

Le renouvellement de l’agrément à une société organisatrice de voyages adaptés aux personnes handicapées est refusé si les moyens organisationnels et humains pour prendre en charge ces adultes sont insuffisants

Lire les conclusions de :

Caroline Collomb
Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Lola Cerqueira
Non-renouvellement de l’agrément « Vacances adaptées organisées » : une appréciation pondérée par les moyens organisationnels de l’encadrant et la vulnérabilité des personnes prises en charge

DÉCISION DE JUSTICE

TA Lyon – N° 2309235 – SAS Oxygène – 07 octobre 2025 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Profession, Agrément, Agrément « vacances adaptées organisées », L. 412-2 du code du tourisme, R. 412-9 du code du tourisme, R. 412-12 du code du tourisme

Rubriques

Actes administratifs

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

Résumé

¹ Le renouvellement de l'agrément prévu à l'article L. 412-2 du code du tourisme par lequel une société est autorisée à organiser des voyages adaptés aux personnes handicapées, peut être refusé dès lors que l'organisme ne garantit pas la sécurité des personnes accueillies ainsi que leur bien-être physique et moral.

14-02-01-065-01, Commerce, industrie, intervention économique de la puissance publique, Règlementation des activités économiques, Activités soumises à réglementation, Tourisme, Organisation de la vente de voyages et de séjours

Conclusions du rapporteur public

Caroline Collomb

Rapporteure publique au tribunal administratif de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.10022](https://doi.org/10.35562/alyoda.10022)

¹ La société Oxygène, dont le siège social est situé à Lyon, appartient à la holding *Voyages adaptés développement* (VADEV) laquelle détient plusieurs sociétés sur l'ensemble du territoire national. Elle exerce, depuis 2017, une activité d'agence de voyages, de prestations de services et de restauration ainsi que d'hébergement et transport.

² L'opérateur a obtenu, sous le nom *Oxygène vacances adaptées*, l'agrément « vacances adaptées organisées » sur le fondement de l'article L. 412-2 du code du tourisme. Cet agrément a été délivré par la préfecture du Rhône le 24 avril 2018 pour une durée de cinq ans.

³ Pour rappel, ce dispositif, issu de l'article 48 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, permet chaque année à de nombreux adultes en situation de handicap de partir en vacances. Il tend ainsi à concilier l'inclusion des personnes handicapées, le droit à des vacances de qualité garantissant sécurité et bien-être, le droit au répit pour leurs aidants familiaux et un nécessaire encadrement administratif pour garantir des conditions de sécurité adaptées ainsi qu'une qualité d'accueil et d'accompagnement.

⁴ S'il avait initialement pour objectif de prévoir une réglementation souple les expériences, sur le terrain, ont montré la nécessité d'en renforcer l'encadrement et a donc été actualisé et renforcé par le décret n° 2015-267 du 10 mars 2015 relatif à l'agrément « vacances adaptées organisées ».

⁵ Le 25 avril 2023, la société Oxygène a demandé le renouvellement de son agrément auprès des services de la préfecture. Compte tenu du dépôt tardif de la demande et du caractère incomplet du dossier, la préfète de région lui a délivré, par un arrêté du 7 juillet 2023, un agrément provisoire au titre de la période du 8 juillet au 31 août 2023 « dans le but exclusif de ne pas pénaliser les vacanciers en situation de handicap ainsi que leurs familles ».

⁶ Au cours de cette période, le 9 août 2023, un drame est survenu dans un gîte loué par l'association requérante à Wintzenheim en Alsace. Un incendie a entièrement détruit les deux gîtes logés dans un même bâtiment, provoquant la mort de onze personnes, dix vacanciers et un accompagnant professionnel.

7 En parallèle de l'instruction judiciaire ouverte au tribunal judiciaire de Paris pour « homicides involontaires » afin de déterminer les circonstances et responsabilités exactes dans le déroulement de la tragédie, il a été demandé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de conduire une mission d'enquête administrative sur la situation des deux organismes de voyages adaptés concernés par l'incendie. Cette mission a été effectuée dans un délai très court avec un rapport publié le 26 septembre 2023.

8 Par une décision du 28 août 2023, les services de l'État en région Auvergne-Rhône-Alpes ont décidé de ne pas renouveler l'agrément de la société Oxygène à compter du 1er septembre suivant en avançant des motifs tenant à la prise en charge des vacanciers handicapés indépendants des circonstances de l'incendie.

9 Par la présente requête, la société Oxygène demande au tribunal administratif d'annuler pour excès de pouvoir cette décision. Rappelons, à cet égard, qu'un tel recours relève de votre entier contrôle (voir CAA de Nancy, 25 février 2020, n° 19NC00093, *SARL K2*).

10 Pour refuser le renouvellement de l'agrément, l'autorité administrative s'est fondée sur plusieurs motifs :

- d'une part, sur le dépôt tardif et le caractère incomplet du dossier de demande de renouvellement de l'agrément mais également sur l'absence de sincérité et le manque de transparence de la société dans la présentation de son dossier ;

- il a été, d'autre part, relevé que la société ne disposait pas de moyens organisationnels et humains suffisants pour remplir sa mission d'accueil compte tenu des manquements relevés lors des contrôles effectués au cours de l'été 2023 par les DREETS du Rhône, de la Somme, de la Seine-et-Marne de la Haute-Marne ou encore de l'Indre sur différents séjours organisés par la société requérante.

S'agissant des conditions de renouvellement de l'agrément

11 Dans son mémoire en défense, l'autorité administrative fait valoir qu'elle « n'avait pas d'autre possibilité que de refuser le renouvellement de l'agrément » compte tenu du caractère incomplet du dossier et se trouvait donc, de fait, dans une situation de compétence liée.

12 Rappelons que l'appréciation de l'opportunité d'une décision administrative peut échapper à l'administration et le pouvoir du juge se trouver, par voie de conséquence, lui-même limité. L'hypothèse se

rencontre lorsque l'administration est tenue, en présence de circonstances de fait, de prendre une décision sans avoir à apprécier les faits : elle a alors compétence liée.

13

Dans ce cas, les illégalités dont l'acte pourrait être entaché à d'autres égards sont sans portée : les moyens s'y rapportant sont inopérants. C'est ce qu'a jugé le Conseil d'État notamment dans son arrêt du 3 février 1999, n° 149722, à propos d'un arrêté par lequel le maire d'une commune avait mis en demeure une personne de retirer un panneau publicitaire établi à moins de 100 mètres d'un autre. Dans ce cas, le juge vérifie l'exactitude des faits sur lesquels s'est fondé l'auteur de l'acte ; mais, dès lors que ces faits sont exacts, l'obligation dans laquelle les textes applicables mettent l'administration de prendre l'acte, conduit le juge à ne pas examiner les autres aspects de la légalité.

Comme le rappelle Alexandre Lallet dans ses conclusions sur la décision du 22 octobre 2014, n°364000, le raisonnement de la compétence liée se décompose en trois temps :

- dans un premier temps, il convient d'identifier l'existence d'une obligation de faire. L'administration pouvait et même devait prendre la décision qu'elle a prise pour un motif donné.
- dans un 2ème temps, l'administration se trouvait en situation de compétence liée dès lors que ce motif n'impliquait l'appréciation d'aucune circonstance de fait, mais seulement, le cas échéant, de simples constatations ;
- enfin, dans un 3ème temps, il convient de tirer les conséquences de la compétence liée, à savoir que tous les moyens qui ne consistent pas à en critiquer l'existence ou le bien-fondé sont inopérants.

14

En l'espèce, le législateur a prévu, à l'article R. 412-13 du code du tourisme que le bénéficiaire de l'agrément « *est tenu de transmettre au préfet, par tous moyens, y compris par télécopie ou par courrier électronique, un bilan circonstancié (...) des activités de vacances adaptées mises en œuvre dans le courant de l'année écoulée. Le bilan précise les moyens mis en œuvre pour remédier aux dysfonctionnements éventuellement constatés lors des contrôles. / Il est tenu compte des bilans des quatre dernières années lors de l'examen de la demande de renouvellement de l'agrément* ».

15

La société Oxygène n'a produit aucun bilan pour les quatre années écoulées alors qu'elle était, ainsi qu'il vient d'être dit, obligée de transmettre de document chaque année. Or, pour instruire le dossier de demande de renouvellement d'agrément, l'administration doit prendre en compte ces bilans. Elle n'avait ainsi aucune marge de manœuvre et ne pouvait que rejeter la demande pour ce motif. Compte tenu de l'absence de transmission depuis quatre ans de tout bilan, il n'était pas possible d'instruire la demande en appréciant la

gravité des éventuels dysfonctionnements relevés et les mesures prises pour y remédier et évaluer ainsi la capacité de la société à poursuivre son activité à organiser des séjours pour des personnes handicapées pendant cinq années supplémentaires.

16 Vous pourrez, à cet égard, relever que la société ne conteste pas sérieusement ce manquement. Elle se borne à faire référence aux déclarations effectuées par son représentant le 13 septembre 2023 dans le cadre de l'enquête menée par l'IGAS selon lesquelles un agent de la préfecture lui aurait confirmé « *au moment de la date butoir de dépôt du dossier final* » que le dossier de la société « *était désormais recevable complet* ».

17 La société n'apporte toutefois aucun élément permettant d'établir la transmission des bilans et elle ne produit pas d'avantage ces documents devant vous.

18 Vous pourrez donc, à ce stade votre raisonnement, tirer les conséquences de la compétence liée en constatant que les moyens de la requête sont inopérants.

19 Si vous hésitez à retenir cette solution compte tenu de ses effets radicaux, vous devrez alors examiner les moyens de légalité externe et interne.

S'agissant du bien-fondé de la décision de refus de renouvellement

20 A l'appui de ses conclusions la société fait tout d'abord valoir que l'autorité administrative a méconnu le principe général du droit de l'UE des droits de la défense qui inclut le droit d'être entendu. Elle se réfère devant vous à la décision du Conseil d'État du 9 août 2023, n° 455146 en B.

21 Ce droit, qui vise à permettre à la personne intéressée d'être mise à même de présenter ses observations avant l'édition d'une décision la concernant, est une déclinaison des droits de la défense consacré en tant que principe général du droit de l'UE qui découle directement de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

22 C'est également le droit de l'UE qui a conduit à considérer qu'il devait être respecté dans les procédures de retour et le CE a été ainsi amené à le mettre en œuvre dans le contentieux des étrangers, préalablement à l'édition d'une décision d'éloignement ou de placement en rétention.

23 En cas de méconnaissance de ce droit le juge doit, avant d'en tirer les conséquences sur la légalité de la mesure en cause, vérifier in concreto si cette méconnaissance a eu une influence sur la mesure contestée selon une méthodologie qui diffère quelque peu de la

jurisprudence *Danthony* dès lors que le droit d'être entendu n'est pas considéré dans le droit de l'UE comme une garantie au sens de la jurisprudence du Conseil d'État. La décision précitée du 9 août 2023 précise la dialectique de la charge de la preuve : « *il revient à l'intéressé d'établir devant le juge chargé d'apprécier la légalité de cette décision que les éléments qu'il n'a pas pu présenter à l'administration auraient pu influencer sur le sens de cette décision et il appartient au juge saisi d'une telle demande de vérifier, lorsqu'il estime être en présence d'une irrégularité affectant le droit d'être entendu, si, eu égard à l'ensemble des circonstances de fait et de droit spécifiques de l'espèce, cette violation a effectivement privé celui qui l'invoque de la possibilité de mieux faire valoir sa défense dans une mesure telle que cette procédure administrative aurait pu aboutir à un résultat différent* ».

24 Nous n'avons toutefois pas trouvé d'exemple de jurisprudence concernant la mise en œuvre du droit d'être entendu en cas de refus d'exercice d'une activité de service au sens l'article 9 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006.

25 Toutefois, et alors même qu'il n'est pas établi qu'elle était tenue de le faire, l'administration a spontanément mis en œuvre une procédure contradictoire. Vous pourrez donc faire jouer la célèbre jurisprudence *Danthony* (CE, 23 décembre 2011, n° 335477) selon laquelle un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable suivie à titre obligatoire ou facultative n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie.

26 En l'espèce, la société Oxygène a pu régulièrement présenter ses observations à l'administration et ce, à plusieurs reprises :

- par un courriel du 16 juin 2023, la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités d'Auvergne-Rhône-Alpes a informé le dirigeant de la société Oxygène que sa demande ne pouvait aboutir au renouvellement de l'agrément sollicité compte tenu du caractère insuffisant des éléments transmis à l'appui de la demande ;

- en réponse à la demande écrite du représentant de la société, un entretien téléphonique a eu lieu le 27 juin 2023 à 10 heures à la suite duquel un entretien a lieu dans les locaux de la DREETS le 12 juillet à 14h30 puis divers échanges ont eu lieu par courriels et par l'envoi d'une fiche navette le 5 juillet 2023 (la préfecture a d'ailleurs produit les fiches navettes 1 à 4 correspondant à ces échanges).

27 Par ailleurs, la société requérante ne peut utilement soutenir qu'elle aurait été privée d'une garantie dès lors que l'administration n'aurait pas tenu compte de ses observations formulées auprès de l'IGAS et

qui étaient, selon elle, « *susceptibles d'avoir une incidence sur le sens de la décision de refus* ». Il s'agit, e

n effet, de deux procédures distinctes et la décision administrative est a été prise à une date antérieure à celle de la publication du rapport de l'IGAS n'est, en tout état de cause, pas fondée sur les conclusions de ce rapport.

La société a donc été régulièrement mise en mesure de présenter ses observations et la procédure contradictoire mise en œuvre par l'administration n'est entachée d'aucune irrégularité.

La société requérante conteste les différents griefs reprochés par l'administration.

Elle se prévaut des conclusions du rapport de l'IGAS qui atteste selon elle de la qualité de son fonctionnement et des séjours proposés au cours des cinq dernières années. Elle relève, à cet égard, avoir organisé 200 séjours durant cette période et seules quatre injonctions ont été prononcées à son encontre. Par ailleurs, au cours de l'été 2023, les incidents et dysfonctionnements relevés lors des contrôles n'ont donné lieu à aucune fermeture et les appréciations portées ont été globalement positives. Elle fait enfin état de la délivrance d'un agrément provisoire qui lui permis de poursuivre son activité au cours de l'été 2023 et de sa bonne volonté compte tenu de ses « engagements clairs et détaillés sur les nouvelles mesures organisationnelles et d'encadrement » détaillées dans le rapport de l'IGAS.

Vous pourrez tout d'abord écarter le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 412-13 du code du tourisme compte tenu de ce qui a été précédemment sur l'absence de transmission des bilans.

L'administration pouvait donc selon nous, pour ce seul motif, rejeter la demande de renouvellement d'agrément.

La société soutient, en premier lieu, que c'est à tort que l'administration lui a reproché un manque de transparence au motif que l'existence de son établissement secondaire « Occitanie Vacances Adaptées » n'aurait pas été porté à la connaissance de l'administration alors même que cet établissement s'est prévalu de son agrément.

Il résulte en effet de l'article R. 412-13-1 du code du tourisme que « *tout changement substantiel affectant les éléments matériels au vu desquels l'agrément est délivré* » doit être signalé dans un délai de deux mois au préfet de région.

Or, en l'espèce, l'existence de l'établissement secondaire n'a été constaté par l'administration qu'au cours de l'été 2023 et la société, alors qu'elle est la seule en mesure de le faire, n'apporte, en tout état

de cause, aucun élément permettant d'établir qu'elle en avait préalablement informé l'administration alors qu'il est constant que cet établissement se prévalait de son agrément.

37 En deuxième lieu, la société ne conteste pas sérieusement avoir organisé deux séjours, à la fin du mois de juin 2023, alors qu'elle ne disposait plus d'un agrément valide en violation de l'article L. 412-2 du code du tourisme en se bornant à faire valoir avoir « *jusqu'au bout espéré que le renouvellement serait fait dans les temps* » et avoir « *mis en place toutes les mesures nécessaires pour garantir leur bon déroulement* ».

38 S'agissant, en troisième lieu, d'un incident survenu au cours d'un séjour au Crotoy du 8 au 22 juillet 2023, la société soutient que la modification non déclarée du gîte serait de la responsabilité du propriétaire qui a « par erreur » réservé le mauvais gîte et que l'absence de déclaration de la situation auprès de la préfecture est indépendante de cette volonté.

39 Ces explications sont toutefois sans rapport avec le manquement à l'obligation de déclarer au préfet du département de séjour tout incident grave ou situation présentant des risques graves pour la santé prévue par l'article R. 412-14-1 du code du tourisme.

40 Il ressort, en effet, du rapport d'inspection du séjour établi par les services préfectoraux de la Somme le 12 juillet 2023 que deux événements graves, à savoir des violences physiques de la part d'un vacancier à l'égard de deux animatrices et le contact du SAMU à la suite d'une erreur d'administration d'un médicament n'ont pas été signalés.

41 La société fait valoir, en quatrième lieu, qu'elle n'a pu présenter ses observations à l'IGAS concernant les deux faits relevés lors des contrôles des séjours organisés à Beaujeu et à Eclairon-Braucourt.

42 Ces allégations ne suffisent pas à remettre en cause les faits relevés par les services des préfectures de Côte-d'Or, du Rhône et de la Marne concernant l'absence de déclarations de trois séjours organisés en juillet 2023 dans chacun de ces départements et ce, en violation des prescriptions de l'article R. 412-14 du code du tourisme.

43 En cinquième lieu, s'agissant des contrôles effectués en juillet et août 2023 en application de l'article R. 412-15 du code du tourisme à l'issue desquels de graves dysfonctionnements ont été relevés de nature à compromettre la sécurité, la santé et le bien-être physique et moral des vacanciers, les explications données par la société sont une fois encore sans incidence sur la matérialité des manquements constatés.

44

Vous pourrez donc, si vous nous suivez, estimer que les faits reprochés à la société Oxygène sont établis et que, par suite, compte tenu de leur gravité et de leur caractère répété, l'autorité administrative n'a pas commis d'erreur d'appréciation en refusant de renouveler l'agrément de la société Oxygène.

45

Par ailleurs, la décision administrative, qui revêt le caractère d'une mesure de police voyez en ce sens pour un cas proche la décision du CE du 29 décembre 1995, n° 147685 en B pour l'arrêté du président du conseil général prescrivant la fermeture d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées ; ou, par analogie, la décision de suspension de l'agrément d'une assistante maternelle CE, 31 mars 2017, n° 395624 en B ou pour un refus de renouvellement d'agrément d'assistante maternelle l'arrêt de votre cour n° 18LY01918), ne revêt pas un caractère disproportionné compte tenu de la vulnérabilité des personnes concernées par les activités de la société dans le cadre de l'agrément litigieux et de son caractère ainsi approprié au regard du but d'intérêt général tendant à assurer la sécurité et à préserver la santé et le bien-être de ces personnes.

46

Vous pourrez, enfin, écarter le dernier moyen tiré de la méconnaissance de l'article 1er du protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors, d'une part, que cette atteinte est justifiée par l'objectif d'IG susmentionné et, d'autre part, proportionné à cet objectif. Ce refus revêt ainsi un caractère nécessaire et ne porte pas une atteinte excessive au droit de propriété garanti par ces stipulations.

47

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête, en toutes ses conclusions.

Note universitaire

Non-renouvellement de l'agrément « Vacances adaptées organisées » : une appréciation pondérée par les moyens organisationnels de l'encadrant et la vulnérabilité des personnes prises en charge

Lola Cerqueira

Doctorante contractuelle en droit public - Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.10156](https://doi.org/10.35562/alyoda.10156)

¹ *Une décision de non-renouvellement de l'agrément « Vacances adaptées organisées », indispensable à l'organisation de séjours adaptés aux personnes handicapées, s'apprécie au regard des moyens organisationnels dont dispose l'organisme demandeur ainsi que des garanties qu'il présente. La méconnaissance de ses obligations d'information et les manquements relevés lors de contrôles peuvent justifier le refus de renouvellement de l'agrément dans la mesure où ils s'opposent aux conditions légales de sa délivrance. Aussi, la gravité et le caractère répété de ces dysfonctionnements sont de nature à justifier le non-renouvellement de l'agrément compte tenu de la vulnérabilité des personnes prises en charge.*

² À l'occasion des dix ans de la loi *pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées* [1], le Gouvernement a souhaité réaffirmer son engagement pour une société inclusive [2], garantissant un cadre de vie adapté à tous. Il convient à ce titre de rappeler que l'inclusion ne renvoie pas uniquement aux thématiques « classiques » de l'accessibilité des bâtiments [3], de l'adaptation des conditions d'emploi et de travail [4] ou, encore, de la scolarisation adaptée des enfants en situation de handicap [5]. Elle suppose de garantir à tous un accès aux loisirs, lequel inclut, on le sait moins, un droit aux vacances.

³ Tel est précisément l'objet de l'agrément « Vacances adaptées organisées » (ci-après « VAO ») issu de l'article 48 de la loi [n° 2005-102](#) du 11 février 2005 *pour l'égalité des chances*. Ce dispositif, renforcé en 2015 [6] et codifié à l'article [L. 412-2](#) du Code du tourisme, vise à assurer l'effectivité du droit aux vacances des personnes handicapées en garantissant l'adéquation et la qualité de leur prise en charge.

De fait, parce que l'agrément VAO constitue une autorisation préalable obligatoire à l'organisation de séjours de vacances adaptées aux personnes handicapées, sa délivrance est soumise à des conditions de forme et de fond fixées par les dispositions législatives et réglementaires du Code de tourisme [7]. En ce sens, son octroi constitue une « *compétence conditionnée* » [8] par la loi. Il en est de même pour la suspension de l'agrément, son retrait ou, encore, son non-renouvellement.

C'est précisément la question des conditions du non-renouvellement de l'agrément VAO accordé initialement à la société SAS Oxygène qui est au cœur du jugement rendu par le tribunal administratif de Lyon du 7 octobre 2025. Alors que son agrément arrivait à échéance – ce dernier n'étant délivré que pour une durée de cinq années –, la société a sollicité son renouvellement auprès de la préfète de la région Auvergne-Rhône-Alpes, où son siège social est situé.

Le 28 août 2023, cette dernière refusait d'y faire droit. La société devait, en conséquence, saisir le tribunal administratif de Lyon d'un recours pour excès de pouvoir afin d'en demander l'annulation.

Il s'agissait ainsi, pour les juges lyonnais, de déterminer si les motifs sur lesquels s'était fondée la préfète pouvaient justifier un tel refus. D'une part, cette dernière avait avancé le dépôt tardif, le caractère incomplet et l'absence de transparence et de sincérité du dossier de demande de renouvellement. D'autre part, le refus reposait sur l'insuffisance des moyens organisationnels et humains à disposition de la société pour remplir sa mission, ceci compte tenu des nombreux manquements relevés au cours de plusieurs contrôles des services étatiques.

Or le contentieux relatif à l'agrément VAO est bien maigre et offre peu d'illustrations des motifs de nature à en acter le bien fondé. À vrai dire, le jugement commenté constitue – à notre connaissance – l'unique illustration du contentieux du non-renouvellement de l'agrément VAO [9], ce qui n'étonne pas dans la mesure où le contentieux relatif au non-renouvellement d'agréments, plus généralement, « *brille à ce jour par son absence* » [10]. Il est néanmoins à rapprocher du contentieux « général » relatif au retrait ou à la suspension de l'agrément, lequel s'appuie sur les mêmes conditions légales de fond, bien qu'il ne soit lui-même que très peu fourni [11].

Plus généralement, le contentieux relatif aux agréments-autorisations s'inscrit, comme nous le verrons, dans celui des mesures de police administrative spéciale. À ce titre, le jugement commenté mérite que l'on s'y arrête, en ce qu'il illustre l'évolution de leur contrôle dans un paysage jurisprudentiel encore contrasté.

10

En l'espèce, le jugement commenté valide les motifs tirés de l'insuffisance des moyens organisationnels et des garanties présentés par l'organisme pour refuser le renouvellement de son agrément (I). Il écarte, en deuxième lieu, le moyen tiré du caractère disproportionné de la mesure, au regard de sa visée protectrice d'un public vulnérable (II). Par suite, le tribunal conclut au rejet de toutes les conclusions.

I. Un refus de renouvellement légalement fondé sur l'insuffisance des moyens organisationnels et des garanties présentées par l'organisme

11

En principe, l'absence de « *l'une quelconque des conditions de forme ou de fond au regard desquelles* » [12] l'agrément est délivré, suffit à fonder un refus de renouvellement. Or s'agissant de l'agrément VAO, l'examen de la demande s'opère au regard des quatre derniers bilans annuels produits par l'organisme, lesquels dressent les moyens quantitatifs, qualitatifs et financiers mis en œuvre au cours de l'année, ainsi que les « *moyens mis en œuvre pour remédier aux dysfonctionnements éventuellement constatés lors des contrôles* » [13]. Ici, l'absence de production de ces bilans a constitué l'un des motifs de refus de la demande de la société requérante, dans la mesure où ils permettent aux services instructeurs d'apprécier si le demandeur réunit effectivement les conditions nécessaires au renouvellement de son agrément. Sans surprise donc, le tribunal valide ce motif de refus dès lors que la société requérante ne démontre pas les avoir effectivement produits.

12

Mais alors que l'absence de cette condition suffisait à fonder le non-renouvellement et à rejeter toutes les conclusions du fait de l'inopérance des autres moyens, les juges lyonnais ont préféré « purger » l'intégralité du litige en se prononçant sur l'ensemble des conditions de fond, offrant ainsi de précieux développements sur les motifs de non-renouvellement.

13

D'une part, c'est au prisme des obligations d'information pesant sur les organismes agréés VAO que les motifs sont précisés. En effet, dans le jugement commenté, les manquements de la société requérante à ses obligations d'information ont pu légalement fonder le refus de renouvellement. Cette solution, que l'on retrouve dans le contentieux du retrait ou de la suspension de l'agrément VAO [14], s'explique assurément par leur finalité. Qu'il s'agisse de l'obligation de signaler tout changement substantiel affectant les conditions matérielles de délivrance de l'agrément [15] ; de l'obligation de signaler tout événement grave pour la santé, l'intégrité et le bien-être des vacanciers [16] ; ou, encore, de l'obligation d'informer des

modalités d'organisation des séjour programmés par l'organisme [17] Toutes ces obligations visent à garantir un contrôle continu, toute au long de la durée de l'agrément, des services préfectoraux sur la qualité de la prise en charge, son évolution et son adéquation avec les conditions d'accompagnement qui ont justifié sa délivrance. C'est rappeler par là-même que l'agrément est précaire et révocable, qu'aucun organisme ne dispose de droit acquis à son maintien ni à son renouvellement, du fait de sa nature : il constitue une mesure de police administrative spéciale dont la précarité est un trait essentiel [18].

14

À ce titre, le régime de l'agrément VAO est à rapprocher plus généralement de celui de l'autorisation administrative. Celle-ci n'est pas toujours aisée à saisir, tant ses dénominations sont plurielles (agrément, licence, permis...). L'agrément et l'autorisation administrative ne se confondent d'ailleurs pas exactement, dans la mesure où ce dernier peut revêtir des significations distinctes. Un agrément peut effectivement ne conférer qu'un avantage financier (obtenir des subventions) ou juridique (se constituer partie civile) à son bénéficiaire. Ce n'est que dans l'hypothèse où il constitue une condition *sine qua none* à l'exercice d'une activité industrielle ou commerciale, qu'il est synonyme d'autorisation administrative [19]. Tel est le cas de l'agrément VAO. Aussi, parce que tout régime d'autorisation administrative préalable est nécessairement institué par la loi [20], il ne s'envisage que dans le cadre d'un régime de police administrative spéciale.

15

Ainsi, c'est au moyen d'un contrôle plein et entier – qui tend à se généraliser en matière d'agrément-autorisation [21] – que le tribunal a, en premier lieu, estimé que l'absence d'information de l'existence d'un organisme secondaire se prévalant de son agrément constitue bien un « *changement relatif à son organisation [...] suffisamment substantiel pour devoir être signalé à l'autorité administrative* » , caractérisant de ce fait un manquement à l'obligation d'information tirées de l'article R. 412-13-1 du code. La requérante a, en second lieu, méconnu son obligation de signaler « *tout accident grave ainsi que de toute situation présentant ou ayant présenté des risques graves pour la santé, l'intégrité ou le bien-être physique et moral des personnes handicapées majeures* » [22] : de fait, celle-ci s'était abstenue de déclarer la survenance de violences physiques (de la part d'un vacancier à l'égard d'animatrices), ainsi que la sollicitation du SAMU pour erreur d'administration d'un médicament d'un vacancier. Ces faits, qualifiés par le tribunal d'« *événements graves indésirables* », résonnent dès lors dans les motifs légaux de refus, retrait et non-renouvellement qui figurent à l'article R. 412-12 du code. À cet égard, la présente solution peut être rapprochée de celle de la cour administrative d'appel de Marseille [23], laquelle avait déjà retenu, s'agissant d'une décision de retrait d'agrément, que

l'hospitalisation en urgence d'un vacancier constituait un évènement grave à signaler ; signalons encore, l'arrêt de la Cour nancéenne [24], à propos de l'admission aux urgences d'un vacancier dû à une mauvaise gestion des régimes alimentaires et du comportement inadéquat d'un vacancier à l'égard des autres. Enfin, en troisième et dernier lieu, le tribunal a relevé que la société requérante a manqué à son obligation d'informer les services préfectoraux de l'organisation et des modalités de l'organisation des séjours qu'elle programme, là où les textes l'exigent [25].

16

D'autre part, et outre deux séjours organisés sans agrément valide – et donc en totale méconnaissance de la législation [26] –, les manquements constatés lors de plusieurs contrôles ont pu légalement fonder le refus de non-renouvellement. En effet, sur le fondement de l'article R. 412-15 du code, plusieurs contrôles ont été diligentés par les services de l'État lors de séjours organisés par la société requérante. Les rapports établis à la suite de ces contrôles avaient ainsi mis en évidence des dysfonctionnements répétés dans l'accompagnement et l'encadrement des vacanciers, ces derniers étant « *de nature à compromettre [leur] sécurité, [leur] santé et [leur] bien-être physique et moral* », ainsi que « *l'inadéquation des locaux et du séjour, des défaillances en matière de sécurité sanitaire et d'hygiène alimentaire voire une inadéquation des prestations de séjour avec la brochure commerciale* ». Cette solution n'est pas surprenante dans la mesure où les manquements relevés à diverses reprises et dont la matérialité est établie, sont en totale opposition avec les conditions essentielles à l'octroi de l'agrément, énoncées à l'article R. 412-12 du code et, par suite, de nature à fonder un refus de renouvellement.

17

Si la société ne contestait effectivement pas leur matérialité, elle invoquait néanmoins le caractère disproportionné de la décision, au regard des mesures rectificatives qu'elle avait adoptées, de l'absence de fermeture des séjours qu'elle avait organisés, de la rareté des injonctions prononcées à son encontre, ainsi que des engagements pris pour assurer sa mise en conformité. Cette argumentation a donné lieu à des précisions sur l'appréciation du caractère proportionné du refus de renouvellement.

II. Un refus de renouvellement non disproportionné au regard de l'importance des dysfonctionnements dans la prise en charge d'un public vulnérable

18

L'argumentation de la société requérante visait précisément à établir le caractère disproportionné du non-renouvellement, eu égard aux mesures rectificatives et engagements pris, à la faiblesse des

injonctions préalables prononcées à son encontre, ainsi qu'au regard de l'absence de fermeture de ces séjours ; le tout visant à minorer l'importance des manquements relevés. La requérante pouvait s'entourer d'un précédent en ce sens : dans un contentieux assez similaire, la cour administrative d'appel de Versailles avait pu considérer, ainsi, que le retrait d'agrément d'une crèche qui « *n'avait jamais reçu d'injonction ni fait l'objet de fermeture temporaire, était manifestement disproportionné au regard des manquements établis, lesquels [...] sont [notamment] d'une importance secondaire [...]* » [27].

19 Le tribunal administratif de Lyon ne s'est pas inscrit dans cette veine ; tout au contraire, il a estimé que l'ensemble des motifs fondant la décision contestée était de nature à justifier le refus de renouvellement. Outre la gravité des manquements relevés et le nombre (malgré tout substantiel...) des injonctions prononcées par le passé, le tribunal a plus particulièrement pointé « *la situation de vulnérabilité des personnes accueillies et [de] la nécessité de leur procurer des lieux et un encadrement adaptés* », pour écarter le moyen. On retrouve cette même appréciation circonstanciée dans les contentieux relatifs au retrait d'agrément [28]. Cette conclusion ne surprend pas, au regard de la multitude de manquements établis aux obligations d'information ou lors de contrôles, qui ont attesté de l'inaptitude – irrémédiable en l'état – de la société requérante à prendre en charge des personnes dont la vulnérabilité et la fragilité exigent, précisément, des diligences particulières.

20 Elle interroge néanmoins sur l'intensité du contrôle opéré en l'espèce par le tribunal.

21 D'une part, le contrôle de proportionnalité ne va pas de soi en matière de police administrative spéciale, dans la mesure où la liberté n'y est pas la règle, particulièrement dans un régime d'autorisation préalable. Pourtant le contrôle de proportionnalité tend à s'y propager, la doctrine avançant diverses explications, principalement le caractère fondamental des libertés restreintes qui exige la mobilisation du standard de proportionnalité [29]. En l'espèce, si la liberté du commerce et de l'industrie a valeur constitutionnelle [30], c'est vraisemblablement davantage l'application du droit de l'Union européenne qui commande un tel contrôle. Le régime d'autorisation préalable à l'exercice d'une activité industrielle ou commerciale constitue en effet une entrave aux libertés économiques protégées par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [31], au demeurant précisément encadré par la directive « Services » [32], quand bien même il n'institue aucune discrimination entre les nationaux et les ressortissants des autres États membres [33].

22

D'autre part, le tribunal ne semble pas avoir mis en œuvre un « véritable » contrôle de proportionnalité qui suppose la vérification successive de l'adéquation de la mesure [34], de sa nécessité [35] et de sa stricte proportionnalité [36]. S'il entérine substantiellement les caractères adéquat et équilibré de la mesure, il ne semble pas se prononcer sur sa nécessité. Cette absence s'explique néanmoins au regard de la nature de la mesure. En matière de police administrative spéciale, cette étape du contrôle est inutile, car les textes enserrent sa compétence. S'agissant de l'agrément VAO, les dispositions législatives et réglementaires conditionnent précisément la compétence des préfets de région, de telle sorte qu'elles ne leur reconnaissent que la possibilité de le délivrer ou non, et dans l'hypothèse qui nous intéresse, de le renouveler ou non. De fait, ils n'ont pas la possibilité de choisir d'autres mesures moins contraignantes.

23

Du reste, la proportionnalité du refus de renouvellement est confirmée à l'occasion de l'examen du moyen tiré de la méconnaissance de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui garantit le droit au respect des biens. Invoquer un tel moyen à l'encontre d'une autorisation administrative n'a rien d'évident ; sa précarité s'accordant mal, à première vue, à la qualification de « bien ». Pour autant, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fait montre d'une conception large et souple, à des fins fonctionnelles, de la notion de biens, et protège, plus largement, les espérances légitimes directes. Aussi, si la Cour n'a jamais expressément qualifié une autorisation administrative de « bien », elle admet que les « *intérêts économiques* » [37] liés à l'exercice d'une activité industrielle ou commerciale soumise à autorisation constituent un bien à protéger. La Cour s'autorise dès lors à contrôler la finalité et la proportionnalité de l'atteinte.

24

Aussi, en l'espèce, la solution retenue par le tribunal est en tous points conforme à la jurisprudence de la Cour. Après avoir établi implicitement l'atteinte portée par le non-renouvellement de l'agrément au droit au respect des biens de la société, il estime que cette atteinte est, d'une part, justifiée par l'objectif d'intérêt général de protection de la santé et de la sécurité publiques des personnes handicapées lors des voyages organisés et, d'autre part, que cette atteinte est proportionnée à cet objectif. Il écarte ainsi le moyen tiré de l'absence de nécessité de l'atteinte au droit au respect de ses biens dans un considérant parfaitement identique à celui des juges nancéens [38].

25

À l'évidence, cette solution s'inscrit dans l'esprit du dispositif VAO renforcé en 2015. Pour autant, elle en révèle la problématique systémique : le juste équilibre à trouver entre l'exigence d'un

accompagnement adapté à la situation de vulnérabilité des personnes handicapées et l’effectivité de leur droit aux vacances, ce dernier étant fragilisé par une offre aujourd’hui largement insuffisante [39].

NOTES

- [1] Loi [n°2005-102](#) du 11 février 2005. [Retour au texte](#)
- [2] Dossier de presse du Comité interministériel du handicap, 6 mars 2025. [Retour au texte](#)
- [3] Articles [L.111-7](#) et [ss.](#) du Code de la construction et de l'habitation. [Retour au texte](#)
- [4] Directive [2000/78/CE](#) du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ; articles [L.5211-1](#) et [ss.](#) du Code du travail. [Retour au texte](#)
- [5] Articles [L.112-1](#) et [ss.](#) du Code de l'éducation. [Retour au texte](#)
- [6] Décret [n°2015-267](#) du 10 mars 2015 *relatif à l'agrément « vacances adaptées organisées »*. [Retour au texte](#)
- [7] Article [L.412-2](#) et articles [R.412-8](#) à [R.412-17-1](#) du Code du tourisme. [Retour au texte](#)
- [8] D. PÉANO et D. ISRAËL, « Fasc. 1152 : Recours pour excès de pouvoir. – Contrôle de légalité interne », *J.-Cl. Adm.*, 1^{er} juill. 2010, §132. [Retour au texte](#)
- [9] Au regard des décisions disponibles en *open data*. [Retour au texte](#)
- [10] X. DELPECH, « Retrait d'agrément : revue de jurisprudence », *Juris associations*, Dalloz, 2024, n°693, p. 28. [Retour au texte](#)
- [11] On dénombre seulement cinq recours pour excès de pouvoir (dont un non-lieu à statuer) et trois ordonnances de référé-suspension relatives au contentieux du retrait ou de la suspension de l'agrément VAO. [Retour au texte](#)
- [12] CAA Nancy, 25 févr. 2020, [n°19NC00093](#) ; CAA Marseille, 22 oct. 2018, [n°18MA02837](#). [Retour au texte](#)
- [13] Article [R.412-13](#) du code du tourisme. [Retour au texte](#)
- [14] « *la méconnaissance, par l'organisme en cause, [...] des obligations d'information pesant sur lui sur le fondement des articles R. 412-13-1, R. 412-14 et R. 412-14-1, est de nature à permettre le retrait de l'agrément* » (TA Lille, ord., 3 juill. 2024, [n°2405107](#) ; TA Lille, 3 juill. 2024, [n°2405436](#). [Retour au texte](#)
- [15] Article [R.412-13-1](#) du Code du tourisme. [Retour au texte](#)
- [16] Article [R.412-14-1](#) du Code du tourisme. [Retour au texte](#)
- [17] Article [R.412-14](#) du Code du tourisme. [Retour au texte](#)
- [18] Voir notamment : CC, 20 juill. 2006, déc. [n°2006-539 DC](#) ; CE Sect., 25 juill. 1975, *Ministre de l'équipement c/ Richoux*, [n°96377](#) ; CE, 20 janv. 1989, *Syndicat national des pilotes professionnels d'ULM*, [n° 78673 79650 82354](#). [Retour au texte](#)
- [19] Voir notamment : L. SEUROT, *L'autorisation administrative*, th., Université de Lorraine, 2013, p. 67 et [ss.](#) ; T. M'SAÏDIÉ, « La déclaration administrative préalable à l'exercice d'une activité », *AJDA*, 2013, p. 514. [Retour au texte](#)
- [20] CE Ass., 22 juin 1951, *Daudignac*, [n°00590 02551](#). [Retour au texte](#)

[21] Lorsque la compétence de l'autorité administrative en matière de délivrance d'un agrément est conditionnée de façon suffisamment précise, le juge administratif opère un contrôle entier de la qualification juridique des faits : voir, par exemple, en matière d'agrément délivré en vue de l'adoption d'un enfant (CE Sect., 4 nov. 1991, [n°102611](#)), de l'agrément délivré aux employés de casinos (CE, 16 mars 2001, [n°207646](#)) ou, encore, de l'agrément d'une assistance maternelle (CE, 31 mars 2017, [n°395624](#)). [Retour au texte](#)

[22] Article [R.412-14-1](#) du code du tourisme. [Retour au texte](#)

[23] CAA Marseille, 22 oct. 2018, [n°18MA02837](#). [Retour au texte](#)

[24] CAA Nancy, 25 févr. 2020, [n°19NC00093](#). [Retour au texte](#)

[25] Article [R.412-14](#) du Code du tourisme. [Retour au texte](#)

[26] Article [L.412-2](#) du Code du tourisme. [Retour au texte](#)

[27] CAA VERSAILLES, 19 sept. 2017, [n°15VE02992](#). [Retour au texte](#)

[28] TA Lille, 27 nov. 2025, [n°2405085](#) ; CAA Nancy, 25 févr. 2020, [n°19NC00093](#) ; CAA Marseille, 22 oct. 2018, [n°18MA02837](#). [Retour au texte](#)

[29] Voir en ce sens : C. ROULHAC, « La mutation du contrôle des mesures de police administrative - Retour sur l'appropriation du « triple test de proportionnalité » par le juge administratif », *RFDA*, 2018, p. 343 ; B. PLESSIX, *Droit administratif général*, LexisNexis, 5^e éd., 2024, p. 934 et 935. [Retour au texte](#)

[30] CC, 16 janv. 1982, *Loi de nationalisation*, déc. [n°81-132 DC](#). [Retour au texte](#)

[31] S. NICINSKI, « La réglementation des professions », *RFDA*, 2017, p. 68. [Retour au texte](#)

[32] Directive [2006/123/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. [Retour au texte](#)

[33] Voir notamment : CJUE, 24 mars 2011, *Commission c. Espagne*, aff. C-400/08, §63. [Retour au texte](#)

[34] L'adéquation de la mesure renvoie à sa capacité d'atteindre l'objectif poursuivi. [Retour au texte](#)

[35] Une mesure est nécessaire dès lors qu'il n'existe pas de mesures moins contraignantes susceptibles d'atteindre le même résultat. [Retour au texte](#)

[36] La stricte proportionnalité renvoie à l'exigence d'un juste équilibre entre la mesure et l'objectif qu'elle poursuit. [Retour au texte](#)

[37] Voir notamment : CEDH, 7 juill. 1989, *Tre Traktörer Aktielobag c/ Suède*, [n°10873/84](#) à propos d'une licence de débit de boissons alcoolisées et CEDH, 18 févr. 1991, *Fredin c/ Suède*, [n°12033/86](#) à propos d'un permis d'exploitation d'une gravière. [Retour au texte](#)

[38] CAA Nancy, 25 févr. 2020, [n°19NC00093](#) (en matière de retrait d'agrément). [Retour au texte](#)

[39] IGAS, *Enquête administrative sur la situation des deux organismes de voyage adapté organisé concernés par l'incendie survenu le 9 août 2023 dans un gîte de Wintzenheim*, Rapport définitif, sept. 2023, n°2023-080R, §219. [Retour au texte](#)

