administration (promotion France-Afrique), il a été nommé conseiller de tribunal administratif. De 1945 à 1946, avant d'être nommé conseiller, il avait été surnuméraire, puis inspecteur adjoint de l'enregistrement. Il a réussi le concours d'entrée à l'ÉNA en 1955. Son arrivée à Châlons-sur-Marne, le 1^{er} février 1958, ainsi que l'arrivée d'une autre conseillère issue de la même promotion de l'ÉNA, M^{elle} Marguerite Trincal, a été un soulagement

pour la juridiction, qui s'était trouvée à effectif incomplet pendant trois ans et demi. Mais cette affectation a en fait été de courte durée car les deux jeunes magistrats, séduits par la vie chalonnaise sans doute, ont convolé en justes noces très rapidement et il devenait très difficile de faire siéger un couple dans l'unique formation de jugement de la juridiction. Donc, Jean-Louis Portes a dû quitter le tribunal et sa carrière s'est alors éloignée des juridictions administratives, puisqu'il est parti en détachement auprès du tout nouveau gouvernement de Mauritanie.

Il est revenu ensuite dans les juridictions administratives, au tribunal administratif d'Orléans en 1962, puis au tribunal administratif de Versailles en 1972, ce qui lui a permis d'accéder à la hors-classe. Et là, il a encore fait des infidélités à la juridiction administrative.

Il est parti auprès du ministre de l'Environnement où il a mis sur pied la cellule chargée du contentieux concernant les affaires maritimes. À l'époque les infidélités à la juridiction administrative pouvaient avoir une incidence sur la carrière et il a donc pris du retard pour être nommé président. Et ce n'est qu'en 1981 qu'il l'a été. Ce qui a été une nomination tardive compte tenu de ce qu'il avait fait auparavant et c'est là qu'est intervenu le second rendez-vous avec le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne, puisqu'il y a été nommé président.

Dans le rapport de la mission d'inspection menée à son arrivée, il est indiqué « qu'il se consacre avec ardeur et compétence à la direction de sa juridiction⁵ ». Ce qui a permis à la mission d'inspection de mentionner que sa présidence se présente donc sous les meilleurs auspices. Il a connu, en 1983, des temps plus difficiles car le greffe, nous dit-on, a été réduit à l'extrême. Puis il y a eu le départ en mutation ou en détachement de tous les collègues chevronnés, dont Daniel Giltard et Alfred Poupet. Ils ont été remplacés par deux jeunes conseillers dont la mission d'inspection dit qu'ils avaient tout à apprendre du métier. L'inspection qui a eu lieu cette année-là note que « le président Portes a trouvé en lui-même les ressources nécessaires pour surmonter ces difficultés dans des conditions fort honorables. Grâce à son énergie et à sa volonté de travail,

5. Rapport d'inspection, année 1981, archives de la mission d'inspection des juridictions administratives, Conseil d'État.

la situation de la juridiction a été maintenue à un niveau correct⁶ ». Et la mission conclut : « Il était sans doute au pouvoir de personne de mieux faire ». Ces bons résultats lui ont permis d'être nommé en 1985, président d'une plus grosse juridiction puisqu'il a été nommé président du tribunal administratif de Versailles, fort de ses cinq chambres et c'est là que j'ai fait sa connaissance lorsque je suis entrée dans les juridictions administratives en 1988.

Cette nomination en région parisienne l'a rapproché du centre de ses intérêts familiaux puisqu'à l'époque, sa femme avait été nommée conseillère d'État.

Si je dois évoquer l'homme, je me souviendrai d'un homme chaleureux, accessible, accompagnant les jeunes magistrats dont j'étais, toujours à l'écoute mais ferme aussi. Pour illustrer mon propos, peut être rappelée mon arrivée au tribunal administratif de Versailles. Nous étions cinq nouveaux collègues, ravis de ne pas avoir eu à nous éloigner de nos familles. Il a été d'une grande écoute. Il a écouté nos choix et les a satisfaits. Nous étions très heureux. Il nous a dit à la fin de l'entretien : « Vous êtes cinq, le tribunal a cinq chambres, nous ne pouvons nous permettre de perdre le moindre dossier donc vous aurez des rôles complets ». Tous les quinze jours, j'avais une pile de dossiers nouveaux qui arrivaient sur mon bureau, c'était l'audience déjà enrôlée par ma présidente.

Il avait aussi un caractère bien trempé. Il pouvait être expressif dans ses propos. Il était attentif à tous les membres de la juridiction. J'ai ouï dire qu'à Châlons, il défendait lui-même, et avec ardeur, les promotions des agents de greffe, parfois d'ailleurs avec une ardeur que les greffiers en chef de l'époque pouvaient redouter. Mais c'est ce souvenir de l'homme chaleureux que je garderai avec un sentiment d'affection profonde pour celui qui fut mon premier chef de juridiction. »

6. Rapport d'inspection, année 1986, archives de la mission d'inspection des juridictions administratives, Conseil d'État.

Pierre Fanachi (1985-1988)

Lorsque vous êtes nommé président du TA de Châlons-sur-Marne en 1985, *L'Union* titre « un Auboisi nommé président du TA de Châlons-sur-Marne⁷ ».

Vous êtes en effet né à Sainte-Savine et à l'image des présidents marnais Houille et David et troyen Poupet, vous êtes aussi, si vous me permettez cette métaphore cycliste, le régional de l'étape. Après une licence en droit et deux diplômes d'études supérieures de droit public, vous êtes nommé attaché au Conseil d'État en 1965, puis conseiller au tribunal administratif de Strasbourg de 1975 à 1979, avant d'exercer les fonctions de commissaire du gouvernement au TA de Paris, puis de vice-président du TA de Rennes.

Vous êtes notamment l'auteur, avec le doyen Vedel, d'un ouvrage d'exercices de droit administratif publié en 1975, d'un manuel de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, d'un manuel des élections et de deux « Que sais-je ? » consacrés à la justice administrative et au procès administratif.

Après votre passage à Châlons, vous avez été promu président de section au TA de Paris, vous avez été chargé de la création du TA de Melun, puis nommé conseiller d'État.

Guy Laporte (1988-1989)

Toujours attentif aux origines des chefs de juridiction, *L'Union* titrait, lorsque le président Laporte a été nommé en 1988 « Un sedanais nommé président du TA de Châlons⁸ ».

À l'issue de vos études à la faculté de droit de Nancy, vous avez été nommé attaché à la préfecture de la Meuse, puis secrétaire en chef de la sous-préfecture de Rethel. Vous êtes nommé en 1976 conseiller au TA de Nancy. Après avoir quitté le TA de Châlons-sur-Marne, vous exercez

7. *L'Union* du 31 août 1985.

8. *L'Union* du 21 août 1988.

vos fonctions à la cour administrative d'appel de Nancy, puis à celle de Marseille, où vous présidez la première chambre. Vous êtes ainsi mon prédécesseur, tant à Châlons qu'à Marseille !

Vous avez terminé votre carrière en qualité de président des TA de Nouvelle-Calédonie et de Matu-Utu (Wallis-et-Futuna).

Alfred Poupet (1989-1991)

Comme avant lui les présidents Louvard, Houille et Portes, le président Poupet fut conseiller au TA de Châlons-sur-Marne entre 1978 et 1982, après avoir été attaché de préfecture à Troyes. Quand il prend ses fonctions, il qualifie le TA de « très beau bateau, avec un effectif de 6 conseillers et un nombre d'affaires, (1300 par an, dont 30 % de contentieux fiscal) qui a doublé en cinq ans ». Il évoque « une entreprise en pleine expansion et l'informatisation qui devrait rapporter un meilleur service aux usagers et des instructions plus rapides ». Avant d'arriver à Châlons-sur-Marne, M. Poupet fut notamment conseiller au TA des Antilles. Il termina sa carrière en tant que président du TA de Papeete.

Jean Lavoignat (1991-1993)

Ancien élève de l'ÉNA (promotion Robespierre), originaire de Dijon, Jean Lavoignat commença sa carrière de magistrat administratif en 1981 au TA de Lyon. Avant d'arriver à Châlons-sur-Marne, il présidait le TA de Papeete. C'est sous sa présidence que le TA de Châlons passa à deux chambres. Il quitte le TA pour devenir président de chambre à la cour administrative d'appel de Lyon en 1993 et prend sa retraite dans l'Hérault en 1999.

Boleslaw Lukaszewicz (1993-1994)

Originaire du Pas-de-Calais, il est docteur en droit fiscal et ancien assistant à la faculté de droit d'Amiens. Avant de présider la juridiction chalonnoise, il fut conseiller aux TA d'Amiens et Bordeaux, puis vice-président du TA de Lyon. Il quitte Châlons-sur-Marne pour être président de chambre à la cour administrative d'appel de Lyon, puis président du TA de Grenoble, et en 2004 président du tribunal administratif de Marseille. Il est co-auteur des actes du colloque du cinquantième anniversaire des tribunaux administratifs, *Le juge administratif et l'Europe, le dialogue des juges*⁹.

Yves Philippoteaux (1994-2000)

Après le président Laporte, c'est à nouveau un Ardennais qui prend la présidence du TA de Châlons-sur-Marne après avoir été magistrat au TA de Strasbourg, puis président de chambre à la cour administrative d'appel de Nancy. Excepté les trois premiers présidents, ce fut lui qui resta le plus longtemps en fonction à la fin du xx^e siècle : six années. Ayant intégré la juridiction administrative en 1977 (promotion ÉNA Guernica-celle de Bernard Stirn), après avoir été ingénieur, il dit l'avoir vue « entrer résolument dans la voie de la modernité au milieu des années 1980 ». Il prit sa retraite au moment où se mettait en place l'importante réforme des référés administratifs.

Pierre Moreau (2000-2002)

Il est remplacé par Pierre Moreau, ancien inspecteur du Trésor, qui fut notamment vice-président du TA d'Amiens et président de chambre à la cour administrative d'appel de Nancy. Il quittera le TA deux ans plus tard pour prendre sa retraite. Il décède à Jouques

9. Presses universitaires de Grenoble, 2024.

(Bouches-du-Rhône) le 6 octobre 2023 à 81 ans. Il était chevalier de l'Ordre national du Mérite.

Daniel Lanz (2002-2004)

Licencié en droit, ancien élève de l'ÉNA (promotion Robespierre) et de l'École des hautes études commerciales, il est affecté en 1970 au ministère de l'Éducation nationale en qualité d'administrateur civil et mis à disposition du ministère de l'Économie et des finances. Il a fait l'essentiel de sa carrière de magistrat au TA de Lyon et à la cour administrative d'appel de Lyon, après un passage par le TA de Grenoble. Il quitte Châlons pour la CAA de Lyon, en qualité de président de chambre, puis prend sa retraite en 2005.

Francis Mallol (2004-2006)

Diplômé de sciences politiques et d'études supérieures de sciences économiques, il commence sa carrière en 1975 en qualité de commissaire à la direction générale de la concurrence et de la consommation. Nommé conseiller de tribunal administratif en 1982, il exercera ses fonctions au TA de Besançon. Il arrive au TA de Châlons en 2004, puis présidera ceux de Besançon, Nice et Strasbourg, jusqu'à son départ à la retraite en 2014. Il est notamment l'auteur de *La procédure disciplinaire dans la fonction publique territoriale*¹⁰.

Odile Piérart (2006-2007)

Ancienne élève de l'ÉNA (promotion Solidarité) et titulaire d'un diplôme d'études supérieures de droit public, M^{me} Piérart est en 2006, cinquante-trois ans après sa création, la première femme nommée

10. Paris, Éditions Sorman, 2002.

présidente du TA de Châlons-en-Champagne. Elle présidera ensuite le TA de Cergy. En 2011, elle est nommée conseillère d'Etat, présidente de la cour administrative d'appel de Nancy. De 2013 à 2019, elle fut, au Conseil d'Etat, la présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives. Officier de la Légion d'honneur, elle est membre de la haute autorité pour la transparence de la vie publique et présidente de la commission de déontologie des militaires.

Mireille Heers (2008-2011)

Titulaire d'une licence de slavistique (russe et polonais), M^{me} Heers intègre le tribunal administratif de Strasbourg à sa sortie de l'ENA (promotion Solidarité). Elle occupera des postes au TA de Bordeaux et aux cours administratives d'appel de Versailles, Paris et Nancy, avant de prendre la présidence du TA de Châlons-en-Champagne, puis de celui de Rouen et de terminer sa carrière en qualité de présidente de chambre à la CAA de Paris. Elle enseigna notamment aux IEP de Strasbourg et Paris. Elle fut experte de la Fondation France-Pologne dans le domaine de la coopération administrative et auprès du Conseil de l'Europe et membre du comité de jumelage entre le Conseil d'État et la cour administrative suprême d'Ukraine.

Françoise Magnier (2011-2014)

À sa sortie de l'ÉNA, (promotion Léonard de Vinci), M^{me} Magnier exerce au ministère de l'Agriculture (direction des forêts) avant de rejoindre le tribunal administratif, puis la cour administrative d'appel de Nantes, où elle se spécialise dans le contentieux fiscal. Après trois années passées à Châlons-en-Champagne, elle est nommée présidente du tribunal administratif de Rennes, où elle sera la première femme à occuper ce poste et créera une filière bretonne puisque ses deux successeurs seront présidents de ce tribunal. Chevalier de la Légion d'honneur, elle prit sa retraite en 2016.

Jean-Jacques Louis (2014-2016)

À sa sortie de l'ÉNA (promotion Michel de Montaigne), Jean-Jacques Louis est affecté au tribunal administratif de Strasbourg, puis à celui de Saint-Denis de la Réunion, avant de rejoindre le TA de Marseille, puis la cour administrative d'appel de Marseille. Il sera également vice-président du TA d'Amiens. Il effectuera pour l'ONU de nombreuses missions en Afrique (Tchad, Namibie, Mozambique). Il fut professeur associé à l'université de Reims Champagne-Ardenne. Admis à la retraite en 2018, il est maintenu en activité à la cour administrative d'appel de Nancy jusqu'en 2020.

Michel Hoffmann (2016-2018)

Ayant débuté sa carrière dans l'administration fiscale, Michel Hoffmann devient conseiller de chambre régionale des comptes et rejoint en 1991 celle de Champagne-Ardenne. Devenu conseiller de tribunal administratif, il est affecté au TA de Clermont-Ferrand, puis à celui de Melun, avant de revenir à Châlons-en-Champagne pour occuper le poste de vice-président. Après un premier passage au TA de Montreuil, puis à la cour administrative d'appel de Douai, il revient pour la troisième fois à Châlons-en-Champagne pour y présider le tribunal en 2016, jusqu'en 2018, date à laquelle il le quitte pour présider le TA de Rennes, puis celui de Montreuil, jusqu'à son départ à la retraite en décembre 2023.

Jean-Paul Wyss (2018-2021)

Titulaire d'une licence d'histoire et d'une maîtrise en droit public, ancien élève de l'ÉNA (promotion Denis Diderot), Jean-Paul Wyss rejoint le corps des tribunaux administratifs en 1996, après une première carrière dans le corps des administrateurs civils au ministère de l'Intérieur. Il exerce au tribunal administratif de Lyon, puis à la cour

Alain Pujade

administrative d'appel de Lyon. Il est nommé en 2015 président du TA de Bastia. Après trois années passées à la présidence du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, il préside depuis 2021 le TA de Grenoble. Il est chevalier dans l'Ordre national du Mérite.

Alain Pujade (2021- 2024)

Titulaire d'une maîtrise en droit public et d'un diplôme d'études approfondies en droit de l'environnement, il est nommé attaché à la préfecture de la Marne, puis intègre le corps des conseillers de tribunal administratif et de cour administrative d'appel en 1990 et est affecté au tribunal administratif de Nice. Il exerce les fonctions de sous-préfet du Vigan (Gard) de 1998 à 2001, date à laquelle il réintègre le TA de Nice. Il est nommé en 2006 vice-président du tribunal administratif de Nice et préside, de 2017 à 2021, la première chambre de la cour administrative d'appel de Marseille. Il est l'auteur d'un ouvrage consacré à l'ancien siège du TA de Nice, *La Côte, une villa niçoise*¹¹.

11. Nice, Serre éditeur et association de sauvegarde du patrimoine écrit des Alpes-Maritimes (ASPEAM), 2023.

DEUXIÈME PARTIE

L'évolution du contentieux administratif, entre spécificités locales et inscription dans les logiques nationales

Le tribunal administratif de Châlons et le droit viti-vinicole

Pierre Devarenne

Avocat spécialiste en droit rural et en droit public

Théodore Georgopoulos

Professeur de droit public

Université de Reims Champagne-Ardenne, CRDT

Directeur du programme Vin & Droit, chaire Jean Monnet

Le tribunal administratif de Châlons et l'activité viti-vinicole

Pierre Devarenne, avocat

Il nous a été demandé d'intervenir aux côtés du professeur Théodore Georgopoulos sur le thème « Le tribunal administratif de Châlons et le droit viti-vinicole ». Plutôt que cet intitulé, je préférerais la formulation « Le tribunal administratif de Châlons et l'activité viti-vinicole ».

En effet, et en premier lieu, je m'interroge sur l'existence d'un droit viti-vinicole. En réalité, il s'agit de la conjonction de plusieurs droits : droit de la concurrence, des marques, de la santé, droit de l'environnement, droit du travail, droit rural, droit fiscal, droit communautaire... En second lieu, l'examen des décisions consultées, de l'ordre de 85, émanant du tribunal administratif de Châlons au cours de ces soixante-dix ans amène à considérer que seule une partie des litiges se rattache spécifiquement à la viticulture.

C'est pourquoi, nous avons dégagé trois séries de décisions. La première concerne des litiges en rapport avec l'activité viticole en raison de la qualité des parties sur le fondement de législations transversales (vignerons, coopératives vinicoles, grandes maisons de champagne...). Dans cette rubrique, nous avons recensé 23 décisions. La deuxième concerne les contentieux se rattachant à l'activité agricole au sens général du terme sans spécificité viticole. Nous avons ici recensé 14 décisions. Enfin, la troisième concerne les contentieux se rattachant spécifiquement à la viticulture et plus spécialement, à la viticulture champenoise. Nous avons recensé 38 décisions.

I.- Litiges en rapport avec l'activité viticole en raison de la qualité des parties sur le fondement de législations transversales

A.- Droit de l'urbanisme et du patrimoine

Nous citons ici un jugement du 11 octobre 1988 concernant le recours d'un tiers contre un arrêté de permis de construire de la ville d'Épernay portant sur un local de stockage vinicole de 2780 m² jugé par le tribunal compatible avec l'équilibre habitat activité viticole. Il s'agit encore du jugement du 1^{er} février 2000 sur le recours de la maison de champagne Jacquart contre l'arrêté du préfet ayant inscrit la façade rue de mars à Reims à l'inventaire supplémentaire des Monuments historiques. Nous avons ici recensé quatre décisions.

B.- Droit fiscal

Selon la formule habituelle, le droit fiscal se niche partout, d'où l'importance des décisions consultées en nombre (10). Nous constatons une grande diversité des questions posées relatives à l'impôt pour les sociétés (à l'occasion d'opération fusion absorption), à l'imposition à la retenue à la source sur les revenus des capitaux mobiliers, à l'imposition sur les plus-values et la CSG lors d'une cessation d'activité, à une demande de dégrèvement de la taxe professionnelle, à une demande au bénéfice du crédit d'impôt recherche.

Il s'agit également de contentieux relatifs à un redressement fiscal après un contrôle. À titre d'exemple, il s'agit du jugement du 1^{er} juillet 2010 qui rejette la requête du contribuable après constatation du manque de 33 942 bouteilles achetées, mais non présentes sur l'exploitation.

C.- Le contentieux des dommages de travaux publics et marchés publics

Nous avons recensé ici six décisions. Il s'agit par exemple du jugement du 12 décembre 1989 statuant sur le recours d'un viticulteur contre la commune de Damery en raison de la rupture d'une canalisation d'eau ayant entraîné l'effondrement de la voûte de la cave de champagne et la perte de 885 bouteilles ; le tribunal rejette car la cave était irrégulièrement édifiée sous le domaine public !

Il s'agit encore du jugement du 21 novembre 2000 statuant sur la demande de paiement d'un solde de marché à la communauté de communes de la Grande Vallée de la Marne en raison de la création d'une structure d'enseignement supérieur sur les vins en champagne.

Il s'agit d'un jugement plus récent du 16 novembre 2016 statuant sur le recours d'un viticulteur contre la commune de Cramant en raison d'inondations affectant sa parcelle de vignes du fait d'un caniveau mis en œuvre qui déverse l'eau sur sa parcelle ; le tribunal a fait droit à la requête considérant l'existence d'un préjudice anormal et spécial.

Pour en terminer avec les litiges en rapport avec l'activité viticole en raison de la qualité des parties, nous citerons de façon plus anecdotique le jugement du 22 février 1972 statuant sur le recours d'un inventeur et constructeur d'un appareil de protection anti gelée des vignes contre l'Institut national de la recherche agronomique en indemnisation pour dénigrement des performances de cet appareil sur le fondement de la faute de service, recours qui a été rejeté.

II.- Litiges se rattachant à l'activité agricole au sens général du terme (article L. 311-1 du code rural), relevant des dispositions du code rural mais sans spécificité viticole

A.- Litige avec une association syndicale ou une association foncière de remembrement

Il s'agit des problèmes récurrents des cotisations d'associations foncières. Ainsi, par un jugement du 20 février 1996, le tribunal administratif rejette le recours d'un propriétaire de vignes auquel il est sollicité une participation aux travaux d'aménagement hydraulique en considération de l'intérêt pour la propriété, peu importe, considère le tribunal, que la parcelle ne soit pas en exploitation. Nous avons dénombré trois décisions relevant de cette rubrique.

B.- Le droit de la coopération

Le tribunal administratif a été saisi à la requête de la coopérative des propriétaires récoltants de la Champagne délimitée à Chouilly contre l'arrêté du préfet refusant l'agrément. Par un jugement du 4 octobre 1968, le tribunal rejette en raison de la présence de deux coopératives ayant le même objet dans le même secteur. Nous avons dénombré deux décisions en cette matière.

C.- Les litiges relatifs à la réglementation sur le cumul et à l'actuelle législation sur les structures agricoles

Sur les cinq décisions examinées, deux concernent la problématique qui s'est posée dès la mise en place de la réglementation fixant le seuil à partir duquel est soumis à autorisation préalable tout cumul, à l'époque cinq hectares pour les vignes, apparaissant peu pertinent pour les grandes maisons de champagne. Ainsi, sont intervenues deux décisions le 25 octobre 1966. L'une d'elle concerne le recours de la SA Champagne Mercier contre l'arrêté du préfet de la Marne refusant l'autorisation d'exploiter 4ha 35a de vignes supplémentaires sur la commune de Poilly Sarcy, et 2ha 03a à Tours-sur-Marne, au motif qu'elle exploite plus de 97 hectares, bien au-delà du seuil d'autorisation fixé à cinq hectares pour les vignes selon arrêté interministériel du 29 septembre 1961. La requête est déclarée irrecevable pour forclusion.

La seconde décision concerne le recours de la société Mumm et C^{ie} qui a vu également rejeter sa demande d'autorisation pour exploiter une surface de 14ha 36a supplémentaire alors qu'elle exploite un vignoble de 165 hectares. Le tribunal administratif déclare également la requête irrecevable pour forclusion.

D.- Le droit social agricole

Le tribunal administratif a statué par deux jugements, le 6 septembre 2023, en ce domaine. Il s'agit de recours contre des décisions de la DIRECCTE. Le premier est formé par la société Moët & C^{ie} au sujet d'une amende pour manquement des dispositions relatives à la durée minimale du repos hebdomadaire de l'article L. 714-1 du code rural. Le second est formé par la société SRP Viti Services au sujet d'une amende pour absence de décompte horaire des heures travaillées concernant dix-neuf salariés au visa de l'article R. 713-35 du code rural.

III.- Litiges spécifiques à la viticulture

A.- Litige avec le Comité Interprofessionnel des Vins de Champagne (CIVC)

Ce contentieux concerne sept décisions. Nous citons le jugement du 22 novembre 2016 dont la presse s'était fait l'écho à l'époque. Il s'est agi du recours formé par le CIVC contre l'arrêté du préfet de la Marne ayant créé une nouvelle commune ayant pour nom « Aÿ Champagne » motivé pour atteinte à l'appellation d'origine contrôlée « Champagne » à l'occasion de la fusion des communes d'Aÿ, Mareuil-sur-Aÿ et Bisseuil. Il s'est agi d'une décision de rejet.

B.- Litiges avec l'Institut National des Appellations d'Origine (INAO)

Il s'est agi de recours en nombre significatif (une vingtaine) au sujet de la question de l'inclusion de parcelles dans l'aire d'appellation Champagne sur la base de la loi du 6 mai 1919 complétée par la loi du 11 février 1951¹, la discussion portant sur l'antériorité par rapport à l'invasion du phylloxera.

C.- Recours avec l'administration fiscale

Nous avons dénombré six décisions concernant des problématiques avec l'activité viticole. Il s'agit, par exemple, du recours d'un viticulteur en décharge d'impôts sur le revenu à la suite de sa demande pour constituer une provision pour dépréciation des stocks pour les vins faisant

1. Loi du 6 mai 1919 relative à la protection des appellations d'origine, *JO* du 8 mai, p. 4726 et loi n° 51-146 du 11 février 1951 complétant l'article 18 de la loi du 6 mai 1919 relative à la protection des appellations d'origine, *JO* du 13 février, p. 1515.

l'objet d'une mesure de blocage, ayant donné lieu au jugement du 8 juillet 1997 (rejet).

D.- Litiges avec la direction générale des douanes

Nous avons trouvé deux jugements dont le plus récent est en date du 28 avril 2022 au sujet d'un recours d'une société de champagne contre la décision de la direction régionale des douanes l'informant du retrait de l'inscription d'une parcelle de son potentiel inscrit au casier viticole sur le fondement de l'arrêté du 4 avril 2005 (rejet).

Conclusion

Des observations pourraient être formulées sur la forme des décisions elles-mêmes dont la rédaction a nécessairement évolué au cours de soixante-dix années. On remarque ainsi un souci constant de concision, notamment au sujet de la partie exposant les moyens des parties. Il est à noter également l'anonymisation des décisions qui parfois complique la compréhension des faits, mais ceci est un autre débat.

En ce qui concerne l'évolution des contentieux, les remarques suivantes peuvent être formulées. Certains contentieux ont disparu tels que les recours contre les décisions d'inspecteur du travail refusant de licencier un salarié protégé ; les litiges avec l'INAO concernant l'inclusion de parcelles dans l'aire d'appellation « champagne » en application de la loi du 6 mai 1919 complétée par la loi du 11 février 1951, et au regard du critère d'antériorité par rapport à l'invasion du phylloxera (jugements des 29 novembre 1966, 15 décembre 1964, 11 mars 1958, 28 juin 1994...). En effet, la situation s'est à cet égard stabilisée.

D'autres contentieux restent constants. Il s'agit notamment de la législation des structures agricoles, les dommages de travaux publics et la matière fiscale qui est prégnante.

Enfin, de nouveaux contentieux sont apparus. Il s'agit notamment du droit social agricole avec les problématiques liées à la protection des

salariés. Il s'agit encore du droit de l'environnement, tel un jugement du 18 décembre 2008 relatif à la protection d'une espèce végétale ou le jugement du 14 octobre 2010 concernant l'autorisation de l'agence nationale pour la gestion des déchets rétroactifs à effectuer des rejets d'effluents pour le centre de stockage de l'Aube. Ainsi, l'activité viti-vinicole, dans le ressort du tribunal administratif de Châlons, donne lieu à un contentieux particulièrement varié et riche d'intérêt.

Le tribunal administratif de Châlons et l'appellation d'origine « champagne »

par Théodore Georgopoulos, professeur de droit public

Du fait de sa complexité, le droit vitivinicole est un secteur particulièrement délicat, à l'image du produit. Cela est d'autant plus vrai dans le cas de la Champagne viticole, vu que le vignoble champenois s'est construit progressivement dans le conflit et le compromis, ce qui se reflète dans de complexes équilibres institutionnels et réglementaires mais aussi économiques². Il s'avère que le tribunal administratif de Châlons a su, à travers les décennies, intégrer ces spécificités et apporter sa contribution à ce que l'on peut considérer comme la régulation de la Champagne viticole.

Certes, cette compétence ne ressort pas d'emblée. Déjà, la doctrine dominante classe les appellations d'origine parmi les droits de propriété intellectuelle. Or, sans discuter ici de la nature de l'appellation d'origine, il est certain que l'appellation d'origine est un produit de l'homologation et de l'agrément administratif³. De cette manière, l'appellation d'origine est ancrée en droit public.

Or, le juge administratif ordinaire est exclu du contentieux d'homologation du cahier des charges. Des questions liées par exemple à la délimitation de la zone de production relèvent de l'office du Conseil d'État. De la sorte, les questions qui relèvent des conditions pour la production des vins de Champagne devraient être complètement exclues de l'office du tribunal administratif de Châlons. Or, cela n'est qu'en partie vrai. Le tribunal a su s'affirmer comme juge administratif de proximité, en

2. Cf. Théodore Georgopoulos (dir.), *La Champagne viticole : quelles spécificités juridiques ?*, Paris, Mare & Martin, 2012.

3. Voir Théodore Georgopoulos, « L'appellation d'origine protégée et la théorie de l'acte administratif transnational », *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 2, 2021, p. 109 sq.

contribuant de manière décisive à la gestion de la Champagne viticole. Par juge administratif « de proximité », on entend celui qui règle les litiges quant à la légalité des actes mis en exécution concernant les décrets d'homologation du cahier des charges.

Il convient de préciser que cette qualité de juge de proximité n'a rien de péjoratif. Au contraire, si les décrets d'homologation du cahier des charges – en tant qu'actes réglementaires – survolent nécessairement les questions du vignoble, il appartient aux juridictions administratives ordinaires soit de faire face aux failles de l'édifice posé par le cahier des charges soit d'agir comme pacificateur dans les relations entre l'administration et l'opérateur économique qui se partagent la sphère de gestion du vignoble. En réalité, c'est la compétence de l'INAO en matière de régulation de la Champagne viticole et en tant qu'« organisme assurant une mission de service public⁴ » qui fonda en grande partie la compétence du juge administratif. En revanche, il a su limiter son contrôle dès lors que l'action du Comité interprofessionnel du vin de Champagne (CIVC) semble, en dépit du statut particulier de celui-ci, échapper au contrôle du juge administratif. Le juge administratif de Châlons a décliné sa compétence pour juger la légalité d'un avis défavorable du CIVC quant à l'octroi d'une autorisation de plantation, en la qualifiant, à juste titre, d'acte préparatoire⁵.

Dans ces conditions, la contribution du tribunal administratif de Châlons à l'appellation d'origine « champagne », telle qu'elle ressort des archives de la juridiction, se décline en trois axes : il a œuvré pour l'unité de la Champagne viticole (I), tandis qu'il a agi soit comme régulateur du vignoble champenois (II), soit comme protecteur de la valeur immatérielle du champagne (III).

4. TA Châlons-sur-Marne, 11 mars 1958, n° 5050, *Louis Allais c. INAO*.

5. TA Châlons-sur-Marne, 25 octobre 1988, n° 1096, *Roger Champion c. CIVC* ; 28 juin 1994, n° 92-1296, *Époux Gérard Fontaine*.

I.- Assurer l'unité de la Champagne viticole

La Champagne n'est pas une entité administrative. Il n'existe aucune collectivité territoriale dénommée ainsi. Sa construction, y compris juridique, se fait à travers son vignoble, en tant que zone géographique de production. L'unité de cette région est assurée dans sa dimension territoriale ainsi que dans sa dimension institutionnelle. Le tribunal administratif de Châlons, « juge de proximité », a joué un rôle qui fut tout sauf négligeable pour la réalisation et la défense de cette unité à double dimension.

A. C'est un lieu commun de considérer que le système actuel des appellations d'origine repose sur le principe de la délimitation administrative de l'aire géographique de production. La loi Capus de 1935⁶ a mis fin à la délimitation dite judiciaire, instaurée par la loi de 1919⁷ et qui consistait à contester un usage de l'appellation devant le juge judiciaire⁸. Désormais, c'était l'administration qui procédait à cette délimitation par la voie de l'homologation du cahier des charges qui précisait l'aire de production. Déjà l'article 17 de la loi du 22 juillet 1927⁹ disposa que « seuls les terrains actuellement plantés en vigne ou qui ont été consacrés avant l'invasion phylloxérique, peuvent conférer à leur vin le droit à l'appellation champagne ». Quant à l'article 38 du code du vin (décret du 1^{er} décembre 1936), il précisa qu'aucun vin n'a droit à une appellation d'origine régionale ou locale s'il ne provient de cépages et d'une aire de production consacrés par des « usages locaux, loyaux et constants¹⁰ ».

Sur cette base, le juge administratif de Châlons fut saisi d'un recours contre le rejet par l'INAO d'une demande d'autorisation de plantation

6. Décret-loi du 30 juillet 1935 relatif à la défense du marché des vins et régime économique de l'alcool, *JO* du 31 juillet 1935, p. 8314.

7. Loi du 6 mai 1919 relative à la protection des appellations d'origine, *JO* du 8 mai, p. 4726.

8. V. Joseph Capus, *L'évolution de la législation sur les appellations d'origine*, Paris, Mare et Martin, 2019 (rééd.).

9. Loi du 22 juillet 1927 tendant à compléter la loi du 6 mai 1919 relative à la protection des appellations d'origine, *JO* du 27 juillet, p. 7762.

10. Cf. Olivier Dubos, « Les appellations d'origine : 'Par-delà nature et culture' », *La vigne, le vin et le droit - Mélanges Robert Tinlot*, Paris, Mare & Martin, 2021, p. 261 sq.

de nouvelles vignes pour la production de vins de Champagne¹¹. En l'espèce, le juge conforta l'INAO dans sa capacité de procéder à la révision de l'aire géographique sur la base de la loi du 11 février 1951¹². Cette affirmation n'est pas dénuée de conséquences : l'INAO n'est pas doté d'un simple pouvoir de retranscription de la délimitation de la loi du 22 juillet 1927. Au contraire, il a un véritable pouvoir d'enquête sur la base de la continuité de l'activité viticole afin de déterminer – et de défendre – la cohérence et l'identité de la Champagne viticole.

Dans la même veine, le jugement *Blanche Jamain*¹³ a justifié le refus de l'INAO de classer dans l'aire délimitée de l'appellation « champagne » certaines parcelles de la requérante, au motif qu'il n'y avait pas d'antériorité de pratique viticole pour les parcelles visées en l'espèce. La jurisprudence en question est importante notamment pour la répartition de la charge de la preuve qu'elle opère : la requérante aurait dû renverser, par des éléments de preuve, la présomption contre l'absence de vignes, ce qui n'a pas été fait.

Or, la position du tribunal administratif de Châlons en la matière n'est pas moncorde mais elle se caractérise plutôt par son pragmatisme. Ainsi, par son jugement du 24 avril 1984, dans l'affaire *Georges Champion c. INAO*¹⁴, il a été amené à se prononcer sur la légalité de la délimitation parcellaire de la commune de Beaunay. L'incapacité de l'INAO de produire des éléments du dossier de la délimitation parcellaire empêchait le juge d'exercer son contrôle de légalité, ce qui a amené ce dernier à donner suite favorable au recours.

Notons, enfin, que le tribunal administratif n'a pas hésité à appliquer le critère d'une délimitation administrative « négative ». L'INAO, dans le cadre de ses compétences de révision de la délimitation parcellaire, avait procédé au déclassement de l'ensemble des parcelles de la commune de Pocancy¹⁵. Cela signifie que le critère parcellaire fut complètement

11. TA Châlons-sur-Marne, 1^{er} mars 1994, n° 92-731, *Josette Moutard*.

12. Loi n° 51-146 du 11 février 1951 complétant l'article 18 de la loi du 6 mai 1919 relative à la protection des appellations d'origine « champagne », *JO* du 13 février, p. 1515.

13. TA Châlons-sur-Marne, 9 avril 1975, n° 1909, *Blanche Jamain c. INAO*.

14. TA Châlons-sur-Marne, 24 avril 1984, n° 6200, *Georges Champion c. INAO*.

15. TA Châlons-sur-Marne, 8 septembre 1970, n° 9957, *Moët et Chandon c. INAO*.

écarté. Pour le juge, faute de preuves tangibles d'une présence historique ininterrompue de viticulture dans la municipalité, l'INAO devait être conforté dans sa démarche. Si la réponse s'avère plus spectaculaire en l'espèce, elle est en parfaite harmonie avec la jurisprudence du tribunal en la matière, basée sur le critère de continuité de la zone de production de l'appellation.

B. Par rapport à l'unité institutionnelle de la Champagne viticole, la jurisprudence du tribunal administratif à au moins une occasion n'a pas manqué à contribuer à l'équilibre institutionnel au sein de la Champagne. La gouvernance du vignoble repose sur des rapports de force cristallisés à travers une histoire pas toujours paisible et basée sur la conscience du besoin de synergies entre les viticulteurs et le négoce¹⁶.

Dans une affaire délicate, concernant l'arrêté du ministre portant nomination des membres du comité régional de l'INAO en Champagne¹⁷, le tribunal administratif de Châlons a refusé de démultiplier les acteurs institutionnels en Champagne en affirmant la capacité représentative du Syndicat général de vignerons. Soulignons que le juge a fondé son raisonnement sur des éléments objectifs et notamment sur la quantité des raisins produits en Champagne par ses adhérents et non pas sur des adages liés à l'histoire et le *statu quo* du vignoble.

II.- Agir en faveur de la régulation de la Champagne viticole

On relève au moins deux domaines dans lesquels le juge administratif de Châlons, par sa compétence de contrôle de la légalité, a contribué à la régulation de la Champagne viticole : l'agrément des vins de

16. Théodore Georgopoulos, « The legal context of champagne », in Steve Charters (dir.), *The Business of Champagne – A delicate balance*, Oxon – New York, Routledge, 2012, p. 25 sq. ; cf. Jean-Luc Barbier, *En Champagne et ailleurs. Interprofession et appellation, récit d'une épopée mémorable*, Paris, Méroë, 2024.

17. TA Châlons-sur-Marne, 30 janvier 1979, n° 3993-3994, *Syndicat autonome champenois des récoltants-manipulants et vendeurs de raisins c. ministre de l'Agriculture*.

champagne et la police administrative du travail dans le secteur vitivinicole champenois.

A. L'agrément de vins d'appellation est une procédure technique permettant d'assurer la typicité des vins de Champagne. Il n'en est pas moins une procédure administrative soumise au contrôle de légalité. C'est ainsi que le tribunal administratif de Châlons assume son rôle de garant de l'exécution du cahier des charges de l'appellation. En ce sens, le tribunal n'a pas hésité à agir en référé, en envoyant en urgence un expert prélever des échantillons de vins de base à Pierry, à cause d'une confusion de cuves et de résultats préjudiciables pour la coopérative locale¹⁸.

En revanche, le juge administratif conforte l'INAO dans son pouvoir de contrôle vis-à-vis de vigneron et finalement dans son rôle de gardien du vignoble contre des pratiques de concurrence déloyale, voire de fraudes. Ainsi, l'absence d'un carnet de pressoir justifie le retrait par l'INAO du droit d'usage de l'appellation « champagne »¹⁹. Il en va de même en cas de non-respect de règles du cahier des charges, comme l'utilisation de caisses non-conformes²⁰.

Cependant, le juge administratif ne manque pas d'exercer son office dans sa plénitude en passant au crible, dans cette dernière affaire, la légalité des sanctions prévues par le plan d'inspection. En effet, il pose les jalons pour une application légale de cet arsenal de sanctions en fixant comme critère crucial le respect du principe du contradictoire. Sur cette base, le tribunal a admis que « les dispositions du plan d'inspection de l'appellation d'origine "Champagne" et de la grille de traitement des manquements qui y est annexée permettent une discussion sur la matérialité et l'imputabilité de ceux-ci et laissent l'autorité prononçant la sanction libre de prendre en compte les circonstances propres à chaque espèce. Dans ces conditions, elles ne sauraient être regardées comme méconnaissant les principes de nécessité et d'individualisation des

18. TA Châlons-sur-Marne, 18 avril 1979, n° 4553, *Société viticole de Pierry c. I.N.A.O.*

19. TA Châlons-en-Champagne, 1^{er} octobre 2013, n° 1200052, *Champagne A B et fils c. INAO.*

20. TA Châlons-en-Champagne, 21 juillet 2022, n° 2002555, *SAS A c. INAO.*

peines résultant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789²¹ ».

B. La régulation des conditions de travail dans le secteur vitivinicole est une question particulièrement sensible – et souvent médiatisée – car il est question d'assurer l'équilibre entre les besoins dirimants des vendanges et la nécessité de respecter les droits des travailleurs, y compris leur sécurité. Face à l'importance de la question, le tribunal administratif a adopté récemment²² une position résolument équilibrée. D'une part, il prend en compte les spécificités du vignoble et des vendanges, en soulignant que la société requérante a bénéficié d'une « dérogation à la *durée hebdomadaire maximale* du travail, fondée sur les circonstances exceptionnelles liées à la période de vendanges, lesquelles sont appréciées de manière collective en la matière²³ ». D'autre part cependant, le juge a précisé que la requérante n'a pas apporté « d'éléments de nature à justifier que des circonstances exceptionnelles lui permettaient de déroger au *repos hebdomadaire* pour chacun des salariés concernés » [souligné par nous]. La distinction est fine et doit emporter l'adhésion : autant les circonstances exceptionnelles des vendanges justifient une dérogation par rapport à la durée hebdomadaire maximale, autant le fait de déroger au droit de repos hebdomadaire garanti par la loi, ne pourrait se justifier pour des raisons autres que purement économiques.

III.- Protéger la valeur immatérielle de la Champagne viticole

En tant que zone de production d'un produit d'excellence comme le champagne, il est nécessaire de protéger bien plus qu'un nom. En effet, en matière d'appellations d'origine, il est question de protéger la valeur immatérielle qui est créée autour de l'appellation. Le nom protégé est le

21. *Ibid.* § 7.

22. TA Châlons-en-Champagne, 6 septembre 2023, n° 2100906, *MHCS c. Directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi Grand Est*.

23. *Id.* [souligné par nous].

premier vecteur de cette valeur immatérielle, notamment dans les relations commerciales, mais il n'en est pas le seul. En effet, la protection de la valeur immatérielle, fruit d'un travail collectif de longue haleine passe aussi par la régulation de la gestion du vignoble, en protégeant aussi les éléments qui contribuent à la jouissance de cette valeur immatérielle²⁴.

À l'examen de la jurisprudence du tribunal administratif de Châlons, deux exemples sont à retenir en ce sens : la protection, d'une part, des paysages viticoles et, d'autre part, du nom par des collectivités au sein de la Champagne.

A. Ces dernières années, la protection de l'identité des vignobles contre des projets d'urbanisme et notamment l'installation de parcs éoliens a pris une dimension particulièrement vaste²⁵. Cela est d'autant plus vrai pour la Champagne. Outre la valeur immatérielle créée à partir du prestige du produit, l'inscription des Côteaux, Maisons et Caves de Champagne au patrimoine mondial de l'UNESCO appelle à une protection renforcée des paysages.

Le tribunal administratif de Châlons confirme sa sensibilité par rapport à cette problématique par jugement du 25 janvier 2019²⁶. Bien que le juge procède à l'annulation de l'arrêté de refus d'autorisation unique pour exploitation d'un parc éolien, il reconnaît le principe de protection renforcée des sites classés comme patrimoine mondial de l'UNESCO, tandis qu'il fait sien le critère de « co-visibilité²⁷ ». Ainsi, l'approche du juge est caractérisée par son réalisme, c'est-à-dire la recherche d'équilibre entre la protection de la valeur immatérielle du vignoble et les exigences de développement durable : « Les coteaux de Mareuil-sur-Aÿ et d'Aÿ sont respectivement situés à 10 et à 12 kilomètres du parc éolien projeté. Si le premier plan de la vue depuis ces coteaux présente

24. « Protecting Geographical Indications beyond the Name? », *Jus Vini*, 2019, p. 7 sq.

25. Sur la question, v. Arnaud de Lajarte et Alexandre Riquier, « Éoliennes et préservation des paysages viticoles », *Jus Vini*, 2023, p. 91.

26. TA Châlons-en-Champagne, 25 janvier 2019, n^{os} 1700657 et 1700658, *Sarl CE Les Vents de Biltart et Sarl Parc Éolien de Champineul – Pocancy c. Préfet de la Marne*.

27. Sur la question voir Seydou Traoré, « Mise en compatibilité d'un plan local d'urbanisme et ouverture partielle à l'urbanisation de terres viticoles », in Théodore Georgopoulos (dir.), *Les grands arrêts du droit vitivinicole*, Paris, Mare & Martin, 2022, p. 119 sq.

un intérêt remarquable, l'arrière-plan avec une vue très ouverte sur la plaine crayeuse ne présente aucun intérêt, cette plaine étant fortement marquée par l'agriculture intensive et par la présence de différents parcs éoliens²⁸ ».

B. Par rapport à la protection du nom « champagne », comme évoqué précédemment, le rôle du juge administratif ne peut qu'être très limité. Ce n'est que dans les rares cas où l'atteinte proviendrait de l'attribution d'un nom par acte administratif que le contentieux administratif peut s'y intéresser²⁹.

Tel fut le cas du contentieux autour du nom concernant la nouvelle commune « Aÿ-Champagne ». Au grand regret du Comité Champagne, qui avait introduit un recours contre l'arrêté du préfet de la Marne créant la nouvelle commune, le tribunal administratif a affirmé que « les trois anciennes communes concernées par le nouveau nom de la commune fusionnée se situent géographiquement en Champagne dans un secteur de viticulture de vins de Champagne ; que l'intérêt public local à l'appellation de la nouvelle commune est ainsi établi³⁰ ».

Il s'agit d'une décision dont le raisonnement repose sur la réalité de la Champagne viticole : le nom « champagne » peut être partagé parmi les acteurs locaux, dont les collectivités territoriales, vu qu'ils font partie de la Champagne viticole et participent à son rayonnement.

De la sorte, la protection du nom « champagne » n'est pas mise en cause, elle est réitérée. Le message du juge est clair et il semble désormais être largement partagé au sein des acteurs du vignoble : à force de vouloir protéger l'appellation au maximum on peut lui porter aussi préjudice, dès lors que l'arsenal juridique de protection se retourne contre des collectivités ou opérateurs économiques situés à l'intérieur de

28. TA Châlons-en-Champagne, 25 janvier 2019, *op. cit.* § 7.

29. Tel fut le cas récemment des décisions du Conseil d'État, sur l'enregistrement de l'IGP « Île de la Beauté » : CE ; 19 décembre 2019, n° 421818 ; 13 février 2020, n° 421819 ; n° 411820 à 421824 ; à noter cependant que la Haute juridiction administrative française n'a pas été suivie par le Tribunal de l'Union européenne : Trib. UE, 12 juillet 2023, *Consortium des Charcutiers Corses c. Commission*, aff. T-34/22, ECLI:EU:T:2023:386.

30. TA Châlons-en-Champagne, 22 novembre 2016, n° 1600196, *CIVC c. préfet de la Marne*.

la zone géographique de production et impliqués directement dans la création de cette valeur immatérielle de la Champagne viticole.

*

Au terme de ce bref survol de soixante-cinq ans de jurisprudence vitivinicole champenoise, on peut affirmer que le tribunal administratif de Châlons a su œuvrer de manière heureuse pour cet équilibre qui est caractéristique pour la Champagne viticole, entre spécificités champenoises, spécificités vitivinicoles et grands principes du droit (administratif). Pari difficile mais pari gagné.

Mémoires de défense au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne

Soixante-dix ans de contentieux de la défense

Luc Klein

Professeur de droit public
Université de Reims Champagne-Ardenne, CRDT

Dans le cadre d'une journée consacrée à l'anniversaire du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, évoquer le contentieux lié aux questions de défense nationale a du sens. Par son histoire et sa localisation géographique, le tribunal de Châlons-en-Champagne est en effet concerné au premier chef par ce type de contentieux. Il s'agissait au départ d'une intuition du président Poujade, que l'examen de la jurisprudence du tribunal a très largement confirmée.

Depuis l'installation du tribunal, ce ne sont ainsi pas moins de 341 pages de jugement qui concernent, de près ou de loin, les questions de défense nationale. Cette matière première de grande valeur permet de plonger dans la réalité concrète des multiples contentieux intéressant la défense nationale¹. Au fil de la lecture de ces jugements,

1. L'auteur adresse ses plus vifs remerciements au tribunal, ainsi qu'à M^{me} Poujade, pour avoir mis à sa disposition l'ensemble de cette jurisprudence.

l'impression se confirme que le tribunal de Châlons-en-Champagne a été mis au contact d'un contentieux d'une grande richesse, qui couvre des thématiques très larges, depuis l'anecdote cocasse du militaire ivre qui embourbe un char sur une route départementale² jusqu'aux drames des contentieux nés des exactions allemandes pendant la seconde guerre mondiale.

Cette diversité jurisprudentielle n'est cependant pas irréductible à la catégorisation et au classement. La défense nationale est un sujet vaste, qui, sur le plan du contentieux administratif, se décline en une myriade d'espèces très différentes, qu'il est néanmoins possible de regrouper en grandes catégories significatives. À cet égard, une première distinction se révèle immédiatement à la lecture des jugements. On observe en effet, d'un côté, un contentieux que l'on pourrait qualifier d'ordinaire, qui témoigne en quelque sorte de la permanence de la mission de défense, et donc de la permanence des contentieux y afférant (I). Et, d'un autre côté, on trouve des contentieux marqués par l'Histoire, comme une ombre qui suit le tribunal depuis son installation, et jusqu'au cœur des années 2020. Il s'agit des contentieux liés à la seconde guerre mondiale et à ses conséquences, un contentieux véritablement exceptionnel, qui justifie un traitement à part (II).

I.- Le contentieux ordinaire de la défense nationale devant le tribunal de Châlons-en-Champagne

La défense nationale est une mission permanente de l'État, elle mobilise à tout moment des moyens publics, susceptibles dès lors de donner naissance à des contentieux administratifs.

Depuis son installation, le tribunal de Châlons-en-Champagne a eu à se confronter à de nombreuses reprises avec cette permanence de l'action publique en matière de défense. En la matière, deux pôles distincts peuvent être remarqués. D'une part, on retrouve des contentieux dans

2. TA Châlons-sur-Marne, 8 mars 1955, n° 4529, *Sieur Raineteau c/ Ministère des Forces Armées*.

lesquels il s'est agi de faire application du droit administratif commun à un objet militaire. D'autre part, certains contentieux appelaient pour leur part à l'application de véritables régimes administratifs spécifiques à l'objet militaire.

En premier lieu, le tribunal a eu à connaître des contentieux dans lesquels l'objet militaire est traité sous l'angle du droit administratif de droit commun. Un type de contentieux domine statistiquement cette catégorie, même s'il relève aujourd'hui de l'histoire du droit : il s'agit des accidents de la route, dans le cadre du service, ou par les moyens du service. En d'autres termes, c'est au droit de la responsabilité administrative qu'il sera ici fait référence, à travers les nombreuses espèces dans lesquelles un véhicule militaire en mission ou des militaires hors service au volant d'un véhicule militaire causent un accident. Un exemple peut être extrait de la jurisprudence du tribunal pour rendre compte de ce type de contentieux, il s'agit d'un jugement rendu le 1^{er} juillet 1957³. En l'espèce, des appelés du service national partent en promenade non autorisée avec des jeeps, et ont la bonne idée d'encastrier un véhicule dans un arbre. Le secrétariat d'État aux forces armées – Terre réplique en les constituant débiteur *in solidum* du préjudice subi du fait de l'accident, et ce sont ces états exécutoires que les jeunes hommes contestent devant le tribunal. Celui-ci leur donne partiellement raison. Il confirme en effet que les jeunes appelés ont bien commis des fautes personnelles en l'espèce, qui justifient que l'État se retourne contre eux pour réclamer la réparation du préjudice supporté par le Trésor. Cependant, le mécanisme de la responsabilité *in solidum* ne peut être employé dans ce type d'actions. Les jeunes hommes ne doivent réparer que ce qui résulte de leur propre faute, il convient donc d'établir la part de chacun dans le préjudice, et de les condamner chacun pour leur part. C'est ce que fait le tribunal, qui annule en conséquence l'état exécutoire contre le requérant, et fixe lui-même le montant qu'il devra verser à l'État.

Outre la responsabilité administrative, le droit administratif commun appliqué à l'objet militaire se retrouve également en matière de

3. TA Châlons-sur-Marne, 1^{er} juillet 1957, n° 5398, *Sieur Coeuret c/ Secrétaire d'État aux forces armées – Terre*.

droit de la commande publique. Deux exemples illustrent cette thématique dans la jurisprudence du tribunal. Il s'agit d'abord d'un jugement rendu le 19 juillet 1960, concernant le contentieux bien connu de l'exécution des marchés publics⁴. En l'espèce, il s'agissait d'un contrat portant sur la réalisation de trois hangars sur la base aérienne de Brienne-le-Château, dans l'Aube, avec la fourniture en plus de « grève tout venant pour remblais ». C'est ce dernier point qui donne naissance au litige, en ce qu'un désaccord survient sur le montant d'un de ces cubes de remblais, dont les sociétés requérantes demandent au tribunal le remboursement par l'État. Le tribunal se livre alors à une interprétation très classique des clauses du marché, et en tire la conclusion qu'il y a lieu de renvoyer les sociétés requérantes devant le ministère, aux fins de la fixation de l'indemnisation due. Dans le même registre d'une application classique des principes du droit des contrats publics, un jugement rendu le 3 décembre 1968 peut également être signalé⁵. Il était question dans cette décision de la construction d'aires bétonnées pour un aéroport des Ardennes. Le chantier fut retardé par des intempéries, qui occasionnèrent pour le cocontractant de l'administration des charges extracontractuelles importantes. Conformément aux règles des contrats administratifs, le tribunal accorda donc une indemnisation de ces charges.

En parallèle de l'application du droit administratif commun aux objets militaires, le tribunal a également eu à connaître de véritables contentieux spécifiques à l'objet militaire, dont deux exemples méritent d'être notés. Il s'agit, d'une part, du contentieux des exercices militaires et, d'autre part, de celui de la santé des appelés du service national.

En ce qui concerne les exercices militaires, la jurisprudence du tribunal est riche d'espèces où le cocasse se mêle au tragique⁶. Pour n'en donner qu'un seul exemple, il est possible de citer une décision du 15 janvier

-
4. TA Châlons-sur-Marne, 19 juillet 1960, n° 5658, *Établissements Roger Coulon c/ Ministère des Forces Armées*.
 5. TA Châlons-sur-Marne, 3 décembre 1968, n° 8753, *SA Plisson c/ Ministère des Armées*.
 6. TA Châlons-sur-Marne, 19 décembre 1961, n° 5699, *S.N.C.F. c/ Ministère des Armées*, concernant l'explosion de roquettes sur un train, donnant lieu à un calcul complexe des responsabilités.

1963, qui présentait à juger une espèce pour le moins singulière⁷. Est en débat une manœuvre d'exercice, à l'occasion de laquelle le peloton 105 du 1^{er} bataillon de chasseurs a déposé des pots fumigènes à l'entrée d'un tunnel ferroviaire... sans vérifier au préalable si le tunnel a bien été évacué. Or, des employés d'une société d'entretien s'y trouvent encore. Les ouvriers ont été durement asphyxiés, et si aucune vie n'a été perdue, ils ont été dans l'incapacité de poursuivre leur travail, occasionnant de ce fait un préjudice à leur société employeuse. Le contentieux trouve cependant une issue amiable, l'État et la société employeuse s'entendant sur l'indemnisation du préjudice subi. Le tribunal n'a donc plus qu'à donner acte du désistement de la société.

Enfin, un dernier type de contentieux spécifique à l'objet militaire mérite d'être souligné, celui ayant trait à la santé des appelés du service national. Le tribunal a été saisi de cette question à l'occasion d'un jugement remarquable, rendu le 18 janvier 1972⁸. En l'espèce, il s'agit d'un recours indemnitaire intenté par le père d'un jeune homme appelé sous les drapeaux. Le jeune appelé a été incorporé à Tunis, et le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il a très mal vécu cet éloignement forcé de son environnement familial. Il a en effet rapidement sombré dans une grave dépression, jusqu'à obtenir de la part de l'ambassade de France à Tunis un congé de maladie de trente jours. Revenu auprès de ses parents, ces derniers constatent le grave état dans lequel se trouve leur fils, et entreprennent d'eux-mêmes les démarches hospitalières pour qu'il obtienne les soins adéquats. Après plusieurs années de dépenses médicales lourdes, le père du requérant recherche la responsabilité de l'État, faisant valoir de multiples expertises médicales qui ont montré le défaut de prise en charge initiale par l'autorité militaire. Le tribunal lui donne raison, et les termes de ses considérants sont durs pour la hiérarchie militaire. Il commence en effet par affirmer « qu'il est de notoriété médicale que tout retard apporté au traitement d'un patient atteint de troubles nerveux dépressifs aggrave notablement tant la durée

7. TA Châlons-sur-Marne, 15 janvier 1963, *SA COFRISO c/ Ministère des Armées*.

8. TA Châlons-sur-Marne, 18 janvier 1972, n° 449, *Latapie c/ Ministère des Affaires étrangères*.

et les manifestations de la maladie que l'intensité et la durée des soins à lui administrer ». Puis, se penchant sur les faits de l'espèce, le tribunal note la désinvolture dont a fait preuve l'autorité militaire dont relevait le jeune homme, et en conclut que les services de l'État ont commis une faute lourde engageant la responsabilité de l'administration.

Ce jugement est tout à fait remarquable. Il montre l'importance que le tribunal attache à la santé des jeunes appelés, en partant du principe bienvenu que l'autorité militaire, dans la mesure où les jeunes hommes sont placés sous ses ordres à raison d'une obligation légale, doit être tenue à un haut standard d'exigence. En d'autres termes, si les jeunes hommes ont l'obligation de servir, l'autorité militaire a au moins l'obligation de prendre soin d'eux. Il est à noter que ce jugement a été frappé d'appel devant le Conseil d'État, mais que l'État a eu le bon goût de se désister, désistement auquel le Conseil d'État donne acte le 18 juillet 1973.

II.- Le contentieux exceptionnel : l'ombre portée de la seconde guerre mondiale sur la jurisprudence de Châlons-en-Champagne

Au fil de la lecture des jugements du tribunal relatifs aux enjeux de défense, des échos réguliers se font entendre de cette période trouble et troublée, dont la complexité des enjeux se traduit dans des contentieux administratifs très délicats. Deux catégories peuvent être distinguées en ce qui concerne ces contentieux liés à la seconde guerre mondiale, qui correspondent à deux temps différents : d'abord, la débâcle de 1940, puis les drames et horreurs de l'occupation allemande.

Sur la débâcle de 1940 d'abord, on en retrouve l'écho dans la jurisprudence du tribunal à l'occasion d'un contentieux autour des réquisitions militaires, qui a donné lieu à un jugement rendu le 12 février 1957⁹. Le chaos des opérations militaires de mai-juin 1940 transparaît

9. TA Châlons-sur-Marne, 12 février 1957, n° 5260, *SA Maleville et Pigeon c/ Ministère de la Défense Nationale*.

dans l'espèce de cette affaire, qui porte sur le statut d'un tracteur privé. Ce tracteur a-t-il ou n'a-t-il pas fait l'objet d'une réquisition par un sous-officier français pour les besoins de la troupe ? Cette question, apparemment banale, doit être replacée dans le contexte de l'époque, à savoir l'évacuation en urgence de la commune de Chéry-les-Pouilly, sur le point d'être prise par les Allemands. Les déclarations contradictoires de témoins, qui avaient sans doute autre chose à faire que de s'intéresser de près au destin de ce tracteur, amènent le tribunal à considérer une absence de preuves suffisantes pour établir la réquisition, et donc la propriété de l'État sur le tracteur.

De la débâcle à l'Occupation, cependant, le sourire disparaît. Ce sont en effet des contentieux autrement plus dramatiques que le tribunal a eu à connaître concernant cette période. En particulier, il est possible de remarquer les contentieux douloureux autour de l'attribution des statuts particuliers que sont les statuts de résistant, de déporté ou d'interné politique. Chacun de ces statuts a fait l'objet d'une codification précise au niveau législatif et réglementaire¹⁰. Or, l'attribution de l'un ou l'autre emporte des conséquences importantes, ne serait-ce qu'en termes de reconnaissance symbolique et patriotique. Dès lors, des contestations ont naturellement été portées en justice, et le tribunal a eu à en connaître un grand nombre.

En ce qui concerne le statut d'interné politique, peut être noté un jugement rendu le 5 juillet 1960¹¹. Le requérant contestait le refus de l'administration de lui octroyer ce statut, alors pourtant qu'il a été interné par les Allemands pour avoir insulté l'armée allemande en 1943. L'argumentaire en défense de l'État est simple : les textes en vigueur excluent le statut d'interné politique pour ceux qui se sont volontairement mis au service de l'ennemi, ce qu'il est reproché au requérant d'avoir fait entre 1940 et 1943. Celui-ci conteste évidemment, et c'est alors que l'espèce révèle sa complexité. En effet, le requérant est d'origine alsacienne,

10. En droit positif, les articles L. 123-8 et L. 123-9 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre précisent par exemple les conditions dans lesquelles des faits qualifiables de faits de Résistance ouvrent droit à indemnisation.

11. TA Châlons-sur-Marne, 5 juillet 1960, n° 6419, *Sieur Metz c/ Ministère des Anciens Combattants et Victimes de guerre*.

il parle allemand, et a même servi dans les armées allemandes pendant la première guerre mondiale, ce qui lui a valu une Croix de Fer qu'il porte ouvertement pendant l'Occupation. Le requérant prétend cependant avoir utilisé son statut d'ancien soldat germanophone pour s'attirer les bonnes grâces des Allemands, dans le but de libérer des prisonniers de guerre français et de procéder à des sabotages. Le tribunal répond froidement qu'il n'en croit rien, et considère sans entrer dans le détail des arguments du requérant que celui-ci a servi l'occupant volontairement, et que cela le disqualifie en toutes hypothèses.

La dureté du tribunal correspond à l'air du temps : avoir fréquenté les Allemands de près est toujours disqualifiant. On retrouve cet état d'esprit dans un jugement rendu le 2 octobre 1979 à propos des victimes du Service du travail obligatoire¹². En l'espèce, le tribunal fait une application stricte des dispositions en vigueur, qui n'accordent le bénéfice du statut de déporté politique qu'aux requis du STO qui ont été internés en Allemagne, jusqu'à la libération de leur camp par les forces alliées. Or, le requérant, s'il a bien été interné dans un camp allemand, a accepté d'en être libéré en échange d'une reprise du travail de sa part. Cette collaboration, malgré le contexte de contrainte pesant sur le jeune homme, le disqualifie aussitôt aux yeux des juges.

Une dernière affaire mérite d'être extraite de la jurisprudence du tribunal relative à cette période de l'occupation allemande. Il s'agit de celle ayant donné lieu à un jugement rendu le 8 mars 1966¹³. L'enjeu tournait autour de la reconnaissance à titre posthume du statut d'interné politique, au bénéfice d'un jeune homme fusillé par les Allemands au cours d'une opération de représailles de la Wehrmacht dans le village de Tavaux. Les textes semblaient *a priori* prévoir cette hypothèse, en ce que l'article L. 290 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre dispose que le statut d'interné politique est octroyé à tous les ressortissants français qui ont été arrêtés et exécutés par l'ennemi en dehors des procédures de droit commun, y compris s'ils ont été

12. TA Châlons-sur-Marne, 2 octobre 1979, n° 4217, *Owczarek c/ Secrétaire d'État aux Anciens Combattants*.

13. TA Châlons-sur-Marne, 8 mars 1966, n° 7949, *Sieur Chalmet c/ Ministère des Anciens Combattants et des Victimes de Guerre*.

exécutés sur le champ. Un détail morbide vient cependant complexifier la situation, car le jeune homme a été fauché par une rafale de mitrailleuse alors qu'il cherchait à fuir le village. Il n'a donc pas été arrêté par les Allemands, ce qui fait obstacle à l'application des dispositions du code.

Cette application plus que rigoureuse des conditions du code peut apparaître exagérée aux yeux d'aujourd'hui, ce qui rappelle utilement que les appréciations ont évolué quant aux actes commis sous l'Occupation. Ainsi, le jugement du tribunal de Châlons rendu en 1966 peut être rapproché d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux en date du 16 décembre 2022¹⁴. Les dispositions applicables n'étaient pas les mêmes, mais l'espèce présente des similitudes. Il s'agissait en effet d'un ressortissant français qui résidait dans le quartier de Nhabe en mars 1945, un lieu qui se trouvait alors sous le contrôle des forces japonaises. À l'occasion d'une descente violente dans le quartier, une escouade entre dans le bungalow du ressortissant français, et le mitraille aussitôt. Malgré l'absence d'une arrestation formelle, la cour considère sans hésiter, et sans même se poser la question, que la victime a fait l'objet d'une arrestation et d'une exécution sur le champ. De 1968 à 2022, il est remarquable de noter que le regard sur les atrocités de la seconde guerre mondiale a donc évolué dans le sens d'une plus grande compassion envers les victimes.

Enfin, à titre de conclusion, il convient d'évoquer un dernier type de contentieux relatif à la seconde guerre mondiale, celui portant sur l'attribution du statut de déporté résistant. Distinction suprême de la période, l'octroi de ce statut fait l'objet d'une interprétation stricte dans la jurisprudence administrative, comme en témoignent deux jugements rendus par le tribunal le 12 juillet 1955¹⁵. Il ressort de ces décisions que le statut de déporté résistant suppose un lien de causalité direct entre les faits de Résistance et l'arrestation par les Allemands. En d'autres termes,

14. CAA Bordeaux, 16 décembre 2022, n° 21BX01994, *M^{me} F.*

15. TA Châlons-sur-Marne, 12 juillet 1955, n° 4315, *Sieur Panier c/ Ministère des anciens combattants* et n° 4634, *Dame Veuve Caille c/ Ministère des anciens combattants.*

il ne suffit pas d'avoir résisté et d'avoir été arrêté, il faut encore avoir été arrêté pour avoir résisté, et il appartient au requérant d'en apporter la preuve. On notera que cette jurisprudence stricte, rendue dans les années 1950, a reçu l'approbation ultérieure du Conseil d'État, qui a fait sienne cette interprétation stricte du statut de déporté résistant dans un arrêt du 16 mars 1998¹⁶.

De la Résistance à la santé mentale des appelés du contingent, la jurisprudence du tribunal de Châlons-en-Champagne en matière de défense témoigne donc d'une mémoire longue, qui trace un fil continu d'intérêt pour ces questions, tout au long des soixante-dix ans d'exercice du tribunal.

16. CE, 16 mars 1998, n° 137905, *Secrétaire d'État aux anciens combattants et victimes de guerre*.

Regards sur le contentieux des collectivités territoriales

Olivier Dupéron

Professeur de droit public
Université de Reims Champagne-Ardenne, CRDT

Maître Steven Calot

Avocat au barreau de Reims, cabinet ACG
Chargé d'enseignement à l'Université de Reims Champagne-Ardenne

Évoquer le droit des collectivités territoriales et le tribunal administratif (TA) procède d'une certaine évidence, la dimension de territorialité étant ce qui rapproche et même unit les deux sujets. D'ailleurs, avant la réforme de 1953 aboutissant à la création des tribunaux administratifs, les conseils de préfecture avaient acquis, en 1934, le contentieux des collectivités territoriales, dans le cadre de leur compétence d'attribution.

Pour aborder les soixante-dix ans de la relation entre le TA de Châlons-en-Champagne et « ses » collectivités, nous allons procéder en deux temps. D'abord, il convient de se concentrer sur le moment de la

formation des organes des collectivités, à travers l'examen du contentieux, délicat, des élections locales. Ensuite, il sera question des autres aspects de droit des collectivités territoriales devant le TA et notamment de la dimension, tout aussi essentielle, du fonctionnement et de l'action des collectivités.

I.- Le contentieux des élections locales¹

Les élections locales sont au cœur de la démocratie locale représentative, elles sont une condition du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Depuis la IV^e République, il est indiqué dans la Constitution que les collectivités s'administrent librement, par des conseils élus ; encore faut-il qu'ils le soient correctement, conformément au droit. Le contentieux des élections locales, qui se développe devant le TA, pour les élections municipales et départementales, est donc celui de la régularité de cet exercice de la démocratie locale. À ce titre, il mérite une attention particulière et le juge doit dire le droit, dans des contextes parfois tendus, avec une forte attente des élus, des citoyens et dans certains cas des médias.

Du point de vue du contentieux administratif, ce contentieux est également intéressant à observer, car il mobilise à la fois des règles générales et quelques règles propres (sur les délais, sur la rectification de résultats, par exemple), ce que l'on retrouve en parcourant de nombreux jugements rendus par le tribunal de Châlons-en-Champagne (*ex sur-Marne*), des années 1950 à aujourd'hui.

Concernant ces décisions, il y aurait plusieurs manières de les aborder. D'abord, par type de collectivités : naturellement la distinction communes/départements, mais on trouve aussi des affaires qui concernent des intercommunalités (plutôt récemment) et quelques autres, avant 1982, qui concernaient les anciens EPR (établissements publics régionaux) et la désignation des représentants des collectivités

1. Par Olivier Dupéron, professeur de droit public, CRDT, Université de Reims Champagne-Ardenne.

locales au conseil régional de Champagne-Ardenne. On peut citer un jugement du TA du 13 avril 1976², notamment, qui avait annulé l'élection, par le conseil général des Ardennes, de Roger Mas, alors conseiller général, comme représentant les collectivités locales, car il n'avait pas (pas encore) la qualité de maire, et que le conseil devait élire au moins deux maires dans cette catégorie, les deux premiers élus ne l'étant pas non plus. Ensuite, on peut ranger les jugements par départements. Les quatre de l'ex-région Champagne-Ardenne sont concernés, sans qu'il soit possible d'établir un palmarès. Enfin, on peut les présenter de façon plus thématique, ce que nous ferons en nous arrêtant d'abord sur quelques éléments de la forme et du fond des recours, avant de nous intéresser à un juge administratif arbitre (juridictionnel bien sûr) de passions locales et de situations que l'on devine complexes, du point de vue de la vie politique locale.

A.- Éléments concernant la forme et le fond des requêtes

D'abord, rappelons l'importance des délais en la matière : les opérations électorales, pour les élections municipales, doivent être contestées dans un délai (court) de cinq jours qui suivent le jour de l'élection. Des requérants en ont fait les frais à Langres, en 2001, en réclamant l'annulation de l'élection de deux conseillers municipaux, puis d'un adjoint au maire, pour des raisons d'inéligibilité, mais à chaque fois en agissant au-delà des cinq jours³.

Ensuite, il ne faut pas se tromper dans le tour des élections que l'on vise. Cela a été illustré en 2001 pour une élection cantonale à Revin⁴ ou en 1995 pour les municipales à Châlons-sur-Marne⁵ : des requérants (candidat du Front national à Châlons-sur-Marne) demandaient

2. TA Châlons-sur-Marne, 13 avril 1976, n° 2855.

3. TA Châlons-en-Champagne, 9 octobre 2001, nos 01-653, 01-654 et 01-703, *Suzanne Robertson, Marie-Odile Jacques et Didier Loiseau*.

4. TA Châlons-en-Champagne, 2 octobre 2001, n° 01-531, *François Miara*.

5. TA Châlons-sur-Marne, 21 novembre 1995, n° 95-1120, *Pascal Erre*.

à chaque fois l'annulation des premiers tours, qui n'avaient abouti à la proclamation d'aucun candidat, sans conclure eux-mêmes à la proclamation d'un candidat et sans contester les résultats du second tour. Les requêtes sont dans ces hypothèses sans objet et donc irrecevables.

Dans un autre registre, le TA n'est pas compétent pour se prononcer sur une contestation concernant la tenue de la liste électorale, dès lors que l'on ne montre pas qu'il y aurait une manœuvre de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin. Cela a été illustré en 1965 par un jugement qui concernait les municipales à Épernay, avec des électeurs décédés non radiés des listes⁶.

Par ailleurs, un point qui revient dans plusieurs affaires est celui des discussions autour du décompte des voix et donc des résultats obtenus par les différentes listes ou les différents candidats. Cela va des erreurs matérielles de transcriptions, de l'écart entre le nombre de signatures sur les listes d'émargement et le nombre de bulletins dans l'urne (à Charleville-Mézières, en 1989, par exemple, pour les élections municipales⁷), à des bulletins irrégulièrement écartés et réintégrés (bulletins constitués par des professions de foi à Bar-sur-Aube, en 1965, pour le second tour des municipales⁸ ; ou bulletins sur lesquels ne figurait pas le titre de la liste, à Pouru-Saint-Rémy, dans les Ardennes, en 2014, mais sans confusion possible entre les listes⁹).

Les conséquences de ces erreurs sont toutefois liées à leur influence sur le résultat des élections, ce qui traduit un certain pragmatisme du contentieux électoral, sur lequel nous reviendrons. Parfois le juge rectifie les résultats, pour attribuer le bon rang qui revenait à certains élus (cas pour les élections municipales à Troyes, en 1959¹⁰), dans d'autres cas, il rejette la réclamation car la correction n'apporte aucun changement dans le résultat des élections¹¹. Mais aussi, quand ces rectifications

6. TA Châlons-sur-Marne, 20 avril 1965, n° 8434, *Yvan Tessier et Alcide Benoit*.

7. TA Châlons-sur-Marne, 13 juin 1989, n° 89-828, *préfet des Ardennes*.

8. TA Châlons-sur-Marne, 25 mai 1965, n° 8557, *sieurs Rubaud, Huchard, Maitre et Faussot*.

9. TA Châlons-en-Champagne, 6 mai 2014, n°s 1400568 à 1400599, *Yves Meunier et autres*.

10. TA Châlons-sur-Marne, 26 mai 1959, n° 6301, *préfet de l'Aube*.

11. Affaire de Bar-sur-Aube, 1965, précitée.

modifient les résultats, par le calcul de la plus forte moyenne, par exemple, à Charleville-Mézières, en 1989¹², le tribunal annule l'élection d'une personne et en proclame élue une autre ; ce qui a parfois des effets sur la composition d'un conseil communautaire (pour la Communauté d'agglomération Charleville-Mézières-Sedan, avec le cas de Pouru-Saint-Remy¹³).

Enfin, dans ces questions de décomptes et de proclamations d'élus, relevons aussi le caractère distraint de certains bureaux de vote qui proclament, à tort, élu un conseil municipal qui dépasse de trois le nombre de sièges à pourvoir¹⁴, ou désignent trois conseillers communautaires d'une commune qui ne devait en avoir que deux¹⁵. Il faut dans ces cas rectifier.

Et, pour finir sur ce registre, les erreurs de dépouillement sont parfois telles qu'elles conduisent à l'annulation, de l'élection du maire de Romilly-sur-Seine, en 1958, par exemple, où, affaire aux multiples rebondissements, après le vote des conseillers, l'urne n'a pas été retournée pour être vidée, le scrutateur en a sorti les bulletins (« en y plongeant les mains à plusieurs reprises »), ensuite dépliés par le président du bureau, qui n'a pas annoncé le nombre de bulletins ni le nom porté sur chacun d'eux, a fait deux tas, a proclamé un candidat élu maire d'une voix d'écart, sans faire mention d'un bulletin blanc¹⁶. Cela faisait beaucoup !

Enfin, parmi les sujets récurrents de ce contentieux des élections locales, figure celui des incompatibilités et des inéligibilités. Les cas sont assez nombreux et nous procéderons donc sous forme de quelques remarques.

Les affaires les plus anciennes permettent de retrouver des métiers disparus et qui faisaient toute la richesse et la saveur de la vie locale ;

12. Précité.

13. Précité.

14. Cela a été le cas à Chauffour-lès-Bailly, dans l'Aube, en 2014 ; TA Châlons-en-Champagne, 5 juin 2014, n° 1400728, *préfet de l'Aube*.

15. Cas de Saint-Parres-Aux-Tertres dans le Grand Troyes, en 2014, TA Châlons-en-Champagne, 24 juin 2014, n° 1400663, *préfet de l'Aube*.

16. TA Châlons-sur-Marne, 28 mars 1958, n° 683-684, *Sieurs Ruppli et autres*.

ainsi ce jugement du TA du 1^{er} mars 1955¹⁷, concernant la commune de Prugny, dans l'Aube, où il fallait savoir si des employés communaux (le fontainier, le porteur de plis, le tambour afficheur) pouvaient être élus au conseil (réclamations rejetées car les requérants se contentaient de demander au préfet « d'examiner le cas de ces élus », sans demander expressément l'annulation de leur élection).

Dans plusieurs cas, ce sont les fonctions exercées au sein de l'administration des finances qui sont en cause : entre autres, le cas d'un receveur-buraliste, élu maire de la commune de L'Épine, dont l'élection a été annulée par le TA le 5 mai 1959¹⁸, parce que nommé par l'administration des contributions indirectes ; ou le cas du premier adjoint au maire de Laon (notons la présence de l'Aisne, dans la compétence territoriale du TA à cette époque), annulé lui aussi en 1959, car élu alors qu'il était inspecteur central du Trésor, chef du service de la comptabilité à la trésorerie générale de l'Aisne¹⁹.

Autre précision : s'il appartient au préfet d'enregistrer les candidatures et de vérifier les conditions d'éligibilité des candidats à ce moment, ce sont seulement celles prévues par l'article L. 228 du code électoral (âge et électeur de la commune ou inscrit au rôle des contributions directes), pas celle de l'article L. 231. Le préfet de l'Aube ne pouvait donc pas refuser une liste, pour les municipales partielles à Nogent-sur-Seine, en octobre 2020, pour ce motif, et sa décision a été annulée le 1^{er} octobre, avant ces élections donc²⁰.

S'agissant des inéligibilités, il faut dire aussi que ce sont parfois les jugements du tribunal qui rendent des candidats inéligibles aux élections, locales notamment, pour des durées variables. L'année 2014, sur ce plan, a été riche en décisions, sur le terrain des comptes de campagne. On se souvient surtout de celle ayant frappé le maire réélu de Tinquex, déclaré démissionnaire d'office et inéligible pour trois mois, en novembre 2014, pour avoir désigné mandataire financier de sa campagne

17. TA Châlons-sur-Marne, 1^{er} mars 1955, n° 647 et 648, *Sieurs Delacour, Royer et Caillat*.

18. TA Châlons-sur-Marne, 5 mai 1959, n° 6240, *Sieurs Changenot et autres*.

19. TA Châlons-sur-Marne, 18 juin 1959, n° 6323, *Louis Palliet*.

20. TA Châlons-en-Champagne, 1^{er} octobre 2020, n° 2001958, *Richard Journet*.

un membre de sa liste, ce qui est interdit²¹. La question de la bonne foi a été débattue et le tribunal a considéré que ce manquement grave, était délibéré, le candidat, plusieurs fois candidats à Tinquieux, ne pouvant ignorer la loi du 10 avril 1996²², instituant l'interdiction. La même année, donc, une tête de liste à Charleville-Mézières a été déclarée inéligible pour 18 mois : pas de dépôt de son compte de campagne – incarcéré trois mois, mais il aurait eu le temps de le faire, selon le tribunal²³, et une tête de liste à Châlons-en-Champagne a été déclarée inéligible un an : rejet des comptes de campagne, pour insuffisance de justification d'une partie importantes des dépenses²⁴.

Voilà donc pour une première évocation d'éléments qui ont marqué le contentieux des élections locales ; voyons maintenant, à travers d'autres affaires, comment le juge se retrouve à arbitrer ce que nous avons qualifié de passions locales.

B.- Le juge administratif, arbitre juridictionnel de la vie politique locale

Assez souvent, devant le juge, ce sont les conditions du déroulement des campagnes électorales, les arguments de propagande, les manœuvres supposées (mais difficiles à établir), qui alimentent les recours et leurs moyens. Si cela aboutit (en minorité) à quelques annulations, on s'aperçoit souvent que les éléments de preuves manquent en réalité, ou que l'influence d'une série d'incidents ou d'irrégularités est trop incertaine sur le résultat du vote, pour entraîner une annulation. Sur ce registre, plusieurs thèmes peuvent être identifiés.

21. TA Châlons-en-Champagne, 12 novembre 2014, n° 1401828, *Gilles Borck, Eric Deveyer et Lucienne Becker*.

22. Loi n° 96-300 du 10 avril 1996 tendant à préciser la portée de l'incompatibilité entre la situation de candidat et la fonction de membre d'une association de financement électorale ou de mandataire financier, JO du 11 avril.

23. TA Châlons-en-Champagne, 31 décembre 2014, n° 1402233, *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*.

24. TA Châlons-en-Champagne, 31 décembre 2014, n° 1402206, *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*.

Le juge examine les maladroites ou confusions concernant les bulletins de vote et leur présence même dans le bureau de vote : en 1959, les élections municipales à Saint-Quentin ont été annulées car, la veille du scrutin, la liste d'« Entente Républicaine et Sociale pour le Renouveau de St-Quentin » a été retirée, par la tête de liste, les bulletins n'étant ainsi pas présents le jour J dans les bureaux de vote. Cependant, il est apparu que ce retrait était intervenu sans l'accord de tous les candidats de cette liste et sans leur signature. Le TA a considéré qu'il y avait eu une « manœuvre » qui avait eu pour effet de fausser le vote²⁵ ; en revanche, cette année-là, la distribution de faux bulletins, d'une liste fantaisiste, dans des lieux publics de Charleville-Mézières, avec des noms de candidats d'autres listes, pour jeter le trouble, a été vue comme une autre manœuvre « répréhensible », mais sans influence sur le résultat, au regard du faible nombre de ces bulletins retrouvés dans les urnes et des écarts de voix²⁶. Cette dimension de l'influence sur le résultat est déterminante. Ainsi, en 1976, pour une élection cantonale à Charleville-Mézières, plusieurs centaines de bulletins d'une candidate ont été injustement refusés dans un bureau de la ville, mais, même avec mille voix de plus, la requérante n'aurait pas été élue²⁷. Une situation assez comparable a d'ailleurs conduit le tribunal à rejeter une autre réclamation pour les élections cantonales à Vitry-le-François, la même année²⁸.

Les questions d'affichage reviennent par ailleurs régulièrement, sans grand succès, qu'il s'agisse d'affiches en dehors des panneaux électoraux (en 1955, pour des cantonales à Troyes, le juge relève d'ailleurs que « si les affiches en cause contiennent des imputations injurieuses à l'égard de certaines personnalités, elles ne visent pas directement » l'adversaire, donc ... ça passe²⁹) ; d'affiches d'adversaires détruites ou recouvertes par d'autres (cantonale à Reims en 1976, sans influence³⁰) ; mais cela aboutit à une annulation (cantonale en Haute-Marne en 1988, canton de

25. TA Châlons-sur-Marne, 2 juin 1959, n° 6.319, *sieurs Braconnier et autres*.

26. TA Châlons-sur-Marne, 5 juin 1959, n° 6.354, *Robert Ninite*.

27. TA Châlons-sur-Marne, 27 avril 1976, n° 2842, *Monique Delcourt*.

28. TA Châlons-sur-Marne, 27 avril 1976, n° 2843, *Geneviève Martin*.

29. TA Châlons-sur-Marne, 25 mai 1955, n° 652, *Roger Honnet*.

30. TA Châlons-sur-Marne, 27 avril 1976, n° 2844, *Jean-Marie Siegel*.

Terre-Natale³¹), lorsque des affiches, massivement apposées sur celle d'un candidat, ont eu pour effet de tromper les électeurs, en le présentant comme soutenu par un parti, le Front National, l'écart de voix étant faible à l'arrivée.

Toujours sur le déroulement des campagnes, les sujets de communication, d'intervention ou d'utilisation de la presse locale, sont assez régulièrement mobilisés par des requérants, mais le juge n'annule que lorsque la législation n'a très clairement pas été respectée ou lorsque les électeurs ont pu être fortement influencés. Dans le premier cas, on peut évoquer les règles interdisant la promotion publicitaire des réalisations de la gestion d'une commune, dans les six mois qui précèdent l'élection. En 2014, les élections municipales (et communautaires) à Montcy-Notre-Dame, ont ainsi été annulées, en raison de la diffusion d'un bulletin municipal luxueux, alors que ce journal avait été interrompu depuis quatre ans, sans encart pour l'opposition et avec un éditorial dithyrambique du maire³². Pour ce qui est de l'influence sur les électeurs, on en trouve une illustration avec l'annulation de l'élection d'un conseiller général, dans le canton Reims 4, en 1994 (trois voix d'écart entre les deux candidats), avec la diffusion d'un tract par le vainqueur, qui reprochait à son adversaire, en tant qu'élu du district de Reims, « d'avoir fait dépenser 5 milliards de centimes pour des études pour un tramway invisible ... sauf pour nos impôts locaux ! ». La vérification de ce point a permis d'établir que le coût réel des études était bien éloigné de ce montant, et cela « a été de nature à altérer le scrutin³³ ».

En revanche, des articles relatifs aux Flâneries musicales de Reims, parus dans le supplément TV du journal *L'Union* et dans le journal municipal, à quelques jours des élections de juin 1995, n'ont pas eu d'effet sur la sincérité du scrutin, dès lors que ces articles revenaient tous les ans à la même période et se bornaient à rendre compte de l'actualité culturelle locale³⁴.

31. TA Châlons-sur-Marne, 13 décembre 1988, n° 88-1268, *Guy Vauthrin*.

32. TA Châlons-en-Champagne, 19 juin 2014, n° 1400639, *Jacqueline Deglin*.

33. TA Châlons-sur-Marne, 30 septembre 1994, n°s 94-453, 94-458 et 94-459, *Jean Bouvier, Christine Giberti et Jacky Brouelli*.

34. TA Châlons-sur-Marne, 21 novembre 1995, n° 95-1175, *Jean Lepine et Pascal Gayet*.

Dans plusieurs de ces affaires, comme cela a été précédemment dit, les passions sont parfois vives, on devine des contextes complexes, faits de rumeurs et d'invectives personnelles, et le juge doit faire le tri entre tout ce qu'on lui apporte, ne gardant que ce qui peut être certainement et objectivement établi. Cela le conduit d'ailleurs parfois à rédiger ses jugements de façon très détaillée, pour répondre à tous les arguments et on y verrait presque, même si ça n'est pas le but, un moyen d'apaiser les esprits et de remettre de la sérénité. On sent cela par exemple dans un jugement du 1^{er} juin 1965, à propos des municipales à Charleville (pas encore Mézières), qui avaient conduit à la réélection de la liste menée par le maire, André Lebon. Il était question de pressions multiples sur des candidats opposés, pour les inciter, « par des procédés peu avouables », à retirer leur candidature : menaces de renvoi par l'employeur, distribution d'un journal avec imputations injurieuses et diffamatoires, etc. Le tribunal répond minutieusement à chacun de ces arguments et les écarte tous³⁵. On y apprend d'ailleurs que le maire avait déposé une plainte devant le procureur de la République, le pénal n'étant jamais très loin et, d'ailleurs, dans l'affaire de 1995, à Reims, (celle des « Flâneries », précitée), le TA devait rappeler qu'il ne lui appartenait pas de prononcer des sanctions pénales.

Une impression comparable se dégage de la lecture d'un jugement du 29 septembre 1998³⁶, à propos de l'élection d'une conseillère générale du 6^e canton de Reims, proche de la majorité municipale et du maire. Le requérant fait feu de tout bois : transfert des appels téléphoniques d'un poste de campagne à un autre, financement de campagne et frais de cocktails, avantages supposés accordés par la mairie, affichage et utilisation (interdite) des trois couleurs bleu, blanc et rouge, message de soutien du maire, participation à une émission de télé pendant les Flâneries. Tout est passé en revue et le tribunal rejette la protestation, condamnant même le requérant à verser une somme à l'élue, au titre des

35. TA Châlons-sur-Marne, 1^{er} juin 1965, n° 8573, *Georges Binet, Pierre Vassal et Yvon Patron*.

36. TA Châlons-sur-Marne, 29 septembre 1998, n° 98-402, *Jean-Claude Faynot*.

frais exposés par elle et non compris dans les dépens (ce qui se retrouve dans plusieurs affaires).

Ainsi va la vie locale et la régulation de ce moment essentiel pour les collectivités territoriales qui est celui de la composition de ses organes de décision. On retiendra que, pour le juge, outre le respect du droit bien entendu, un certain pragmatisme prévaut lorsque l'expression démocratique est claire.

II.- Autres aspects de droit des collectivités territoriales³⁷

C'est toujours avec ce même pragmatisme que le juge administratif est amené à se prononcer sur les litiges qui intéressent les collectivités territoriales dans leurs relations avec les autres personnes publiques et avec les administrés.

L'étude de plusieurs jugements et ordonnances rendus par le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne, devenu Châlons-en-Champagne, donne un aperçu de l'histoire de la vie politique locale. Dans cette perspective, nous avons fait le choix, pour cette seconde partie de notre présentation, de sélectionner plusieurs décisions rendues par le tribunal administratif qui ont produit, au cours des soixante-dix dernières années, des effets dans la vie quotidienne des habitants des départements de son ressort.

Nous allons voir comment le tribunal administratif a pu faire obstacle à ce que le colloque consacré à son 70^e anniversaire se tienne à Châlons-sur-Marne-en-Champagne ; comment il a contribué à limiter le commerce, par la commune de Charleville, de délicieuses crèmes glacées, élaborées dans les abattoirs communaux, vendues à un prix défiant toute concurrence ; ou encore comment il a géré les conflits entre collectivités.

37. Par maître Steven Calot, avocat au barreau de Reims, cabinet ACG, chargé d'enseignement à l'université de Reims Champagne-Ardenne.

On peut examiner ces litiges selon deux ensembles en distinguant, d'une part, ceux qui intéressent les relations entre personnes publiques (A), et, d'autre part, ceux qui intéressent les relations entre les collectivités territoriales et le public (B).

A.- Le juge administratif, juge des relations qu'entretiennent les personnes publiques entre elles

Tel un juge aux affaires familiales, le TA de Châlons-en-Champagne a rapidement eu à connaître des fusions de communes, qu'on pourrait comparer à un mariage sous le régime de la communauté universelle. Il a également eu à connaître des litiges liés à la création des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qu'on pourrait comparer là encore à un mariage, mais plutôt sous le régime de la séparation de biens. Il a enfin eu à connaître des conflits internes aux collectivités, notamment entre les membres de l'exécutif, comme un juge aux affaires familiales connaît des questions des obligations alimentaires ou des demandes d'émancipation.

La fusion de communes : un mariage entre communes sous le régime de la communauté universelle

La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes dite « loi Marcellin³⁸ » prévoyait la possibilité de fusionner plusieurs communes. Si ces fusions se sont faites en principe sans contrainte, un contentieux est né à la suite des revendications de certains élus, soutenus par une partie de la population, de revenir à l'ancienne commune. C'est d'un litige de cette nature qu'est saisi le TA en décembre 1977³⁹. Le requérant, conseiller municipal de la commune de

38. Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, JO du 18 juillet.

39. TA Châlons-sur-Marne, 20 juin 1978, n° 3877, *Walter Leempoels*.

Reynel, demande l'annulation de la décision implicite de rejet qui a été opposée par le secrétaire général de la Haute-Marne à sa demande tendant à ce que l'ancienne commune de Reynel redevienne autonome.

En défense, le ministère de l'Intérieur propose un historique précis de la mise en œuvre de la loi Marcellin en Haute-Marne. On y apprend que ce département comptait 540 communes dont 523 communes rurales d'une population moyenne de 523 habitants. Cette situation correspond à celle que le législateur a visée : il s'agit de limiter ce morcellement des communes en favorisant leur regroupement de nature à mettre en commun leurs charges et leurs ressources. Conformément à la loi, un plan départemental de fusion a été arrêté conformément à un projet qui avait préalablement été établi par une commission d'élus. Ce plan est exécuté pour l'essentiel durant les années 1972 et 1973 et conduit à la disparition de 146 communes. Il reste donc 394 communes dont 75 sont le résultat de regroupements qui sont tous réalisés volontairement, sans recours à la contrainte. Cela a tellement bien fonctionné que le département de la Haute-Marne représente, selon le ministère de l'Intérieur, un modèle de réussite pour les autres départements. Malgré tout, des rivalités locales vont aboutir à des demandes de dissociation. Le TA en a été saisi de deux, dont celui de la commune de Reynel.

Le ministre de l'Intérieur note que d'autres communes connaissent des contestations qui n'ont pas encore fait l'objet d'un recours juridictionnel et le ministère soumet au TA l'argument d'opportunité suivant : « il ne fait pas de doute qu'un tel mouvement risquerait de renaître ou de s'amplifier si une dissociation était prononcée ou si le tribunal de céans faisait droit à la présente requête ; c'est une des raisons qui militent en faveur du maintien des fusions⁴⁰ ». Le ministère insiste sur les arguments d'opportunité qui font obstacle à ce qu'il soit fait droit à la requête des requérants, notamment au motif que : « la grande majorité des élus locaux qui reste très attachée aux fusions ne manquerait pas de se sentir déjugée avec toutes les conséquences psychologiques que cela

40. *Ibid.*

suppose et notamment au crédit de l'administration et les doutes qui se feraient jour sur son action quotidienne⁴¹ ».

La formation de jugement, présidée par le président David, ne va pas se laisser impressionner par ces arguments d'opportunité et va faire une application stricte de la loi après avoir « fait un effort » sur la qualification de la demande du requérant. Elle relève que si la loi Marcellin ne comporte pas de dispositions permettant à une ancienne commune fusionnée de retrouver son autonomie, elle ne comporte pas non plus de disposition conférant à cette fusion un caractère définitif. Il y a donc lieu d'appliquer le code des communes qui oblige le sous-préfet à prescrire une enquête lorsqu'il est saisi d'une demande de modification des limites territoriales de la commune par plus du tiers des habitants de la commune ou de la section de communes comme c'est le cas en l'espèce. Le tribunal annule la décision du secrétaire général de la Haute-Marne.

L'affaire n'en reste pas là puisqu'après avoir mené la procédure, le préfet refuse d'ériger la section de Reynel en commune nouvelle, décision que le tribunal refusera cette fois-ci d'annuler considérant la régularité de la procédure et le caractère infondé des quelques moyens de fond soulevés⁴². Finalement, la commune nouvelle sera supprimée en 1983. C'est en réalité la voie non contentieuse qui aboutira à la suppression des communes nouvelles et au rétablissement des anciennes communes, comme ce fut le cas avec la commune nouvelle de Val-de-Gris.

Par jugement du 6 novembre 1979, le TA rejetait le recours dirigé contre le refus du préfet d'ériger la commune de Neuilly-l'Évêque en commune autonome par dissociation de la commune nouvelle de Val-de-Gris⁴³. Ce jugement deviendra définitif par le rejet des pourvois le 22 mai 1981⁴⁴.

41. *Ibid.*

42. TA Châlons-sur-Marne, 23 octobre 1979, n^{os} 4495, 4567, *Walter Leempoels et Commission syndicale de Signéville*.

43. TA Châlons-sur-Marne, 6 novembre 1979, n^{os} 4568, 4570, 4571, 4572, *Sieurs Martin et autres*.

44. CE, 22 mai 1981, n^{os} 21691, 21777, 21778, 21779, *sieurs Martin et autres*, Rec. Lebon.

On apprend toutefois à l'occasion d'un jugement rendu le 9 septembre 1986⁴⁵ que le commissaire de la République de la Haute-Marne a fini par ériger en communes séparées les douze communes qui avaient fusionné pour créer la commune de Val-de-Gris. Mais, comme dans un divorce, il restait la question des dettes contractées par la commune nouvelle pendant le mariage... C'est de cette question qu'est saisi le TA qui annule partiellement l'arrêté du préfet procédant à la répartition des charges considérant notamment que les charges d'un emprunt contracté par l'ancienne commune nouvelle pour la rénovation d'un immeuble ne peuvent être imputées qu'à la commune pour laquelle le bien présente une utilité (en l'espèce, situé sur le territoire de Neuilly-l'Évêque, et loué par cette commune à l'État – locaux de la perception – qui en percevait seule les revenus de location). Le TA fixe également le principe qu'en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires contraires, la répartition des frais doit se faire au prorata de la population des communes nouvelles. Le pourvoi contre ce jugement sera rejeté par arrêt rendu par le Conseil d'État le 25 mai 1992⁴⁶...en raison du dépôt du pourvoi au-delà du délai de deux mois... Des problématiques de même nature que les fusions de communes vont concerner les EPCI.

*L'intégration dans un EPCI, un mariage sous
le régime de la séparation de biens*

Des contentieux comparables à ceux auxquels ont donné lieu les fusions de communes ont pu occuper plusieurs rôles du TA. Parmi les premiers litiges qui ont été soumis au jeune tribunal administratif de Châlons-sur-Marne, on relève une requête présentée par un conseiller municipal d'Épernay en juillet 1966 tendant à annuler pour excès de pouvoir l'arrêté par lequel le préfet de la Marne a autorisé la création du district urbain de l'agglomération d'Épernay et approuvé le projet de

45. TA Châlons-sur-Marne, 9 septembre 1986, n° 9163, *Maire de Dapierre et maire de Frécourt*.

46. CE, 25 mai 1992, n° 84070, *Commune de Neuilly-l'Évêque*.

statuts. Il reproche notamment à ces statuts de comporter une règle qui déroge aux dispositions législatives puisqu'il est prévu que les délibérations soient adoptées à la majorité des deux tiers des membres présents ou représentés.

En défense, le préfet explique que cet aménagement est nécessité par les circonstances de l'espèce pour éviter que « par le simple jeu de la voix prépondérante du président, les délégués de la ville d'Épernay ou ceux des autres communes ne soient en mesure de faire prévaloir dans tous les cas leurs conceptions⁴⁷ ». En effet, la commune d'Épernay comporte, à elle seule, autant de délégués (neuf) que le total des trois autres communes qui en comportent chacune trois. La formation de jugement, sous la présidence du président Houille, ne suit pas les arguments d'opportunité et fait une application stricte de la loi en annulant les dispositions litigieuses⁴⁸.

S'agissant de la sortie, le TA a eu à connaître d'une requête d'une communauté de communes dirigée contre l'arrêté du préfet de la Marne portant création d'un nouvel EPCI résultant de la fusion d'une communauté d'agglomération avec plusieurs communautés de communes, dont la requérante. Le nouvel EPCI, partie au litige, conclut astucieusement au désistement de la requête de la communauté de communes. Le moyen est osé. Il vise les dispositions de l'article L. 5211-41-3 du CGCT aux termes duquel notamment « l'ensemble des biens, droits et obligations des établissements publics de coopération intercommunale fusionnés sont transférés à l'établissement public issu de la fusion ».

Il s'agissait donc pour le tribunal de déterminer, d'une part, si le nouvel EPCI pouvait se désister de la requête de l'EPCI requérant et, d'autre part, si la communauté de communes, supprimée en exécution de la décision contestée, avait toujours la qualité pour agir malgré sa suppression. Avec pragmatisme, le TA relève que la qualité pour agir s'apprécie au jour du dépôt de la requête, et que la suppression de la personne morale en cours de procédure n'a pas pour effet de la priver de sa qualité lui donnant intérêt à agir dès lors que l'événement qui la

47. TA Châlons-sur-Marne, 6 juin 1997, n° 9077, *Alcide Benoit*.

48. *Ibid.*

prive de qualité pour agir résulte de l'exécution de la décision contestée. Les conclusions de désistement du nouvel EPCI sont irrecevables dès lors qu'elles sont formulées au soutien des intérêts du défendeur et non pas de ceux du demandeur « ce qui lui confère une qualité lui donnant intérêt à agir différente de celle de la communauté de communes⁴⁹ ». Sur le fond, la requête sera rejetée. Au-delà des litiges inter institutionnels, le juge administratif a également à connaître des conflits relationnels entre membres de la même collectivité.

La gestion des conflits de famille au sein de l'exécutif

On leur doit probablement en partie l'encombrement des rôles d'audiences : les relations tumultueuses entre l'exécutif local et les conseillers municipaux d'opposition, mais aussi les relations entre les maires et leurs adjoints. Le TA de Châlons-en-Champagne a notamment eu à connaître d'un recours contre la décision du maire de Reims de retirer ses délégations à six adjoints par arrêté du 27 juin 2000 après que ces derniers ont contesté la candidature du maire aux élections municipales de mars 2001 et pris position en faveur d'un autre candidat⁵⁰.

Sans la moindre surprise, le TA rejette le recours (devenu platonique plus de deux ans après les faits et alors que des élections ont eu lieu), aux motifs, d'une part, que, contrairement au moyen soulevé, la mesure ne constitue pas une sanction et qu'elle n'est donc pas soumise à l'obligation de motivation et, d'autre part, que « la décision attaquée ne peut être regardée comme ayant été inspirée par des motifs étrangers à la bonne marche de l'administration communale » conformément à une jurisprudence bien établie en la matière⁵¹.

49. TA Châlons-en-Champagne, 14 octobre 2014, n° 1301200, *Communauté de communes de Jalons*.

50. TA Châlons-en-Champagne, 1^{er} juillet 2003, n° 00-1370, *Gabrielle Nguyen et autres*.

51. Notamment CE, 1^{er} octobre 1993, n°s 128485, 128486, 128487, 128605, *Bonnet*, Rec. Lebon ; CE, 25 octobre 1996, n° 170151, *Commune de Montredon-Labessonnie*, Rec. Lebon.

B.- Les relations entre les collectivités territoriales et le public

Les litiges qui peuvent naître entre les collectivités territoriales et le public sont tellement variés qu'il est délicat d'en proposer une synthèse. C'est notamment ce qui justifie le choix de présenter plutôt trois questions originales auxquelles le TA a dû répondre : le maire de Troyes pouvait-il interdire la publicité pour le minitel rose ? Pouvait-on imposer à la commune de Châlons-en-Champagne une autre dénomination ? La commune de Charleville pouvait-elle librement vendre des crèmes glacées élaborées dans les abattoirs municipaux ?

Le maire de Troyes pouvait-il interdire la publicité pour le minitel rose ?

Une plongée dans l'histoire jurisprudentielle d'une juridiction administrative constitue l'occasion de prendre conscience des outils juridiques dont nous disposons aujourd'hui qui permettent d'assurer une meilleure efficacité des droits et libertés fondamentaux, avec notamment les référés devant les juridictions administratives institués par la loi du 30 juin 2000⁵².

Avant cela, il fallait se contenter du recours en excès de pouvoir « rempart de l'opprimé, terreur de l'opresseur, qui, au moment où son bras va s'abattre, s'arrête en entendant la voix redoutable du juge clamer "tu n'iras pas plus loin"⁵³ ».

Pour illustrer ce propos, on peut se référer à l'affaire ayant conduit le Syndicat des professionnels de la télématique conviviale à demander au TA l'annulation de la décision par laquelle le maire de Troyes a, par arrêté du 18 décembre 1991, interdit sur le territoire de sa commune la publicité par voie d'affichage pour les messageries télématiques érotiques

52. Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, *JO* du 1^{er} juillet.

53. Jean Rivero, « *Le Huron au Palais Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir* », *D.* 1962. Chron. 37.

dites « messagerie rose⁵⁴ ». Après avoir relevé que l'article 1^{er} de la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes⁵⁵ pose le principe de la liberté d'expression et de diffusion des informations ou idées par voie de publicité, le juge retient qu' « il n'appartient au maire de faire usage de ses pouvoirs généraux de police qui lui sont confiés par l'article L 131-2 du code des communes que dans la mesure où la diffusion d'une publicité par voie d'affichage sur le territoire de la commune serait susceptible de provoquer des troubles matériels sérieux préjudiciables à l'ordre public⁵⁶ ». Il a considéré que tel n'était pas le cas en l'espèce, les « circonstances locales particulières invoquées tirées du mécontentement de certains habitants » ne pouvant pas caractériser ce trouble sérieux.

Si le juge administratif se montre ainsi protecteur des libertés, cette protection est à relativiser par la tardiveté de son intervention : l'arrêt de décembre 1991 n'est annulé que le 10 octobre 1995... ce qui implique que la situation illégale privative de liberté a pu produire ses effets pendant presque quatre ans.

*Peut-on changer le nom de la commune
de Châlons-en-Champagne ?*

Le changement de nom de la commune de Châlons-sur-Marne devenu Châlons-en-Champagne, conformément à son nom d'origine, a été l'objet de rebondissements auxquels le Conseil d'État a participé, et a donné lieu à des requêtes originales sur lesquelles le TA a eu à se prononcer. Tout commence avec monsieur Marchal qui aura l'immense privilège d'avoir à son nom une jurisprudence du Conseil d'État publiée au Recueil. À la suite d'une consultation populaire à l'occasion de

54. TA Châlons-sur-Marne, 10 octobre 1995, n° 92-212, *Syndicat des professionnels de la Télématique conviviale*.

55. Loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes, *JO* du 30 décembre.

56. L'article L. 131-2 code des communes ayant été repris par l'article L. 2212-2 CGCT, duquel il résulte que « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ».

laquelle les participants se sont très majoritairement montrés favorables à son changement nom, la commune commence à modifier certains panneaux et son papier à en-tête. C'est dans ce contexte que monsieur Marchal s'aperçoit que le nom « Châlons-en-Champagne » apparaît sur le parterre de fleurs de la porte Sainte-Croix. Il demande au maire le retrait de la mention « en Champagne ». Une décision implicite de rejet lui est opposée, contre laquelle il forme un recours pour excès de pouvoir. Par un mémoire complémentaire, il demande qu'il soit enjoint au maire de retirer les panneaux de signalisation comportant la mention « Châlons-en-Champagne ». Presque trois ans après son dépôt, le tribunal va rejeter sa requête sur le fondement du premier alinéa de l'article R. 87 du code des TA et des CAA⁵⁷ au motif que la requête « ne se fonde sur aucun moyen de droit⁵⁸ ».

Monsieur Marchal a poursuivi son combat en saisissant le TA d'un recours contre le décret par lequel le changement de nom a été prononcé. Cette requête a naturellement été transmise au Conseil d'État, qui est seul compétent en premier et dernier ressort pour se prononcer sur un recours en excès de pouvoir dirigé contre un décret. Par un arrêt rendu le 4 avril 1997⁵⁹, le Conseil d'État a fait droit à la requête de monsieur Marchal en annulant le décret contesté au motif que « le changement du nom de Châlons-sur-Marne en Châlons-en-Champagne ne figurait ni dans le dispositif du projet de décret soumis par le gouvernement au Conseil d'État ni dans le projet adopté par la section de l'intérieur du Conseil d'État ; qu'ainsi le décret litigieux, en tant qu'il porte sur ce changement de nom, ne peut être regardé comme ayant été pris le "Conseil d'État entendu" ; qu'il est, par suite, entaché d'incompétence et doit, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la requête, être annulé en tant qu'il décide le changement de nom contesté ». L'article L. 111-1 du code des communes disposait en effet que « Le changement

57. « La requête concernant toute affaire sur laquelle le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel est appelé à statuer doit contenir l'exposé des faits et moyens, les conclusions, nom et demeure des parties » (dispositions reprises par l'article R. 411-1 du code de justice administrative).

58. TA Châlons-sur-Marne, 4 mai 1993, n° 90-835, *Marchal*.

59. CE, 4 avril 1997, n° 177987, *M. Marchal*, Rec. Lebon.

de nom d'une commune est décidé par décret, sur la demande du conseil municipal, le conseil général consulté et le Conseil d'État entendu ».

Cette victoire pour M. Marchal sera furtive et symbolique puisque la légitimité du changement de nom n'est pas remise en cause par la haute juridiction et qu'un nouveau décret sera pris 26 décembre 1997 et entrera en vigueur le 3 janvier 1998⁶⁰.

L'affaire aurait pu en rester là mais un certain monsieur Wurtz l'a relancée, dans des conditions qui interrogent, quelques années plus tard. Ce sera l'occasion, pour le TA de Châlons-en-Champagne, de faire application de la jurisprudence *Casanova*⁶¹. On sait depuis cet arrêt du Conseil d'État du 29 mars 1901 que tout contribuable communal est recevable à former un recours pour excès de pouvoir à la condition, pour reprendre les termes du commissaire du gouvernement Théry, que « l'acte attaqué l'affecte dans des conditions suffisamment spéciales, certaines et directes⁶² ». Il s'agit en effet, toujours selon le commissaire du gouvernement Théry d'« ouvrir aux administrés autant qu'il est possible l'accès [au] prétoire sans verser dans l'action populaire en permettant à n'importe qui d'attaquer n'importe quoi⁶³ ».

N'importe qui, qui attaque n'importe quoi, c'est justement ce dont il est question dans les faits ayant donné lieu à l'ordonnance du 29 mars 2012 rendue par le président de la 2^e chambre, M. Aebischer⁶⁴. En décembre 2011, M. Wurtz demande au maire de Châlons-en-Champagne de modifier le nom de la commune. Une décision implicite de rejet lui ayant été opposée, il saisit le TA auquel il demande d'ordonner la modification du nom de la commune de Châlons-en-Champagne pour « Châlons-sur-Marne en Champagne » ou, à défaut, d'ordonner le remboursement du « référendum » qui fut organisé sur cette question en 1987.

60. Décret n° 97-1331 du 26 décembre 1997 portant changement de nom d'une commune, *JO* du 3 janvier 1998.

61. CE, 29 mars 1901, *Casanova*, Rec. Lebon.

62. Concl. sur CE, 28 mai 1971, n° 78951, *Damasio*, Rec. Lebon, p. 396.

63. Précité.

64. Ord. TA Châlons-en-Champagne, 29 mars 2012, n° 1200435, *Stéphane Wurtz*.

Nous ne saurons malheureusement jamais si monsieur Wurtz avait des moyens juridiques sérieux qui auraient pu lui donner une chance de parvenir à ses fins puisque sa requête fut rejetée au motif que, demeurant à Chaumont, dans le département de la Haute-Marne, il ne justifiait « d'aucun intérêt lui donnant qualité pour entreprendre une telle action contentieuse ». Sa requête est rejetée sur le fondement de l'article R. 222-1 du code de justice administrative qui permet aux présidents de formation de jugement de rejeter notamment les requêtes manifestement irrecevables par ordonnance.

La commune de Charleville pouvait-elle vendre des crèmes glacées ?

La position du juge administratif sur l'exercice par les personnes publiques d'une activité économique a évolué en partant d'un principe d'interdiction vers une liberté conditionnée. Avec l'arrêt *Casanova*, le Conseil d'État semble restreindre cette possibilité à des « circonstances exceptionnelles⁶⁵ ». L'arrêt *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers* rendu par le Conseil d'État le 30 mai 1930⁶⁶ permet d'ériger une telle activité en service public local si, en raison des « circonstances particulières de temps et de lieu, un intérêt public justifie leur intervention en la matière ». La jurisprudence précisera que cette condition sera notamment remplie en cas de carence de l'initiative privée. L'arrêt d'assemblée du 31 mai 2006 *Ordre des avocats au barreau de Paris*⁶⁷ viendra faire la synthèse de ces jurisprudences en précisant les conditions dans lesquelles cette intervention est admise : l'activité économique peut être exercée sous réserve que le respect de la liberté du commerce et de l'industrie soit assuré, ainsi que le droit de la concurrence.

Par un jugement du 18 avril 1961, le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne a eu l'occasion de se prononcer sur une action en

65. Précité.

66. CE, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, Rec. Lebon.

67. CE ass. 31 mai 2006, n° 275531, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, Rec. Lebon.

responsabilité dirigée contre la commune de Charleville à laquelle il est reproché de vendre de la crème glacée, élaborée dans les abattoirs municipaux, à un prix défiant toute concurrence. Le requérant, la Grande Brasserie Ardennaise, explique qu'il subit un préjudice important dès lors qu'il produit et vend de la crème glacée dans les Ardennes, et notamment sur le territoire de la commune de Charleville, et que l'exercice de la même activité par la commune a été de nature à réduire son activité et à la contraindre à baisser ses prix. Par un arrêté du 17 juin 1952, confirmé par le Conseil d'État par un arrêt du 4 octobre 1957, le conseil de Préfecture de Châlons-sur-Marne a jugé que l'exercice d'une telle activité par la personne publique a pu causer un préjudice indemnisable à la société La Grande Brasserie Ardennaise sous réserve « que ladite société ait été en mesure de satisfaire, par une production suffisante, aux besoins de la population ». On voit bien que le juge administratif visait ici implicitement mais nécessairement la carence de l'initiative privée. La société ayant apporté cette preuve, la commune de Charleville sera condamnée à lui verser la somme de 42 000 francs⁶⁸.

*

Nous avons pu voir à travers ces exemples que le quotidien du juge administratif depuis soixante-dix ans est occupé par des affaires variées et plus ou moins sérieuses auxquelles il doit en tous les cas apporter une réponse motivée en droit. Cette motivation nous démontre que le juge administratif peut ne pas céder aux arguments d'opportunité qui lui sont suggérés par l'administration, partie aux litiges, qui tente parfois de tirer parti de sa proximité avec ce juge sensible à l'intérêt général, à la préservation duquel son jugement doit concourir tout en respectant la règle de droit. Un équilibre délicat qu'il est parvenu à assurer dans les décisions présentées.

68. TA Châlons-sur-Marne, 18 avril 1961, n^{os} 4014 et 5980, *Société Grande Brasserie Ardennaise*.

Le contentieux du football professionnel au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne

Denis Jouve

Professeur de droit public

Université de Reims Champagne-Ardenne, CRDT

« Certaines personnes pensent que le football est une question de vie ou de mort. Je n'aime pas cette attitude. Je peux leur assurer que c'est bien plus important que ça ». Ces propos de Bill Shankly, entraîneur écossais légendaire de Liverpool, tenus en 1973 et réitérés depuis, y compris à la télévision en 1981¹, attestent de l'influence considérable du football sur les passionnés de ce sport et bien au-delà. Même en tempérant l'emphase de cette citation, il est difficile d'échapper au sport professionnel, au football en particulier, à ses infrastructures, à ses compétitions et à ses rassemblements qui génèrent leur lot de contentieux. Les personnes les plus indifférentes, voire hostiles au sport le plus populaire au monde, ne peuvent se soustraire ni au battage médiatique

1. J.-M. Pottier, « Petite histoire de la plus célèbre citation sur le football », *Slate.fr*, 31 août 2013. Selon cet article, Bill Shankly se serait même inspiré d'Henry Russel Sanders, un entraîneur de football américain qui aurait tenu les mêmes propos en 1949.

autour des compétitions, ni au tumulte urbain engendré par la passion des supporters les soirs de victoires. Ils ne peuvent, non plus, éviter les désagréments liés aux interdictions de circulation et de stationnement à proximité des grands stades les soirs de match ; les riverains des stades Auguste-Delaune à Reims et de l'Aube à Troyes peuvent en témoigner.

Malgré l'ampleur prise par le football professionnel dans les interactions sociales et les nombreuses potentielles situations litigieuses engendrées, force est de constater une relative pauvreté quantitative du contentieux administratif du football devant le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne². Sans entrer dans des considérations sociologiques mal maîtrisées, trois raisons juridiques peuvent expliquer l'indigence de ce contentieux. Tout d'abord, une partie du contentieux des décisions d'instances fédérales³ relève de la compétence territoriale du tribunal administratif de Paris. Ces institutions étant situées dans la capitale, c'est donc ce tribunal qui est compétent, en vertu de l'article R. 312-1 du Code de justice administrative. Ainsi, les récentes contestations portées par le CS Sedan Ardennes contre le refus du comité exécutif de la Fédération française de football de réintégrer le club en championnat national, après sa relégation administrative, ne l'ont pas été devant le tribunal administratif de Châlons⁴. Ensuite, certains contentieux sont portés directement devant le Conseil d'État. C'est le cas, par exemple, des recours contre les décisions du conseil d'administration de la Ligue de football professionnelle⁵ ou des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autorités à compétence nationale⁶, comme les arrêtés du ministre de l'Intérieur

-
2. L'auteur tient à remercier chaleureusement le président Poujade et son épouse pour les recherches réalisées dans les archives du tribunal administratif et leur transmission aux fins de l'étude.
 3. Fédération française de football et Ligue de football professionnelle principalement.
 4. TA Paris, Ord., 8 août 2023, n° 2318510, *Club Sportif Sedan Ardennes*.
 5. Par exemple, contestation de la modification du règlement des compétitions concernant le nombre de relégations : CE, 3 février 2016, n° 391929, *Stade de Reims e. a.* Cette même décision avait fait également l'objet d'un référé-suspension : CE, ord., 14 août 2015, n° 391931, *Stade de Reims e. a.*
 6. Code de justice administrative, art. R. 311-1 al 2.

d'interdiction de déplacement de supporters, par exemple⁷. Enfin, le contentieux des liquidations judiciaires relève du juge judiciaire. Le Stade de Reims a été confronté à cette situation à plusieurs reprises dans son histoire⁸.

Les propos de cette contribution seront principalement consacrés au Stade de Reims, le seul club de football du ressort du tribunal évoluant dans la première division professionnelle, au moment du soixante-dixième anniversaire des tribunaux administratifs, et celui pour lequel le contentieux administratif local a été le plus important. Néanmoins, cette préférence n'interdit pas quelques escapades à Troyes pour les quelques affaires concernant l'ESTAC (Espérance sportive Troyes Aube) qui effectue des allers-retours entre les deux premières divisions⁹. Du football champagne au football en Champagne-Ardenne, il suffit d'un pas. Pour le club de Sedan, les affaires les plus intéressantes ont été portées devant le tribunal administratif de Paris¹⁰. Ces trois clubs sont les trois seuls du ressort du tribunal à avoir accédé à la première division dans le domaine du football. Clin d'œil de l'histoire, c'est le Stade de Reims qui a été couronné champion de France de première division en 1953, année de création des tribunaux administratifs et d'installation du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne.

Le contentieux administratif local du football professionnel, aussi peu important quantitativement soit-il, n'est pas dénué d'intérêt du point de vue qualitatif. Il se déploie dans plusieurs domaines entourant la pratique professionnelle de ce sport, sans que l'on puisse identifier de spécificité dans son traitement par le juge administratif. Ainsi, le recours pour excès de pouvoir, le recours de plein contentieux pour demander réparation d'un dommage ou le référé-liberté, les recours les plus fréquents, ne reçoivent pas de traitement particulier. Ce contentieux se structure autour de trois terrains principalement. Si à l'instar de la citation provocatrice, parfois prêtée à Georges Orwell, on considère que « le

7. Pour des exemples récents : CE, ord., 8 décembre 2023, n° 489991, *Stade de Reims e. a.* ; CE, ord., 15 décembre 2023, n° 490134, *Stade de Reims e. a.*

8. Cette situation lui a même valu une rétrogradation administrative en 1991.

9. Et peut-être même en deçà à l'issue pour la saison 2024-2025.

10. Cf. *supra*.

football est la continuation de la guerre par d'autres moyens », l'on peut présenter ces trois domaines contentieux de la manière suivante : tout d'abord, le champ de bataille, c'est-à-dire les infrastructures, donc le stade essentiellement (I) ; ensuite, les soldats, qui sont malheureusement bien souvent les supporters et non les joueurs (II) ; enfin, le nerf de la guerre, l'argent, c'est-à-dire les intérêts financiers des clubs sportifs (III).

I.- Le contentieux lié aux infrastructures

Si les infrastructures sportives cristallisent les passions dans certaines villes, ce n'est pas le cas en Champagne-Ardenne. La quiétude de la cité des sacres et de ses voisins contraste avec la véhémence contentieuse qui a entouré la construction ou la rénovation de stades à Grenoble ou à Lyon. Dans ces deux villes, le droit de l'environnement, le droit de l'urbanisme, le droit des aides d'État, notamment, ont pu être mobilisés, en vain, devant les juridictions administratives pour faire échec à la construction de nouveaux stades.

Pour ce qui concerne le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, il a été principalement saisi, en la matière, de l'exécution de marchés publics d'éclairage et de charpente métallique du stade Auguste-Delaune de Reims. Dans cette dernière affaire¹¹, le contrat avait été résilié pour faute par la commune de Reims, propriétaire du stade. La société demandait la nullité du marché public. En application de l'arrêt *Béziers* ¹², rendu par le Conseil d'État, le 28 décembre 2009, le tribunal administratif estime que l'irrégularité liée à l'absence d'une note de synthèse transmise aux conseillers municipaux n'est pas un vice d'une particulière gravité et rejette la nullité. Dans cette décision, le juge champenois réalise une application tout à fait orthodoxe du primat de la loyauté contractuelle et de la stabilité des relations contractuelles, sauf en présence d'un vice d'une particulière gravité¹³.

11. TA Châlons-en-Champagne, 8 juin 2010, n° 0701303, *Sté Richard Ducros*. Confirmé par CAA Nancy, 10NC01276, 9 mai 2011.

12. CE, 28 décembre 2009, n° 291545, *Cné de Béziers*.

13. Sur cette question, voir notamment Jean-François Lafaix, « La loyauté des relations contractuelles au regard de la théorie du contrat », *Mélanges Laurent Richer*, LGDJ,

L'autre contentieux, relatif à l'éclairage du stade¹⁴, à la suite des travaux de reconstruction au début des années 2000, mérite le qualificatif de saga juridictionnelle tant les litiges portés devant le juge administratif ont été nombreux. De cette saga, deux jugements seront particulièrement étudiés. Dans le premier, en date du 17 septembre 2017¹⁵, le tribunal administratif se prononce sur l'engagement par la commune de Reims de la responsabilité de la société mandataire de la société qui a effectué les travaux pour obtenir l'indemnisation du changement d'un transformateur électrique défectueux. D'une part, il rejette la responsabilité contractuelle du maître d'œuvre à l'égard du maître d'ouvrage. En effet, l'engagement de ce type de responsabilité n'est pas possible une fois l'ouvrage ou les travaux réceptionnés, ce qui était le cas en l'espèce. La seule exception tient à une méconnaissance de l'obligation de conseil du maître d'œuvre. Un tel manquement était inexistant selon le tribunal administratif qui ne constate qu'un simple défaut de conception qui a été purgé par la réception de l'ouvrage. La cour administrative d'appel de Nancy a annulé ce jugement estimant, au contraire, que le maître d'œuvre avait connaissance d'un défaut de fonctionnement et ne l'a pas révélé¹⁶. D'autre part, le juge champenois rejette l'invocation de la garantie décennale faute de preuve que la défaillance du système d'éclairage rend le stade impropre à accueillir des compétitions internationales.

Dans le second jugement notable de la saga de l'éclairage du stade Auguste-Delaune, le tribunal administratif de Châlons devait se prononcer sur la responsabilité des membres du groupement de maîtres d'œuvre par la commune de Reims au motif que les défaillances du système d'éclairage ne permettaient pas l'homologation par la Fédération française de football. La commune a posé des réserves à la réception des travaux et a passé un nouveau marché pour obtenir un éclairage digne de ce nom. Le tribunal administratif retient la responsabilité

2013, p. 367 *sq.*

14. Pour le plaisir de l'anecdote, l'on peut remarquer que l'éclairage du stade fête lui aussi quasiment ses soixante-dix ans puisqu'il a été inauguré en 1954, afin de pouvoir accueillir les matchs internationaux.

15. TA Châlons-en-Champagne, 17 septembre 2017, n° 1502246, *Cne de Reims*.

16. CAA Nancy, 3 décembre 2019, n° 17NC03032, *Cne de Reims*.

contractuelle du fait de la méconnaissance des engagements contractuels mais rejette la mise en œuvre de la garantie décennale¹⁷. En effet, celle-ci ne peut pas jouer dans la mesure où la relation contractuelle n'est pas achevée, du fait des réserves posées. Les entreprises sont condamnées solidairement à indemniser la commune mais un supplément d'instruction est ordonné pour établir le montant de la réparation.

Une infrastructure fonctionnelle établie, il reste à y accueillir des supporteurs pour pouvoir encourager, dans le meilleur des cas, les joueurs. Cependant, le déplacement des supporteurs pour assister au match occasionne lui aussi un certain nombre de contentieux.

II.- Le contentieux lié aux supporteurs

Après la responsabilité contractuelle mobilisée dans le cadre du contentieux des infrastructures, c'est le contentieux de la responsabilité délictuelle et celui des mesures de police qui occupe le contentieux lié aux supporteurs. Dans l'une comme dans l'autre des hypothèses, c'est l'accès au stade qui est au centre des litiges.

Dans une première affaire, un supporter blessé en se rendant au stade Auguste-Delaune souhaite engager la responsabilité de la commune de Reims. Le supporter s'est fracturé la rotule en trébuchant sur un arceau métallique destiné à empêcher les voitures de circuler devant le stade. Le tribunal administratif retient classiquement la responsabilité de la commune pour défaut d'entretien normal du domaine public car le tube métallique dépassait dangereusement du sol¹⁸. Depuis les arrêts *Grimaud*¹⁹ et *Consorts Lussagnet*²⁰ du Conseil d'État, en date respectivement du 20 mars 1926 et du 16 mai 1930, l'on sait que « les personnes publiques sont responsables des dommages causés par l'exécution même

17. TA Châlons-en-Champagne, 19 novembre 2019, n° 1700545, *Ville de Reims*. Dans un sens proche pour la même affaire : TA Châlons-en-Champagne, 26 mai 2020, n° 1700945, *Cne de Reims*.

18. TA Châlons-en-Champagne, 5 avril 2007, n° 0301773, *M. P.*

19. CE, 20 mars 1926, *Grimaud*, *RD publ.* 1926, p. 259.

20. CE, 16 mai 1930, *Consorts Lussagnet*, *Rec.* 527.

des travaux publics qu'elles effectuent, mais aussi par leur inexécution, qui comprend notamment le défaut d'entretien de l'ouvrage public une fois construit et de ses dépendances » (*Consorts Lussagnet*). La victime obtient donc 1 000 euros en réparation de ses souffrances et 500 euros pour les troubles liés aux conditions d'existence (parmi lesquels la privation de la pratique du jardinage et du golf). Elle avait déjà obtenu 1 000 euros en référé provision. En outre, la CPAM de la Marne obtient 10 000 euros d'indemnisation du fait de la prise en charge des frais médicaux.

La plus grande partie du contentieux lié aux supporters est, sans surprise pour qui s'intéresse de près au football, relative aux recours contre les restrictions d'accès des supporters au stade, dans l'exercice du pouvoir de police spéciale du préfet de département²¹. Lorsque les mêmes mesures sont prises par le ministre de l'Intérieur, le contentieux relève du Conseil d'État²². Deux affaires peuvent être mentionnées, l'une à Troyes, l'autre à Reims. Dans la première affaire, un arrêté du préfet de l'Aube interdisait aux supporters du PSG ne faisant pas partie du déplacement officiel d'accéder au stade de l'Aube de Troyes et de circuler dans la ville. Cette interdiction revient à empêcher aux supporters du club de la capitale de se rendre par leurs propres moyens à Troyes, en dehors des bus officiels de supporters. Saisi en référé-liberté d'une atteinte à la liberté d'aller et venir, le tribunal administratif de Châlons valide cet arrêté en prenant en compte plusieurs éléments : en premier lieu le lourd passif des supporters parisiens en termes d'incident, même si ce n'est pas avec les supporters troyens ; en second lieu le contexte sportif tendu, le match en cause étant décisif pour l'attribution du titre de champion de France ; enfin, le contexte sécuritaire puisque la période était marquée par l'état d'urgence à la suite des attentats de Paris et de Saint-Denis²³. En outre, dans le cadre de cette dernière considération, le juge administratif s'intéresse aussi à la disponibilité des forces de l'ordre. Or, les effectifs policiers sont mobilisés par l'état d'urgence mais également

21. Code du sport, art. L. 332-16-2.

22. Cf. *supra*.

23. TA Châlons-en-Champagne, ord., 12 mars 2016, n° 1600461, *Association nationale de supporters*.

par la sécurisation des soldes à Troyes, « capitale de la mode », pour reprendre le slogan de la communication locale. Le recours au fond est rejeté quelques mois plus tard²⁴. La motivation est enrichie en ce qui concerne la mobilisation importante des forces de l'ordre pour d'autres manifestations puisqu'on apprend qu'ils étaient appelés, le même jour que le match, à assurer la sécurité d'une course cycliste et des cinquante ans de la fameuse foire de mars de Troyes. Il découle de ces éléments que le triple test de proportionnalité est rempli.

Dans une autre affaire relative à des faits similaires, était contestée en référé-liberté l'interdiction de circulation des supporters de Lens, non rattachés au déplacement officiel, aux abords du stade Auguste Delaune, à Reims²⁵. Afin de valider l'interdiction, le juge administratif prend en compte le passif des supporters lensois à Reims en particulier, marqué par des altercations et des jets de projectile contre les policiers. Il utilise aussi l'argument tiré de la dangerosité particulière de la rencontre classée 3 sur 5 par la division nationale de lutte contre le hooliganisme²⁶. Enfin, classiquement, il s'intéresse à la disponibilité des forces de l'ordre. Or, celles-ci sont mobilisées pour l'ancestrale et illustre foire de Châlons. Ici aussi, la mesure passe le filtre des (trop) larges mailles du filet du triple test de proportionnalité, tel qu'utilisé par les juridictions administratives dans le domaine de la police administrative²⁷.

Ces décisions en matière de police des supporters illustrent parfaitement la multiplication de ce type de contentieux partout en France, au rythme de l'intensification du nombre d'interdictions de déplacement de supporters, et de leur appréhension par le juge administratif. Ces arrêtés attestent des grandes difficultés des pouvoirs publics à appréhender le phénomène de violence aux abords des stades²⁸. Sauf à de

24. TA Châlons-en-Champagne, 3 avril 2018, n° 1600462, *Association de défense et d'assistance juridique des intérêts des supporters*.

25. TA Châlons-en-Champagne, ord., 3 septembre 2022, n° 2202034, *M. A. B.*

26. Il s'agit d'un service du ministère de l'Intérieur spécialisé sur les questions de débordement dans et aux abords des stades.

27. Sur la mise en œuvre du « triple test », voir Cédric Roulhac, « La mutation du contrôle des mesures de police. Retour sur l'appropriation du “triple test de proportionnalité” par le juge administratif », *RFDA* 2018, p. 343.

28. La gestion des supporters et le recours fréquent à l'interdiction sont critiqués dans un rapport d'information parlementaire : Assemblée nationale, Mission

rare exceptions²⁹, les juridictions administratives valident les arrêtés d'interdiction de déplacement³⁰, à tel point que l'interdiction est quasiment devenue la règle, à rebours de la célèbre citation du commissaire du gouvernement Corneille sur l'arrêt *Baldy*³¹. Il est vrai que les récents événements à Marseille³² et à Nantes³³, notamment, ne plaident pas en faveur d'un assouplissement des mesures, malgré la volonté affichée par le ministre de l'Intérieur et la ministre des Sports de limiter les interdictions³⁴.

Avec un stade fonctionnel, des supporters installés et disciplinés, reste encore à avoir une équipe compétitive. Or, il en va dans le football professionnel, comme dans de nombreux domaines, les résultats sportifs sont, en général, corrélés aux investissements. La protection des intérêts financiers des clubs est capitale et fait naître des contentieux.

d'information commune sur les interdictions de stade et le supportérisme, n° 2984, 22 mai 2020.

29. Parmi les exceptions notables : CE, ord., 18 janvier 2020, n° 437733, *Assoc. nationale des supporters*.
30. Il est souvent reproché aux juridictions administratives de valider les motivations lacunaires des préfetures ; par ex., Antoine Simonneaux, « Le Conseil d'État précise les « règles du jeu » en matière de restriction de déplacement de supporters de football », *JCPA* 2020, 2242.
31. « Pour déterminer l'étendue du pouvoir de police dans un cas particulier, il faut toujours se rappeler que les pouvoirs de police sont toujours des restrictions aux libertés des particuliers, que le point de départ de notre droit public est dans l'ensemble les libertés des citoyens, que la Déclaration des droits de l'homme est, implicitement ou explicitement au frontispice des constitutions républicaines, et que toute controverse de droit public doit, pour se calquer sur les principes généraux, partir de ce point de vue que la liberté est la règle et la restriction de police l'exception » (conclusions sur CE, 10 août 1917, *Baldy*, Rec. Lebon p. 638).
32. Le dimanche 29 octobre 2023, le bus des joueurs de l'Olympique lyonnais et un bus de supporters ont été caillassés par des supporters de l'Olympique de Marseille, aux abords du stade Vélodrome.
33. Le samedi 2 décembre 2023, un supporter de Nice a été blessé mortellement en marge du match contre Nantes sur le chemin du stade de la Beaujoire.
34. Le 13 octobre 2023, les deux ministres ont écrit aux préfets pour leur demander d'encadrer les supporters plutôt que de leur interdire l'accès au stade, l'idée étant de n'interdire qu'en l'existence d'antécédents de violence entre groupes de supporters. En outre, il est demandé aux préfets de prononcer les interdictions en amont des matchs, au lieu de le faire seulement la veille.

III.- Le contentieux lié aux intérêts financiers

Le dernier grand champ contentieux administratif local lié au football est relatif à la protection des intérêts financiers du club. Il existe un contentieux fiscal engagé par le Stade de Reims et le CS Sedan Ardennes à propos respectivement de l'exonération de TVA sur les entrées au stade³⁵ et de la décharge de taxe professionnelle. L'étude de ces jugements est volontairement délaissée, faute de présenter un intérêt suffisant – pour l'auteur de cette contribution à tout le moins – et afin de se concentrer sur l'affaire la plus intéressante.

Le jugement rendu le 15 janvier 2021 est sans doute celui dont la portée est la plus importante parmi les décisions du tribunal administratif mentionnées dans cette contribution³⁶. Il porte sur la responsabilité liée aux activités de la Direction nationale du contrôle de gestion (ci-après DNCG). La DNCG est un organisme créé par la Fédération française de football, hébergé par la Ligue de football professionnelle, chargé de surveiller les comptes des clubs de football professionnel. Ce rôle de gendarme financier du football français, prévu à l'article L. 132-2 du Code du sport, peut la conduire à prononcer des sanctions en cas de mauvais résultats financiers pouvant aller jusqu'à la rétrogradation en division inférieure. Le club de Sedan peut en témoigner cette année, tout comme celui de Reims, quelques années plus tôt. En l'espèce, le club de Bastia éprouvait des difficultés financières mais la DNCG a décidé de ne pas le rétrograder, en préférant décider d'un encadrement de la masse salariale du club en 2015. Quelques mois plus tard, le club est interdit de recruter de nouveaux joueurs. À l'issue de la saison 2015-2016, la DNCG décide de poursuivre le contrôle du recrutement du club et persiste dans l'absence de prononcé de sanction de relégation. Cette année-là, le Stade de Reims est relégué en deuxième division pour raisons sportives, en terminant 18^e du championnat. En 2017, le club de Bastia est finalement

35. TA Châlons-en-Champagne, 5 janvier 2012, n° 1002074 et n° 1101791, *SA Stade de Reims*. TA Châlons-en-Champagne, n° 1601316 et n° 1601329 du 11 janvier 2018 : confirmés par CAA Nancy, 9 mai 2019, n° 18NC00682 et n° 18NC00683.

36. TA Châlons-en-Champagne, 15 janvier 2021, n° 1900125, *Société Stade de Reims et association Stade de Reims*.

placé en liquidation judiciaire et rétrogradé en cinquième division (National 3). Le Stade de Reims estime que la négligence de la DNCG qui n'a pas rétrogradé plus tôt Bastia, alors que le club a méconnu ses obligations financières à plusieurs reprises, est une faute qui a entraîné un lourd préjudice financier. En effet, si Bastia avait été relégué à l'issue de la saison 2015-2016, le club de la cité des sacres, équipe la mieux classée des équipes reléguées en deuxième division aurait été repêchée. Le Stade de Reims demande donc 20 millions d'euros d'indemnisation des préjudices liés à sa relégation.

Le jugement rendu par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne sur cette affaire est particulièrement intéressant et audacieux puisqu'il retient la responsabilité de la Fédération française de football, dont la DNCG est un organe, du fait des négligences dans le contrôle financier des clubs. En effet, la DNCG a laissé perdurer une situation d'endettement et de déficit du club de Bastia et ne s'est fondée pour statuer que sur les données financières enjolivées fournies par le club, sans utiliser les moyens d'investigation mis à sa disposition. La décision de ne pas rétrograder le club est jugée « manifestement inadaptée³⁷ » et donc fautive. Ce type de décision est rare, mais pas inédit, puisqu'une décision similaire avait été rendue par la Cour administrative d'appel de Versailles en 2009. Une partie des préjudices invoqués est retenue : baisse du montant des droits télévisés en deuxième division, perte de recettes de sponsors, perte de recettes de billetterie. Cependant, le tribunal administratif refuse de retenir la perte de recettes liées à la vente de produits dérivés (pourtant logiquement corrélée aux recettes de billetterie). Il rejette également l'argument tiré de l'impossibilité de renouveler le contrat de certains joueurs et la perte de valeur de joueurs transférés (le tribunal accorde peu de crédit aux estimations du site *Transfermarkt*³⁸ dont les estimations sont jugées « peu probantes »). Enfin, le préjudice lié à la perte de réputation n'est pas retenu, lui non plus. La Fédération française de football est ainsi condamnée à verser

37. CAA Versailles, 5 février 2009, n° 07VE01769, *Club Entente Sannois-Saint-Gratien*.

38. Il s'agit d'un site spécialisé dans l'évaluation de la valeur monétaire des joueurs de football.

5 millions d'euros au Stade de Reims, déduction faite des baisses de charges liées à l'évolution du club dans une division inférieure.

Ce jugement particulièrement intéressant n'a pas résisté à la cour administrative d'appel de Nancy qui l'a annulé quelques jours seulement après la célébration des soixante-dix ans du tribunal administratif de Châlons³⁹. Si le juge d'appel confirme qu'une décision de la DNCG est susceptible d'engager la responsabilité de la FFF pour faute simple, il estime que ce n'est pas le cas en l'espèce, au vu des informations que la DNCG avait en sa possession. Selon lui, au moment où elle a pris la décision de ne pas rétrograder le club, la DNCG n'a pas commis de faute au regard de sa situation.

*

En définitive, le contentieux du football, trivial en apparence, permet de se balader dans une grande partie du contentieux administratif : police administrative, fiscalité, responsabilité administrative contractuelle ou délictuelle, commande publique... De ce patchwork, il est difficile, voire impossible, d'identifier une spécificité locale. La seule constante qui ressort de cette flânerie sportive à Reims, et au-delà, est peut-être la grande difficulté des entreprises à éclairer correctement les exploits – moins fréquents aujourd'hui, il est vrai, qu'à l'âge d'or du club dans les années 1950 – des footballeurs du Stade de Reims à Auguste-Delaune.

39. CAA de Nancy, 10 octobre 2023, n° 21NC00768, *Fédération Française de Football*.

L'urbanisme dérogatoire et le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne

Maître Anne-Laure Lutringer

Avocate au barreau de Reims

Sarah Dandonneau

Docteurante contractuelle en droit public
Université de Reims Champagne-Ardenne

« Les anniversaires [...] ont un effet magique. Ils abolissent la durée et nous font un instant oublier, au profit d'une naissance éclatante, le long fleuve de la vie qui, généralement, n'est pas tranquille¹ ».

1. Georges Vedel, « La place de la Déclaration de 1789 dans le « bloc de constitutionnalité », in Conseil constitutionnel (dir.) *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, colloque des 25 et 26 mai 1989, Paris, PUF, 1989, p. 35.

Les professeurs Philippe Graveleau et Didier Truchet considéraient, en 1982, qu'une étude de la jurisprudence des tribunaux administratifs est intéressante à plusieurs égards². Les jugements rendus pourraient permettre de tirer des enseignements sur l'application du droit de l'urbanisme. À cet égard, ils peuvent notamment donner un premier aperçu de la mise en œuvre d'une réforme récente. Il n'y aurait donc pas meilleur guide de lecture du code de l'urbanisme que la jurisprudence administrative. Ces décisions peuvent être précieuses pour les praticiens dans l'élaboration des règles d'urbanisme régulièrement sujettes à interprétation. Il n'est pas rare, en effet, que plusieurs instructeurs d'un même service d'urbanisme aient une lecture différente d'une même règle. Si la jurisprudence du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne constitue un observatoire des évolutions du contentieux de l'urbanisme, elle offre également aux praticiens une clé de lecture des documents d'urbanisme.

Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne fête ses soixante-dix ans, belle occasion pour effectuer un voyage dans le temps. Il s'agit de s'intéresser aux apports des jugements de la juridiction au droit de l'urbanisme. Si l'office du tribunal administratif n'a pas été quantitativement important en contentieux de l'urbanisme, force est de constater qu'il l'a été d'un point de vue qualitatif³. À la lecture des 115 jugements, l'une des affaires dont le tribunal a été saisi ayant trait à l'urbanisme dérogatoire a particulièrement retenu notre attention. Elle nous projette à une période où l'urbanisme dérogatoire, à son apogée, allait connaître un coup d'arrêt, compte tenu des dérives auxquelles il a pu mener.

- Philippe Graveleau et Didier Truchet, « Connaître la jurisprudence des tribunaux administratifs », *RJO* n° 1, 1982, p. 1-12. Didier Truchet, « La connaissance de la jurisprudence des tribunaux administratifs », in Louis Mermaz, *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, actes du colloque tenu à Grenoble les 15 et 16 mars 1984, Paris, CNRS, 1986, p. 152. Anne Jennequin, « Peut-on parler d'une jurisprudence des cours administratives d'appels ? Réflexions à partir des vingt années de contentieux à la cour administrative d'appel de Douai », *RFDA*, n° 6, novembre-décembre 2019, p. 1047.
- Jean-Claude Hélin, Yves Jégouzo, André-Hubert Mesnard, Yves Tanguy et autres, *La portée sociale du contentieux de l'urbanisme. Le rôle du juge et ses limites*, ministère de l'Équipement et du Logement, GURDUA, 1975, p. 23.

En matière d'aménagement, la dérogation est une technique ancienne. Elle apparaît, en effet, dans des lois des années 1800⁴. Avec la pratique des permis de construire dérogoires, notamment, la dérogation devient un instrument en droit de l'urbanisme. Face à une demande de permis de construire non conforme à la règle générale, la dérogation correspond à l'hypothèse dans laquelle l'autorité compétente décide d'appliquer au projet une règle qui n'est pas prévue par la réglementation locale d'urbanisme. Un permis est dérogoire, selon le professeur Robert Savy, lorsqu'il conduit à la délivrance de l'autorisation d'édifier une construction « après que l'autorité compétente décide d'écarter l'application de la règle qui aurait conduit à le refuser⁵ ». Le professeur Louis-Jérôme Chapuisat le définit comme une « autorisation administrative individuelle de non-application des règles d'urbanisme⁶ ». En 1976, le législateur met fin aux dérogoires, compte tenu des abus dans leur utilisation, pour ne laisser subsister que les seules adaptations mineures. Si une partie de la doctrine en a conclu à la disparition des dérogoires, plusieurs auteurs annoncent, pourtant, le retour de l'urbanisme dérogoire⁷.

Et si l'urbanisme dérogoire n'avait jamais vraiment disparu⁸? Loin d'être une époque révolue, la période de l'urbanisme dérogoire constituerait un héritage. Elle correspondrait aux prémices de la formation d'un droit de la dérogation reposant, comme le considère la professeure

4. Article 6 du décret du 27 juillet 1859 portant règlement sur la hauteur des maisons dans la ville de Paris. Loi du 6 janvier 1892 applicable à l'Alsace-Lorraine permettant des dérogoires aux plans d'alignement. Les dérogoires apparaissent également dans la jurisprudence : CE, 9 mai 1913, *Sieur Roubeau*, Rec. Lebon, p. 521-523, à propos des dérogoires au règlement sanitaire municipal.

5. Robert Savy, *Droit de l'urbanisme*, Paris, PUF, « Thémis. Droit », 1981, p. 593-594.

6. Louis-Jérôme Chapuisat, « Le droit administratif à l'épreuve de l'urbanisme dérogoire », *AJDA*, janvier 1974, p. 4.

7. Julien Bétaille, « La surévaluation de l'immeuble existant en droit de l'urbanisme : à propos du retour de l'urbanisme dérogoire », *Droit et Ville*, n° 77, 2014, p. 197-205.

8. Des recherches récentes semblent être un indice pour répondre positivement : Jean-Baptiste Ferlay, *La dérogation en droit de l'urbanisme*, thèse de doctorat en droit public, Université de Lyon 3, 2023. Eddie Mathiolon, *La dérogation d'urbanisme : la variable d'ajustement des politiques publiques?* sous la direction de F. Zitouni, mémoire de master 2 droit patrimonial, immobilier et notarial, université d'Aix-Marseille, 2016-2017.

Aude Rouyère, sur une « volonté d'exploiter la technique et non de subir le phénomène dérogatoire⁹ ». Si de manière générale, toute norme est susceptible d'être accompagnée de dérogations permettant de pallier ses inadaptations éventuelles¹⁰, la technique dérogatoire reste d'autant plus présente en droit de l'urbanisme¹¹ que cette branche du droit est contrainte par les projets de construction qui ne sont pas connus au moment de rédiger la norme¹². Depuis le décret du 28 décembre 2015, on observe l'insertion occasionnelle de possibilités de dérogations dans le code de l'urbanisme visant, tout particulièrement, les plans locaux d'urbanisme.

Les jugements du tribunal de Châlons-en-Champagne nous ont permis de retracer chaque étape de l'évolution de la réglementation en la matière et attestent que, même si elles revêtent d'autres formes, les dérogations ont survécu à leur disparition officiellement annoncée. Si les jugements du tribunal, rendus avant 1976, semblaient annoncer la fin des dérogations (I), ceux adoptés depuis 1976 permettent de rendre compte de ce que l'abandon des dérogations d'antan a été comblé par le maintien de l'esprit de la pratique dérogatoire, tant dans la formulation que dans la mise en application de certaines normes d'urbanisme (II).

-
9. Aude Rouyère, *Recherche sur la dérogation en droit public*, thèse de doctorat en droit public, université de Bordeaux, 1993, p. 11.
 10. Hans Kelsen, « Derogation », *Essays in jurisprudence in honor of Roscoe Pound*, Indianapolis, New York, Newman, 1962, p. 339. P. Bouillard, « Éloge de la dérogation individuelle en matière d'urbanisme. Application en droit wallon », in Charles-Hubert Born et François Jongen (dir.), *D'urbanisme et d'environnement. Liber Amicorum Francis Haumont*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 80. Corine Lepage-Jessua, « L'urbanisme dérogatoire », *Esprit*, n° 461, octobre 1976, p. 472.
 11. Le droit de l'urbanisme étant « un domaine où les prétentions d'abstraction et de généralité de la règle s'opposent très fortement à l'infinie diversité du réel » (Hubert-Gérald Hubrecht et Aude Rouyère, « L'application des POS : fausses adaptations et vraies interprétations », Journée d'étude sur les problèmes actuels du droit des POS, *Droit et Ville*, n° 27, 1989, p. 57), Jean-Baptiste Ferlay en conclut qu'il « a façonné la dérogation à son image. » (*La dérogation en droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 561).
 12. P. Louis-Lucas, Note sur CE Sect. 4 octobre 1974, *Consorts Métras*, n° 86957, *AJDA*, décembre 1975, p. 575.

I.- La fin des permis de construire dérogatoires annoncée par les jugements du tribunal de Châlons-en-Champagne

Dans les années 1960 et 1970, il existait deux procédés permettant de déroger au document d'urbanisme. En vue d'autoriser un projet, l'autorité compétente pouvait lui appliquer, sous réserve des dispositions du document d'urbanisme, une autre règle non prévue (A). L'autorité compétente avait également la faculté d'appliquer au projet une règle future (B).

A.- Une dérogation obtenue par une règle non prévue au document d'urbanisme

Prenons comme point de départ l'introduction d'un recours en annulation formé contre un permis de construire dont la délivrance a été rendue possible par l'octroi d'une dérogation aux règles de hauteur. Litige sur lequel le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne a statué en 1972¹³. À cette date, les dérogations aux documents d'urbanisme restaient possibles malgré quelques limitations. Plusieurs circulaires ont été adoptées dont une, le 30 novembre 1970, interdisant les dérogations aux règles de hauteur fixées par les règlements d'urbanisme en vigueur dans les communes de moins de 50 000 habitants¹⁴.

En l'espèce, l'immeuble à usage de bureaux présentait une hauteur de 20,50 mètres. En application de l'article 13 du règlement d'urbanisme de la Ville de Troyes, la hauteur des constructions ne pouvait excéder 15 mètres. L'article 23 du règlement d'urbanisme rendait possibles les dérogations à cette règle. Les auteurs du règlement d'urbanisme avaient borné l'usage de ces dérogations aux constructions d'immeubles groupés

13. TA Châlons-sur-Marne, 25 janvier 1972, n° 667, *Sieur Yves Boban*.

14. Circulaire n° 71-135 du 30 novembre 1971 interdisant les dérogations aux règles de hauteur fixées par les règlements d'urbanisme en vigueur dans les communes ou les agglomérations isolées de moins de 50 000 habitants, ainsi que des immeubles sensiblement plus élevés que la majorité (en l'absence de plan).

et aux projets d'ensemble. Le recours à ces dérogations devait être motivé « notamment tant par le caractère de l'environnement et du site que par les nécessités d'architecture propres au groupe ou à l'ensemble considéré. »

Le préfet, pour justifier la délivrance du permis de construire contesté, avait retenu la circonstance selon laquelle le projet n'était pas de nature à compromettre les intérêts du voisinage plus que ne le ferait un projet respectant la réglementation. Pour aboutir à une telle application, le préfet avait tenu compte de l'intérêt présenté par le projet au vu de sa situation et de l'activité exercée, entre autres.

Le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne ne valida évidemment pas une telle application de l'article 23. Si le juge émit des doutes sur la possibilité pour le projet de construction autorisé de bénéficier de cette dérogation, le champ d'application matériel étant bien encadré, c'est sur les motifs retenus qu'il annula le permis de construire.

La motivation retenue par le préfet, dans cette espèce, est une belle illustration de l'usage démesuré des dérogations à cette période et du rôle du juge pour en recadrer l'application. Ces possibilités de dérogation ont été très critiquées par la doctrine¹⁵ et les praticiens, car elles donnaient lieu à de nombreux abus. L'autorité compétente bénéficiait d'un pouvoir de décider, lors de l'élaboration du document d'urbanisme, des possibilités de déroger aux règles, ainsi que de décider de délivrer ou non une dérogation face à une situation individuelle. La dérogation se traduisait à la fois par des assouplissements nécessaires et des violations manifestes de la norme¹⁶. Si bien que la fonction adaptatrice de la dérogation se transformait souvent « en fonction de neutralisation de la règle¹⁷ ». Cela

15. Le professeur Louis-Jérôme Chapuisat emploie même le terme de « scandale » à propos de la dérogation : « Le droit administratif à l'épreuve de l'urbanisme dérogatoire », *AJDA*, janvier 1974, p. 4.

16. « Il est vrai que dans bien des cas le terme de "dérogations" désigne aussi bien des assouplissements légitimes à la lettre de la réglementation pour mieux en respecter l'esprit, et de réels manquements à la règle juridique, qui peuvent aboutir à des écarts anormaux avec le droit applicable. » : circulaire n° 72-52 du 17 mars 1972 relative à l'application des règlements d'urbanisme, *JO* du 9 avril 1972, p. 3747.

17. Pierre Devarenne, *La dérogation en matière d'urbanisme et la participation dans le département de la Marne* sous la direction de Jacques Chevallier, mémoire pour le D.E.S de droit public, université de Reims Champagne-Ardenne, 1976, p. 15.

menaçait donc la sécurité juridique et l'autorité administrative était souvent accusée d'arbitraire.

En réaction à ces dérives, les gouvernants ont annoncé, à partir de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, que la création des plans d'occupation des sols mettrait un terme à cette pratique. Bien avant la suppression effective des dérogations, les préfets étaient invités à n'accepter que les adaptations mineures dans l'attente de l'adoption des plans d'occupation des sols¹⁸. Les autorités compétentes pour la délivrance des autorisations d'urbanisme n'ont pas hésité à user d'une autre pratique consistant à anticiper l'application d'un document en cours d'élaboration. Cet autre procédé a également été passé au peigne fin par le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne (B).

B.- Une dérogation accordée par l'application d'une règle en cours d'élaboration

L'autorité compétente s'était vue autoriser, par des décrets de 1958 et 1970, la possibilité d'appliquer de manière anticipée les règles de son document d'urbanisme en cours de révision en lieu et place des règles actuellement opposables¹⁹. Autrement dit, il s'agissait d'une substitution de la règle en cours de rédaction à la règle en vigueur. M^e Pierre Devarenne écrivait que faire prévaloir la règle future sur la règle en vigueur témoigne d'une conception bien étrange de la légalité²⁰.

Cette hypothèse était nommée dérogation-anticipation par la doctrine²¹. Il s'agissait bien d'une forme de dérogation, puisqu'elle permettait à l'autorité compétente de décider d'appliquer à un projet déterminé

18. Circulaire n° 72-52 du 17 mars 1972 relative à l'application des règlements d'urbanisme.

19. Hubert Charles, « Adieu à la dérogation anticipation? », *RFDA*, mai-juin 1984, p. 152. Jean-Bernard Auby, « La règle d'urbanisme entre stabilité et flexibilité », in Jean-Bernard Auby *et al.*, *La règle et l'urbanisme*, Paris, Association des études foncières, 1987, p. 238.

20. Pierre Devarenne, *La dérogation en matière d'urbanisme et la participation dans le département de la Marne*, *op. cit.*, p. 64.

21. Louis-Jérôme Chapuisat, « Le droit administratif à l'épreuve de l'urbanisme dérogatoire », art. cit., p. 15.

une règle en cours de rédaction, c'est-à-dire à l'état de projet. L'autorité compétente décide donc de rendre légal un projet en substituant une autre règle à la règle en vigueur.

Sur ce fondement, notamment, une dérogation pourrait être « accordée en application du pouvoir de dérogation contenu dans le document non encore applicable²² ». Les documents d'urbanisme étant souvent révisés et la procédure longue, rares sont les cas où la dérogation-anticipation n'était pas applicable. En 1972, le Conseil d'État a formulé le principe selon lequel « dérogation sur dérogation ne vaut²³ ». Ainsi, n'est-il pas possible de superposer la faculté de déroger au plan et celle d'appliquer le futur plan de manière anticipée²⁴.

Souvent, la dérogation-anticipation était instrumentalisée pour parvenir à une articulation du plan en vigueur et du plan futur. En fonction des circonstances, les règles du document d'urbanisme en vigueur et du document d'urbanisme futur les plus favorables étaient privilégiées²⁵. Le professeur Hubert Charles a employé, à ce propos, l'expression « d'urbanisme à la carte²⁶ ». Ce n'était pas le seul danger. En présence d'un projet incompatible avec le futur document d'urbanisme, rien n'empêchait l'autorité compétente de modifier le projet en cours d'élaboration pour le rendre conforme au projet²⁷. M^e Devarenne observait, dans le département de la Marne, qu'il arrivait fréquemment que les villes effectuent des pressions pour que les futurs plans soient conformes à certains projets de construction.

Le préfet de l'Aube ayant pris un nouvel arrêté accordant au promoteur un permis de construire valant dérogation aux prescriptions du règlement d'urbanisme de la ville de Troyes, le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne eut, de nouveau, à statuer, en 1973, sur le dossier

22. Pierre Devarenne, *La dérogation en matière d'urbanisme et la participation dans le département de la Marne*, op. cit., p. 64. André-Hubert Mesnard, Note sur CE Ass. 28 janvier 1972, *Commune de Marly*, Rec. Lebon, *AJDA*, mai 1972, p. 294.

23. CE Ass., 28 janvier 1972, *Commune de Marly*.

24. Jean-Pierre Gili, Hubert Charles et Jacques de Lanversin, *Les grands arrêts du droit de l'urbanisme*, Sirey, « Droit Public », 3^e éd., 1989, p. 87.

25. Louis-Jérôme Chapuisat, « Le droit administratif à l'épreuve de l'urbanisme dérogatoire », art. cit., p. 4.

26. Hubert Charles, « Adieu à la dérogation anticipation ? », art. cit., p. 153.

27. P. Devarenne, *La dérogation en matière d'urbanisme [...]*, op. cit., p. 65.

d'autorisation d'urbanisme précédemment évoqué²⁸. Le préfet, en 1972, ne pouvait pas faire application de la dérogation prévue par le document d'urbanisme puisque le projet n'entrait pas dans son champ d'application. À cette date, il considérait déjà que la dérogation accordée n'était pas incompatible avec les prévisions du futur plan d'urbanisme en cours de révision. Il n'est pas surprenant qu'il se soit fondé, en 1973, sur « la dérogation-anticipation ». Le juge rendant la dérogation impossible, il suffisait au préfet de rendre légal le projet au cours de la révision du document d'urbanisme²⁹.

Le règlement d'urbanisme, adopté le 21 mars 1969, avait été mis en révision quelques mois plus tard. Le plan d'occupation des sols en cours d'élaboration prévoyait une surface constructible maximale dans la zone où se situait l'immeuble. À côté de cette règle générale, le plan prévoyait que cette surface constructible pouvait être dépassée dans le cas d'une parcelle d'angle d'une superficie inférieure ou égale à 500 mètres carrés,

Le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne examina la compatibilité du projet au futur plan local d'urbanisme, pour constater qu'à la date du permis, la construction ne respectait pas la règle générale du document concernant la surface constructible, car ladite construction se situait sur une parcelle d'angle inférieure à 500 mètres carrés. Le tribunal considéra que le projet était compatible avec la règle d'urbanisme future sans qu'il soit besoin de déroger à cette règle. La juridiction conclut, néanmoins, à l'absence de dérogation³⁰. Le fait d'avoir confronté un projet à une règle d'urbanisme future ne constituait-il pas une manière de déroger à la règle applicable? Ce jugement est un bon témoignage des difficultés à déterminer ce qu'il fallait mettre derrière le terme de dérogation.

Le procédé de la dérogation-anticipation fut maintenu en 1976 de manière limitée, avant d'être interdit par un décret du 9 septembre 1983.

28. TA Châlons-sur-Marne, 5 décembre 1973, n° 1363, *Sieur Yves Boban*.

29. Yves Prats, Yves Pittard et Bernard Touret, *La dérogation d'urbanisme. Le droit et la pratique*, Paris, Éditions du Champ urbain, 1979, p. 128.

30. Nous pouvons signaler qu'à la suite du rejet de sa requête, le requérant a saisi le Conseil d'État afin d'obtenir l'annulation du jugement du tribunal de Châlons qui a obtenu gain de cause : CE, 25 février 1976, n° 94027 mentionné aux tables du recueil Lebon, p. 1171-1172.

C'est dans ce contexte que le tribunal de Châlons-sur-Marne a été amené à annuler un permis de construire au motif que l'autorité compétente n'apportait pas la preuve que la dérogation accordée répondait « à une considération tirée d'un intérêt général supérieur à celui qu'exprime le règlement d'urbanisme³¹ ». Ce considérant n'est pas sans rappeler celui retenu par le Conseil d'État dans l'arrêt *Ville de Limoges*³².

Dans les derniers mois d'existence de la dérogation, le juge a durci son contrôle à l'égard de la légalité des dérogations en appliquant la théorie du bilan coûts-avantages.

Il est possible de considérer que ces décisions annonçaient la loi du 31 décembre 1976³³ qui a mis fin à la possibilité de déroger aux plans d'occupation des sols. Pour autant, des jugements postérieurs enseignent que la technique a résisté et se retrouve dans un certain nombre d'outils permettant à l'autorité compétente d'écrire et d'adapter plus simplement la règle locale (II).

II.- Les héritages de la période dérogatoire et les jugements du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne

La dérogation est inhérente au droit de l'urbanisme en raison de l'objet de cette branche du droit. Les jugements du tribunal de Châlons-en-Champagne permettent d'en attester. Les héritages de la période dérogatoire sont aujourd'hui largement perceptibles dans le code de l'urbanisme. Cet héritage a aussitôt pris la forme d'une adaptation mineure de la règle pour autoriser un projet déterminé (A). Plus tard et sans prétendre à l'exhaustivité, les dispositions du code de l'urbanisme ont permis de doter les auteurs des documents d'urbanisme d'outils rédactionnels et procéduraux en vue d'adapter plus facilement la règle d'urbanisme (B).

31. TA Châlons-sur-Marne, 24 février 1976, n° 2252, *Mouchet c/SA des Garages Ardon*.

32. CE Ass. 18 juillet 1973, n° 86275, *Ville de Limoges*.

33. Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, *JO* du 1^{er} janvier, p. 4.

A.- L'adaptation mineure comme héritage immédiat de la période dérogatoire

En écho à la recommandation du ministre de l'Équipement, dans sa circulaire de 1972, le législateur a réservé avec la loi de 1976 la possibilité d'accorder des adaptations mineures permettant un léger écart à la règle d'urbanisme. Ce qui était provisoire en 1972 devient donc une « véritable institution³⁴ » en 1976.

Les règles de fond (destination et nature des constructions autorisées, volumétrie, stationnement...) doivent, en principe, être observées selon un rapport de conformité. Une différence entre le projet et le règlement du document d'urbanisme en vigueur n'est donc pas tolérée. Reste que la définition des règles d'urbanisme à un instant T ne peut évidemment pas rendre compte de toutes les situations qui se présenteront.

La diversification de l'habitat témoigne des difficultés pour les auteurs des documents d'urbanisme, d'une part, à anticiper les formes qu'il revêtira et, d'autre part, à le réglementer. La maison *Tournesol* à proximité de Châlons-en-Champagne illustre parfaitement notre propos, car la construction a été rendue possible grâce à une évolution du plan local d'urbanisme.

Concomitamment à la suppression des dérogations par l'article 10 de la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, l'article 14 de ce texte a ouvert la possibilité à l'autorité compétente de recourir, dans certains cas, à une simple procédure de modification. Il s'agissait, et il s'agit toujours, de permettre à l'autorité compétente de faire évoluer plus rapidement et à un coût moindre son document d'urbanisme. L'évolution de la règle d'urbanisme, sans forcément passer par une procédure de révision, est apparue comme la réponse à la disparition des dérogations³⁵.

Cependant, la modification constante de la réglementation locale d'urbanisme est souvent décriée. Les remparts de la loi pour en tempérer

34. Pierre Devarenne, *La dérogation en matière [...], op. cit.*, p. 12.

35. Soizic Marie, « Règles du POS/PLU : comment rédiger les exceptions aux règles d'implantation », *AJDA*, 2012, p. 394.

les effets, à l'instar du certificat d'urbanisme³⁶ et de la cristallisation des droits dont bénéficient les lotissements³⁷, ne résolvent pas tout. Relevons qu'avant même l'approbation de la procédure d'élaboration ou d'évolution du document d'urbanisme, les auteurs du plan local d'urbanisme annoncent parfois déjà une évolution à venir. Cela pour faire suite notamment à certaines observations émises lors de l'enquête publique, mais dont les modifications sont trop importantes pour pouvoir être intégrées à la procédure arrivant à son terme.

L'occurrence aux adaptations mineures a nourri les interrogations de la doctrine et a causé des difficultés d'interprétation pour les praticiens. L'adaptation mineure, selon M^e Devarenne, serait plus dangereuse que la dérogation. Elle fonderait, en effet, un pouvoir d'appréciation plus large³⁸. Philippe Benoit-Cattin considère, au contraire, que l'adaptation mineure est une forme de dérogation atténuée³⁹. La professeure Aude Rouyère l'appréhende comme manifestant la volonté de « rompre avec un usage excessif de la dérogation symbolisé par l'abandon d'une terminologie « tabou⁴⁰ ». En 1976, les adaptations mineures représentent, par conséquent, les seules alternatives permettant une variation dans l'application de la règle d'urbanisme. Si le terme de dérogation n'est plus employé, la faculté d'écarter la règle applicable face à une situation individuelle existe toujours.

La technique dérogatoire n'a donc jamais quitté le code de l'urbanisme. La jurisprudence du tribunal de Châlons permet d'appuyer cette conclusion. Bien que son contrôle soit limité à l'erreur manifeste d'appréciation, le juge administratif s'assure, toutefois, de ce que l'adaptation mineure ne donne pas naissance à une « dérogation déguisée⁴¹ »,

36. C. urb., art. L. 410-1.

37. C. urb. art. L. 442-14.

38. P. Devarenne, *La dérogation en matière d'urbanisme* [...], *op. cit.*, p. 52 et 57.

39. Pierre Benoit-Cattin, « Dérogation : droit commun ou exception? », *Construction-Urbanisme* n° 7-8, juillet 2002, p. 7.

40. A. Rouyère, *Recherche sur la dérogation en droit public*, *op. cit.*, p. 54.

41. D. Larralde, « Règles alternatives et adaptations mineures. Ou l'art d'accommoder la règle d'urbanisme aux contraintes », *Construction-Urbanisme*, décembre 1999, p. 6.

en vérifiant le caractère limité des non-conformités admises aux règles prescrites par le document d'urbanisme.

La difficulté réside dans le constat selon lequel le code de l'urbanisme ne fournit aucun indice permettant d'apprécier ce caractère mineur⁴². De nombreux services instructeurs sont mal à l'aise avec la technique de l'adaptation mineure, ne serait-ce que pour apprécier l'écart admis avec la norme d'urbanisme. La pratique a démontré que l'écart toléré entre ce qui est exigé par la règle d'urbanisme applicable et ce qui est prévu par le projet peut atteindre 10 %⁴³. Mais ce n'est pas la seule condition. L'adaptation mineure doit être justifiée par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes. C'est la principale différence avec les permis de construire dérogatoires⁴⁴.

C'est bien à l'issue de ce raisonnement en deux temps que le tribunal administratif de Châlons-sur-Marne a annulé, en 1988, un permis de construire modificatif accordé au titre d'une adaptation mineure⁴⁵. En l'espèce, la hauteur des constructions ne devait pas excéder 15 mètres en application du plan d'occupation des sols. Le projet portait la hauteur du bâtiment à 15,65 mètres. Si le tribunal a considéré que l'adaptation pratiquée était bien de faible importance, elle n'était pas rendue nécessaire par l'un des trois critères qui en conditionnent son utilisation.

Il y a aussi souvent une méprise sur l'objet de l'adaptation mineure. Ce n'est pas que le porteur du projet ne veut pas respecter la règle, c'est qu'il ne peut pas. Autrement dit, l'adaptation mineure est accordée, si compte tenu de la configuration des parcelles, par exemple, il n'est pas possible d'implanter le bâtiment différemment.

Le mécanisme de l'adaptation mineure entretient donc bien un lien étroit avec la technique dérogatoire. L'assimilation des deux termes est

42. H.-G. Hubrecht et A. Rouyère, « L'application des P.O.S : fausses adaptations et vraies interprétations », art. cit., p. 63-64.

43. Certains auteurs considéreraient qu'un écart de 20 % était toléré : D. Larralde, « Règles alternatives et adaptations mineures. Ou l'art d'accommoder la règle d'urbanisme aux contraintes », art. cit., p. 6.

44. H.-G. Hubrecht et A. Rouyère, « L'application des P.O.S : fausses adaptations et vraies interprétations », art. cit., p. 61.

45. TA Châlons-sur-Marne, 11 octobre 1988, n° 968, *Association de défense des habitants à la Résidence du Parc*. CE, 27 juillet 1988, n° 81698, *Époux Gobin*.

courante sous la plume du juge administratif. En 2011, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a considéré, en réponse au moyen tiré de la violation des règles de hauteur du plan local d'urbanisme : « qu'il a été valablement *dérogé* aux dispositions de l'article UA 7-1 du plan d'occupation des sols au titre des adaptations mineures justifiées par la configuration du terrain⁴⁶ ».

La différence entre adaptation mineure et dérogation ne tient pas à la substance, mais à l'importance de l'atteinte à la règle. La loi du 31 décembre 1976 n'avait donc pas pour objet de supprimer la technique dérogatoire⁴⁷. Conscient de la rigidité de la règle d'urbanisme, le législateur, petit pas par petit pas, a donné davantage de latitude aux auteurs des documents d'urbanisme (B).

B.- Des outils à disposition des auteurs des documents d'urbanisme inspirés par l'urbanisme dérogatoire

Les dérogations n'étant plus possibles, le besoin s'est fait ressentir pour les acteurs du droit de l'urbanisme et notamment pour les auteurs des documents d'urbanisme de disposer d'instruments et de procédures ayant des « effets comparables⁴⁸ ». L'un des moyens pour faire évoluer la réglementation locale d'urbanisme se concrétise par la procédure de révision simplifiée. Son origine peut être attribuée à l'ancienne hypothèse de dérogation-anticipation supprimée en 1983. Comme l'avait prédit le professeur Charles, cette suppression fut regrettable⁴⁹. Dans l'hypothèse où la règle future et les projets de constructions sont connus, il est

46. TA Châlons-en-Champagne, 10 février 2011, n° 0801110, *M. A. B. Z.* Souligné par nous.

47. H.-G. Hubrecht et A. Rouyère, « L'application des P.O.S : fausses adaptations et vraies interprétations », art. cit., p. 59.

48. P.-P. Danna et P. Popesco, « La dérogation aux documents d'urbanisme : atteinte à l'orthodoxie juridique ou tentative de conciliation de rationalité différentes », in Jean-Bernard Auby *et al.*, *La règle et l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 249.

49. « Avec l'abandon de cette dernière, le droit de l'urbanisme gagne en clarté et en sûreté. Il n'est pas certain toutefois que la faculté d'appliquer le plan nouveau par anticipation ne laisse point de grands regrets et, qui sait, amène un jour au remords et

davantage pertinent d'appliquer la règle future, plutôt que la règle en vigueur.

En 1986 avait été créée la procédure d'application anticipée du document d'urbanisme futur⁵⁰. Une délibération du conseil municipal devait intervenir et l'application anticipée n'avait d'effet que durant six mois. Guy Melleray l'appréhendait comme une renaissance de la dérogation-anticipation⁵¹. L'application anticipée constituait, toutefois, une procédure à caractère objectif distincte de la technique dérogatoire. Il ne s'agirait pas d'une dérogation, car l'application de la règle future n'est plus octroyée à un permis de construire déterminé⁵².

La loi SRU a substitué à ce procédé celui de la procédure de révision d'urgence⁵³ elle-même remplacée par la révision simplifiée. Il s'agit donc de conserver les avantages d'une dérogation-anticipation tout en annihilant ses inconvénients passés⁵⁴. À côté des nombreuses procédures permettant l'évolution des règles d'urbanisme, le décret du 28 décembre 2015 portant réforme du droit de l'urbanisme⁵⁵ a inséré dans le code de l'urbanisme la faculté pour les auteurs du plan local d'urbanisme de prévoir des règles alternatives.

Si, avec la dérogation, l'autorisation d'urbanisme est accordée parce que le pétitionnaire est autorisé à ne pas appliquer la règle d'urbanisme, la règle alternative vise le cas où les auteurs du document d'urbanisme ont prévu, à côté de la règle générale, une ou plusieurs

même au repentir.» : H. Charles, «Adieu à la dérogation anticipation ?», art. cit., p. 154.

50. Art. 67 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accès à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, *JO* du 24 décembre, p. 15531.

51. Guy Melleray, «Les modifications du droit des plans d'occupation des sols en 1986», *Droit et Ville*, n° 23, 1987, p. 171. Fernand Bouyssou, «Modifications concernant le droit de l'urbanisme», *Droit et Ville*, n° 23, 1987, p. 135.

52. Jean-Bernard Auby, «Modification et révision des plans d'occupation des sols. Problèmes actuels», *Droit et Ville*, n° 27, 1989, p. 87.

53. Art. 123-13 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *JO* du 14 décembre.

54. Hubert Charles, «Application anticipée des règles futures du POS : possibilité de modification ultérieure de ces règles», *Dalloz*, 1991, p. 258.

55. Art. R. 151-41 du décret n° 2015-1783 relatif à la partition réglementaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, *JO* du 29 décembre.

règles particulières. Le procédé alternatif « consiste à assortir la règle de principe édictée par le règlement d'une ou de plusieurs exceptions⁵⁶ ». Il permet donc l'adaptation de la règle d'urbanisme aux projets de construction « sans modifier ou écarter la règle⁵⁷ ».

Le rapprochement avec les dérogations, jadis permises par le décret du 28 mai 1970⁵⁸, permettant à l'autorité administrative de dispenser le porteur de projet de respecter les dispositions du règlement d'urbanisme, paraît évident. Le juge administratif considère qu'il n'y a pas dérogation, mais « application normale de la règle qui est formulée de façon alternative⁵⁹ ». Pour autant, par l'intermédiaire des règles alternatives, le législateur semble s'être inspiré des dérogations d'antan. Là où le pouvoir réglementaire, en 1970, s'était montré avare sur les modalités permettant l'octroi d'une telle dérogation, l'article R. 151-13 ne l'est pas. Ce dernier précise que les règles alternatives permettent une application circonstanciée des règles générales justifiée par des conditions locales particulières.

Finalement, c'est seulement la sémantique qui a changé. S'il s'agissait d'une forme de dérogation, en 1970, il s'agit d'une règle alternative aujourd'hui, qui ne peut faire obstacle à la possibilité pour l'autorité compétente de procéder à des adaptations mineures ou d'accorder des dérogations.

56. Henri Jacquot, François Priet et Soizic Marie, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, « Précis », 9^e éd., 2022, p. 536.

57. Jean-Bernard Auby, « La règle d'urbanisme entre stabilité et flexibilité », art. cit., p. 243.

58. Décret n° 70-446 du 28 mai 1970 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 87 du code de l'urbanisme et de l'habitation et relatif au permis de construire, *JO* du 31 mai, p. 5061.

59. CE, 4 octobre 1974, *ministre de l'Équipement et du Logement c/Consorts Métrats*.

Une fois les inconvénients de la technique dérogatoire neutralisés, rien ne s'opposait à sa réapparition⁶⁰. Depuis 2003⁶¹ en effet, les hypothèses de dérogations fleurissent à nouveau au sein du code de l'urbanisme. Elles prennent, cette fois, une autre forme puisqu'elles ne sont plus prévues par les documents d'urbanisme eux-mêmes⁶². L'une des dernières en date est celle introduite, par la loi du 22 août 2021 *Climat et Résilience*⁶³, relative à la hauteur et à l'aspect extérieur des constructions pour faciliter l'installation de dispositifs de végétalisation des façades et des toitures en zones urbaines et à urbaniser (article L. 152-5-1 du code de l'urbanisme)⁶⁴.

Le droit de l'urbanisme est l'une des voies auxquelles le législateur ne manque pas de recourir pour atteindre un certain nombre d'objectifs d'intérêt général (incitation à l'isolation des constructions, reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés par un sinistre naturel, etc.). Raison pour laquelle la dérogation retrouve une place de choix dans le code de l'urbanisme ; mais cette fois, elle est bien plus encadrée. Les règles et servitudes définies par un document d'urbanisme ne peuvent faire l'objet d'aucune autre dérogation que celles limitativement énumérées par le code de l'urbanisme.

*

60. «En définitive, le pouvoir de déroger n'est pas celui de distribuer arbitrairement les faveurs à tel ou tel constructeur ou aménageur, mais celui de servir au mieux l'intérêt général (et plus précisément l'intérêt d'un bon urbanisme) en écartant la règle d'urbanisme inadaptée. Dès lors, est-il pertinent de maintenir, dans le Code de l'urbanisme, la quasi-interdiction de déroger aux dispositions des plans d'urbanisme?» : Gridauh, «La règle locale d'urbanisme en question», *Construction-Urbanisme*, 2011, étude n° 12.

61. Après comparaison des différentes versions de l'ancien article L. 123-5 (nouvel article L. 152-4) du code de l'urbanisme, nous avons constaté que c'est à partir de 2003 que le législateur a multiplié de manière constante les hypothèses de dérogation.

62. La doctrine a employé l'expression «d'exceptions extrinsèques» : Gridauh, «La règle locale d'urbanisme en question», *loc. cit.*

63. Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, *JO* du 24 août.

64. Philippe Billet, «La végétalisation dérogatoire des façades et toitures — À propos du D. n° 2022-1653, 23 décembre 2022», *JCP Adm*, n° 1, janvier 2023.

Ainsi réunis, le passé, le présent et le futur nous démontrent que le phénomène dérogatoire est un processus indispensable et inachevé en droit de l'urbanisme. La question du cumul des dérogations n'est, en effet, pas toujours indiquée par les dispositions relatives aux dérogations dans le code de l'urbanisme. Les services instructeurs n'ont donc pas fini de se poser des questions sur l'application des dérogations que ce soit sur la forme (contenu de l'arrêté, motivation) ou sur le fond. Nul doute que les acteurs du droit de l'urbanisme du ressort attendent avec impatience les prochains jugements du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne pour ajuster leur pratique.

Les contraventions de grande voirie, du témoignage de la vie économique locale à l'émergence d'un droit administratif répressif de l'environnement

Stéphanie Lambing

Rapporteuse publique

Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne

André Dhôtel écrivait dans son ouvrage *Le Pays où l'on n'arrive jamais* : « Dans les contrées situées au nord, jusqu'au Rhin ou jusqu'au port d'Anvers, ce sont des centaines de collines et de plaines chargées de richesses, et l'on peut voir aussi les eaux immenses des canaux, des fleuves, des bras de mer¹ ».

Les canaux façonnent notre territoire régional depuis la fin du XIX^e siècle et ont contribué à son développement économique, avec un plein essor jusque dans les années 1960. Ce patrimoine, alors axe de communication stratégique, était à préserver. Les contraventions de

1. André Dhôtel, *Le Pays où l'on n'arrive jamais*, Paris, J'ai lu, 1973, p. 5.

grande voirie constituent donc, à cette époque, l'outil juridique pour sanctionner tout trouble à la navigation. À partir de la seconde moitié du xx^e siècle, le juge administratif va opérer un changement fondamental en sanctionnant d'abord les atteintes à la conservation du domaine public, ouvrant alors la voie à la réparation des dommages environnementaux dans le cadre du contentieux des contraventions de grande voirie. Émerge alors un droit administratif répressif de l'environnement.

I.- Les contraventions de grande voirie, témoignage de la vie économique locale et outil juridique de préservation de la navigation

A.- De la préservation de l'intérêt de la navigation durant l'apogée économique des canaux à la conservation du domaine public

Pourquoi amender M. Lemaire, manœuvre, préférant rentrer de son travail à bicyclette par la digue du canal de Saint-Quentin² ? Pourquoi condamner les sieurs Narduzzi et Filloz à une amende de 4 000 francs pour avoir laissé divaguer des animaux sur les dépendances des voies navigables, où l'herbe devait être plus verte qu'ailleurs³ ? Pour préserver l'intérêt de la navigation avant tout, et prémunir le domaine public de toute atteinte.

Les enjeux de la navigation intérieure dans notre région peuvent nous paraître très secondaires aujourd'hui. Mais il faut se replacer au cours de la première moitié du xx^e siècle. Un maillage de canaux s'est établi dans notre région. Le canal des Ardennes, qui relie les Pays-Bas à l'Île-de-France à partir de 1836, a connu son expansion entre 1945 et 1973 et a contribué à la révolution agricole champenoise en plaines Trente

2. TA Châlons-sur-Marne, 12 juillet 1955, n° 4833.

3. TA Châlons-sur-Marne, 21 septembre 1954, n° 4560 ; TA Châlons-sur-Marne, 26 octobre 1954, n° 4632.

Glorieuses. Le canal de l'Aisne à la Marne a permis quant à lui de mener les marchandises vers l'Allemagne *via* le canal de la Marne au Rhin. Le canal de la Marne à la Saône, partant de Vitry-le-François, ouvert en 1907, a participé à la liaison Dunkerque-Marseille. En 1960, 3 727 bateaux de marchandises, essentiellement des céréales, y circulaient⁴.

Les contraventions de grande voirie sont un outil au service de la navigation en permettant de remédier à tout « danger pour la conservation de l'ouvrage ou un obstacle à l'usage auquel il est destiné », comme l'écrivait Édouard Laferrière en 1896.

À titre d'illustration, citons trois décisions du tribunal administratif du 28 octobre 1955 qui sanctionnent l'atteinte à la sûreté de la navigation pour :

- un refus de pénétrer dans une écluse entravant ainsi la navigation et faisant perdre « une éclusee d'eau » ;
- un remorquage qui a empêché un automoteur de trémater le bateau contrevenant causant ainsi un obstacle à la navigation⁵ ;
- pour un excès de vitesse à 75 km/h sur le canal des Ardennes alors que la vitesse horaire était limitée à 6 km.

Mais le champ de la contravention de grande voirie va s'étendre avec un arrêt du Conseil d'État du 27 juin 1956, *Dame L'Échevin*⁷. Selon M^{me} Le Roux⁸, depuis cette décision, « le juge administratif plaça en effet la notion de conservation au centre du dispositif pénal, au détriment de celle de circulation ou de navigation »

Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne opérera également un changement dans la rédaction des jugements de contraventions de grande voirie. En effet, à partir de 1959, apparaît dans les décisions un

4. Gracia Dorel-Ferre, *Atlas patrimoine industriel de Champagne-Ardenne*, Épernay, Éditions du Centre régional de documentation pédagogique de Champagne-Ardenne, 2005, p. 116.

5. Édouard Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault, 2^e éd., 1896, p. 640.

6. Merci à notre président de m'avoir permis de perfectionner mon vocabulaire dans le domaine fluvial, en me confiant cette intervention, trémater signifiant dépasser pour une péniche.

7. Recueil Lebon, p. 269.

8. Mylène Le Roux, « Le juge administratif, l'environnement et la contravention de grande voirie », *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, 2004, p. 157-167.

considérant de principe qui précise que les dispositions du code des voies navigables et de la navigation intérieure « ont été édictées dans l'intérêt de la navigation et de la conservation du domaine public fluvial⁹ ».

Ainsi, se garer sur le chemin de halage pour aller pêcher « nuit à la bonne marche du service de la navigation et à la conservation du domaine public¹⁰ ». Les comportements ne varient pas à travers les époques, car le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne condamnera cinquante-huit ans plus tard une conductrice, participante à un concours de pêche qui avait stationné son véhicule dans l'emprise d'une écluse. Le tribunal a considéré que la contravention était caractérisée dès lors qu'il s'agit d'un empêchement au sens dorénavant des dispositions de l'article L. 2132-9 du code général de la propriété des personnes publiques¹¹.

La notion d'empêchement sur le chemin de halage peut sembler surannée, mais il faut se souvenir que les chemins de halage, qui bénéficient également d'une servitude, dite de halage, étaient initialement destinés à permettre de tirer les bateaux, dépourvus de moteur, à partir de la rive.

Au début du xx^e siècle, la traction animale des bateaux remplace la traction humaine. Les voies de halage doivent donc être en parfait état et d'une largeur suffisante, strictement réglementée, pour accueillir les hommes, les chevaux puis les machines. Car à partir de 1936, la traction électrique sur rails se développe, avec des conducteurs de tracteurs sur les chemins de halage. Enfin, les automoteurs, la typique péniche flamande en bois, se développeront pour se généraliser vers les années 1960, rendant désuète la traction des bateaux depuis le chemin de halage.

9. TA Châlons-sur-Marne, 17 novembre 1959, n° 6454 : pour des dépôts de bois sur le chemin de halage.

10. TA Châlons-sur-Marne, 12 janvier 1965.

11. TA de Châlons-en-Champagne, 20 juin 2023, n° 2202715.

B.- Les prémices d'un droit répressif des contraventions de grande voirie

Ainsi, contrairement à d'autres domaines publics naturels, le domaine public fluvial bénéficie d'une protection particulière grâce à la contravention de grande voirie, qui a d'ailleurs justifié que le contentieux en soit confié d'abord aux conseils de préfecture, puis aux tribunaux administratifs, eu égard au but d'intérêt général du contentieux de la grande voirie. Cette protection particulière a conduit à introduire des règles de droit de pénal dans la procédure des contraventions de grande voirie, donnant un caractère répressif à la sanction de grande voirie.

Mais le Conseil d'État a bien affirmé que les contraventions de grande voirie ne sont pas « compte tenu de leur objet et des règles de procédure et de compétence qui leur sont applicables, des contraventions de police¹² ».

Il aurait été bienvenu pour un ingénieur des ponts-et-chaussées de Vouziers d'avoir connaissance de cette jurisprudence lors de la rédaction de son procès-verbal dressé en 1954, citant le code pénal. Le tribunal lui a rappelé, par une incise à des fins pédagogiques, que le code pénal ne s'appliquait pas aux contraventions de grande voirie¹³.

Voyons les différences et les points de rencontre avec le droit pénal. À la différence du droit pénal, l'administration est tenue de constater les infractions et de dresser procès-verbal. Le principe de l'opportunité des poursuites ne s'applique donc pas aux contraventions de grande voirie s'agissant d'un contentieux objectif. Cependant, le Conseil d'État est venu préciser ce principe dans l'affaire de la marée noire du navire *Erika*, par un arrêt du 30 septembre 2005¹⁴.

Il a été jugé que l'obligation faite aux autorités chargées de la police et de la conservation du domaine public maritime de saisir le juge des contraventions de grande voirie, à la suite d'une pollution par des produits pétroliers, trouve sa limite dans les autres intérêts généraux dont

12. CE, 22 juin 1987, *Secrétaire d'État auprès du ministre des transports, chargé de la mer, c/ Rognant*, n° 50787, T. p. 727.

13. TA Châlons-sur-Marne, 26 octobre 1954, n° 4683.

14. CE, 30 septembre 2005, n° 263442, *M. X.*

elles ont la charge et, notamment, dans les nécessités de l'ordre public. En revanche, elles ne sauraient légalement s'y soustraire pour des raisons de simples convenances administratives.

Ainsi, il peut être fait « obstacle à cette compétence liée des autorités chargées de la conservation du domaine public si un motif d'intérêt général l'exige, fut-ce au prix d'une renonciation à la réparation », comme l'écrivait Philippe Collin dans ses conclusions sous l'arrêt *Erika* précité. Sous le contrôle restreint du juge qui appréciera si le motif avancé est bien de nature à justifier, en l'espèce, l'absence de poursuite.

Une autre différence avec le droit pénal est à relever.

Afin de garantir l'effectivité des poursuites, les personnes morales, même de droit public, peuvent être poursuivies et condamnées dans le cadre des contraventions de grande voirie, ce qui n'était pas le cas en droit pénal avant la loi du 22 juillet 1992 instaurant le nouveau code pénal¹⁵. Le tribunal administratif de Châlons a ainsi été amené à condamner « le service national Gaz de France » de Charleville, pour avoir déversé le 28 janvier 1956, sans autorisation, des eaux résiduaires dans la Meuse¹⁶. Il convient de voir aussi un jugement du TA de Châlons du 28 janvier 1958, n° 5832 où la société des Moulins coopératifs des Ardennes est condamnée à une amende et à la remise en état des lieux pour avoir ouvert une brèche et déversé des terres dans le lit de la Semoy.

Le régime des contraventions de grande voirie est également novateur vis-à-vis du droit pénal, en ayant prévu, « de longue date », « des possibilités de transaction, actuellement visées par l'article L. 2132-25 du code général de la propriété des personnes publiques ». Il faudra attendre la loi du 9 mars 2004 qui crée la « comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité », bien connue des pénalistes pour une équivalence¹⁷. La contravention de grande voirie est aussi de ce fait là l'ancêtre des médiations mises en place activement dans les juridictions

15. CE, 1^{er} avril 1914, *Cie des mines d'Anzin*, Rec. Lebon p. 438.

16. TA Châlons-sur-Marne, 22 janvier 1957, n° 5242.

17. Philippe Yolka, « Le couteau de Lichtenberg », *AJDA*, 2009, p. 2341.

administratives depuis la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 (articles L. 213-1 et suivants du code de justice administrative).

De même, à la différence de la procédure pénale, le caractère intentionnel de l'acte n'est pas un élément constitutif de la contravention de grande voirie, comme cela l'est pour caractériser une inaction pénale. Et en ça, la contravention de grande voirie se rapproche de la sanction administrative. Il en résulte que « le juge administratif de la répression rejette en effet la plupart des causes d'exemption de responsabilité, à l'exception de la force majeure ou de la faute grave de l'administration, lesquelles ne sont d'ailleurs admises que de façon restrictive¹⁸ ».

On en trouve des illustrations dans notre jurisprudence. Je vous emmène sur le canal de la Meuse, au niveau du bac de Lumes, dans les Ardennes. L'automoteur *Maurice* accroche avec son gouvernail le câble immergé du bac, qui avait été endommagé la veille. Le juge considère qu'en l'espèce, il n'y a eu ni de fausses manœuvres du conducteur du bac, ni de vice de conception « constituant à la charge de l'administration une faute d'une gravité suffisante pour être assimilée à un cas de force majeure¹⁹ ». À noter ici que la faute grave de l'administration est assimilée à la force majeure. Celle-ci aurait peut-être été retenue aujourd'hui, le câble n'étant pas visible, ne pouvant être évité, et on imagine la rupture de celui-ci comme étant exceptionnelle.

Mais des points de rencontre avec le droit pénal existent avec le régime répressif des contraventions de grande voirie. Le procès-verbal, qui sert de base aux poursuites, doit être suffisamment précis et fait foi jusqu'à preuve du contraire. À défaut, le contrevenant est « relaxé des fins de la poursuite²⁰ » selon les termes du juge de la contravention de grande voirie, qui font écho aux jugements du juge pénal.

Les lois d'amnistie peuvent s'appliquer au bénéficiaire du contrevenant s'agissant seulement de l'amende. Le contrevenant peut toujours être condamné à la remise en état du domaine public, la loi d'amnistie ne

18. Mylène Le Roux, préc.

19. TA Châlons-sur-Marne, 8 novembre 1960, n° 6674.

20. TA Châlons-sur-Marne, 3 juillet 1956, n° 4856 ; TA Châlons-en-Champagne, 21 février 2006, n° 0201186.

privant pas d'objet l'action domaniale. Et ce, sans condition de délai, puisque l'action domaniale est elle-même imprescriptible.

C'est ainsi que le TA de Châlons prononcera la relaxe d'un gréviste ayant participé à une grève de la batellerie le 12 octobre 1973 qui paralysa un barrage à bateaux à Charleville-Mézières. L'intéressé bénéficiera de la loi d'amnistie n° 74-643 du 16 juillet 1974 à la suite de l'élection présidentielle.

Enfin, sans être exhaustive, nous évoquerons le principe de personnalité des peines. À titre d'illustration, le tribunal administratif a relaxé récemment, dans un jugement du 2 février 2021, n° 2001061, une société qui avait fait l'objet d'un procès-verbal pour le déversement de produits apparemment chimiques dans le canal latéral de la Marne, faute d'élément suffisant établissant un lien entre cette société et le camion immatriculé en Belgique qui avait vidé son contenu dans le canal.

Si le caractère répressif du contentieux des contraventions de grande voirie est bien établi depuis plusieurs siècles, il apparaît d'une part que le cadre législatif des contraventions de grande voirie a permis très tôt de sanctionner des dommages environnementaux, et que d'autre part le juge administratif a utilisé ses pouvoirs de juge de la contravention de grande voirie pour protéger l'environnement et non plus seulement l'usage et la conservation du domaine public.

II.- Vers un droit administratif répressif de l'environnement dans le contentieux des contraventions de grande voirie

A.- Le plus ancien cadre législatif protecteur de l'environnement

La première réglementation de la police de l'eau date de l'ordonnance royale du 12 août 1669 portant règlement général pour les Eaux et Forêts, qui comprenait un titre intitulé « Police et Conservation des Forests, Eaux & Rivieres » et un dernier titre consacré aux « Peines,

amendes, restitutions, dommages, intérêts, & confiscations ». Ce qui en fait le plus ancien cadre législatif protecteur de l'environnement. Il faudra attendre la loi du 10 juillet 1976²¹ afin d'assurer la « protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales » (article 1^{er} de la loi).

La réglementation des contraventions de grande voirie sanctionne, au travers de la préservation du domaine public, des dommages environnementaux. Par exemple, sont interdits « les écoulements d'eau de toute nature » (article 63 du décret du 6 février 1932), ou les « dépôts d'immondices, ordures ménagères, pierres, graviers, bois, pailles, fumiers, etc... sur les dépendances des voies navigables » (article 59 du même décret). Le code des voies navigables et de la navigation intérieure, datant du 13 octobre 1956²², interdit « de jeter dans le lit des rivières et canaux navigables, ou sur leurs bords, des matières insalubres [...] ». Ces dispositions permettent d'amender et d'ordonner la remise en état des lieux.

Nous citerons à nouveau le jugement du 22 janvier 1957, n° 5242 qui inflige une amende de 25 000 francs au service national Gaz de France pour le déversement dans la Meuse d'eaux résiduelles provenant de son usine à gaz de Charleville. Les amendes prévues vont de 6 000 à 108 000 francs. Également la condamnation de la société champenoise des Papiers Peints à une amende de 1 000 francs (le plafond étant fixé à 2 000 francs) pour avoir déversé des matières en suspension d'origine organique²³.

Comme le regrette M^{me} Le Roux, les amendes en matière de contraventions de grande voirie ne présentent pas toujours un caractère dissuasif. Aujourd'hui, le montant des amendes varie de 150 à 12 000 euros. M^{me} Le Roux relève cependant que la contravention de grande voirie fait figure de « précurseur » au travers de son pouvoir d'injonction, compensant cette faiblesse. Ce pouvoir d'injonction, et de fixer une astreinte le cas échéant, peut être exercé même d'office par le juge, quand bien

21. Loi n° 6-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, *JO* du 13 juillet.
22. Décret n° 56-1033 du 13 octobre 1956 portant codification, sous le nom de Code des voies navigables et de la navigation intérieure, des textes législatifs concernant les voies navigables et la navigation intérieure, *JO* du 16 octobre.
23. TA Châlons-sur-Marne, 20 décembre 1977, n° 3703.

même elle n'aurait pas été demandée par le préfet ou Voies navigables de France²⁴.

Précurseur, car le juge peut ordonner la remise en état des lieux, et donc réparer les dommages causés aux milieux naturels, bien avant l'entrée en vigueur de la loi du 8 février 1995 permettant au juge, en tout domaine, de prononcer des injonctions à fin d'exécution de sa décision.

À titre d'illustration, le tribunal administratif a sanctionné par un jugement du 24 septembre 1957 un résident de Mézières qui avait construit sans autorisation sur la berge de la Meuse deux conduits en ciment par lesquels il évacuait les eaux usées de son logement. Il est condamné à une amende de 10 000 francs et à la remise en état des lieux²⁵.

À la fin du XIX^e siècle, l'injonction permettait de faire cesser une action préjudiciable au domaine public, comme l'écrivait E. Laferrière. Aujourd'hui, l'injonction a davantage pour objet de faciliter la restauration du milieu naturel et vise à la réparation du dommage.

Le juge peut également ordonner que l'administration réalise les travaux nécessaires aux frais du contrevenant en cas d'inaction de ce dernier. C'est ainsi que par un jugement du 28 janvier 1958, le TA de Châlons ordonnait à la société des moulins coopératifs des Ardennes de remettre en état la berge dégradée et de procéder à l'enlèvement des terres déversées dans la Meuse dans un délai d'un mois, l'administration pouvant y procéder d'office aux frais de la société²⁶.

Je voulais également présenter rapidement un autre aspect méconnu de la contravention de grande voirie, toute première réglementation en matière de préservation des zones inondables, la Champagne-Ardenne étant particulièrement concernée en ce domaine. Si on ne parlait bien sûr pas de plan de prévention des risques d'inondation dans la première moitié du XX^e siècle, il n'en demeure pas moins que le sujet de l'écoulement des eaux et des zones submersibles était réglementé.

24. CE sect. 2 novembre 1956, *Ministre des travaux publics c/ commune de Poizat*, n° 24278, Rec. Lebon p. 413.

25. TA Châlons-sur-Marne, 24 septembre 1957, n° 5764.

26. TA Châlons-sur-Marne, 28 janvier 1958, n° 5832.

En effet, à la suite des crues du printemps 1930 qui furent violentes, une servitude en zones submersibles est instituée par le décret-loi du 30 octobre 1935 sur le libre écoulement des eaux. Aucun ouvrage susceptible de faire obstacle à l'écoulement des eaux sur les parties submersibles des vallées des cours d'eau ne peut être établi sans autorisation préalable. L'article 7 du décret-loi de 1935 prévoit que les inactions seront poursuivies comme contraventions de grande voirie et s'il y a lieu, la démolition des ouvrages illicites et la réparation des dommages causés au domaine public pourront être ordonnées. Des plans, ancêtres de nos plans de prévention des risques d'inondation, sont établis afin de définir les surfaces submersibles et sont tenus à disposition du public. Ces dispositions seront codifiées et complétées le 14 avril 1960 dans le code de domaine public fluvial et de la navigation intérieure. Et c'est ainsi que la contravention de grande voirie se trouve au cœur du dispositif de préservation des inondations.

Le TA de Châlons s'appropriera cette nouvelle réglementation. Les juges relaxeront un habitant de Cuffies pour avoir construit une maison dans le champ d'inondation de l'Aisne au motif qu'aucun plan des parties submersibles, en ce qui concerne le lit de l'Aisne, n'a été établi, la contravention de grande voirie n'étant pas alors constituée²⁷. Quelques années plus tard, ce même TA considérera que l'établissement de remblais dans la zone submersible de la vallée de la Marne, est constitutif d'une contravention de grande voirie, faisant obstacle à l'écoulement des eaux d'inondation. Le tribunal administratif écartera comme inopérant la circonstance invoquée que ces remblais n'auraient pas été interdits par le permis de construire, en vertu de l'indépendance des législations²⁸.

Citons un dernier exemple intéressant. Par un jugement du 18 novembre 1974, n° 2133, le tribunal a statué sur l'édification d'une maison d'habitation en zone inondable A, dite de grand écoulement, sans déclaration préalable auprès du service navigation, dans la commune de Verneuil. Le tribunal administratif a constaté la prescription de l'action publique, une année s'étant écoulée depuis la date de l'établissement du

27. TA Châlons-sur-Marne, 9 juillet 1958, n° 5981.

28. TA Châlons-sur-Marne, 9 septembre 1986, n° 0111.

procès-verbal. Mais comme nous l'avons dit précédemment, si l'action publique se prescrit, ce n'est pas le cas de l'action domaniale. Le tribunal administratif s'en est saisi et a condamné le contrevenant à démolir sa maison d'habitation et ses dépendances sous trois mois. En effet, la réparation peut être ordonnée à toute époque même lorsque l'action publique qui se prescrit par un an est éteinte²⁹.

B.- La contravention de grande voirie devient un outil de sanction des dommages environnementaux

Nous l'avons dit précédemment, dès le décret n° 56-1033 du 13 octobre 1956 portant codification du code des voies navigables et de la navigation intérieure, la contravention de grande voirie amende l'auteur qui jette dans le lit de la rivière ou ses abords des « matières insalubres ». Ce cadre juridique contribue à sanctionner des cas de pollution des eaux alors qu'aucun autre régime de sanction, fondé sur la défense de l'environnement, ne le permettait à l'époque.

J'évoquerai ici deux jugements du TA de Châlons qui illustrent la prise en compte de la responsabilité environnementale en matière de contraventions de grande voirie. Le premier concerne une des grosses entreprises de l'histoire industrielle de Champagne-Ardenne : il s'agit des établissements Porcher, à Revin, fabricant de baignoire en fonte émaillée, représentant 25 % du marché français en 1960 et employant jusque 4 000 personnes en 1963. L'entreprise a déversé, en 1972, de « grosses quantités de mazout » dans la Meuse, à la suite d'un dysfonctionnement. L'entreprise a procédé à l'enlèvement des boues de mazout et au nettoyage des barrages situés à proximité. Les établissements Porcher ne sont condamnés qu'au minimum de l'amende prévue de 90 francs.

En effet, aucune disposition applicable aux contraventions de grande voirie ne permet au juge administratif, dès lors qu'il a constaté la

29. CE, 22 décembre 1965, *Commune de Thyl*, Rec. Lebon p. 703 ; CE, 22 avril 1988, *S.A. Entreprise Dodin*, Rec. Lebon p. 154.

matérialité de ces inactions, de dispenser leur auteur de la condamnation aux amendes prévues par les textes et non frappées de prescription³⁰.

Le juge peut toutefois moduler leur montant dans la limite du plafond et du plancher prévus par les textes pour tenir compte de la gravité de la faute commise, laquelle est appréciée au regard de la nature du manquement et de ses conséquences³¹.

Quant aux frais de remise en état, le Conseil d'État a précisé qu'ils se limitent au strict nécessaire pour réparer les conséquences de la contravention, pouvant aller jusqu'à une absence d'indemnisation s'il est établi que la contravention n'appelle aucune remise en état³².

Dans l'affaire des établissements Porcher, l'entreprise ayant de son propre chef réparé le dommage environnemental qu'elle a causé, le TA de Châlons s'est limité à la condamnation à une amende. Nous sommes bien ici dans une logique de réparation, avant même l'adoption du principe pollueur-payeur par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 1972, repris à l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

La deuxième affaire est emblématique en raison de la motivation du jugement. La société OMYA, créée en 1955 à Omev dans la Marne, spécialisée dans le domaine de l'industrie de la peinture notamment, a procédé en 1992 au déversement de ses eaux industrielles chargées de blanc de craie dans la Marne. La société tentait de se défendre en arguant que ces eaux ne constituaient pas des « matières insalubres » au sens de l'article 28 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure. Le TA de Châlons a cependant relevé que « le rejet des eaux chargées de blanc de craie comporte du carbonate de calcium qui produit des dépôts importants portant préjudice à la faune aquatique ». Par suite, il s'agit bien pour les juges d'une matière insalubre. Le juge s'est fondé ici sur les conséquences sur le milieu naturel, et donc l'existence d'un dommage à

30. CE, 10 mars 2020, n° 430550-430624, *Société Libb 2 et M. Tane*, classé A sur ce point.

31. CE, 25 octobre 2017, n° 392578, *M. Margollé*. V. Benjamin Defoort, « De quelques aspects de l'office du juge en matière de contravention de grande voirie », *AJDA*, n° 14, p. 804-809.

32. CE, 8 juin 1997, n° 156875, *Min. Équipement, transports et tourisme c/ Galano*, Rec. tables p. 810.

l'environnement, pour considérer que l'inaction était caractérisée. Nous sommes bien loin de la seule défense de la navigation³³.

On peut voir également un autre jugement du TA de Châlons du 19 novembre 2019, n° 1900758, s'agissant d'un déversement d'hydrocarbures d'un bateau stationnant sans autorisation sur la rivière La petite Seine. Le juge a estimé que ces hydrocarbures sont susceptibles de polluer la rivière, le déversement constituant donc une contravention de grande voirie.

Par ces deux jugements, dont celui de 1993 qui est particulièrement précurseur, le juge apprécie si la contravention de grande voirie est constituée au regard des conséquences sur la faune aquatique et la pollution de la rivière, et non seulement sur le caractère insalubre des eaux déversées.

*

La contravention de grande voirie, assurant une fonction répressive au service de la conservation du domaine public, est devenue, avec l'évolution législative et jurisprudentielle, un outil permettant de sanctionner des dommages environnementaux.

Nous noterons l'évolution du contentieux de la contravention de grande voirie. J'évoquais au début de mon propos la prise en compte de l'intérêt de la navigation dans les années 1950 pour sanctionner des faits caractérisant des contraventions de grande voirie. Le juge de la contravention de grande voirie, à la fin du xx^e siècle, se réfère aux dommages environnementaux en tenant compte des dégâts sur la faune, de la pollution occasionnée, sans lien avec le domaine public *stricto sensu*. Le TA de Châlons a participé à ce mouvement d'émergence d'un droit administratif répressif de l'environnement.

La contravention de grande voirie n'est pas morte. D'ailleurs, la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 a introduit un article L. 334-7 dans le code de l'environnement prévoyant que « toute atteinte à l'intégrité et à la conservation du domaine public inclus dans le périmètre d'un parc naturel marin, ou de nature à compromettre son usage, constitue une

33. TA Châlons-sur-Marne, 6 juillet 1993, n° 93-608.

contravention de grande voirie³⁴ ». Pour certains auteurs, le législateur pourrait encore franchir une étape, par exemple, « les servitudes de halage et de marchepied [...] pourraient se transformer en servitudes de “continuité écologique” et comporter – outre l’interdiction de clôture et de construction – une réglementation de fauche et une interdiction d’utilisation de produits phytosanitaires et d’engrais³⁵ »

Mais il s’agira d’une autre page de l’histoire à écrire, les canaux de Champagne-Ardenne vivant également une nouvelle ère. Ce n’est plus le bruit des automoteurs qui se propagent dans nos vallées, mais celui des pédaliers des vélos roulant sur les voies vertes aménagées sur les anciens chemins de halage, et celui des petits bateaux de plaisance cherchant à ralentir le temps.

34. Sylvie Caudal, « La domanialité publique comme instrument de protection de l’environnement », *AJDA*, 2009, p. 2329.

35. *Ibid.*

Le contentieux de l'environnement au Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne

Anne-Cécile Castellani

Rapporteure publique¹

Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne

Line Touzeau-Mouflard

Maîtresse de conférences en droit public

Université de Reims Champagne-Ardenne, CRDT

Il est usuel de présenter le droit de l'environnement comme un droit jeune, une discipline à part entière à compter des années 1970 seulement. Il est tout aussi habituel de rappeler, immédiatement après, que des règles majeures touchant au cœur de la matière, telle la lutte contre les pollutions, sont bien antérieures à cette période. Le contentieux de

1. M^{me} Castellani est aujourd'hui cheffe du bureau de droit public à la Cour de cassation.

l'environnement au tribunal administratif de Châlons témoigne parfaitement de cette construction progressive d'un *corpus* disciplinaire, *corpus* forgé à partir de règles anciennes et marqué par la prise en compte croissante des préoccupations environnementales dans notre société.

Les jugements auxquels nous avons eu accès² offrent plusieurs perspectives d'étude passionnantes. Ils transcrivent l'évolution des normes environnementales et attestent de la densification du droit de l'environnement. Parce qu'ils comportent l'argumentation détaillée des parties, ils donnent mieux à voir l'application concrète des normes, et plus encore la manière dont les acteurs (autorités administratives, administrés) vivent ces normes. Ils permettent aussi d'observer comment le juge est conduit à participer à la compréhension, l'interprétation, voire l'élaboration de ces normes. C'est sur ce dernier aspect que nous avons choisi de conduire cette étude.

Notre objectif est d'esquisser un portrait du juge administratif, juge du fond, sur près de soixante-dix ans. Ce portrait est logiquement coloré par des spécificités locales – par exemple le ressort de l'expérimentation de l'autorisation environnementale, le fort développement de l'éolien ou des méthaniseurs ; c'est la marque d'un juge qui est avant tout un juge de proximité. Mais il révèle également l'inscription du tribunal dans les dynamiques générales du droit de l'environnement. Ainsi des mutations du contentieux de la responsabilité (le contentieux classique nourri par les affaires de pollution de rivières et de défauts d'entretien des ouvrages publics laisse place à des problématiques plus contemporaines telles qu'usage de produits chimiques, pollution de l'air, carence de l'État, etc.), du rôle croissant joué par les associations, ou encore des affres du contrôle des procédures administratives (l'introduction de l'étude d'impact en 1976 étant à cet égard topique). À travers les jugements étudiés, qui démontrent l'insertion de l'action du tribunal de Châlons dans les thématiques et enjeux de ce droit de l'environnement en évolution, nous

2. Les autrices adressent leurs remerciements très sincères à M^{me} Poujade pour le travail de recherche et de numérisation des jugements.

proposons quelques pistes de réflexion sur l'accès au juge et sur le rôle et les limites du contentieux³.

Le portrait sera partiel et partial. Partiel, car il s'agit d'une sélection de jugements, l'exhaustivité est par définition exclue : des lignes de force sont dégagées sans prétendre à une figuration exacte. De surcroît, l'analyse est limitée au travail du juge du premier degré, sans analyse systématique des solutions éventuellement rendues ensuite en appel ou cassation. Partial, car cette contribution est écrite à quatre mains, par une magistrate et une enseignante-chercheuse, dont les points de vue et la liberté de ton sont nécessairement différents⁴.

Cette contribution suivra deux axes : d'abord, la présentation des requérants devant un tribunal administratif aux offices multiples et évolutifs (I), ensuite l'intervention(nisme) du juge au tribunal administratif de Châlons (II).

I.- Les requérants devant un tribunal administratif aux offices multiples et évolutifs⁵

C'est en suivant le schéma traditionnel de distinction entre les conditions de recevabilité des recours, qui conditionnent la possibilité d'accéder au prétoire (A), et les différents offices du juge, évolutifs tant dans ses pouvoirs que dans le choix des requérants d'y recourir (B) que l'accès au juge peut être abordé.

-
3. À cet égard, il aurait pu être intéressant de comparer l'intégralité des jugements quant à la technique de motivation du juge ; nous avons constaté que certaines décisions étaient motivées de façon détaillée et pédagogique, quand d'autres, plus elliptiques, rendait moins faciles à saisir les intentions du juge.
 4. Chaque autrice a donc rédigé une partie et s'y exprime en ses nom et qualité. Relevons néanmoins que la collaboration autour de la sélection et de l'examen détaillé des jugements a été particulièrement enrichissante, grâce au croisement de deux méthodes d'analyse et à des échanges sur les biais induits par nos deux professions. Cela a aussi été l'occasion d'éclairer le travail du juge, objet de l'étude, et d'apprécier la technicité et la finesse de ce travail, qui ne peuvent être toujours décelées à la seule lecture d'un jugement au contenu choisi.
 5. Par Anne-Cécile Castellani.

A.- Une « fermouverture » du prétoire⁶

Un intérêt à agir largement admis

Devant le tribunal administratif de Châlons-en Champagne comme partout en France, les requérants en matière environnementale sont, selon les actes attaqués, leurs bénéficiaires ou les tiers.

S'agissant de ces derniers, il faut relever qu'il y a eu peu de tentatives du législateur ou du pouvoir réglementaire pour restreindre leur intérêt à saisir le juge administratif – contrairement au contentieux de l'urbanisme.

Et tout au contraire, puisque les associations agréées pour la protection de la nature et de l'environnement en application de l'article L. 141-I du code de l'environnement se voient reconnaître un intérêt à agir contre des actes portant sur des projets locaux, quand bien même leur champ d'action est national. C'est ainsi par exemple que l'association Les Amis de la Terre a pu solliciter – et obtenir – l'annulation de l'autorisation d'exploiter une centrale d'enrobage à chaud à Ville-sous-la-Ferté dans l'Aube⁷, ou encore que l'Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS) et la Ligue de protection des oiseaux (LPO) saisissent régulièrement le tribunal contre des arrêtés préfectoraux régissant les périodes de chasse et les modalités de destruction des animaux⁸.

6. Pour paraphraser Olga Mamoudy, « “La fermouverture” du recours pour excès de pouvoir », *Virtual Event*, le 24 novembre 2020.

7. TA Châlons-en-Champagne, 24 février 2022, n° 2000470, *Association les Amis de la Terre et association Préservons la Vallée de Clairvaux c/ préfet de l'Aube et société Jean P.*

8. Parmi de nombreux exemples : TA de Châlons-en-Champagne, JR, ordonnance du 7 juin 2022, n° 2201104, *ASPAS et AVES*.

Mais cette ouverture du prétoire s'agissant de l'intérêt à agir a eu pour pendant une restriction s'agissant des délais pour agir, que le tribunal a pu atténuer

Il faut à cet égard citer une décision topique, par laquelle il a assuré l'effectivité du droit au recours, garanti par les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (ci-après ICPE), le délai pour contester une autorisation était, avant la réforme opérée par le décret du 26 janvier 2017 relatif à l'autorisation environnementale⁹, d'un an. Il est désormais réduit à quatre mois, à compter de la publication ou de l'affichage de l'autorisation.

Surtout, ce délai était auparavant prorogé dans le cas où la mise en service de l'installation n'était pas intervenue dans le délai de six mois à compter de cette publicité : un nouveau délai de six mois était alors encore ouvert à compter de cette mise en service. Mais ce garde-fou fut également supprimé, de sorte que le délai de recours est déclenché à compter de la seule publication.

Dans une affaire récente relative à un récépissé de déclaration pour un méthaniseur, le tribunal administratif a été la première juridiction du fond à se prononcer sur les nouvelles modalités de publication par voie dématérialisée prévues par le code de l'environnement et leurs incidences sur le déclenchement du délai de recours pour les tiers.

En effet, l'article R. 512-49 du code de l'environnement prévoit que « La preuve de dépôt est *mise à disposition* sur le site internet de la ou des préfectures où est projetée l'installation¹⁰ [...] ». La combinaison de ces textes implique donc que le délai de recours contre une preuve de dépôt de la déclaration d'une installation classée pour la protection de l'environnement court à compter du premier jour de sa mise à disposition continue de quatre mois sur le site internet de la préfecture.

9. Décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017 relatif à l'autorisation environnementale, *JO* du 27 janvier.

10. Nous soulignons.

Mais dans l'affaire qui lui était soumise, la publication de la preuve de dépôt attaquée avait été opérée dans une sous-rubrique du site internet de la préfecture « aménagement du territoire-environnement-développement durable >Installations classées pour la protection de l'environnement >Installations classées : attestations de déclaration >Launoy ETA », au milieu de près de 300 autres déclarations réparties sur 26 pages de ce site, également renseignées par le nom du pétitionnaire, sans même qu'une mention systématique de la commune sur laquelle ces installations doivent être exploitées n'y figure.

Le tribunal a donc estimé qu'en dépit du caractère aisément consultable du site internet de la préfecture, une telle publication n'avait en l'espèce pas été accessible aux requérants, qui se prévalaient de leur seule qualité de voisins et alors qu'il ne résultait pas de l'instruction qu'ils auraient exercé des missions dans le domaine du droit de l'environnement ou disposé d'une compétence ou d'une expertise particulières dans ce domaine¹¹.

Par ailleurs, il a relevé qu'il n'y avait aucun affichage sur le terrain d'assiette ni aucune autre information ou participation du public préalablement à la délivrance de la preuve de dépôt (contrairement aux procédures applicables aux installations soumises à enregistrement et à autorisation).

Il a ainsi jugé que cette publication n'avait pu, sauf à méconnaître le droit à un recours effectif garanti par les stipulations de l'article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales précitée, faire courir à l'égard des requérants le

11. Fusionnant ce faisant les deux branches de la décision du CE, Section, 27 juillet 2005, n° 259004, *Millon, A* - Rec. Lebon p. 336, en vertu de laquelle « La publication d'une décision administrative dans un recueil autre que le Journal officiel fait courir le délai du recours contentieux à l'égard de tous les tiers si l'obligation de publier cette décision dans ce recueil résulte d'un texte législatif ou réglementaire lui-même publié au Journal officiel de la République française et, en l'absence d'une telle obligation, cet effet n'est attaché à la publication que si le recueil peut, eu égard à l'ampleur et aux modalités de sa diffusion, être regardé comme aisément consultable par toutes les personnes susceptibles d'avoir un intérêt leur donnant qualité pour contester la décision ».

délai de recours contentieux de quatre mois prévu à l'article R. 514-3-1 du code de l'environnement¹².

La question des conditions de recevabilité des recours, permettant un accès effectif au prétoire, ne saurait être déconnectée des pouvoirs que le juge est susceptible, eu égard à son office, de mettre en œuvre. Il est à cet égard peu de dire que les évolutions sont marquées.

B.- 70 ans d'offices du juge de l'environnement au tribunal administratif de Châlons

Des prémisses du contentieux de l'environnement par les contraventions de grande voirie au juge administrateur des installations classées pour la protection de l'environnement

Ainsi que l'a démontré Mylène Le Roux¹³, les contraventions de grande voirie, qui sont des sanctions infligées par le juge administratif en cas d'atteinte à l'intégrité du domaine public, ont vu leur champ d'application étendu par les juges administratifs pour intégrer des protections écologiques : initialement conçues en vue d'assurer la fonction de navigation, les ordonnances de Colbert des Eaux et Forêts d'août 1669 et de la Marine d'août 1681 ont été interprétées par les juges administratifs, à partir de la seconde moitié du XX^e siècle, comme permettant d'assurer l'intégrité du domaine public, indépendamment de sa fonction. On trouve ainsi dès 1957 des jugements du TA de Châlons-sur-Marne qui condamnent des contrevenants pour déversement dans les cours d'eau, à l'instar du « Service national » Gaz de France dont l'usine de Charleville déversaient ses eaux résiduaires dans la Meuse¹⁴. Et pour assurer la pleine restauration des milieux atteints, le tribunal, s'alignant

12. TA Châlons-en-Champagne, 24 novembre 2022, n° 2000461, *M. Imbert et a.*

13. Mylène Le Roux, « Le juge administratif, l'environnement et la contravention de grande voirie », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° spécial, 2004 : « Le juge administratif et l'environnement », p. 157-160.

14. TA Châlons-sur-Marne, 22 janvier 1957, n° 5242, *Préfet des Ardennes c/ Cie du Gaz de France.*

sur la position jurisprudentielle partagée, a condamné dès ses débuts les contrevenants sans rechercher si un élément intentionnel existait : la seule réalité matérielle de l'infraction suffisait à la caractériser. Mais c'est en réalité sur le deuxième volet de la contravention de grande voirie que la protection de l'environnement pouvait être assurée. En effet, le montant de l'amende n'était guère dissuasif : 90 francs pour le déversement de grosses quantités de mazout par un tuyau de tout-à-l'égout à Revin dans un jugement de 1972¹⁵, ou 180 francs pour déversement d'eau chargée de mélasse au port d'Asfeld la même année. C'est ainsi par l'obligation de remise en état du site et de faire cesser les atteintes¹⁶, ou la condamnation à en payer les frais, que ce régime répressif s'est dès l'origine révélé protecteur des milieux.

Ce régime répressif, quoiqu'efficace, était limité dans son champ : il ne permettait pas d'intervention en dehors des atteintes au domaine public. Amorcé par le décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers insalubres, qui a fixé un régime d'autorisation préalable avant l'ouverture d'un établissement industriel, renforcé par la loi du 19 juillet 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes par la possibilité de sanctionner les exploitants défaillants, le pouvoir de contrôle et de répression de l'administration a trouvé sa consécration avec la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement¹⁷. Alors que les activités soumises à contrôle étaient étendues bien au-delà de la seule sphère industrielle, incluant désormais certaines activités agricoles et même des activités exercées par les personnes publiques, l'association des personnes susceptibles de subir les nuisances au processus décisionnel par le truchement des enquêtes publiques devaient permettre à ces derniers de saisir un juge administratif, investi de pouvoirs d'administrateur : il en va ainsi dès le stade de l'autorisation et jusqu'à la cessation de l'activité, en passant par les différentes mesures de contrainte pour faire respecter

15. TA Châlons-en-Champagne, 27 juin 1972, n° 1155, *Préfet des Ardennes c/ éts Porcher*.

16. TA Châlons-en-Champagne, 24 septembre 1957, n° 5764, *Préfet des Ardennes c/ Moreaux*.

17. Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, *JO* du 20 juillet.

les prescriptions applicables à l'installation pendant son exploitation – comme on le verra dans la seconde partie.

Et c'est dans le même mouvement que le contentieux des contraventions de grande voirie se trouvait délaissé, au tribunal de Châlons comme ailleurs. Ce contentieux s'y est tari, et il y est aujourd'hui anecdotique en matière de lutte contre la pollution. Pour les trente dernières années, alors qu'on trouve quelques jugements du tribunal condamnant des contrevenants pour les déversements de polluants dans les eaux dont la pollution n'entraîne pas dans le champ de la police spéciale des ICPE¹⁸, on ne trouve dans les archives informatiques que deux jugements relatifs à une contravention qui aurait pu faire l'objet de prescriptions sur ce fondement : l'un de 1993 relatif à un déversement d'eaux chargées en craie par une entreprise¹⁹, et l'autre de 2021, sur saisine de Voies navigables de France²⁰.

Le recours en responsabilité, outil de protection de l'environnement ?

Dans les premières décennies, le contentieux indemnitaire était très circonscrit au tribunal administratif de Châlons : les actions étaient en effet portées par les associations de pêcheurs qui demandaient la réparation de leur préjudice tenant aux frais de rempoissonnement. Les collectivités publiques voyaient ainsi fréquemment leur responsabilité engagée sur le fondement des dommages de travaux publics, pour déversement des eaux résiduaires des égouts dans les cours d'eau²¹. Ce contentieux

18. Ainsi d'un déversement accidentel de fioul à l'occasion d'une livraison domestique : TA Châlons-sur-Marne, 5 octobre 1993, n° 93-610, *Ministre de l'équipement c/ établissements Rhin-Rhône* ; ou encore d'une fuite d'hydrocarbures par un bateau stationné sur le domaine public fluvial : TA Châlons-en-Champagne, 22 mai 2018, n° 1702264, *Voies navigables de France*.

19. TA Châlons-sur-Marne, 6 juillet 1993, n° 93-608, *Min. équipement c/ S.A. OMYA*.

20. TA Châlons-en-Champagne, 2 février 2021, n° 2001061, *Voies navigables de France c/ société ciments Calcia*.

21. V. notamment : TA Châlons-sur-Marne, 27 décembre 1958, n° 5 683, *Sœur Delval c/ Ville de Saint-Quentin* ; 9 février 1965, n° 7428, *Fédération départementale des associations de pêche et de pisciculture de la Marne et a. c/ Ville*

s'est toutefois tari à compter des années 1980 et les jugements sur le fondement des dommages de travaux publics pour pollution par les personnes publiques sont – et c'est heureux ! – devenues rares, le dernier jugement datant de 1996 selon les archives informatiques²².

C'est à partir de la décennie 1980 qu'un autre type de recours en responsabilité apparaît au tribunal : il ne s'agit plus de faire condamner les personnes publiques en raison de leur action, mais en raison de leur inaction. On notera ici le changement de paradigme face à la police de l'environnement. Ainsi que le soulignait le professeur Jegouzo, « le droit de la police a été principalement construit sur l'idée qu'il fallait limiter le pouvoir de l'administration pour protéger les libertés publiques. Au contraire, la police de l'environnement pousse à l'accroissement des pouvoirs de l'administration et à leur utilisation effective²³ ». On trouve ainsi dès 1983²⁴ un jugement qui condamne l'État pour carence du préfet de la Haute-Marne dans l'exercice de ses pouvoirs de police face à un atelier d'application de peinture par pulvérisation à Chaumont, qui ne respectait pas les prescriptions de son arrêté d'autorisation ; l'administration s'était contentée de la mettre en demeure puis de suspendre son activité, sans prendre aucune mesure pour l'y contraindre, permettant à cet atelier de perpétuer ses nuisances irrégulièrement pendant plusieurs années. La nature du préjudice indemnisable change dans le même mouvement : ici ce sont les nuisances causées aux riverains qui sont indemnisées. Mais on voit dès les premiers jugements les limites de ce contentieux, qui n'intervient qu'*a posteriori* : en effet, trois ans après, d'autres voisins de cet atelier au fonctionnement irrégulier saisissaient le

de Châlons-sur-Marne et a. ; 25 janvier 1966, n° 8213, *Association La raquette chalonnaise c/ Ville de Châlons-sur-Marne* ; 3 juillet 1979, n° 3753, *Société de pêche l'Ablette sparnacienne et a.*

22. TA Châlons-en-Champagne, 30 avril 1996, n° 93558, *Fédération de la Marne pour la pêche et la protection du milieu aquatique c/ commune de Vertus*.
23. Yves Jegouzo, « Le juge administratif et l'ordonnement du droit de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, 2004, préc. p. 19-30.
24. TA Châlons-sur-Marne, 1^{er} mars 1983, n° 6342, *Époux Leucart c/ ministre de l'environnement*.

tribunal d'un recours en responsabilité, signe de l'inefficacité du terrain indemnitaire pour faire cesser les dommages²⁵.

Enfin, on note ces dernières années un nouveau déplacement du contentieux indemnitaire : ce ne sont plus des nuisances ou troubles dans les conditions d'existence dont la réparation est demandée, mais celle des atteintes corporelles. Ainsi en 2009 le tribunal a-t-il été saisi d'un recours en vue d'obtenir la réparation de préjudices subis du fait d'un cancer de la thyroïde, dont la cause était imputée aux carences de l'État dans la diffusion des informations au moment de l'accident de Tchernobyl et dans la protection de la population à cette occasion²⁶. De même, plus récemment, c'est le juge des référés qui était saisi en vue de prescrire une expertise pour déterminer si les conditions climatiques à Reims le 4 juillet 2022 avaient contribué au malaise cardiaque d'une personne ayant entraîné son décès²⁷. Ces deux affaires, assez emblématiques, se sont certes soldées par des rejets pour défaut de lien de causalité – dans la première affaire entre la pathologie et l'exposition aux retombées radioactives, dans la seconde, entre le réchauffement imputé à la carence dans le respect des engagements en matière de réduction d'émission de gaz à effet de serre et le malaise, dès lors qu'il faisait 26 °C, température conforme aux températures moyennes constatées dans la Marne en juillet. Mais on y décèle une tendance contentieuse qui s'affirme, et qui est dirigée contre la carence dans l'exercice des pouvoirs de police réglementaire, ce d'autant qu'on a pu voir récemment le tribunal administratif de Paris condamner l'État pour n'avoir pas pris les mesures suffisantes pour permettre une amélioration de la qualité de l'air en région Île-de-France, cette carence ayant été regardée, après expertise, comme la cause des pathologies respiratoires de l'enfant des requérants – donnant lieu à une indemnisation limitée à 3 000 euros pour les souffrances endurées par l'enfant et aux troubles dans les

25. TA Châlons-sur-Marne, 24 avril 1986, n° 8473, *Époux Soustre c/ ministre de l'urbanisme et du logement et ministre de l'environnement*.

26. TA Châlons-en-Champagne, 22 octobre 2009, n° 0601742, *M. Van W.*

27. TA Châlons-en-Champagne, ord. du 24 novembre 2022, n° 2202627, *M^{me} C.*

conditions d'existence des parents²⁸. Ainsi, sur le plan national, on ne peut que penser à l'Affaire du siècle, recours indemnitaire introduit par de nombreuses associations de protection de l'environnement et qui a donné lieu à la condamnation de l'État à réparer les conséquences de sa carence en matière de lutte contre le changement climatique qui avait causé un préjudice écologique²⁹. Si le préjudice moral des associations a été réparé pour un euro, le préjudice écologique doit être réparé par toutes les mesures sectorielles utiles de nature à réparer le préjudice à hauteur de la part non compensée d'émissions de gaz à effet de serre au titre du premier budget carbone 2015-2018, soit 15 Mt d'équivalent CO₂, dont le contenu relève de la libre appréciation du gouvernement. C'est donc une injonction de prendre ces mesures qui a été prononcée par le tribunal administratif.

Du sursis à exécution à un juge des référés audacieux

Il est peu de dire que le juge administratif n'était pas armé avant la réforme opérée par la loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives³⁰, pour permettre qu'il soit mis fin en urgence, devant son prétoire, aux atteintes à l'environnement. Codifiée à l'article R. 118 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, la procédure de sursis à exécution offrait peu de chances de succès aux justiciables. En effet, les deux conditions à satisfaire pour l'obtenir étaient strictement entendues : ainsi que le souligne le professeur Olivier Le Bot, « la notion de moyen sérieux de nature à fonder l'annulation de l'acte attaqué était assimilée à celle de moyen fondé³¹ ». D'autre, part et surtout, « la condition tenant à l'existence d'un préjudice difficilement réparable était assimilée à celle de

28. TA Paris, jugement avant dire droit du 7 février 2022, jugement du 16 juin 2023, n° 2019925, *M. L et M^{me} F.*

29. TA Paris, 3 février 2021 et 14 octobre 2021, n°s 1904976 et a, « *L'affaire du siècle* ».

30. Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, *JO* du 1^{er} juillet.

31. Olivier Le Bot, *Le guide des référés administratifs et des autres procédures d'urgence devant le juge administratif*, Paris, Dalloz, 2023, 3^e éd.

conséquence difficilement réversible dans les faits et insusceptibles de compensation monétaire ». Ainsi, si le tribunal administratif a pu octroyer en 1971 un sursis à exécution d'une déclaration d'utilité publique de travaux d'aménagement de la rivière Saulx dès lors que son exécution risquait d'entraîner « pour le régime des eaux, pour la flore et la faune des rivières qu'elle concerne » et pour les sociétés de pêche « des conséquences difficilement réparables³² », il a été vite censuré par le Conseil d'État³³. S'alignant, le tribunal, par un jugement du 14 décembre 1971, a ainsi rejeté une demande de sursis à exécution de l'arrêté du maire de Saint-Brice-Courcelles par lequel il avait autorisé la société Shell à agrandir son dépôt d'hydrocarbures parce qu'il n'était pas établi que son exécution causerait un « préjudice pratiquement irréparable dans le cas où la mesure incriminée serait annulée³⁴ ». Il avait pourtant octroyé le sursis à statuer contre l'arrêté d'autorisation d'installation et d'exploitation du dépôt aérien d'hydrocarbures liquides quatre années auparavant³⁵ et avait là encore été censuré par le Conseil d'État³⁶. On renverra le lecteur à l'analyse opérée par André-Hubert Mesnard qui notait en 1980 la tendance générale du Conseil d'État à censurer les tribunaux administratifs qui avaient accordé des sursis à exécution³⁷. Par ailleurs, c'est la formation collégiale qui était compétente pour se prononcer sur le sursis, après une instruction écrite, et une audience tenue dans des conditions ordinaires. Le délai pour obtenir une décision était d'environ six mois, de sorte que l'intervention du juge ne permettait que rarement de mettre fin aux pollutions en temps utile³⁸. Au surplus, les archives du

32. TA Châlons-sur-Marne, 27 septembre 1977, n° 3621, *Fédération départementale des associations de pêche, La raquette vitryate et a. c/ Ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire*.

33. CE, 2 novembre 1977 et 29 avril 1977, pourvois n°s 9867 et 9868.

34. TA Châlons-sur-Marne, 14 décembre 1971, n° 1013, *Société des verreries mécaniques champenoises c/ ministre de l'équipement et société des pétroles Shell-Berre*.

35. TA Châlons-sur-Marne, 19 décembre 1967, n° 9583, *Société française des verreries mécaniques champenoises c/ ministre de l'industrie*.

36. CE, 3 janvier 1969, n° 24461.

37. André-Hubert Mesnard, « La protection de l'environnement dans le contentieux administratif de l'urbanisme et de l'aménagement », *Revue juridique de l'environnement*, n° 1, 1980, p. 3-26.

38. Quoiqu'on puisse trouver quelques exemples de sursis octroyé dans un délai de deux mois : TA Châlons-sur-Marne, 27 septembre 1977, n° 3621, *Fédération*

tribunal administratif regorgent d'exemples dans lesquels la demande de sursis est jugée en même temps que le fond, ce qui permet assez commodément de prononcer un non-lieu à statuer. Il faut toutefois nuancer la portée de ce constat : le prononcé de non-lieu sur le sursis s'accompagnait en général d'un délai de jugement assez restreint, pouvant être de seulement six mois contre une autorisation de création d'une porcherie de 250 animaux en 1986³⁹, et même de trois dans une affaire similaire en 1994⁴⁰, et ce même dans le cas où la décision en cause était non l'autorisation mais celle mettant en demeure l'exploitant de suspendre son activité⁴¹.

La loi du 30 juin 2000 relative au référé va donner au juge administratif les moyens d'assurer en temps utile la prévention des atteintes à l'environnement. Et le tribunal administratif de Châlons a pu dans ce cadre opérer le démenti appelé de ses vœux par Patrick Le Louarn en 2004⁴² quant à l'appréciation qu'avait pu faire la doctrine de ce que le juge administratif jouait, à tout le moins au Palais-Royal, « le rôle de garant de l'exécution immédiate des actes administratifs dommageables pour l'environnement⁴³ ».

Il faut à cet égard souligner l'audace de l'ordonnance rendue par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne en 2005⁴⁴ sur un

départementale des associations de pêche, La raquette vitryate et a. cl ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire.

39. TA Châlons-sur-Marne, 24 juillet 1986, n° 087 0378, *M. Delaney cl ministre chargé de l'environnement.*
40. TA Châlons-sur-Marne, 17 mai 1994, n° 94-215 *et a.*, *M. Dumay*. V. également : six mois de délai de jugement du recours contre une installation de stockage de déchets industriels banals sur le territoire de la commune des Loges Margueron dans l'Aube et de la demande de sursis à exécution : 17 septembre 1996, n° 96-277 *et a.*, *Association de sauvegarde de l'environnement du Chaourçois-Vaudois et a.*
41. TA Châlons-en-Champagne, 3 décembre 1996, n° 96-762 *et a.*, *Société les Amendements champenois* : 5,5 mois pour juger le recours dirigé contre l'arrêté du préfet de l'Aube mettant en demeure l'exploitant de suspendre le fonctionnement des installations de compost.
42. Patrick Le Louarn, « Les armes émoussées du juge administratif contre les atteintes à l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, 2004, préc. p. 151-155.
43. Xavier Braud, « Les impacts négatifs du référé-suspension sur la protection de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2003, p. 193.
44. TA Châlons-en-Champagne, Ord. n° 0500828 du 29 avril 2005, *Conservatoire du patrimoine naturel, Ligue de protection des oiseaux, Fédération des conservatoires*

référé-liberté – dont on sait, qu'en vertu de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, il permet au juge « d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale », et ce dans un délai de 48 heures. Le tribunal était saisi par des associations de protection de l'environnement, dont la Ligue de protection des oiseaux, d'un référé tendant à ce que soit ordonné au préfet de la Marne de prendre toute mesure utile à l'interdiction de la manifestation dite « Teknival », *rave-party* rassemblant des milliers de participants sur une période de quatre jours sur le site d'un ancien aérodrome militaire à Marigny. C'est ainsi que, peu de temps après l'adoption de la Charte de l'environnement, le tribunal administratif de Châlons reconnaissait le « droit à l'environnement » comme une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, estimant « qu'en "adossant" à la Constitution une Charte de l'environnement qui proclame en son article 1^{er} que "*Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé*" le législateur a[vait] nécessairement entendu ériger le droit à l'environnement en "liberté fondamentale" de valeur constitutionnelle⁴⁵ ». Il a ainsi enjoint au préfet de prendre toute mesure en vue de l'interdiction de la manifestation, qui devait se dérouler sur un site d'une très haute qualité environnementale comprenant de nombreuses espèces d'intérêt communautaire, situé en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type 1 et classé en zone d'importance pour la conservation des oiseaux en application de la directive « oiseaux⁴⁶ », alors que les précédentes éditions de ce festival s'étaient soldées par un « profond traumatisme des espèces ». Le tribunal fut le premier à ériger le droit à l'environnement comme liberté fondamentale,

d'espaces naturels c/ préfet de la Marne.

45. La cour EDH avait quant à elle reconnu un droit à un environnement sain, rattaché au droit au respect de la vie privée et familiale protégé par l'article 8 de la convention : CEDH, 23 novembre 1994, *Lopez Ostra c/ Espagne*, n° 16798/90, *AJDA* 1998, chron. Flauss, p. 50 ; 19 février 1998, *Anna Maria Guerra c/ Italie*.
46. Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, *JOCEE* du 29 avril.

et ne fut suivi que par très peu d'autres juridictions⁴⁷. Il faudra attendre dix-sept ans pour que le Conseil d'État valide sa position initiale, en reconnaissant le caractère de liberté fondamentale au « droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé », tel que protégé par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement⁴⁸.

Dans cette balade contentieuse, on pourra relever une autre ordonnance, rendue en 2016⁴⁹, et par laquelle le juge des référés, saisi d'un référé-suspension, a cette fois-ci mobilisé le principe de sécurité juridique comme liberté fondamentale faisant obstacle à une mesure de protection de l'environnement : le syndicat d'aménagement du lac du Der Chantecoq a ainsi obtenu la suspension d'un arrêté prescrivant l'assec de deux bassins pour une période de huit mois à un an, en vue d'endiguer la dégradation de l'eau et des milieux aquatiques liée notamment aux pratiques piscicoles. Or, alors que cet assec devait intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2017, le syndicat propriétaire des bassins, qui n'avait alors pas été informé de cette obligation, avait signé une convention avec un pisciculteur qui devait lui rapporter une redevance d'occupation domaniale significative (18 900 euros) et dont la résiliation aurait conduit à une coquette indemnité (250 000 euros). Le juge des référés, relevant que l'assec n'avait pas été pratiqué depuis les années 1990, a considéré que l'intérêt public présidant à sa réalisation ne pouvait s'opposer à caractériser la situation d'urgence pour le syndicat, et a estimé que le moyen tiré de la méconnaissance du principe de sécurité juridique était de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'obligation de réaliser un assec imposée sous un délai de trois mois, alors que l'arrêté de initial de 2004 n'avait quant à lui pas prévu de délai de réalisation.

47. On relèvera en particulier l'ordonnance du juge des référés du TA de Montreuil du 29 janvier 2021, n° 2101144, qui a suspendu sur ce fondement une partie des travaux du CDG Express.

48. CE, 20 septembre 2022, n° 451129, *M. Panchaud*, Rec. Lebon.

49. TA Châlons-en-Champagne, JR, 6 décembre 2016, n° 1602284, *Syndicat mixte d'aménagement touristique du lac de Der Chantecoq*.

II.- L'intervention(nisme) du tribunal administratif de Châlons⁵⁰

En 2004, Patrick Le Louarn faisait le constat du développement parallèle de l'organisation de la justice administrative et de la « montée des contentieux de l'environnement⁵¹ » pendant les trente années précédentes. Ce constat vaut à l'évidence pour le tribunal de Châlons. Les jugements sélectionnés pour cette étude le montrent ; ils révèlent aussi comment le contentieux environnemental – le singulier nous semble devoir être admis désormais – est tout à la fois marqué par la multiplication et la complexification des procédures environnementales⁵² et l'évolution synchrone de l'office du juge. En matière environnementale, et aidé en cela par la faveur donnée au plein contentieux, le juge administratif se singulariserait par son interventionnisme : directement, dans l'élaboration de la décision administrative (A), indirectement, dans le contrôle de l'articulation des pouvoirs de l'administration (B).

A.- L'intervention du juge dans l'élaboration de la décision administrative

Pouvoirs du juge

Le contentieux des installations classées (ICPE) constitue l'un des principaux champs du contentieux environnemental, comme en attestent les nombreux dossiers soumis au tribunal de Châlons. C'est un contentieux très intéressant lorsqu'on observe le juge administratif car c'est, et ce depuis l'origine, un contentieux de pleine juridiction. Autrement dit, le juge administratif dispose ici de pouvoirs étendus, lui permettant d'intervenir dans l'élaboration de la décision administrative,

50. Par Line Touzeau-Moufflard.

51. Patrick Le Louarn, « Les armes émoussées du juge administratif contre les atteintes à l'environnement », préc.

52. En dépit des mécanismes de simplification, tels que l'autorisation environnementale dont on ne conteste pas l'intérêt pour les pétitionnaires.

et pas seulement pour en constater la simple légalité ou illégalité. Afin que la saisine du juge puisse se révéler utile et efficace, il dispose de pouvoirs larges, jusqu'à ceux de modifier une autorisation, établir des prescriptions, enjoindre à l'administration d'agir dans un sens déterminé⁵³, se substituer à l'administration. Il a la faculté d'être un juge-administrateur. Mais va-t-il vraiment jusque là ? Il est lui-même pris aujourd'hui entre des injonctions potentiellement contradictoires, de légalité et de sécurité juridique, d'effectivité des décisions administratives. Pour certains, « il le peut, mais il ne le fait pas, et cette renonciation est la conséquence nécessaire du fait qu'il ne peut pas mener lui-même une politique, même avec ces pouvoirs assez fictifs⁵⁴ » ; pour d'autres, il « peut (et doit) ⁵⁵ » se saisir de ce pouvoir notamment par la régularisation. Au tribunal de Châlons, le juge se montre prudent dans son office.

Formes d'intervention du juge

La régularisation de la décision administrative est une première forme d'intervention du juge. Il peut s'agir d'une régularisation spontanée : l'administration y procède de son propre chef, en cours de procédure contentieuse. Nous y voyons cependant une intervention du juge à deux titres. D'abord, parce que c'est bien le déclenchement du recours qui a suscité l'action de régularisation par l'administration, la découverte d'une erreur ou la crainte d'une annulation incitant l'administration à se corriger. Ensuite et surtout, parce que le juge encadre cette régularisation. Il a ainsi admis en 1969 que soient rectifiées, au cours de la procédure, des inexactitudes dans le plan joint à un dossier

53. Sur l'effet utile et les ordres donnés par le juge : Jacqueline Morand-Deville, « Le juge administratif et l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2004, n° spécial préc. p. 193-198 : « L'autre fonction de l'utilité c'est de donner des ordres. »

54. Dominique Remy, « Le juge administratif et la politique de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 2004, n° spécial préc. p. 133-140.

55. Nicolas Agnoux, concl. sous CE, 1^{er} mars 2023, n° 458933, *Société ferme éolienne Saint-Maurice*.

d'autorisation de dépôt d'hydrocarbures qui était soumis à enquête publique⁵⁶. À titre de comparaison, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, le juge a annulé en 1993 un arrêté de biotope faute d'avis initial du directeur régional de l'ONF, bien que l'avis ait été demandé et obtenu six mois après l'adoption de l'arrêté, quatre mois après la saisine du tribunal et deux ans et demi avant le jugement⁵⁷. Le Conseil d'État impose au juge de veiller au respect des droits des administrés et par exemple de s'assurer que « les irrégularités affectant la décision d'autorisation ont été régularisées, sous réserve qu'elles n'aient pas eu pour effet de nuire à l'information complète de la population⁵⁸ ».

Il peut encore s'agir d'une régularisation ordonnée par le juge, opérée sous son contrôle. Le mécanisme n'est utilisé que plus récemment au tribunal de Châlons. Nous en trouvons quelques prémices dans les années 1990, par exemple dans une affaire relative à l'autorisation d'exploiter une porcherie. Constatant l'insuffisance de l'étude d'impact, le juge ordonna un supplément d'instruction pour consulter l'entier dossier⁵⁹. Après que le préfet l'eut complété, le juge constata que le dossier était régulièrement constitué⁶⁰. Le législateur encadre aujourd'hui les régularisations relatives aux autorisations environnementales⁶¹. Selon l'article L. 181-18 I 1^o et 2^o, le juge peut d'une part annuler une partie de l'autorisation ou une phase de la procédure préalable à son édition, afin que l'administration reprenne la procédure et adopte une nouvelle décision ; il peut d'autre part maintenir l'autorisation mais demander à l'administration de la régulariser par une décision complémentaire, la régularisation pouvant porter sur l'autorisation en partie (sous réserve

56. TA Châlons-sur-Marne, 25 février 1969, n^o 9583, *Société française des verreries mécaniques champenoises c/ ministre de l'industrie*.

57. TA Châlons-sur-Marne, 4 mai 1993, n^{os} 90-816, 90-817, 90-869, *SA des carrières de Rancennes, commune de Rancennes, Conseil général des Ardennes c/ Préfet des Ardennes*.

58. CE, 22 septembre 2014, n^o 367889, *Syndicat mixte pour l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères (SIETOM) de la région de Tournan-en-Brie*, Rec. Lebon.

59. TA Châlons-sur-Marne, 31 juillet 1990, n^o 88-211, *M. Delanery*.

60. TA Châlons-sur-Marne, 2 avril 1991, n^o 88-211, *M. Delanery*.

61. Ord. du 26 janvier 2017 l'ordonnance n^o 2017-80 du 26 janvier 2017.

de divisibilité), en totalité, ou sur une phase de la procédure⁶². Dans un jugement de 2018, à propos d'un arrêté d'autorisation d'exploitation d'éoliennes, le juge a ordonné une nouvelle phase d'information du public en raison d'un vice sur l'examen des capacités financières⁶³. La légalité de l'acte a été confirmée à peu près un an plus tard. Dans un autre exemple du même domaine, l'irrégularité portait sur l'avis de l'autorité environnementale et la confusion des services instructeurs, placés sous l'autorité du même directeur : « lorsqu'un projet est autorisé par un préfet de département autre que le préfet de région, l'avis rendu sur le projet par le préfet de région en tant qu'autorité environnementale doit, en principe, être regardé comme ayant été émis par une autorité disposant d'une autonomie réelle [...] sauf dans le cas où c'est le même service qui a, à la fois, instruit la demande d'autorisation et préparé l'avis de l'autorité environnementale ». Le juge organisa la régularisation⁶⁴.

La réformation est une deuxième forme d'intervention du juge. La modification directe de la décision administrative par le juge permet la rectification d'erreurs matérielles : ainsi d'une erreur de dénomination dans une autorisation d'exploitation d'une installation classée, qui conduisit le juge à annuler l'article erroné de l'acte et à y « substituer la dénomination correcte⁶⁵ ». De manière plus essentielle, le juge utilise ce pouvoir de réformation pour corriger l'insuffisance des prescriptions de l'administration qui ne prendraient pas assez en compte la protection d'intérêts fondamentaux. Deux exemples ici concernent les dispositifs de surveillance des installations classées. Dans une exploitation

62. CE, 22 mars 2018, n° 415852, *Association N.*, Rec. Lebon ; CE 27 septembre 2018, n° 420119, *Association Danger de tempête sur le patrimoine rural*, Rec. Lebon. L'article a été modifié par la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, *JO* du 11 mars.

63. TA Châlons-en-Champagne, 18 octobre 2018, n°s 1501900 et 1600661, *Association Ciel Sud Haute-Marne et a.* ; le jugement rendu le 12 décembre 2019 confirme la légalité de l'arrêté. Id. TA Châlons-en-Champagne, 10 janvier 2019 et 12 décembre 2019, n°s 1501817, *Association Van d'Osier et a.*

64. TA Châlons-en-Champagne, 28 mai 2020, n° 1800282, *Association Plein ciel en Thiérache et Porcien et a.* ; TA Châlons-en-Champagne, 9 juillet 2020, n° 1801421, *Association Plein ciel en Thiérache et Porcien et a.* Sur cette deuxième affaire, la régularisation a été validée : TA Châlons-en-Champagne, 13 octobre 2022.

65. TA Châlons-sur-Marne, 17 mai 1994, n°s 94-215, 94-216, 93-1700, *M. Dumay*.

produisant du charbon de bois, le juge imposa, après expertise, une surveillance « au moins une fois par semaine » au lieu d'« au moins une fois par an⁶⁶ ». Dans un arrêté de mise en demeure de mettre en place un dispositif de surveillance d'une ICPE, il ajouta des objets d'analyse⁶⁷. Remarquons enfin que le juge, anticipant une erreur de droit, peut attirer l'attention de l'administration sur une erreur à ne pas commettre dans l'adoption d'une future décision. Ainsi, à propos d'un dépôt d'hydrocarbures, le tribunal, écartant un texte inapplicable au projet, précisa que ce même texte deviendrait applicable en cas d'extension du projet et de la réalisation d'une deuxième tranche de travaux⁶⁸.

Justifications de l'intervention du juge

L'intervention du juge est motivée par l'insuffisance de l'administration, avec toutes les difficultés que soulève une telle formulation⁶⁹ : insuffisance d'une disposition, absence d'une mesure, erreur dans l'appréciation. Dans quelle mesure l'insuffisance de l'administration permet-elle au juge d'agir, éventuellement à sa place ? Des jugements du tribunal administratif de Châlons se dégagent quelques enseignements. L'insuffisance au fond des mesures adoptées par l'administration peut être résolue, nous l'avons vu avec la surveillance des installations classées, par une réformation de la décision administrative. Mais elle peut aussi conduire à une annulation de la décision, ce qui paraît plus conforme peut-être à la séparation des pouvoirs, en évitant au juge de

66. TA Châlons-sur-Marne, 19 août 1986, n° 7658-8701, *M. Mariot, Mme Bouvier et a.*

67. TA Châlons-en-Champagne, 15 octobre 2009, n° 0800501, *SA Automatismes Tôlerie Mécanique.*

68. TA Châlons-sur-Marne, 25 février 1969, n° 9583, *Société française des verreries mécaniques champenoises c/ ministre de l'industrie.*

69. Rappelons que les insuffisances de l'administration sont susceptibles d'engager sa responsabilité : cf. par exemple le jugement déjà présenté TA Châlons-sur-Marne, 1^{er} mars 1983, n° 6342, *Époux Leucart c/ ministre de l'environnement.* Citons également un jugement rendu en matière de police spéciale pour les produits phytopharmaceutiques, TA Châlons-en-Champagne, 1^{er} juin 2023, n° 2002559 : engagement de la responsabilité pour faute de l'État, notamment pour carence fautive dans l'obligation de surveillance.

se substituer à l'administration et donc d'administrer... L'annulation oblige l'administration à reprendre la décision et combler elle-même son insuffisance. Deux exemples ici. Le premier jugement concerne l'annulation d'un arrêté préfectoral de mise en demeure de cesser une activité non autorisée : l'arrêté était insuffisamment motivé, le préfet n'ayant pas précisé les risques et nuisances susceptibles de résulter de cette activité⁷⁰. Le deuxième jugement est plus subtil ; au sujet d'une autorisation au titre des installations classées pour une station de transfert d'ordures ménagères, le juge estima que les prescriptions étaient « trop imprécises pour permettre au juge de contrôler si l'exploitation de la station de transit ne présenterait aucun danger ou inconvénient [...] » ; il appartenait donc au préfet de définir les mesures « dont la mise en œuvre ne saurait être laissée à la discrétion de l'exploitant⁷¹ ». L'insuffisance au fond tient au laconisme de la décision administrative, ce qui ne signifie pas forcément que la mesure est mauvaise, mais que le juge ne peut la contrôler.

Ce deuxième exemple est à rapprocher d'un autre moyen d'intervenir au fond, non pas directement, mais à travers l'examen de la procédure administrative. Le juge procède à l'examen détaillé de la procédure depuis longtemps⁷², mais le phénomène par lequel il examine le fond *via* la forme (la procédure) s'est considérablement accentué. La place prise ici par les analyses contentieuses de l'étude d'impact est révélatrice⁷³. Par exemple, dans un jugement de 1990 relatif à une autorisation d'exploiter une porcherie, le juge considéra que les insuffisances de l'étude d'impact en raison du « manque de précisions sur les moyens susceptibles d'être mis en œuvre pour réduire les conséquences dommageables du projet » – insuffisances non imputables à l'administration mais dont elle aurait

70. TA Châlons-en-Champagne, 3 mai 2001, n° 99-1096, *EURL Cyril*.

71. TA Châlons-sur-Marne, 3 juin 1980, n° 5000, *Union de défense du cadre de vie*.

72. Par exemple dans le jugement du 25 février 1969, n° 9583, *Société française des verrières mécaniques champenoises c/ ministre de l'industrie* précité, le juge contrôle l'affichage, les plans, les délibérations, l'enquête publique, etc.

73. TA Châlons-sur-Marne, 24 juillet 1986, n° 0378, *M. Delanery* : l'étude d'impact, « simple fiche de renseignements sans indications suffisantes », est retoquée.

dû tenir compte – ne permettaient pas à l'administration d'exercer correctement son pouvoir de prescription⁷⁴.

Ceci interroge fortement sur « les pouvoirs d'administration⁷⁵ » qu'exercerait le juge. Toutefois plusieurs limites doivent être mentionnées. Certaines sont posées dans le cadre la politique jurisprudentielle que développe le Conseil d'État. Ce dernier se voyait déjà reprocher en 1984 de ne pas exercer suffisamment son pouvoir de réformation⁷⁶. Le reproche est renouvelé aujourd'hui par une partie de la doctrine avec au moins autant de force. Le Conseil d'État jugerait « de façon forte que les obligations relatives au contenu du dossier de demande, notamment en ce qui concerne sa complétude, relèvent désormais des règles de procédures, et non plus des règles de fond comme l'avait établi jusqu'alors une jurisprudence certes hésitante, mais globalement en faveur de cette dernière analyse⁷⁷ ». Autrement dit, le juge opèrerait un glissement du fond vers la procédure, qui viserait entre autres à « sauver l'acte administratif de l'annulation⁷⁸ », parce que concomitamment les vices de forme et de procédure débouchent moins systématiquement qu'avant sur l'annulation. On pouvait écrire encore en 2004 que « dans le dossier, tout va peu à peu devenir substantiel parce que, par le biais de la forme, on va dire des choses sur le fond de manière indirecte⁷⁹ ». Mais la jurisprudence *Ocréal* en obligeant à « vérifier, avant de conclure qu'elles entachaient d'illégalité l'autorisation, que les insuffisances de l'étude d'impact avaient pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles avaient été de nature à exercer

74. TA Châlons-sur-Marne, 31 juillet 1990, n° 88-211, *M. Delanery*.

75. René Hostiou, « Le juge administratif et la régulation du droit des procédures environnementales », *Revue juridique de l'environnement*, 2004, n° spécial préc. p. 69-73 : « En nous limitant au droit des enquêtes publiques, on distinguera ici deux registres distincts, celui des pouvoirs d'administration du juge et celui de ses pouvoirs juridictionnels. »

76. Francis Caballero, « Le Conseil d'État, ennemi de l'environnement ? », *Revue juridique de l'environnement*, 1984, p. 3-42.

77. Gabriel Ullmann, « Le Conseil d'État, fossoyeur des droits des tiers et de l'environnement ? », *Revue juridique de l'environnement*, 2017, p. 47-65.

78. *Id.*

79. Dominique Remy, « Le juge administratif et la politique de l'environnement », préc.

une influence sur la décision⁸⁰ », freine considérablement ce type de contrôle. Enfin et surtout, une autre limite tient à la forte technicité des objets du contentieux⁸¹ : le juge n'a pas les moyens de se substituer à l'administration.

B- Le regard du juge sur l'articulation des pouvoirs de l'administration

Environnement et articulation des pouvoirs de l'administration

L'articulation des pouvoirs de l'administration est tout à la fois inévitable et sensible en matière environnementale. Parce que nombre de procédures administratives – l'urbanisme en est l'exemple le plus topique – doivent respecter des règles figurant dans le code de l'environnement ; parce que nombre de législations et réglementations comportent elles-mêmes des dispositions environnementales. En raison, enfin, de la forte proximité des sujets : environnement, santé, hygiène ; ainsi l'ordre public lui-même, dans sa définition traditionnelle, englobe ces thématiques dans la notion de salubrité. Il en découle une grande complexité des procédures et des confusions parfois difficilement évitables dans l'exercice des compétences par les autorités administratives. Le contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement est une fois de plus un terrain choisi pour observer comment le juge contrôle l'exercice par l'administration de ses pouvoirs. Les jugements rendus par le tribunal administratif de Châlons illustrent les questions de la concurrence des pouvoirs de police et de l'indépendance des législations.

80. CE, 14 octobre 2011, n° 323257, *Société Océral*.

81. Dominique Remy, « Le juge administratif et la politique de l'environnement », préc.

Concurrence des polices

L'on sait que quoique les rapports entre autorités de police soient *a priori* bien réglés par le droit – répartition territoriale et hiérarchique entre titulaires du pouvoir de police générale, primauté du titulaire du pouvoir de police spéciale sur le titulaire du pouvoir de police générale, les cas de conflits sont relativement fréquents. Le juge administratif a fixé le cadre permettant de résoudre ces conflits en acceptant qu'une autorité non compétente adopte une mesure plus grave exigée par les circonstances locales⁸², ou intervienne en cas de péril imminent. Ainsi dans un jugement de 2001 portant sur des déchets industriels, il fut rappelé que le maire ne pouvait s'immiscer dans le pouvoir de police du préfet, « hors cas de péril imminent⁸³ ». On voit toutefois depuis quelques années certaines autorités administratives jouer sur l'utilisation du principe de précaution pour surmonter l'interdiction d'agir. À cet égard, l'installation des antennes de téléphonie mobile⁸⁴ est à l'origine d'une jurisprudence de principe qui rejette une évolution des règles de la concurrence des polices fondée sur le maniement, par une autorité incompétente, du principe de précaution. Cette jurisprudence n'a pas été renversée, en dépit de tentatives à l'occasion de contentieux relatifs à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques⁸⁵. Comme beaucoup d'autres⁸⁶, le tribunal de Châlons a eu à connaître d'un arrêté d'interdiction des OGM par un maire, arrêté annulé pour incompétence⁸⁷.

Pour autant, certaines situations nécessitent bien l'intervention d'une autre autorité de police, comme le montre un jugement intéressant de 2005 portant sur la protection d'un point de captage d'eau et un conflit

82. CE, 18 avril 1902, n° 04749, *Cne de Nérès-les-Bains*, Rec. Lebon.

83. TA Châlons-en-Champagne, 13 juin 2001, n° 01-1292, *Préfet de la Marne*.

84. CE Ass. 26 octobre 2011, trois arrêts, n°s 326492, 329904, 341767, *Commune de Saint-Denis, Commune des Pennes-Mirabeau, SFR*.

85. Par ex. : TA Cergy-Pontoise, ord. réf., 8 novembre 2019, n° 1912597, n° 1912600 - TA Cergy Pontoise, 25 novembre 2019, n°s 1913835, *Préfet des Hauts-de-Seine : Dr. Env.*, 2019, p. 476 ; C. Hermon, « Le maire peut être compétent pour interdire l'utilisation des pesticides », *AJDA*, 2020, p. 307. Mais le Conseil d'État a réaffirmé sa jurisprudence : CE, 31 décembre 2020, n° 439253, *Commune d'Arcueil*.

86. CE, 24 septembre 2012, n° 342990, *Commune de Valence*.

87. TA Châlons-en-Champagne, 1^{er} juillet 2003, n° 03-160, *Préfet de la Haute-Marne*.

entre le maire et le préfet : « il est établi que les mesures ainsi édictées ont été insuffisantes pour protéger la qualité de l'eau captée, dès lors que les parcelles précédemment en prairie ont été mises en culture postérieurement à l'arrêté préfectoral ; que dans de telles circonstances, et dans l'attente d'une révision de la déclaration d'utilité publique émanant du préfet, le maire a pu légalement, sur le fondement des dispositions ci-dessus, prendre les mesures litigieuses, plus restrictives que celles édictées par l'arrêté préfectoral en vigueur ». Le juge ajouta que « le maire a[vait] entendu lutter contre une pollution déjà constituée »⁸⁸. Le recours à la notion de carence pourrait nourrir une nouvelle jurisprudence et faire évoluer le dispositif.

Indépendance des législations

Le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement sont étroitement liés, et pas simplement dans la mesure où le droit de l'urbanisme est partiellement contraint par des considérations environnementales. Urbanisme et environnement sont l'objet de législations et politiques « complémentaires », chargées de « soucis similaires », porteuses d'objectifs qui « s'entrecroisent⁸⁹ » ; mais aussi parfois d'ambitions contradictoires. De nombreux projets sont simultanément soumis à des autorisations d'urbanisme et d'environnement. Le législateur a pu créer quelques ponts entre les législations. Ainsi, selon les périodes, le permis de construire ne pouvait être délivré tant que l'enquête de l'ICPE n'était pas achevée, la mise en œuvre du permis de construire était conditionnée par la délivrance de l'autorisation ICPE. Aujourd'hui, l'autorisation environnementale vaut autorisation au titre de l'urbanisme pour certains projets, l'étude d'impact jointe au permis de construire est celle prévue en matière d'ICPE, etc. Pour autant, le juge administratif veille au respect du principe d'indépendance des législations qu'il a lui-même

88. TA Châlons-en-Champagne, 12 juillet 2005, n° 0300847, *GAEC Des Varennes*.

89. André-Hubert Mesnard, « La protection de l'environnement dans le contentieux administratif de l'urbanisme et de l'aménagement », préc.

forgé, qui impose à l'autorité administrative de ne délivrer ou refuser une autorisation qu'au regard des dispositions de la législation au titre de laquelle l'autorisation est prévue. Il interprète strictement les exceptions au principe d'indépendance prévues par le législateur lui-même. L'arrêt *Mathon*⁹⁰ est assez significatif à cet égard. Le juge administratif a circonscrit la possibilité laissée à l'administration en charge de la police de l'urbanisme, en application de l'article R. 111-26 du code, d'assortir un permis de construire de prescriptions en vue de prévenir les atteintes à l'environnement à la double condition que ces prescriptions ne portent pas sur les conditions d'exploitation de l'ICPE mais soient strictement urbanistiques, c'est-à-dire portant sur l'implantation ou les caractéristiques des bâtiments et de leurs abords, et que les prescriptions susceptibles d'être édictées au titre de la police des ICPE soient insuffisantes pour ce faire.

Dans bon nombre de jugements, le tribunal administratif de Châlons fait une application simple du principe d'indépendance des législations. À propos d'un dossier d'extension d'un élevage de volailles, en 1972, il précisait que « la législation sur les permis de construire et celle des établissements classés sont des législations distinctes », l'irrégularité (prétendue) du permis de construire ne pouvant être invoquée pour contester la décision préfectorale⁹¹. De même, dans un jugement de 1999, il rappelait que la méconnaissance des règles d'urbanisme (en l'occurrence du POS) était sans incidence sur la contestation d'un récépissé de déclaration d'installation classée relative à une porcherie⁹². Bien plus récemment, concernant la contestation d'une autorisation d'exploitation d'éoliennes, le tribunal a écarté le moyen relatif à l'absence d'avis dès lors que ces derniers étaient « requis uniquement dans le cadre de l'instruction de la demande de permis de construire et ne constitu[ai]ent pas des avis obligatoires qui devaient figurer dans le dossier d'enquête publique au titre des installations classées⁹³ ». Dans un litige portant sur

90. CE, 6 décembre 2017, n° 398537, *Mathon*.

91. TA Châlons-sur-Marne, 13 juin 1972, n°s 864 et 866, *M. Bigeard*.

92. TA Châlons-sur-Marne, 15 juin 1999, n° 98-1626, *Association Nouvelle Catalaunie*.

93. TA Châlons-en-Champagne, 18 octobre 2018, n°s 1501900 et 1600661, *Association Ciel Sud Haute-Marne et a.*

l'autorisation d'exploitation d'une centrale d'enrobage à chaux, le tribunal a également écarté le moyen relatif à la méconnaissance des dispositions de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme quant à l'intérêt à agir des requérantes, faute pour ces dispositions d'être « applicables à une décision prise au titre de la police des installations classées⁹⁴ ».

Dans d'autres décisions en revanche, le principe d'indépendance des législations a été écarté. Ainsi, à l'occasion de l'examen d'une autorisation d'exploiter une unité de stockage de déchets industriels, le juge a retenu l'opérance du moyen relatif à l'illégalité du POS, qui avait été révisé par la commune pour permettre l'installation de l'établissement dans la zone ; il a toutefois rejeté ce moyen en constatant en l'espèce l'absence de détournement de pouvoir, l'objet de la révision n'étant pas « étranger à l'intérêt général⁹⁵ ». De façon similaire, a été examiné le moyen relatif à la méconnaissance de la carte communale, dans la délivrance d'une autorisation d'exploiter une unité de méthanisation, les articles L. 152-1 et L. 161-4 du code de l'urbanisme prévoyant les conditions dans lesquelles ce document d'urbanisme délimite des secteurs où sont autorisées ou non admises certaines constructions ; le juge a rappelé que « ces dispositions [faisaient] obstacle à ce que l'exploitant d'une installation classée régulièrement autorisée puisse exercer son activité si celle-ci est proscrite par les dispositions du règlement du document d'urbanisme de la commune qui lui sont opposables⁹⁶ ».

Dans les jugements présentés ci-avant, quand le juge ne fait pas jouer le principe d'indépendance des législations, c'est parce que le législateur a permis le croisement de ces législations. Mais on pourra regretter le flou parfois susceptible d'entourer le traitement des moyens par lesquels les requérants invoquent le non respect de différentes législations ; il est parfois délicat de saisir pourquoi dans telle situation le principe

94. TA Châlons-en-Champagne, 24 février 2022, n° 2000470, *Association les Amis de la Terre et Association Préservons la vallée de Clairvaux*.

95. TA Châlons-en-Champagne, 17 septembre 1996, nos 96-276 et 96-277, *Association de sauvegarde du Chaourçois-Vaudois et a.*

96. TA Châlons-en-Champagne, 15 avril 2021, nos 1900604 et 1902210, *Association de défense de la nature et des personnes contre les pollutions et les nuisances et a.* Notons que l'article L. 161-4 a fait l'objet d'une modification à compter du 12 mars 2023 et mentionne par exemple expressément désormais les installations de méthanisation.

est écarté, pourquoi dans telle autre il est appliqué. Trois exemples ici. Dans un jugement relatif au permis de construire une porcherie, le juge indique « qu'en raison de l'indépendance de la législation de l'urbanisme de celle des installations classées, les moyens tirés des irrégularités entachant la déclaration d'installation classée [...] sont, même à les supposer établies, sans influence sur la légalité du permis de construire⁹⁷ ». Est-ce qu'il aurait été envisageable que d'autres irrégularités aient pu avoir cette « influence » et donc renversé le principe d'indépendance des législations ? Dans le même jugement, alors que le permis de construire pouvait être refusé, en vertu de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, en cas d'atteintes à la salubrité ou la sécurité publiques, il est écrit que les nuisances ne relevaient « en l'espèce que de la police des établissements classés pour la protection de l'environnement ». Or cette police a pour objectif de préserver, entre autres, la salubrité et la sécurité publiques⁹⁸. Plus récemment, dans le jugement précité relatif à une usine de méthanisation, le juge, sans se prononcer sur le principe d'indépendance des législations, a repris les mêmes analyses de l'étude d'impact pour examiner l'autorisation et le permis de construire au sujet de nuisances olfactives ; il a incidemment montré selon nous que les deux procédures touchaient aux mêmes intérêts, défendus par l'article L. 511-1 du code de l'environnement et l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme⁹⁹.

Le maintien de cette position rigoureuse du Conseil d'État, cette « révérence¹⁰⁰ » envers le principe d'indépendance des législations, objet de critiques parfois virulentes¹⁰¹, et qui oblige le juge du fond, interroge.

97. TA Châlons-en-Champagne, 1^{er} décembre 1998, n^{os} 98-1052, 98-1053 et 98-1086, *GIE Centre-Ouest et a.*

98. C. env., art. L. 511-1. L'article 1 de la loi n^o 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement alors en vigueur les mentionnait déjà.

99. TA Châlons-en-Champagne, 15 avril 2021, n^{os} 1900604 et 1902210, préc. : « 39. Pour les mêmes raisons que celles évoquées aux points 6 à 13 du présent jugement, le moyen tiré de l'incomplétude de l'étude d'impact doit, en tout état de cause, être écarté. »

100. Raphaël Romi, « Réalité et limites du concept de juge-arbitre », *Revue juridique de l'environnement*, n^o spécial *Le juge administratif et l'environnement*, 2004, p. 111-114.

101. *Id.* et Francis Caballero, « Le Conseil d'État, ennemi de l'environnement ? », préc. qui évoque le caractère « absurde » de certaines situations.

Tant les dossiers, qui portent souvent sur des projets uniques concernés par plusieurs autorisations, que les procédures invitent au rapprochement de législations. À tel point d'ailleurs que le juge opère parfois la jonction d'affaires, comme dans le jugement du 15 avril 2021 précité, où sont examinés ensemble l'autorisation d'exploitation et le permis de construire de l'unité¹⁰². La coïncidence des intérêts défendus par ces législations, l'enchevêtrement des compétences, pourraient inciter à un peu plus de souplesse, une souplesse participant tout à la fois à la protection des intérêts concernés et à l'accessibilité du juge.

Comment appréhender le contentieux environnemental de demain au tribunal de Châlons-en-Champagne ?

Au terme de cette balade historico-juridictionnelle, c'est par une interrogation sur le contentieux environnemental des prochaines décennies que nous souhaitons conclure nos propos.

Le contentieux de l'environnement qui est actuellement pendant devant le TA de Châlons-en-Champagne est aussi varié que celui qui s'y est joué les soixante-dix dernières années, mais on peut relever quelques affaires révélatrices de l'évolution de notre société et de ses techniques. Nous pouvons ainsi signaler, en matière énergétique, des recours relatifs à l'implantation de dispositifs de publicité lumineuse numérique et d'autres dirigés contre des autorisations de méthaniseurs, ou encore, dans un cadre climatique changeant, une demande d'expertise sur débordement de la rivière de Sault-les-Rethel dans la zone industrielle de Rethel. Dans un autre registre, l'association L214 a trouvé le chemin du tribunal pour contester les autorisations d'exploiter deux élevages, l'un de près de 24 000 porcs dans l'Aube, l'autre de 90 000 volailles dans le même département, ou demander la réparation de son préjudice pour défaillance des services vétérinaires dans la surveillance d'une exploitation porcine où elle estime que les animaux sont maltraités. Le tribunal sera très prochainement amené à statuer sur l'intérêt à agir des

102. TA Châlons-en-Champagne, 15 avril 2021, nos 1900604 et 1902210, préc.

associations de protection de l'environnement dont les contours devront être appréhendés au regard des effets de mesures locales qui ont des incidences sur la biodiversité.

C'est peut-être dans le monde que se trouvera l'inspiration des prochains procès qui se tiendront au tribunal de Châlons-en-Champagne dans les années suivantes : dans son Rapport mondial sur les contentieux liés au climat¹⁰³, l'ONU avait recensé, en décembre 2022, 2 180 affaires judiciaires liées au climat, déposées dans 65 juridictions, y compris auprès de cours internationales et régionales. Ainsi que le professeur Christel Cournil le relève, elles ont pour finalité « de concourir au durcissement du droit posé ou de faire évoluer son interprétation à l'occasion du procès » et, surtout, « de soumettre au pouvoir judiciaire des demandes d'injonctions réparatrices de portée plus générale dépassant ainsi le cas d'espèce¹⁰⁴ ». En France, à ce jour, les affaires portées par les associations devant le juge administratif l'ont été contre l'État, en contentieux de l'excès de pouvoir pour voir reconnaître l'insuffisance de son action dans les affaires relatives à la protection de l'air¹⁰⁵ et dans la lutte contre le réchauffement climatique¹⁰⁶, comme en contentieux indemnitaire dans l'affaire du siècle¹⁰⁷. Mais il est fort à parier que les contentieux se déconcentreront. D'une part, parce que des litiges sont susceptibles de naître entre l'État et les collectivités territoriales contre lesquelles le premier pourra être tenté de se retourner. D'autre part,

103. ONU, *Rapport mondial sur les contentieux liés au climat : examen de la situation en 2023*, accessible <https://www.unep.org/fr/resources/rapport/rapport-mondial-sur-les-contentieux-lies-au-climat-examen-de-la-situation-en-2023>, dernière consultation le 30 mai 2024.

104. Christel Cournil, « Les prémisses de révolutions juridiques ? Récents contentieux climatiques européens », *RFDA*, 2021, p. 957.

105. CE, 12 juillet 2017, n° 394254, *Association Les Amis de la Terre France*, et ses suites en exécution : CE Ass., 10 juillet 2020, n° 428409, A, fixant une astreinte de 10 millions d'euros par semestre, suivie de CE, 4 août 2021, n° 428409, A, procédant à la liquidation provisoire de l'astreinte pour cette somme et à sa répartition, puis CE, 17 octobre 2022, n° 428409, A, procédant à une nouvelle liquidation provisoire de l'astreinte pour 20 millions.

106. CE, 19 novembre 2020, n° 427301, A, *Commune de Grande Synthe c\ Premier ministre*, et ses suites en exécution.

107. TA Paris, 3 février 2021, n° 1904967, R, *OXFAM France c\ ministère de la transition écologique* ; TA Paris, 14 octobre 2021, n° 1904967, R, *OXFAM France c\ ministère de la transition écologique*.

parce que le pouvoir d'injonction attaché à un jugement censurant l'inaction des pouvoirs publics, qu'il s'agisse des injonctions de prendre des mesures après annulation des refus d'agir ou des injonctions de faire cesser un préjudice écologique¹⁰⁸ dont la réparation est assurée par priorité en nature¹⁰⁹, est une arme dont les défenseurs de l'environnement finiront par se saisir à leur échelon pour contraindre les autorités déconcentrées et décentralisées.

À n'en pas douter, voilà qui ne devrait pas manquer de poser, au-delà du seul droit de l'environnement, de passionnantes questions d'articulations des compétences et de responsabilités entre les différentes personnes publiques.

108. Reconnu par CE, 27 juillet 2015, n° 367484, *Baey*, Rec. Lebon, qui juge que lorsque le juge administratif statue sur un recours indemnitaire tendant à la réparation d'un préjudice imputable à un comportement fautif d'une personne publique et qu'il constate que ce comportement et ce préjudice perdurent à la date à laquelle il se prononce, il peut, en vertu de ses pouvoirs de pleine juridiction et lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, enjoindre à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets.

109. Aux termes de l'article 1249 du code civil : « La réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature. / En cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'État. / L'évaluation du préjudice tient compte, le cas échéant, des mesures de réparation déjà intervenues, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du titre VI du livre I^{er} du code de l'environnement. »

Conclusions

Arnaud Coutant

Professeur de droit public

Directeur du Centre de recherche droit et territoire

Université de Reims Champagne-Ardenne

À la fin de cet ouvrage¹ qui réunit les contributions des membres du tribunal administratif et des universitaires rattachés au Centre de recherche droit et territoire, le moment est venu de proposer une synthèse pour rendre compte des enseignements tirés des différentes analyses. Le dialogue entre des intervenants issus d'institutions diverses se révèle toujours passionnant en raison des regards originaux qui se combinent à cette occasion.

Parler de richesse est presque une évidence pour évoquer ce colloque anniversaire. Tout au long de cette journée se sont multipliés les voyages et découvertes. Au voyage dans le temps, qui découle tout naturellement

-
1. La publication de cet ouvrage et le colloque qui l'a précédé n'auraient pas été possibles sans l'engagement de monsieur le président Poujade que je tiens à remercier. Je souhaite également saluer tous ceux qui y ont participé, en particulier Line Touzeau, alors ma directrice adjointe. Je souhaite insister sur l'importance de cet ouvrage, qui s'inscrit dans le partenariat qui unit nos deux institutions, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne et l'université de Reims Champagne-Ardenne. Je suis particulièrement heureux de la collaboration entre nos deux structures, les contributions proposées par des membres de la magistrature administrative, par des praticiens du droit et des universitaires, reflétant parfaitement ce lien.

d'une approche d'anniversaire, ont été ajoutés des voyages dans l'espace, dans la région elle-même, au fil des canaux pour l'une des dernières interventions, au contact du monde champenois dans son ensemble, ou encore grâce à des déambulations dans le quotidien d'un tribunal et de son fonctionnement institutionnel et individuel. De fait, il faut bien parler de richesses autant juridiques qu'humaines lorsqu'on parcourt les interventions qui ont ponctué cette journée.

Un premier propos peut servir de point de départ pour cette synthèse : l'une des interventions de la matinée a évoqué avec pertinence un parallèle entre le tribunal administratif et une personne à la fois vivante et multiple.

Une vie est constituée de péripéties, d'actes divers, de transformations et de rencontres. De fait, cette journée a conduit à revenir sur l'histoire d'une juridiction avec ses vicissitudes et ses acteurs (I), mais aussi à s'attarder sur la rencontre entre une juridiction et un territoire, avec toutes les conséquences que cela implique en matière de contentieux et d'évolution (II).

I.- L'histoire d'une juridiction

Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne est un lieu de vie et de travail. À cet égard, c'est d'abord un lieu, qui accueille des acteurs nombreux et multiples et qui dispose de moyens qui ont évolué dans le temps.

A.- Un lieu

Le lieu lui-même a fait l'objet de plusieurs commentaires tout au long de cet ouvrage. De fait, s'intéresser aux bâtiments, à la localisation, à l'organisation liée à une juridiction ne peut en aucun cas être une approche anodine.

Nous avons entendu ainsi l'évocation de l'espace judiciaire, du lieu de justice, deux concepts relativement méconnus dans les études

Conclusions

juridiques qui pourtant font naître de nombreuses réflexions quant à la localisation même du tribunal. L'étude précise de la création du tribunal, entre 1953 et 1954, effectuée à partir d'archives, n'a pas seulement illustré les caractères parfois pratiques d'une telle installation. Elle a aussi mis en lumière des questions politiques, en raison du choix du caractère indépendant de la juridiction, vis-à-vis de la préfecture, d'abord, et en raison d'une autre option, celle d'intégrer un bâtiment qui abritait déjà la juridiction judiciaire.

De fait, et c'est l'un des aspects que l'on retient de ce colloque, plusieurs membres ont mis en exergue une singularité châlonnaise, la création d'une véritable cité judiciaire qui accueille au cœur de la ville les principales juridictions des deux ordres. Cette rencontre géographique est aussi une rencontre professionnelle et une chance intellectuelle. Il ne s'agit pas simplement de réunir des juridictions et des bâtiments. Un tel choix implique aussi un dialogue permanent entre ceux qui font la justice, du côté judiciaire comme du côté administratif, une relation privilégiée qui symbolise à juste titre un dialogue des juges renouvelé et permanent.

B.- Des acteurs

Les différentes contributions réunies dans cet ouvrage permettent de comprendre la véritable nature d'une structure juridictionnelle comme le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne. Au-delà de l'image de la justice administrative, nous sommes confrontés à un ensemble d'individus, à un groupe social, réuni en un seul endroit pour mener à bien une tâche définie.

L'invitation qui a été largement honorée des différents présidents du tribunal administratif depuis les années 1970 a fourni à l'auditoire la possibilité de mesurer l'importance des personnalités, les aspects parfois purement humains des relations, et le caractère essentiel d'une communauté de vie. À de nombreuses reprises, les intervenants qui revenaient parfois pour la première fois à Châlons depuis de très nombreuses années ont eu recours à un mot, « heureux », qui caractérise visiblement le

fonctionnement de la juridiction et le ressenti de celles et ceux qui y ont vécu durant quelques années.

Au-delà de cet aspect purement personnel, le rapport aux acteurs a aussi fait apparaître en pleine lumière l'un des rouages essentiels et pourtant souvent invisibles d'une telle institution : le greffier en chef². L'analyse de l'évolution historique de cette fonction n'a pas seulement mis en avant les changements profonds dans l'action et dans la compétence de cet intervenant. Elle a aussi permis de mieux comprendre le rôle de cet acteur central du tribunal dans le travail de tous les jours et dans l'organisation générale.

De la même manière, étudier les acteurs d'un tribunal, c'est aussi s'intéresser aux magistrats, à leur nomination et à leur mutation, tout comme à leur origine. Le président Poujade³ n'a pas manqué de rappeler la très grande richesse des voyages des uns et des autres, tout au long de leur carrière. Il a aussi évoqué les premiers temps de la juridiction, le lien avec de nombreux magistrats parisiens qui effectuaient des allers retours entre la capitale et leurs postes, tout au long de l'année, ce qui ne pouvait pas ne pas avoir de conséquences sur le fonctionnement quotidien et la perspective générale.

À cet égard, la question des effectifs renvoie aussi à la vie d'une juridiction. La structure initiale, restreinte et peu nombreuse, a vu croître, avec ses fonctions et son contentieux, son personnel. De ce point de vue, les évolutions ont été très nombreuses, y compris dans les formations de jugement et dans leur travail.

C.- Des moyens

Le troisième aspect de l'histoire de cette juridiction concerne un angle plus matériel, il faut bien le reconnaître, celui des moyens. Dans un premier temps, on peut souligner l'importance des transformations

2. Fabrice Amelot, « Du secrétaire-greffier au greffier en chef ».

3. Alain Poujade, « Les riches heures du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne ».

Conclusions

technologiques qui ont marqué la vie du tribunal. Lors de sa création, au milieu des années 1950, l'une des premières préoccupations était la mise en place d'une ligne téléphonique. Par la suite, les évolutions se sont succédé avec leur lot de profondes transformations dans le travail dans le rythme, du minitel à Télérecours en passant par le télétravail devenu incontournable après la période du covid⁴.

Dans un second temps, la question des moyens soulève aussi une interrogation plus générale sur la place de la juridiction dans le monde local. À l'origine, l'installation du tribunal administratif à Châlons-en-Champagne, c'est-à-dire à Châlons-sur-Marne à l'époque, n'attire même pas l'attention du quotidien local, *L'Union*. Par la suite, et c'est aussi lié aux transformations de l'image de la justice, la presse locale s'intéresse à la vie du tribunal et à la succession des présidents. On note même l'existence d'un film qui concerne un procès au tribunal administratif et qui met ainsi sous le feu des projecteurs le fonctionnement d'une juridiction⁵.

Fonctionnement d'une juridiction, vie d'un tribunal, la transition est toute trouvée pour évoquer le contentieux qui forme naturellement l'action principale du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne. Un angle a toutefois dominé clairement les interventions, le rapport au territoire et la nécessité de tenir compte des spécificités locales pour comprendre le contentieux d'une juridiction de ce type.

II.- La juridiction d'un territoire

À la lecture des contributions, une expression est apparue, expression qui permet de rendre compte de certains aspects singuliers du travail du tribunal administratif. C'est ainsi que certains auteurs ont évoqué une

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*

« juridiction administrative de proximité », voulant ainsi mettre l'accent sur le lien important entre le tribunal administratif, premier degré du contentieux administratif, et la vie locale de manière générale. Dans deux dimensions, le contentieux permet de comprendre ce dialogue avec le territoire, d'abord au regard de sa diversité et de son évolution, ensuite en tant que reflet du quotidien avec tout ce que cela implique de rapports aux aspects apparemment anecdotiques mais aussi typiques d'un fonctionnement local.

A.- Un contentieux diversifié

Le rapport au territoire se traduit dans les décisions rendues par l'importance de telle ou telle dimension ou thématique. C'est aussi dans le long terme une étude historique, si on s'intéresse aux aspects liés à l'évolution, ce qui renvoie aussi à la transformation des questions locales et nationales.

Dans la première dimension, l'approche diversifiée, les contributions ont permis de mieux appréhender des thématiques récurrentes. Certaines sont liées directement au fonctionnement d'un tribunal administratif. De nombreux contributeurs ont évoqué l'importance en nombre et en contenu du contentieux fiscal, du contentieux en matière d'urbanisme⁶ et des perspectives significatives au regard du droit rural. Cette dernière thématique est particulièrement importante dans les premières années de fonctionnement. Le contentieux du remembrement occupe largement les acteurs du tribunal, à tel point qu'ils utilisent encore aujourd'hui les références du code correspondant comme une sorte de plaisanterie personnelle.

Une thématique liée au remembrement n'est pas anodine en raison du contexte local. Nous avons affaire à un territoire rural qui, pendant très longtemps, a été dominé par des contentieux de ce type.

6. Sarah Dandonneau et Anne-Laure Lutringer, « L'urbanisme dérogatoire et le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne ».

Conclusions

L'autre thématique liée directement au territoire renvoie à la spécificité champenoise avec le lien au droit viticole. Plusieurs contributions ont ainsi insisté sur une question conceptuelle qui est tout à la fois théorique et pratique, l'existence ou non d'un droit viticole à part entière⁷. La question mérite d'être posée au regard de l'importance de cette thématique et, dans le même temps, en raison de ses relations étroites avec d'autres domaines juridiques.

La seconde dimension, l'aspect évolutif, a été soulignée dans de nombreuses contributions.

On peut d'abord relever une relative diminution des contentieux liés au remembrement. Les perspectives en cause ne sont plus majoritaires en raison de la croissance d'autres contentieux, beaucoup plus présents ces dernières années, comme le droit des étrangers.

Mais l'aspect évolutif concerne aussi l'arrivée de nouvelles problématiques, directement ou indirectement. L'une des principales est naturellement le droit de l'environnement et ses conséquences⁸. Directement, on en comprend l'importance et les conséquences, dans une justice devenue interventionniste. Indirectement, ce droit peut aussi conduire à renouveler l'utilisation de certains mécanismes comme la contravention de grande voirie⁹. Le moyen ne change pas, le but diffère. Désormais, certaines affaires liées aux contraventions de grande voirie ont un impact environnemental.

Ce même aspect évolutif donne lieu à des remarques et à des études qui sont aussi reliées à un quotidien local. L'affaire Lambert¹⁰, centrale dans les médias en raison de sa dimension symbolique, a donné l'occasion au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne de se prononcer à de nombreuses reprises sur différentes questions, plus ou

7. Pierre Devarenne et Théodore Georgopoulos, « Le tribunal administratif de Châlons et le droit viti-vinicole ».

8. Anne-Cécile Castellani et Line Touzeau-Moufflard, « Le contentieux de l'environnement ».

9. Stéphanie Lambing, « Les contraventions de grande voirie, du témoignage de la vie économique locale à l'émergence d'un droit administratif répressif de l'environnement ».

10. Alain Pujade, « Les riches heures du tribunal administratif de Châlons ».

moins techniques, en lien avec le droit des malades, la fin de vie et le fonctionnement d'une structure médicale.

Plus généralement, l'évolution du contentieux est marquée par une augmentation importante du nombre de décisions¹¹. La croissance en parallèle de l'organisation juridictionnelle elle-même n'est pas une surprise. Il faut répondre à cette transformation qui donne lieu à une approche juridictionnelle prégnante dans nos sociétés, y compris en matière de droit administratif, avec toutes ses conséquences.

Un dernier mot peut être ajouté concernant le contentieux et sa dimension nationale. De fait, évoquer un tribunal administratif comme celui de Châlons-en-Champagne conduit à s'interroger sur un dialogue avec un autre juge, celui de la cassation éventuelle, le Conseil d'État¹². À plusieurs reprises, certaines décisions du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne ont fait naître des contentieux qui devaient devenir symboliques ou ont précédé des décisions majeures sur des thématiques similaires. Le tribunal administratif a ainsi fait preuve à de multiples occasions d'une certaine audace en anticipant des évolutions et des questionnements.

B.- Un contentieux, reflet de la vie d'un territoire

Comme nous l'avons vu, certaines thématiques peuvent être rattachées à la vie économique ou sociale de la Marne et de la Champagne. Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a souvent été confronté à des questions que l'on pourrait relier directement au fonctionnement local, en raison de leurs liens avec certains aspects, certaines localités ou certaines dénominations.

Dans cette logique, on pourrait évoquer de manière générale les affaires portant sur les autoroutes et les canaux qui traversent la région, les difficultés posées par la mise en place de barrages et de retenues d'eau, ou le lien avec la géographie locale. Parler de géographie implique aussi

11. *Ibid.*

12. Seydou Traoré, « Les contentieux ayant eu des suites au Conseil d'État ».

Conclusions

de tenir compte des spécificités territoriales. À cet égard, la Marne et la Champagne dans son ensemble comportent plusieurs installations militaires qui ont fait naître des conflits parfois amusants en raison de leurs circonstances. De manière beaucoup plus sérieuse, on peut aussi s'attarder sur un contentieux que l'on pourrait qualifier d'historique. En lien avec le monde de la défense, des affaires ont ainsi été portées devant le tribunal administratif qui, en raison du contenu, s'est retrouvé en position de juger l'histoire, de revenir sur des moments particulièrement dramatiques de l'histoire de la région, en l'occurrence la seconde guerre mondiale, l'occupation allemande et toutes ses conséquences. Les contributions ne manquent pas de revenir sur l'importance du contentieux historique, sur son évolution dans le temps, les décisions les plus proches du conflit ayant été beaucoup plus strictes et rigoureuses dans leurs effets que les décisions récentes¹³.

Au fil des interventions, certains aspects anecdotiques ont fait réagir l'auditoire, démontrant là aussi l'importance d'une forme de dialogue entre la vie quotidienne, ce que les gens connaissent au premier chef dans leur vie de tous les jours, et le travail du tribunal.

Quelques exemples permettent de comprendre ce type de dialogue qui s'est instauré entre le public et les intervenants. Ainsi, on pourrait presque parler de querelles de clochers lorsqu'il s'est agi d'évoquer l'ange-lus de Nancy et la gêne qu'il pouvait occasionner pour certains voisins¹⁴. De la même manière, comment ne pas retenir l'intervention sur le football et en particulier les éclairages du stade de Reims¹⁵...

Les perspectives locales ont aussi un versant politique important comme l'ont démontré les deux interventions sur le contentieux électoral et sur le fonctionnement politique¹⁶. Dans cette mesure, des questions spécifiques dans leur dimension juridique ont ainsi été posées.

13. Luc Klein, « Mémoires de défense au tribunal administratif de Châlons en Champagne : 70 ans de contentieux de la défense ».

14. Alain Poujade, « Les riches heures du tribunal administratif de Châlons ».

15. Denis Jouve, « Le contentieux du football professionnel ».

16. Steven Calot et Olivier Dupéron, « Regards sur le contentieux des collectivités territoriales ».

Enfin, un contentieux singulier a retenu l'attention : celui concernant la ville même de Châlons-en-Champagne. Sa dénomination de Châlons-sur-Marne qui date de la Révolution française a ainsi été remise en cause à la suite d'une consultation populaire. Mais le choix n'était pas du goût de certains administrés qui ont porté l'affaire devant le tribunal administratif. Il existe ainsi un contentieux qui remonte jusqu'au Conseil d'État et qui pose un certain nombre de questions sur la dénomination des communes et leurs conséquences. La vie communale a aussi conduit à des questionnements sur les mécanismes de fusion et de séparation, autant de questions d'autant plus sensibles qu'elles visent des petites structures, des réunions de petite taille d'individus qui vont nécessairement ressentir très fortement un attachement à une localité et à une dénomination.

*

Un tel anniversaire est riche à de multiples points de vue.

En premier lieu, en écoutant certains des acteurs de cette juridiction, on ne peut pas ne pas retenir l'importance du lien personnel, presque affectif, qui existe entre les membres d'un tribunal administratif, au cœur d'une structure qui a sa vie propre.

En second lieu, et cette fois la référence est beaucoup plus générale, le contentieux administratif du tribunal de Châlons-en-Champagne s'inscrit pleinement dans une image de ce contentieux au niveau national, le rapport à l'anecdote et à ses conséquences. Car un contentieux est aussi le reflet d'une vie, d'un événement, d'un moment dans une existence qui peut conduire à s'interroger sur la place du droit et sur l'encadrement de l'activité humaine par l'instrument juridique. En tant que juriste, on ne peut qu'être sensible à une jurisprudence qui est un véritable reflet de la vie individuelle à tous égards.

Enfin, cette journée a aussi été marquée par des interrogations beaucoup plus générales en matière juridique puisqu'elle a conduit à ouvrir des portes nouvelles, et à lancer des sujets potentiels de recherche. J'en retiendrai deux à titre principal, d'abord le concept de lieu de justice qui mérite à lui seul une véritable étude dans une perspective à la fois

Conclusions

théorique et pratique, ensuite la profession de greffier en chef, rouage essentiel d'une juridiction, rouage très souvent méconnu car beaucoup moins visible que les magistrats liés directement aux décisions.

La très grande richesse d'un anniversaire repose aussi dans les échanges auxquels il peut donner lieu. Réunir la famille des juristes autour d'un événement aussi majeur dans l'histoire d'une institution est l'occasion d'échanger, de partager, d'apprendre, cette triple mission ayant été largement remplie au regard des nombreuses interventions et de leur qualité.

TROISIÈME PARTIE

ANNEXES

Liste des présidents du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne

- Marcel LOUVARD 1953-1957
- André HOUILLE 1957-1970
- Georges DAVID 1971-1981
- Jean-Louis PORTES 1981-1985
- Pierre FANACHI 1985-1988
- Guy LAPORTE 1988-1989
- Alfred POUPET 1989-1991
- Jean LAVOIGNAT 1991-1993
- Boleslaw LUKASZEWICZ 1993-1994
- Yves PHILIPPOTEAUX 1994-2000
- Pierre MOREAU 2000-2002
- Daniel LANZ 2002-2004
- Francis MALLOL 2004-2006
- Odile PIÉRART 2006-2007
- Mireille HEERS 2008-2011
- Françoise MAGNIER 2011-2014
- Jean-Jacques LOUIS 2014-2016
- Michel HOFFMANN 2016-2018
- Jean-Paul WYSS 2018-2021
- Alain POUJADE 2021-2024

Liste des greffiers en chef du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne entre 1953 et 2023

- Georges AUBRY 1950-1963
- R. ARNOULD 1963-1965
- C. MICHEL 1966-1968
- J. ALLOUC 1969-1974
- G. AUBRY 1975-1982
- Jean LALBERTIE 1982-1984
- José VAN DE VELDE 1984-1990
- Michèle ANDRÉ 1990-2003
- Florence HÉRY 2003-2006
- Cédric GOMEZ 2006-2008
- Adeline RAYNAUD 2008-2012
- Carine MARY 2012-2013
- Fabrice AMELOT 2014-2023

Liste des 138 magistrats du tribunal administratif de Châlons entre 1953 et 2023

- ABRAHAMI David
- AEBISCHER Marc-Antoine, vice-président
- ALIBERT Bénédicte
- ALVAREZ Oscar
- BALITEAU Catherine
- BEAUCARNE Anthime
- BERGERET Yves
- BERRIVIN Antoine
- BERTHELOT Daniel
- BERTHOU David
- BESSON Thomas
- BOROT Ghislaine
- BOSSUROY François
- BOUKHELOUA Naïa
- BOURGUET-CHASSAGNON Mariannick
- BRISSON Christiane, vice-présidente
- CASTELLANI Anne-Cécile
- CAVARD François
- CHABIRON André
- CHUCHKOFF Pierre
- CLAUDEL François
- COENT-BOCHARD Évelyne, vice-présidente

Liste des magistrats du TA de Chalons

- COLOMBANI Claudine
- CRISTILLE Philippe, vice-président
- DECLERCQ Maurice
- DEJAS Florence
- DE LAPORTE Violette
- DELESALLE Hubert
- DELLEVEDOVE Ermès
- DE PHILY Alix
- DIRIDOLLOU J.
- DESALBRES Georges
- DESCHAMPS Antoine, vice-président
- DURUP DE BALEINE Antoine, vice-président
- ESTERMANN Nadine
- ESTEVE Marc, vice-président
- EVGENAS Janine
- FABRE Anne-Laure
- FEGHOULI Maxime
- FELMY Jeannine, vice-président
- FRIEDRICH Clemmy
- GALLIER Kolia
- GAUTHIER-AMEIL Florian
- GAYET Gérard, vice-président
- GILTARD Daniel
- GIRAUD Thomas
- GOLDENBERG Jérôme
- GUILBOT David
- HAMON Perrine
- HAOUY Christian
- HENRIOT Joseph
- HERZOG Irvin
- HUGUEN Olivier
- HUGOT Pierre
- ILLOUZ Julien
- JABIN André
- JARREAU Brigitte

Liste des magistrats du TA de Chalons

- JOB Pascal
- JOSSERAND-JAILLET Daniel, vice-président
- JULINET Stéphane
- JURIN élodie
- KALCK Pierre
- LAMBING Stéphanie
- LARUE Xavier
- LAURENT Christophe, vice-président
- LETOURNEUR Pierre
- LIEVRE Jean-Claude
- MACH Anne-Sophie, vice-présidente
- MALEYRE Pierre-Henri
- MARCUS Laure
- MELIN Michel
- MESLAY Pierre
- MIART Jacques
- MILLET Christian, vice-président
- MINET Charles-Édouard, vice-président
- MONNIER Pierre, vice-président
- MONBRUN-GUTIERREZ Catherine
- MONOD Jean-Pierre
- MONROCHE Grégoire
- MORTELECQ Daniel
- MOUREIX Nicole, vice-président
- MUNOZ-PAUZIES Frédérique
- N'GUYEN Huu Khang
- NIZET Olivier, vice-président
- NORMAND-MORISSET Angélique
- NOTARIANNI Laurence
- PAPIN Alain
- PAUZIES Jean-Claude
- PERFETTINI Dominique
- PETON PHILIPPOT Nolwenn
- PHELIP MAZARS DE MAZARIN Raymond
- POLIZZI Francis

Liste des magistrats du TA de Chalons

- PORTES-TRINCAL Marguerite
- PRETOT Xavier
- QUERBER-LE GALL Annick
- REY Jean-Louis
- RICHET Clémence
- RIETSCH Jacques
- RIFFLARD Romain
- SAGE Paul
- SEIBT Christine
- SELLIER Michel, vice-président
- SEVAL Jean-Philippe
- SIMONNOT Jean-François
- SOISTIER Michel
- SOUSA PEREIRA Clémence
- STENGER Laurence
- STORZ Jean-Claude
- TANON Marie-Laure
- TREAIER P.
- TORRENTE Vincent
- TREAND Olivier, vice-président
- TRICOT Christiane, vice-président
- VEYER Jean-Bernard, vice-président
- VOSGIEN Sophie
- WALLERICH Marc
- WARIN Daniel
- WIERNASZ Michel, vice-président

Les présidentes et présidents du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne

Photographie des présidentes et présidents réunis
à l'occasion du 70^e anniversaire du tribunal administratif
de Châlons-en-Champagne le 4 octobre 2023

M. Pierre FANACHI
M. Guy LAPORTE
Mme Odile PIERART
Mme Françoise MAGNIER
M. Jean-Jacques LOUIS
M. Michel HOFFMANN
M. Jean-Paul WYSS
M. Alain POUJADE



