

CAA de TOULOUSE**N° 24TL01187****1ère chambre**

Mme Laura Crassus, rapporteure
Mme Fougères, rapporteure publique
GOUY-PAILLIER PAUL, avocats

Lecture du jeudi 19 mars 2026

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Les sociétés à responsabilité limitée ULM Aéro Multi Services (AMS) et AVA ULM, ont demandé au tribunal administratif de Montpellier de condamner l'Etat à verser à la société ULM AMS la somme de 500 585,44 euros en réparation des conséquences sur son activité de l'article 20 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, et la somme de 100 000 euros à verser à la société AVA ULM en réparation des mêmes conséquences.

Par un jugement n° 2306231 du 7 mars 2024, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 7 mai 2024, les sociétés ULM Aéro Multi Services (AMS) et AVA ULM, représentées par Me Gouy-Paillier, demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Montpellier du 7 mars 2024 ;

2°) de condamner l'Etat à verser à la société ULM AMS la somme de 500 585,44 euros en réparation des conséquences sur son activité de l'article 20 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;

3°) de condamner l'Etat à verser à la société AVA ULM la somme de 100 000 euros en réparation des conséquences sur son activité de l'article 20 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la responsabilité sans faute de l'Etat du fait des lois est engagée, sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques, dès lors que l'article 20 de la loi du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, entraîne des conséquences anormales et spéciales sur leurs activités de publicité aérienne qui sont désormais interdites alors qu'elles en tirent l'essentiel de leurs ressources ; en outre, la loi a une portée pratique limitée en termes de protection de l'environnement et ne comporte aucune disposition excluant l'indemnisation des entreprises subissant la mesure d'interdiction édictée ;
- la responsabilité de l'Etat en raison de l'adoption d'une loi inconventionnelle est engagée en ce que l'article 20 de la loi du 22 août 2021 méconnaît l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que les articles 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la société ULM AMS subit un préjudice à hauteur de 500 585,44 euros, et la société AVA ULM subit un préjudice évalué à 100 000 euros.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1er août 2025, la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par les sociétés ULM AMS et AVA ULM ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 4 août 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 3 octobre 2025.

Vu :

- le premier protocole à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

- la loi n° 2021-1104 du 21 août 2021 ;
- le code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Crassus,
- les conclusions de Mme Fougères, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. La société à responsabilité limitée ULM Aéro Multi Services (AMS) exerce une activité dans le domaine de la publicité, notamment par voie aérienne. La société AVA ULM est une société holding qui détient des participations dans la société ULM AMS dont elle est l'unique actionnaire depuis le mois d'avril 2020. Le 6 juillet 2023, elles ont adressé à la Première ministre une demande tendant à la réparation de leurs préjudices qu'elles estimaient subir du fait de l'adoption de la loi du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dont l'article 20 interdit la publicité par voie d'aéronef. Leur demande ayant été implicitement rejetée, les sociétés ULM AMS et AVA ULM ont saisi le tribunal administratif de Montpellier d'une demande tendant à la condamnation de l'Etat à verser à la société ULM AMS la somme de 500 585,44 euros et à la société AVA ULM la somme de 100 000 euros à titre de dommages et intérêts. Le tribunal administratif de Montpellier, par un jugement du 7 mars 2024, a rejeté leurs demandes. Par leur requête, les sociétés ULM AMS et AVA ULM relèvent appel de ce jugement.

Sur les conclusions indemnitaires :

2. La responsabilité de l'Etat du fait des lois est susceptible d'être engagée, d'une part, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation de préjudices nés de l'adoption d'une loi à la condition que cette loi n'ait pas entendu exclure toute indemnisation et que le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère grave et spécial, ne puisse, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés, d'autre part, en raison des exigences inhérentes à la hiérarchie des normes, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent, sous certaines conditions, de l'application d'une loi méconnaissant la Constitution ou les engagements internationaux de la France.

En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat du fait des lois :

3. Il résulte des principes qui gouvernent l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat que le silence d'une loi sur les conséquences que peut comporter sa mise en oeuvre ne saurait être interprété comme excluant, par principe, tout droit à réparation des préjudices que son application est susceptible de provoquer. Ainsi, en l'absence de dispositions le prévoyant expressément, l'exploitant d'une activité de publicité aérienne par aéronef, interdite en application de l'article 20 de la loi du 22 août 2021, est fondé à demander l'indemnisation du dommage qu'il a subi du fait de cette interdiction lorsque, excédant les aléas que comporte nécessairement une telle exploitation, il revêt un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressé.

4. L'article 20 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, entré en vigueur au 1er octobre 2022, interdit toute activité de publicité tractée par aéronef. La loi ne comporte aucune disposition excluant expressément l'indemnisation des préjudices pouvant résulter de l'application de cette interdiction, et les travaux parlementaires qui ont précédé son adoption ne font pas état d'une telle exclusion.

5. Il résulte de l'instruction que la publicité par voie aérienne constitue l'activité principale de la société ULM AMS qui en tire l'essentiel de ses ressources de même que, par voie de conséquence, son unique actionnaire, la société AVA ULM. Toutefois, par sa portée générale et impersonnelle, la loi vise l'ensemble des acteurs économiques du secteur de la publicité aérienne qui se trouvent ainsi placés dans la même situation. A cet égard, il résulte de l'instruction, et il n'est pas contesté, que l'interdiction édictée concerne une centaine d'entreprises réparties sur le territoire national formant un secteur d'activité faisant vivre environ 500 familles. Par suite, la condition tenant à la spécialité du préjudice ne saurait être regardée comme remplie en l'espèce, et la responsabilité sans faute de l'Etat pour rupture d'égalité devant les charges publiques ne saurait être engagée.

6. Au demeurant, il résulte de l'instruction que c'est à la suite d'un choix de gestion qui lui est propre que la société AVA ULM a consacré la majeure partie de ses activités à la publicité aérienne alors que son objet social est bien plus large.

En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat du fait de l'inconventionnalité de la loi :

7. D'une part, aux termes de l'article 1er du premier protocole à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : " Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (...) ". D'autre part, aux termes de l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : " Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre sont interdites (...). La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés (...) dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants (...) ". Aux termes de l'article 56 du même traité : " (...) les restrictions à

la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation (...) ".

8. Les sociétés appelantes soutiennent que l'article 20 de la loi du 22 août 2021 méconnaît l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que les articles 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui interdisent respectivement les restrictions à la liberté d'établissement et à la prestation des services.

9. Il résulte de l'interprétation donnée par la Cour de justice de l'Union européenne des stipulations des articles 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, que la liberté d'établissement et la libre prestation de services peuvent faire l'objet de restrictions justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, dès lors que ces mesures s'appliquent de manière non discriminatoire et sont propres à garantir de façon cohérente, la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. De même, les stipulations précitées de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales permettent aux États de restreindre le droit au respect des biens pour des motifs d'intérêt général.

10. L'article 20 de la loi du 22 août 2021 poursuit un objectif, que s'est fixé le législateur, de lutte contre les pollutions générées par l'activité de publicité aérienne par tractage de banderoles, tant au niveau des émissions de gaz à effet de serre qu'aux niveaux visuels et sonores. Alors même que l'impact de cette activité sur les émissions de gaz à effet de serre serait modeste, l'interdiction édictée contribue à la préservation de l'environnement et poursuit un objectif d'intérêt général prééminent. Est sans incidence à cet égard la circonstance que des mesures auraient pu être prises à l'encontre d'autres acteurs dont la contribution à la pollution atmosphérique et visuelle serait plus importante que celle de l'activité de publicité aérienne. Dans ces conditions, les sociétés appelantes ne sont pas fondées à soutenir que l'article 20 de la loi du 22 août 2021 serait incompatible avec l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, en tout état de cause, avec les articles 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La responsabilité de l'État ne saurait, dès lors, être engagée sur ce fondement.

11. Il résulte de tout ce qui précède, que les sociétés ULM AMS et AVA ULM, ne sont pas fondées à se plaindre que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'État, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, une somme quelconque au titre des frais exposés par les sociétés ULM AMS et AVA ULM et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : La requête des sociétés ULM AMS et AVA ULM est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à la société à responsabilité limitée ULM Aéro Multi Services, à la société à responsabilité limitée AVA ULM et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature.

Délibéré après l'audience du 26 février 2026, à laquelle siégeaient :

M. Faïck président de chambre,

M. Lafon, président-avocat,

Mme Crassus, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 mars 2026.

La rapporteure,

L. CrassusLe président,

F. Faïck

La greffière,

E. Ocana

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche en ce qui la concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

La greffière,

N°