

LA LETTRE DE
LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE DOUAI
ET DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS
D'AMIENS, LILLE ET ROUEN

N° 36
2nd semestre 2022

II



Amiens ☐



Lille ☐



Rouen ☐

EDITORIAL

Ce numéro 36 de la Lettre de jurisprudence de la cour administrative d'appel de Douai et des tribunaux administratifs d'Amiens, de Lille et de Rouen présente une sélection de décisions, assorties pour certaines de commentaires, rendues par ces juridictions au cours du second semestre 2022.

Vous y trouverez notamment des décisions concernant l'activité économique dans le ressort de la cour, à travers les contentieux fiscaux, le contentieux agricole ou encore celui des marchés, mais aussi des décisions relatives à l'action des collectivités territoriales et leurs élus. Y figurent également plusieurs décisions intéressantes touchant aux problématiques liées à l'environnement et au cadre de vie, qu'il s'agisse du contentieux des éoliennes, qui est une spécificité de nos territoires, ou des questions liées à la dépollution des sols.

Que les magistrats administratifs et les universitaires qui ont apporté leur concours à l'élaboration de ce numéro en soient remerciés.

Nous espérons que vous trouverez un intérêt à prendre connaissance de cette nouvelle lettre.

L'actualité de la cour a, par ailleurs, été marquée, ces dernières semaines, par la remise, pour la première fois, du prix de la cour administrative d'appel de Douai à une étudiante de l'université Picardie-Jules Verne pour son mémoire de master 2 intitulé « La carence de l'État dans la lutte contre le changement climatique sous le prisme des recours climatiques emblématiques de « Grande Synthèse » et de « l'Affaire du Siècle » ».

Bonne lecture !

Nathalie MASSIAS
Présidente de la Cour administrative d'appel de Douai

SOMMAIRE

Arrêts de la cour administrative d'appel de Douai

AGRICULTURE ET FORETS	P.	5
COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	P.	6
COMMERCE, INDUSTRIE, INTERVENTION ECONOMIQUE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE.....	P.	7
CONTRIBUTIONS ET TAXES	P.	8
DOMAINE	P.	12
ETRANGERS.....	P.	13
LOGEMENT	P.	13
MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS	P.	14
NATURE ET ENVIRONNEMENT	P.	15
PORTS.....	P.	15
PROCEDURE	P.	16
RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE	P.	17
TRAVAUX PUBLICS.....	P.	18
URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	P.	19

Jugements du tribunal administratif d'Amiens

ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS	P.	20
CONTRIBUTIONS ET TAXES	P.	21
ELECTIONS ET REFERENDUM.....	P.	22
FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS	P.	23
MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS	P.	24
SANTE PUBLIQUE.....	P.	26
URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	P.	27

Jugements du tribunal administratif de Lille

ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS	P.	29
DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS	P.	30
FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS	P.	30
MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS	P.	31
NATURE ET ENVIRONNEMENT	P.	32
POLICE.....	P.	33
TRAVAIL ET EMPLOI.....	P.	33
URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	P.	34

Jugements du tribunal administratif de Rouen

AIDE SOCIALE	P.	36
ASILE.....	P.	36
CONTRIBUTIONS ET TAXES	P.	37
ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE	P.	39
ETRANGERS.....	P.	40
FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS	P.	42
MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS	P.	42
NATURE ET ENVIRONNEMENT	P.	43
PROCEDURE	P.	44
RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE	P.	44
URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	P.	47

Commentaires et/ou conclusions

COMMENTAIRE de M. François ABOUADAOU sous l'arrêt n° 21DA00323 du 8 décembre 2022 <i>COLLECTIVITES TERRITORIALES</i>	P.	48
COMMENTAIRE de Mme Laurie FREGER-KNEPPERT sous le jugement n° 2106730 du 20 décembre 2022 du TA de Lille <i>FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS</i>	P.	51
COMMENTAIRE de Mme Johanne SAISON sous l'arrêt n° 19DA01862 du 13 décembre 2022 <i>RESPONSABILITE ET PUISSANCE PUBLIQUE</i>	P.	53
COMMENTAIRE de M. Vincent CATTOIR-JONVILLE sous l'arrêt n° 21DA01556 du 2 novembre 2022 <i>TRAVAUX PUBLICS</i>	P.	55
COMMENTAIRE de M. Vincent CATTOIR-JONVILLE sous l'arrêt n° 21DA02274 du 24 novembre 2022 <i>URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE</i>	P.	57
CONCLUSIONS de Mme Laetitia ALLART sous le jugement n° 2106730 du 20 décembre 2022 du TA de Lille <i>FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS</i>	P.	60



Arrêts de la cour administrative d'appel de Douai

AGRICULTURE ET FORETS

N° 1 – Exploitations agricoles – Aides de l'Union européenne – Aide instaurée dans le cadre de la mesure agroenvironnementale dite des « corridors écologiques » (règlement n° 1035/2013 du 17 décembre 2013) – Possibilité d'attribution de cette aide à une indivision – Existence.

Dans cet arrêt, la cour a jugé que des agriculteurs regroupés en indivision peuvent bénéficier d'aides de l'Union européenne au titre de la politique agricole commune dans le cadre de la mesure agroenvironnementale dite des « corridors écologiques » prévue par le règlement n° 1035/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013. La Cour a estimé que la définition de l'agriculteur fixée par le règlement n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 s'étend à toute personne physique ou morale ou tout groupement de personnes physiques ou morales, quel que soit le statut juridique conféré selon le droit national à un tel groupement et à ses membres. Elle en a déduit qu'une indivision, alors même qu'elle est dénuée de personnalité juridique, peut être bénéficiaire de ces aides et a donc confirmé l'annulation par le tribunal administratif d'Amiens de la décision du préfet de l'Aisne rejetant la demande présentée par une indivision tendant au bénéfice de ces aides.

1. Cf. CAA Douai, 25 mai 2021, n° 20DA00150 ; CAA Douai, 25 mai 2021, n° 20DA00156.

(2^{ème} chambre – arrêt n° 21DA01217 – 15 novembre 2022 – C)

N° 2 – Exploitations agricoles – Aides de l'Union européenne – Paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, en cas de scission d'une exploitation (règlement délégué n° 639/2014 de la Commission du 11 mars 2014) – Scission d'une exploitation – Conditions d'attribution des aides.

Selon l'article 14 du règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, en cas de scission d'une exploitation, chacune des exploitations nées de la scission peut réclamer la part des droits au paiement de base détenus par l'ancienne exploitation et correspondant à la surface

des terres qu'elle a reprise. Deux cas de scission sont envisagés par cet article : d'une part, la substitution d'une exploitation existante par au moins deux nouvelles entités dont une au moins est contrôlée par une des personnes physiques qui assuraient la gestion de l'exploitation initiale et, d'autre part, la création d'au moins une exploitation supplémentaire au sein d'une exploitation existante qui est maintenue. L'instruction technique DGPE/SDPAC/2016-660 du 9 août 2016 relative à l'attribution des droits à paiement de base a précisé ces dispositions en prévoyant que la scission ne peut en aucun cas couvrir le cas d'une installation d'un nouvel agriculteur (jeune agriculteur ou non).

A la suite de la dissolution du GAEC de la Colme, en décembre 2013, M. X a repris l'exploitation individuelle de ses terres tandis que son neveu, fils de son ancien associé, a procédé à son installation en qualité de nouvel agriculteur sur une partie des terres auparavant exploitées par le GAEC. Ainsi, alors même que les dispositions de l'article 14 du règlement (UE) n° 639/2014 du 11 mars 2014, éclairées par l'instruction technique DGPE/SDPAC/2016-660 du 9 août 2016, font obstacle à ce que le neveu de M. X puisse, en raison de son installation comme jeune agriculteur, se voir transférer automatiquement des droits à paiement de base au titre de la scission du GAEC, celles-ci n'ont pas pour effet d'exclure M. X d'un tel transfert à proportion des terres qu'il a conservées dès lors qu'il a poursuivi son activité, après la dissolution du GAEC, sous une autre forme juridique. Le préfet du Nord a donc commis une erreur de droit en opposant à M. X l'installation de son neveu en tant que jeune agriculteur pour rejeter sa demande de prise en compte de la scission d'exploitation du GAEC dans le cadre de l'attribution du droit à paiement de base. La cour a, en conséquence, annulé la décision de refus du préfet du Nord ainsi que les deux ordres de recouvrement d'un montant respectif de 19 439,583 euros et 1 299,974 euros émis par l'Agence de services et de paiement pour récupérer la totalité de l'apport de trésorerie remboursable qui avait été versé à M. X en vue de pallier les difficultés de trésorerie dans l'attente du versement du droit à paiement direct au titre de la campagne 2015.

(2^{ème} chambre – arrêt n° 21DA01911 – 29 novembre 2022 – C)

COLLECTIVITES TERRITORIALES

N° 3 – Commune – Organisation de la commune – Organes de la commune – Conseil municipal – Délibérations – Délibérations contraires à la loi – Délibération interdisant l'installation de tout cirque détenant des animaux sauvages sur le territoire de la commune – Illégalité.

Le conseil municipal d'une commune avait adopté, par délibération, une motion par laquelle il « renonce à recevoir, sur le territoire communal, tout cirque détenant des animaux sauvages ». Le maire a rejeté les demandes de deux associations tendant à l'abrogation de cette délibération. La cour a confirmé le jugement du tribunal administratif annulant le refus d'abrogation de cette délibération en retenant, d'une part, que le conseil municipal ne s'était ainsi pas borné à émettre un vœu mais avait manifesté sa volonté de s'opposer à l'installation de cirques détenant des animaux sauvages, d'autre part, qu'aucune disposition du code général des collectivités territoriales ou du code de l'environnement ne donnait au conseil municipal le pouvoir d'édicter une telle interdiction.

(1^{ère} chambre – arrêt n°s 21DA00323, 21DA00324 – 8 décembre 2022 – C)

[Retrouvez le commentaire de M. Abouadaou en page 48.](#)

N° 4 – Réglementation des activités économiques – Activités soumises à réglementation – Aménagement commercial – Extension – Projet d’extension d’un équipement commercial ayant précédemment fait l’objet d’une extension sans autorisation – Refus – Légalité.

Une société exploitant un hypermarché avait procédé en 2008 à une extension sans autorisation de la surface de vente. Alors même que cette société avait obtenu une autorisation pour d’autres extensions réalisées en 2010 et 2014, la cour a jugé que l’extension d’une surface commerciale irrégulièrement exploitée ne peut pas être légalement autorisée et qu’ainsi, la Commission nationale d’aménagement commercial avait à bon droit refusé d’autoriser une nouvelle extension demandée en 2019 au motif que l’extension réalisée en 2008 n’avait pas été régularisée.

(1^{ère} chambre – arrêt n° 20DA01469 – 8 décembre 2022 – C)

N° 5 – Généralités – Règles générales d'établissement de l'impôt – Contrôle fiscal – Vérification de comptabilité – Garanties accordées au contribuable – Charte des droits et obligations du contribuable vérifié – Recours au supérieur hiérarchique du vérificateur (1) – Refus en l'espèce de mettre en œuvre la procédure de consultation prévue en cas de crédit d'impôt innovation (article 244 quater B II k du code général des impôts) – Incidence sur la régularité de la procédure – Existence.

Les dispositions du paragraphe 5 du chapitre III de la charte des droits et obligations du contribuable vérifié assurent au contribuable la garantie substantielle de pouvoir obtenir, avant la clôture de la procédure de redressement, un débat avec le supérieur hiérarchique du vérificateur puis, le cas échéant, avec un fonctionnaire de l'administration fiscale de rang plus élevé, à savoir l'interlocuteur fiscal départemental, régional ou interrégional. Cette garantie doit pouvoir être exercée par le contribuable dans des conditions ne conduisant pas à ce qu'elle soit privée d'effectivité (1).

L'administration a refusé, en l'espèce, de faire procéder, au stade du recours hiérarchique introduit par la société, c'est-à-dire avant la mise en recouvrement des cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés, à l'examen de la demande de cette société tendant au bénéfice du crédit d'impôt innovation pour certains de ses travaux dont l'éligibilité au crédit d'impôt recherche avait été remise en cause, au motif que cette demande impliquait de consulter le service de l'administration compétente pour apprécier l'éligibilité technique de chacun des projets en cause au crédit d'impôt innovation.

Ce refus est constitutif d'une irrégularité de procédure privant la contribuable de la garantie, prévue par les dispositions du paragraphe 5 du chapitre III de la charte des droits et obligations du contribuable vérifié, tenant au caractère effectif du recours au supérieur hiérarchique du vérificateur. En conséquence, la cour a prononcé la réduction des impositions en litige à due concurrence de l'admission au crédit d'impôt innovation des dépenses engagées pour le développement des projets en cause.

1. Comp., CE, 6 juillet 2016, Société Mistral Informatique, n° 393033, Recueil Lebon Tables ; CE, 5 mai 2010, Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique c/ SCI Agora Location, n° 308430, Recueil Lebon Tables ; CE, 30 mars 2007, Société TMUA, n° 271787, Recueil Lebon Tables.

(4^{ème} chambre – arrêt n° 20DA01681 – 13 octobre 2022 – C+)

Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré sous le n° 469431.

N° 6 – Impositions locales ainsi que taxes assimilées et redevances – Contribution économique territoriale – Assiette – Cotisation foncière des entreprises – Exonération – Sociétés d'économie mixte (article 1449 du code général des impôts) – Notion – Limitation de la portée de l'exonération aux seules sociétés d'économie mixte dont une partie du capital est détenue par une collectivité territoriale assumant la compétence de gestion des ports (1) – Absence de satisfaction de cette condition en l'espèce.

Aux termes de l'article 1449 du code général des impôts, dans sa rédaction applicable jusqu'au 31 décembre 2018 : « *Sont exonérés de la cotisation foncière des entreprises : / (...) / 2° Les grands ports maritimes, les ports autonomes, ainsi que les ports gérés par des collectivités territoriales, des établissements publics ou des sociétés d'économie mixte, à l'exception des ports de plaisance.* ».

La société d'exploitation des ports du détroit est une société anonyme ayant pour objet, notamment, d'assurer l'exploitation technique et commerciale du service public des ports et leur

développement industriel et commercial. Le capital de cette société est détenu majoritairement par la chambre de commerce et d'industrie des Hauts-de-France, établissement public placé sous la tutelle de l'Etat en application de l'article L. 710-1 du code de commerce. La société d'exploitation des ports du détroit présente donc le caractère d'une société d'économie mixte.

Toutefois, l'article 1449 du code général des impôts, dans sa rédaction applicable au litige, en accordant, à son 2°, une exonération de cotisation foncière des entreprises aux ports gérés notamment par « des sociétés d'économie mixte », présente une ambiguïté sur sa portée. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2018-733 QPC du 21 septembre 2018 (1), a ainsi déclaré contraires à la Constitution les mots « ou des sociétés d'économie mixte » figurant à cet article après avoir estimé, au point 7. de cette décision, que le législateur avait « *réservé le bénéfice de l'exonération aux personnes publiques assurant elles-mêmes la gestion d'un port ainsi qu'aux sociétés à qui elles ont confié cette gestion dont elles détiennent une part significative du capital* », tout en reportant au 1^{er} janvier 2019 la date de l'abrogation de ces mots.

Si cette mention, qui ne constitue pas le soutien nécessaire du dispositif de cette décision, n'est pas revêtue de l'autorité de la chose jugée, il n'en demeure pas moins qu'il appartient au juge, en cas de litige, de déterminer la portée des dispositions précitées de l'article 1499 du code général des impôts. Eu égard à l'objectif recherché par le législateur qui est d'inciter les investissements publics dans les ports, sous forme soit de gestion directe par la personne publique, soit d'actionnariat public au sein d'une société, les sociétés d'économie mixte mentionnées au 2° de l'article 1449 du code général des impôts pouvant bénéficier de l'exonération prévue à cet article, doivent être regardées comme étant celles dont une partie du capital est détenue par une collectivité territoriale assumant la compétence de gestion des ports.

Or, la région Hauts-de-France, qui est titulaire de cette compétence en application de l'article L. 5314-1 du code général des collectivités territoriales, ne détient aucune participation au capital de la société d'exploitation des ports du détroit. Dès lors, cette société ne peut être regardée comme une société d'économie mixte pouvant être exonérée de la cotisation foncière des entreprises en application du 2° de l'article 1449 du code général des impôts.

1. Cf. Conseil constitutionnel, n° 2018-733 QPC, 21 septembre 2018.

(4^{ème} chambre – arrêt n° 20DA01231 – 10 novembre 2022 – C)

Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré sous le n° 470075.

N° 7 – Impôts sur les revenus et bénéfices – Règles générales – Impôt sur le revenu – Établissement de l'impôt – Réductions et crédits d'impôt – Crédit d'impôt pour services à la personne à domicile (article 199 sexdecies du code général des impôts) – Dépenses effectivement exposées – Exclusion – Prestation de compensation servie en application de de l'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles.

Il résulte des dispositions de l'article 199 sexdecies du code général des impôts que les sommes versées par un contribuable pour l'emploi d'un salarié à domicile ouvrant droit au crédit d'impôt prévu à cet article sont retenues pour leur montant effectivement supporté par le contribuable.

Si la prestation de compensation servie en application de l'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles n'est pas un revenu catégoriel imposable et est servie non par l'Etat mais par le Département, le versement de cette prestation, lorsqu'elle est affectée à des charges liées à un besoin d'aides humaines supportées par son bénéficiaire, a pour effet de diminuer, à hauteur de son montant, le coût effectivement supporté, à ce titre, par le contribuable, susceptible de faire l'objet de l'aide prévue au a) du 1. de l'article 199 sexdecies du code général des impôts. En conséquence, seul le coût effectivement supporté à ce titre par le contribuable peut faire l'objet du crédit d'impôt prévu à l'article 199 sexdecies du code général des impôts.

C'est donc à bon droit que l'administration, pour la liquidation du crédit d'impôt prévu à l'article 199 sexdecies du code général des impôts, a réduit le montant des dépenses supportées par les contribuables pour l'emploi d'un salarié à domicile afin de pourvoir à l'assistance de leur fils souffrant d'un handicap, par imputation du montant de la prestation de compensation servie en application de l'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles.

(4^{ème} chambre – arrêt n° 21DA00398 – 1^{er} décembre 2022 – C+)

N° 8 – Impôts sur les revenus et bénéfiques – Revenus et bénéfiques imposables - Règles particulières – Bénéfiques industriels et commerciaux – Détermination du bénéfice net – Principe – Détournements de fonds commis par un salarié – Absence de contrôle suffisant de l'entreprise – Charges non déductibles des résultats imposables.

Les pertes subies par une entreprise du fait des détournements de fonds commis par un préposé à son détriment ne peuvent être regardées comme correspondant à un risque lié à l'exercice normal de la profession si les irrégularités commises par ce préposé pouvaient être décelées par des contrôles, portant notamment sur la comptabilité, qu'il appartenait au dirigeant d'exercer en temps utile. Dans ce cas, ces agissements délictueux ne peuvent être regardés comme ayant été commis à l'insu du dirigeant de l'entreprise de sorte que les pertes subies ne sont pas déductibles des résultats imposables de l'entreprise (1 et 2).

En l'espèce, le chef de l'entreprise, qui exerçait l'activité de négoce de pièces automobiles et réalisait ainsi des bénéfices industriels et commerciaux, n'a exercé aucun contrôle sur les agissements de son salarié, comptable, auquel il faisait, selon ses propres termes, « une confiance aveugle » et auquel il avait confié l'accès aux comptes bancaires de l'entreprise. En outre, le chef d'entreprise, alors même qu'il avait été informé par sa banque des anomalies relevées sur le compte bancaire, n'a mis en œuvre aucune mesure de contrôle ni vérifié les craintes exprimées par la banque. L'entreprise n'a d'ailleurs pris conscience des agissements du salarié qu'à la suite du signalement au service Tracfin effectué par l'établissement bancaire, teneur du compte de ce salarié. Dès lors, les agissements délictueux de ce salarié ne peuvent être regardés comme ayant été commis à l'insu du chef d'entreprise. Les pertes subies à ce titre par l'entreprise ne présentent donc pas le caractère de charges déductibles en application des dispositions du 1° du 1 de l'article 39 du code général des impôts.

1. Cf., s'agissant de détournements de fonds commis par des préposés au détriment d'une entreprise exerçant une activité non commerciale, CE, 27 avril 2011, n° 319472, Recueil Lebon Tables.

2. Rapp., s'agissant de détournements de fonds commis par des salariés au détriment d'une société, en matière de bénéfices industriels et commerciaux, CE, 5 octobre 2007, Société Alcatel CIT, n° 291049, Recueil Lebon ; CE, 12 avril 2019, Société de distribution Sainte-Maximoise, n° 410042, Recueil Lebon tables.

(4^{ème} chambre – arrêt n° 21DA01765 – 15 décembre 2022 – C)

N° 9 – Impôts sur les revenus et bénéfices – Revenus et bénéfices imposables - Règles particulières – Revenus professionnels - Questions communes – Plus-values professionnelles – Remise en cause par l'administration du bénéfice de l'exonération prévue à l'article 151 septies du code général des impôts – Modalités d'appréciation du plafond de recettes annuelles fixé par ces dispositions, en cas de donation en usufruit d'une partie des parts sociales.

Il résulte des dispositions de l'article 151 septies et de l'article 70 du code général des impôts que, pour apprécier si une plus-value de cession réalisée par un associé dans le cadre notamment d'une activité agricole est exonérée d'imposition dans le cas où le montant des recettes annuelles est inférieur à 250 000 euros, la fraction des recettes réalisées par la société ou le groupement dont il est tenu compte est calculée en fonction de la proportion des droits de l'associé dans les bénéfices comptables de la société ou du groupement, tels qu'ils résultent du pacte social. Il résulte par ailleurs des dispositions de l'article 8 du code général des impôts qu'en cas de donation en usufruit de parts sociales d'une société civile d'exploitation agricole (SCEA), l'usufruitier est soumis à l'impôt sur le revenu pour la quote-part correspondant aux droits dans les bénéfices que lui confère cette qualité.

Il résulte de la combinaison de ces dispositions qu'en cas de donation en usufruit de parts sociales d'une SCEA, si le nu-proprétaire conserve la qualité d'associé au titre desdites parts sociales, ses droits dans les bénéfices sociaux de la société sont diminués à hauteur de la donation faite à l'usufruitier. Il convient donc également de tenir compte de cette répartition afin d'apprécier le montant des recettes annuelles, tel que prévu par l'article 151 septies du code général des impôts, la circonstance que le nu-proprétaire et l'usufruitier détiennent l'ensemble du capital social de la société et font l'objet d'une imposition commune étant sans incidence sur ce point.

Dans ces conditions, le service vérificateur n'était pas fondé à remettre en cause l'exonération d'imposition sous laquelle un contribuable avait placé la plus-value réalisée à l'occasion de la cession des parts qu'il détenait dans le capital d'une SCEA au motif que le montant des recettes perçu, au cours de la période de référence, mais évalué sans tenir compte de la donation en usufruit à son conjoint de parts sociales de la société, excédait le seuil d'exonération de 250 000 euros prévu par l'article 151 septies du code général des impôts.

(4^{ème} chambre – arrêt n° 20DA01459 – 13 octobre 2022 – C+)

N° 10 – Impôts sur les revenus et bénéfices – Revenus et bénéfices imposables - Règles particulières – Bénéfices industriels et commerciaux – Détermination du bénéfice net – Relations entre sociétés d'un même groupe – Aide à caractère financier consentie par une société mère à sa filiale – Caractère normal – Absence en principe (1) – Exception – Justification, dans les circonstances de l'espèce, d'un intérêt propre de la société consentant l'aide (2).

Une société mère a abandonné une créance correspondant à des loyers impayés par sa filiale en raison des difficultés économiques rencontrées par celle-ci. L'administration a estimé qu'il s'agissait d'un abandon de créance à caractère financier non déductible et réintégré cette somme dans l'assiette de la société mère, à l'impôt sur les sociétés.

La cour a confirmé le jugement du tribunal administratif de Rouen qui avait déchargé les cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés mises à la charge de la société mère au motif que cet abandon de créance, à caractère commercial, ne présentait pas le caractère d'un acte anormal de gestion dans la mesure où la filiale connaissait des difficultés financières réelles et qu'elle était locataire de locaux très spécifiques, adaptés à une utilisation industrielle particulière, s'agissant d'une station de lavage de voitures.

En l'espèce, la cour a jugé, d'une part, que les relations entre la société mère et sa filiale présentaient le caractère d'une relation commerciale du fait de la location de locaux commerciaux à usage très spécifique par la société mère à sa filiale, ce qui constituait l'essentiel de son activité, et, d'autre part, que le fait que la filiale rencontrait des difficultés financières réelles et qu'elle était l'unique locataire des locaux loués par la société mère justifiait que l'abandon de créance soit regardé comme intervenu dans l'intérêt de la société mère qui préservait ainsi à la fois la poursuite de son activité de location et l'existence de sa filiale, locataire de locaux spécifiquement adaptés à un usage industriel particulier.

1. Cf., en ce qui concerne l'absence d'un intérêt général de groupe pour justifier du caractère normal d'une aide, CE, 19 décembre 1988, n° 55655 ; CE, 22 janvier 2010, n° 313868, Recueil Lebon Tables.

2. Cf., en ce qui concerne le caractère commercial d'une aide, dans le cas de prestations de service telles que des opérations de courtage réalisées par la société mère au profit d'une filiale, CE, 7 février 2018, n° 398676.

(4^{ème} chambre – arrêt n° 20DA00982 – 27 octobre 2022 – C)

N° 11 – Impôts sur les revenus et bénéfices – Revenus et bénéfices imposables - Règles particulières – Bénéfices non commerciaux – Personnes, profits, activités imposables – Détournements de fonds (1) – Détournement de fonds au détriment d'une organisation syndicale par le titulaire d'un mandat syndical.

Les revenus tirés de détournements de fonds opérés par le contribuable dans le cadre de son mandat syndical, au détriment d'une section syndicale locale créée dans le secteur bancaire, au moyen de l'encaissement sur ses comptes bancaires personnels des cotisations des adhérents à la section locale et de la dotation nationale accordée au profit de la section locale, constituent des profits ne se rattachant à aucune autre catégorie de revenus et sont donc imposables, entre les mains du contribuable, dans la catégorie des bénéfices non commerciaux.

1. Cf., s'agissant d'un détournement de fonds commis au détriment de particuliers : CAA Lyon, 22 juin 2006, n° 01LY01184 ; détournement de fonds au moyen de l'émission de chèques sans provision à son propre bénéfice : CE, 12 octobre 1994, n° 129045, Recueil Lebon Tables ; détournement de fonds par un employé de banque auprès de clients : CE, 6 juillet 1990, n° 64132 ; détournement de fonds par un courtier d'assurances : CE, Plénière, 12 février 1988, n° 57730, Recueil Lebon Tables.

(4^{ème} chambre – arrêt n° 21DA01824 – 10 novembre 2022 – C)

DOMAINE

N° 12 – Domaine public – Régime – Occupation – Contrats et concessions – Droits et obligations des concessionnaires – Convention prévoyant la prise en charge du coût des travaux de déplacement de canalisations implantées sur le domaine public par le concessionnaire de l'exploitation du pont de Tancarville – Légalité.

La chambre de commerce et d'industrie Seine-Estuaire, qui est concessionnaire de l'exploitation du pont de Tancarville, était chargée, par la voie d'un avenant au contrat de concession, d'importants travaux de modernisation du pont. La chambre de commerce et d'industrie a, dans ce cadre, conclu avec une société de transports pétroliers par pipeline une

convention par laquelle elle a pris en charge le coût du déplacement des canalisations de cette société situées dans l'emprise du pont, sans qu'aucun remboursement ne soit prévu.

Si les articles R. 113-6 du code de la voirie routière et R. 555-36 du code de l'environnement rappellent le principe selon lequel le transporteur doit déplacer ses canalisations à ses frais si l'intérêt du domaine public est en jeu, ni ces dispositions ni aucun principe d'ordre public ne s'opposent à ce que les parties y dérogent par la voie d'une convention, alors d'ailleurs que l'article R. 555-36 du code de l'environnement mentionne la possibilité de la recherche d'un accord sur les conditions de déplacement des canalisations de transport d'énergie.

La convention ainsi conclue ne peut davantage être regardée comme une libéralité dès lors que la chambre de commerce et d'industrie s'est bornée à prendre en charge le coût du déplacement des canalisations et qu'elle avait intérêt à éviter un litige retardant les travaux de modernisation du pont.

1. Cf., sur la possibilité d'une convention contraire au principe du déplacement aux frais du transporteur, CE, 11 octobre 2017, Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône, n° 401048 et n° 401049 (2 arrêts) ; CAA Bordeaux, 2 avril 2009, Commune de Beynat, n° 07BX01960.

(3^{ème} chambre – arrêt n° 21DA01317 – 10 novembre 2022 – C+)

ETRANGERS

N° 13 – Séjour des étrangers – Autorisation de séjour – Retrait du titre de séjour accordé à un étranger, à la suite de la perte de la qualité de réfugié (article L. 311-8-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, désormais repris sous l'article L. 424-6 du même code) – Conditions – Durée de résidence en situation régulière – Prise en compte des périodes d'incarcération – Absence.

L'intéressé, bénéficiaire du statut de réfugié, avait été condamné à huit ans d'emprisonnement et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, compte tenu de ces éléments, avait mis fin à ce statut. Or, l'article L. 311-8-1, alors en vigueur, du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, désormais repris sous l'article L. 424-6 du même code, dispose que, dans un tel cas, la carte de résident de l'intéressé lui est retirée sauf « quand l'étranger est en situation régulière depuis au moins cinq ans ». La cour a déduit des travaux préparatoires de l'article 28 de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 dont sont issues ces dispositions et de leur objet, que les périodes d'incarcération en France ne peuvent pas être prises en compte pour apprécier la durée de cette « situation régulière ». En conséquence, elle a jugé que le préfet avait à bon droit retiré la carte de résident de l'intéressé alors même que celui-ci résidait en France depuis plus de cinq ans, dès lors que la durée de cinq ans n'était atteinte que par la prise en compte des périodes d'incarcération.

(1^{ère} chambre – arrêt n° 22DA01393 – 10 novembre 2022 – C+)

LOGEMENT

N° 14 – Parc privé – Réglementation des loyers – Décret fixant à Lille le périmètre de l'encadrement expérimental des loyers (article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018) – Arrêté préfectoral fixant les loyers de référence dans ce périmètre – Légalité.

L'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Elan, a prévu un dispositif d'encadrement des loyers à la demande des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat. Le conseil communautaire de la métropole européenne de Lille, par une délibération

du 5 avril 2019, a demandé la mise en place de ce dispositif. Par un décret n° 2020-41 du 22 janvier 2020, le périmètre du territoire de la métropole européenne de Lille sur lequel ce dispositif a été mis en place a été délimité. Enfin, le préfet du Nord, par un arrêté du 30 janvier 2020, a fixé les loyers de référence applicables dans ce périmètre. La cour, après avoir écarté les exceptions d'illégalité du décret invoquées à l'appui des conclusions à fin d'annulation de cet arrêté, a confirmé le jugement du tribunal administratif de Lille rejetant les demandes de deux associations de propriétaires tendant à l'annulation de l'arrêté par lequel le préfet du Nord a fixé les loyers de référence applicables dans ce périmètre.

(1^{ère} chambre – arrêts n^{os} 21DA02153, 21DA02188 – 17 novembre 2022 – C)

MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS

N° 15 – Exécution financière du contrat – Préjudice subi par une entreprise du fait des conditions de nettoyage d'un bâtiment destiné au stockage de denrées agroalimentaires à la suite du stockage de farines animales – Absence de droit à indemnisation, en l'espèce.

Dans le contexte de la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine, l'Etat et la société de manutention et d'entreposage de grains (SMEG) ont conclu, le 24 janvier 2006, un marché global dont le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) prévoyait que la SMEG percevait, d'une part, une rémunération pour les opérations de stockage, de manutention et de chargement des farines animales dans un bâtiment lui appartenant situé au Port autonome du Havre correspondant à la première phase du marché prenant fin à l'issue du déstockage complet du site et, d'autre part, une rémunération pour les opérations de nettoyage et de désinfection du site, comprenant une indemnité d'immobilisation du bâtiment, correspondant à la seconde phase du marché. La SMEG a, par la suite, signé le 24 avril 2008 un avenant supprimant la prestation de nettoyage et de désinfection du site, confiée à une entreprise tierce. La circonstance que la procédure de fin de nettoyage et désinfection de l'entrepôt prévue à cet avenant n'est pas conforme aux prescriptions de l'Agence française de sécurité sanitaires (AFSSA) est sans incidence sur les loyers devant être versés à la SMEG au titre de la mise à disposition du site pour l'entreposage de farine animale correspondant à la première phase du marché. En revanche, s'agissant de la seconde phase du marché, il ressort de l'avenant du 24 avril 2008 que la SMEG a renoncé à percevoir toute rémunération en lien avec les prestations de nettoyage et de désinfection, dont l'indemnité d'immobilisation incluse dans le prix unitaire de celles-ci. En conséquence, la cour a rejeté les conclusions de la SMEG tendant à la condamnation de FranceAgriMer à lui verser la somme de 2 169 269,20 euros au titre des loyers qu'elle estimait lui être dus pour la période d'octobre 2010 à avril 2011 correspondant à la seconde phase du marché.

Par ailleurs, FranceAgriMer, en ne restituant pas à la SMEG, à l'issue des opérations de nettoyage et de désinfection auxquelles a procédé la société tierce, un bâtiment pouvant être utilisé pour le stockage de denrées agroalimentaires destinées à la consommation humaine, a manqué à ses obligations fixées par l'avenant. Toutefois, la SMEG, en se bornant à soutenir qu'elle a subi un préjudice lié à la restitution d'un bâtiment ne permettant pas le stockage de céréales ou de produits agroalimentaires, qu'elle évalue à la somme de 1 654 116,30 euros correspondant au montant du marché de nettoyage-désinfection conclu entre FranceAgriMer et la société tierce, n'établit pas le caractère certain de son préjudice, alors qu'elle ne produit aucun élément justifiant de sa volonté d'utiliser le bâtiment à de telles fins de stockage et qu'elle n'allègue ni n'établit que son activité commerciale actuelle qui concerne des activités de réception, stockage et broyage de clinker pour la fabrication de ciment, des activités de stockage de ciment en silos et de combustion de biomasse pour la production d'énergie électrique et de stockage de biomasse associé à la production d'énergie par combustion, serait moins rémunératrice que l'activité de stockage de denrées agro-alimentaires. En conséquence, la cour

a rejeté les conclusions de la SMEG tendant à la condamnation de FranceAgriMer à lui verser la somme de 1 654 116,30 résultant de l'échec des opérations de nettoyage et de désinfection.

(2^{ème} chambre – arrêt n° 20DA01018 – 13 décembre 2022 – C)

NATURE ET ENVIRONNEMENT

N° 16 – Installations classées pour la protection de l'environnement – Régime juridique – Actes affectant le régime juridique des installations – Première mise en service – Autorisation – Implantation d'un parc éolien en-dehors du périmètre protégé d'un teruil – Refus d'autorisation – Légalité – Absence, compte tenu de la distance au teruil et de la configuration des lieux.

Le préfet avait refusé d'autoriser un parc de six éoliennes, sur le fondement des articles L. 181-3 et L. 511-1 du code de l'environnement, au motif qu'il était situé à proximité d'un teruil. La cour a annulé ce refus en relevant que le projet ne sera pas implanté dans le périmètre protégé du teruil mais à une distance de 1,4 kilomètre s'agissant de l'éolienne la plus proche et que si trois des éoliennes entretiendront une covisibilité plus forte avec ce teruil, celui-ci, végétalisé et culminant à 30 mètres de hauteur, apparaît à l'horizon dans la continuité d'un boisement et ne constitue ainsi pas un élément nettement identifiable du paysage.

(1^{ère} chambre – arrêt n° 21DA02299 – 24 novembre 2022 – C)

N° 17 – Installations classées pour la protection de l'environnement – Régime juridique – Pouvoirs du préfet – Modification des prescriptions imposées aux titulaires – Exploitation d'éoliennes – Atteintes à la nidification d'espèces protégées – Prescription imposant l'arrêt des pales – Légalité.

Le préfet avait autorisé l'exploitation d'un parc de cinq éoliennes. Le constat d'une mortalité élevée de l'avifaune et des chiroptères à proximité du parc a conduit le préfet à prendre un arrêté complémentaire imposant à l'exploitant, en cas de découverte d'une nidification d'espèce patrimoniale à moins de 500 mètres du mât d'une machine, de procéder à l'arrêt de la rotation des pales de la machine jusqu'à l'envol des jeunes. La cour a rejeté le recours formé par l'exploitant contre cet arrêté alors même que l'exploitant exposait que la prescription en litige entraînerait pour lui une perte financière excessive.

(1^{ère} chambre – arrêt n° 21DA00431 – 10 novembre 2022 – C+)

PORTS

N° 18 – Administration des ports – Dockers – Fermeture du bureau central de la main d'œuvre du port de Calais – Légalité.

Le statut des dockers a été profondément réformé par la loi n° 92-496 du 9 juin 1992 (réforme dite Le Drian). Les articles L. 5343-2 et suivants du code des transports définissent deux catégories de dockers professionnels, d'une part, les dockers professionnels mensualisés et, d'autre part, les dockers professionnels intermittents. Les dockers professionnels mensualisés sont ceux qui bénéficient d'un contrat de travail à durée indéterminée. Les dockers professionnels intermittents sont les ouvriers qui étaient titulaires de la carte professionnelle au 1er janvier 1992 et qui n'ont pas conclu de contrat de travail à durée indéterminée. Les dockers professionnels mensualisés, licenciés pour motif économique et qui ont conservé leur carte professionnelle,

relèvent de la catégorie des dockers professionnels intermittents. Les dockers professionnels intermittents sont tenus de se présenter régulièrement à l'embauche et de se faire pointer par le bureau central de la main-d'œuvre (BCMO) du port prévu à l'article L. 5343-8 du code des transports. Il résulte de ces dispositions, abrogées par l'article 165 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, que la constitution d'un BCMO au sein d'un port était subordonnée à la présence d'une main-d'œuvre d'ouvriers dockers professionnels intermittents.

En l'espèce, lorsque le préfet du Pas-de-Calais a prononcé la fermeture du BCMO de Calais (1), il n'est pas établi que ce port comportait encore la présence d'une main-d'œuvre d'ouvriers dockers professionnels intermittents. La circonstance – postérieure à cette fermeture – qu'à la suite de la rupture de leur contrat de travail en raison d'un licenciement pour motif économique intervenu dans le courant de l'année 2013, les requérants, ouvriers dockers issus de l'intermittence et mensualisés depuis plusieurs années, ont conservé leur carte professionnelle en application de l'article L. 5343-3 du code des transports (2), est sans incidence sur la légalité de la décision du préfet du Pas-de-Calais de fermer le BCMO du port de Calais. Dès lors, la cour a écarté le moyen tiré de ce que la responsabilité de l'Etat était engagée en raison de la fermeture illégale du BCMO du port de Calais.

Au surplus, la suppression du BCMO du port de Calais est sans influence sur les obligations de priorité d'emploi des ouvriers dockers pour les travaux de manutention portuaire, résultant des dispositions des articles L. 5343-7 et L. 5343-7-1 du code des transports, auxquelles restent tenus les entreprises ou groupements d'entreprises mentionnés au premier alinéa de l'article L. 5343-3 du même code.

1. Cf., s'agissant de la non-admission du pourvoi en cassation, assorti d'une question prioritaire de constitutionnalité, présenté par les mêmes requérants dans le cadre d'une demande de suspension de l'exécution de la décision implicite par laquelle le préfet du Pas-de-Calais a rejeté leur demande de réouverture du bureau central de la main d'œuvre du port de Calais, CE, 19 juillet 2017, n° 409950.

2. Rapp., en ce qui concerne le maintien de la carte professionnelle de docker en cas de licenciement, CE, 15 mai 1996, n° 159264, Recueil Lebon Tables ; CE, 15 mai 1996, n° 159998.

(2^{ème} chambre – arrêt n° 21DA00519 – 15 novembre 2022 – C)

PROCEDURE

N° 19 – Introduction de l'instance – Délais – Interruption et prolongation des délais – Prolongation par des textes spéciaux – Délai de distance (article R. 421-7 du code de justice administrative) – Prise en compte de ce délai pour le calcul de l'expiration du délai de recours (1) – Cas d'un agent public résidant à l'étranger.

Il résulte des dispositions combinées des articles R. 421-1 et R. 421-7 du code de justice administrative qu'une personne qui demeure à l'étranger dispose d'un délai de quatre mois à compter de la notification ou de la publication d'une décision pour former un recours contre cet acte. La requête d'un agent public, résidant en Belgique, a été enregistrée au greffe du tribunal administratif de Lille le 24 novembre 2021, soit moins de quatre mois après la notification, le 21 septembre 2021, de la décision, contestée, la suspendant de ses fonctions sans traitement pour non-respect de l'obligation vaccinale. Ainsi, alors même que l'intéressée est de nationalité française, qu'elle travaillait en France, à la date de la décision attaquée, à dix kilomètres de sa résidence située en Belgique et qu'elle a introduit sa requête par l'application Télérecours citoyen, évitant ainsi les délais d'acheminement postaux, elle bénéficie du délai de distance supplémentaire de deux mois dès lors qu'elle réside à l'étranger. Dès lors, sa requête n'est pas

tardive. La cour a donc annulé l'ordonnance du premier juge qui rejetait pour tardiveté la requête de l'intéressée et a statué sur le bien-fondé de cette requête.

1. Cf. CE, 7 décembre 2016, Association Plastics Europe, n° 387805.

(2^{ème} chambre – arrêt n° 22DA00088 – 20 octobre 2022 – C)

RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

N° 20 – Responsabilité en raison des différentes activités des services publics – Service public de santé – Service des vaccinations – Indemnisation des dommages imputables aux vaccinations obligatoires – Conditions (1) – Existence d'une probabilité non nulle qu'un lien de causalité existe entre l'administration du vaccin et les symptômes attribués à l'affection – Reconnaissance, au cas d'espèce, d'un tel lien – Faisceau d'indices.

Pour considérer que la vaccination d'un enfant contre le virus de la grippe A (H1N1) par le vaccin Panenza était à l'origine d'une narcolepsie-cataplexie invalidante, et confirmer l'indemnisation des préjudices supportés par la victime, la cour a estimé qu'en l'état des connaissances scientifiques, il n'était pas exclu qu'un tel lien existe entre le vaccin utilisé et la pathologie. Elle a ensuite eu recours à un faisceau d'indices, tels que notamment le court délai séparant la vaccination de la manifestation de la maladie et l'absence d'antécédents familiaux. La cour a également pris en compte la nouvelle orientation du 24 mai 2019 par laquelle l'ONIAM a décidé que les personnes ayant fait l'objet d'un vaccin Panenza lors de la campagne vaccinale 2009/2010 sont désormais susceptibles d'être indemnisées selon les cas. La cour a donc rejeté les conclusions d'appel incident de l'ONIAM contestant l'engagement de sa responsabilité et a augmenté le montant des indemnisations mises à la charge de l'Office, faisant ainsi partiellement droit à l'appel principal des parents de l'enfant.

1. Cf., s'agissant de la méthodologie à mettre en œuvre, CE, 29 septembre 2021, n° 435323, Recueil Lebon.

(2^{ème} chambre – arrêt n° 19DA01862 – 13 décembre 2022 – C)

[Retrouvez le commentaire de Mme Johanne Saison en page 53.](#)

N° 21 – Recours ouverts aux débiteurs de l'indemnité, aux assureurs de la victime et aux caisses de sécurité sociale – Droits des caisses de sécurité sociale – Imputation des droits à remboursement de la caisse – Article L. 376-1 (ancien article L. 397) du code de la sécurité sociale – Lien entre les droits des victimes et les droits de la caisse (1) – Juge statuant sur les droits de la victime après avoir mis en cause la caisse – Portée – Autorité de chose jugée sur les droits de la caisse (2) – Cas où la caisse n'a pas chiffré ses débours alors qu'elle était en état de le faire(3) – Conclusions recevables – Absence.

A la suite du dépôt, le 23 janvier 2017, du rapport d'expertise fixant la date de consolidation des blessures de M. X au 14 novembre 2015, la cour, dans son arrêt n° 15DA00881 du 6 juillet 2017, a statué définitivement sur les droits de l'intéressé à obtenir réparation du préjudice subi à la suite de sa prise en charge au centre hospitalier de Cambrai et porté l'indemnité qui lui a été allouée à la somme de 41 173,50 euros. Dans ce même arrêt, la cour a confirmé la somme de 31 675,24 euros allouée en première instance à la caisse primaire d'assurance maladie au titre du remboursement de ses débours, qu'elle présentait à titre provisoire, sans tenir compte du montant des débours définitifs arrêtés à la somme de 227 278,17 euros dès lors que ceux-ci avaient été produits postérieurement à la clôture de l'instruction devant la cour alors que la caisse

avait eu la possibilité de les arrêter avant la clôture de l'instruction du fait du dépôt, six mois auparavant, du rapport d'expertise. Eu égard au lien établi entre les droits de M. X et les droits de la caisse, la cour doit être regardée comme ayant statué définitivement sur les droits de la caisse primaire d'assurance maladie. Dans le cadre de la nouvelle instance introduite par la caisse afin d'obtenir le remboursement de ses débours définitifs arrêtés à la somme de 227 278,17 euros, la cour a, dans son arrêt du 13 octobre 2022, opposé l'autorité de la chose jugée s'attachant à l'arrêt du 6 juillet 2017, faisant obstacle à ce que la caisse saisisse à nouveau la juridiction administrative d'une demande tendant au remboursement de ses débours.

1. Comp., sur la possibilité pour la victime de saisir à nouveau le juge d'un litige indemnitaire portant sur l'existence de dommages causés par le même fait générateur, qui sont nés, ou se sont aggravés, ou ont été révélés dans toute leur ampleur postérieurement au jugement, CE, 19 février 2021, n° 439366, Recueil Lebon Tables.

2. Cf., sur l'autorité de chose jugée sur les droits de la caisse primaire d'assurance maladie après qu'elle a été régulièrement mise en cause par le juge statuant sur les droits de la victime alors même qu'elle n'a pas demandé le remboursement de ses frais et que le tribunal n'a alloué une indemnité qu'à la seule victime, CE, 11 avril 2008, Caisse primaire d'assurance maladie de Saône-et-Loire, n° 296058, Recueil Lebon Tables.

3. Comp., sur l'impossibilité pour la caisse, régulièrement appelée en cause en première instance et qui n'a pas produit, de présenter devant le juge d'appel des conclusions tendant au remboursement de sommes exposées par elle antérieurement au jugement de première instance : CE, 6 mai 2021, Caisse primaire d'assurance maladie de Paris, n°s 421744, 425597, Recueil Lebon Tables.

(2^{ème} chambre – arrêt n° 21DA01094 – 13 octobre 2022 – C+)

TRAVAUX PUBLICS

N° 22 – Règles communes à l'ensemble des dommages de travaux publics – Dommages causés par l'existence ou le fonctionnement d'ouvrages publics – Conception et aménagement de l'ouvrage – Chute de l'utilisateur d'une déchetterie dans une benne – Absence de remise en place de garde-corps par les agents de la collectivité territoriale assurant la gestion de la déchetterie – Absence d'entretien normal de l'ouvrage public.

Il appartient à la victime d'un dommage survenu à l'occasion de l'utilisation par un usager d'un ouvrage public, de rapporter la preuve du lien de cause à effet entre l'ouvrage public et le dommage dont il demande réparation. La collectivité chargée de l'ouvrage peut s'exonérer de sa responsabilité en rapportant la preuve, soit de l'entretien normal de celui-ci, soit de ce que le dommage est imputable à la faute de l'utilisateur, soit encore d'un cas de force majeure.

Le garde-corps destiné à prévenir les chutes dans la benne où est tombée la victime avait été retiré, avant le passage de celui-ci, par un autre usager de la déchetterie. La déchetterie étant à l'époque de l'accident équipée de garde-corps amovibles, et le garde-corps n'ayant pas été remis en place sans délai par les agents présents sur place, les lieux n'étaient, au moment de l'accident, pas conformes aux prescriptions de l'arrêté du 26 mars 2012 du ministre de l'environnement relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2710-2 (installations de collecte de déchets non dangereux apportés par leur producteur initial) de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement. Dans ces conditions, la communauté de communes n'apporte pas la preuve, qui lui incombe, de l'entretien normal de l'ouvrage public qu'elle exploite. Enfin, aucune imprudence ni manquement fautif de la victime de nature à

exonérer même partiellement la communauté de communes de sa responsabilité, ne peuvent être retenus en l'espèce.

1. Cf. CAA Lyon, 27 janvier 2022, n° 20LY00403 ; CAA Douai, 14 décembre 2017, n° 16DA00919.

(2^{ème} chambre – arrêt n° 21DA01556 – 2 novembre 2022 – C)

Retrouvez le commentaire de M. Vincent Cattoir-Jonville en page 55.

URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

N° 23 – Procédures d'intervention foncière – Amélioration des quartiers anciens – Restauration immobilière – Opération de restauration immobilière (article L. 313-4 et suivants du code de l'urbanisme) – Inclusion d'un ancien hôtel dans une opération de restauration immobilière – Légalité.

Le préfet avait déclaré d'utilité publique une opération de restauration immobilière, décidée par une commune, portant sur plusieurs immeubles dont un ancien hôtel. La cour a jugé qu'un hôtel, de par la nature et l'aménagement de ses locaux, a une fonction d'habitation au sens de l'article L. 313-4 du code de l'urbanisme, même s'il relève de la destination « commerce et activités de service » en vertu de l'article R. 151-28 du même code, et qu'ainsi, le préfet avait, à bon droit, inclus cet ancien hôtel dans le champ de l'opération de restauration immobilière.

(1^{ère} chambre – arrêt n° 21DA02274 – 24 novembre 2022 – C+)

Retrouvez le commentaire de M. Vincent Cattoir-Jonville en page 57.



Jugements du tribunal administratif d'Amiens

ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS

N° 24 – Validité des actes administratifs - Motifs – Pouvoirs et obligations de l'administration – Compétence liée – Existence – Refus de délivrance d'un permis de visite – Interdiction d'entrer en contact avec la personne sollicitant le droit de visite (1) – Inopérance des moyens soulevés (2).

Le tribunal a été saisi par la compagne d'un détenu incarcéré à la maison d'arrêt d'Amiens d'une demande tendant à l'annulation de la décision par laquelle le directeur de la maison d'arrêt a refusé de lui délivrer un permis de visite.

Le tribunal a fait application des dispositions de l'article D. 403 du code de procédure pénale, dans sa version en vigueur à la date de la décision attaquée, issue du décret n° 2020-1640 du 21 décembre 2020 renforçant l'efficacité des procédures pénales et les droits des victimes, aujourd'hui repris à l'article R. 341-2 du code pénitentiaire, en vertu desquelles : « (...) *Pour des motifs de bon ordre, de sécurité et de prévention des infractions, et spécialement en cas de crime ou de délit relevant de l'article 132-80 du code pénal, le permis de visite peut être refusé à la personne victime de l'infraction pour laquelle la personne prévenue ou condamnée est incarcérée, y compris si la victime est membre de la famille du détenu. / (...) / Lorsque l'autorité compétente pour accorder le permis de visite est informée que le prévenu ou le condamné incarcéré fait l'objet d'une interdiction d'entrer en relation avec une personne, qui a été prononcée par l'autorité judiciaire et qui est toujours en cours d'exécution, elle ne peut délivrer le permis de visite à cette personne (...)* ». Cette dernière disposition s'applique notamment en cas d'interdiction de contact prononcée en application de l'article 132-45 du code pénal.

Le conjoint de la requérante ayant été condamné pour des faits de violences conjugales à une peine d'emprisonnement de deux ans, dont un an avec sursis et mise à l'épreuve de deux ans comportant notamment l'interdiction d'entrer en relation avec sa compagne en application des dispositions du 13° de l'article 132-45 du code pénal (1), le tribunal a jugé que le directeur de la maison d'arrêt était en situation de compétence liée pour refuser de délivrer à la requérante le permis de visite sollicité. Il a ainsi écarté les moyens soulevés comme inopérants (2).

1. Comp. CAA Douai, 23 mars 2023, n° 21DA02757.
2. Cf. CE, Section, 3 février 1999, n°s 149722, 152848, Recueil Lebon.

(1^{ère} chambre – jugement n° 2102403 – 22 décembre 2022 – C)

CONTRIBUTIONS ET TAXES

N° 25 – Généralités – Règles générales d'établissement de l'impôt – Contrôle fiscal – Charte du contribuable vérifié – Droit du contribuable de saisir l'interlocuteur départemental – Privation de cette garantie – Contribuable induit en erreur par l'administration sur les modalités d'exercice de la garantie – Existence.

Un contribuable qui n'a, à aucun moment de la procédure de vérification, manifesté son intention de demander à bénéficier d'une garantie de la charte des droits et obligations du contribuable vérifié, peut toutefois utilement soutenir que, compte tenu des circonstances de fait, et notamment des informations portées à sa connaissance dans la proposition de rectification ou dans la réponse à ses observations, l'administration l'a induit en erreur sur la possibilité d'obtenir leur mise en œuvre alors même qu'elle n'était pas légalement tenue de faire connaître au contribuable, à ce stade de la procédure, la faculté pour celui-ci d'en bénéficier (1).

En indiquant que la saisine de l'interlocuteur départemental ne serait plus possible au-delà d'une date fixée par le service, antérieure à la mise en recouvrement, alors que la saisine de l'interlocuteur départemental n'est enserrée dans aucun délai, et peut être effectuée jusqu'à la mise en recouvrement des rehaussements proposés, le service induit le contribuable en erreur sur les modalités d'exercice de cette garantie.

En conséquence, le contribuable est fondé à demander la décharge des impositions en litige.

1. Rapp., s'agissant de la garantie relative à la saisine du supérieur hiérarchique, CE, 21 septembre 2016, n° 383857, Recueil Lebon Tables.

(2^{ème} chambre – jugement n° 2002447 – 1^{er} décembre 2022 – C+)

N° 26 – Taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées – Taxe sur la valeur ajoutée – Personnes et opérations taxables – Opérations taxables – Prestations de services – Mise à disposition, auprès de l'organisateur d'une course hippique, d'un cheval par son propriétaire assujéti à la taxe sur la valeur ajoutée – 1) Caractère onéreux de la prestation – Absence – 2) Possibilité d'assujéti à la taxe sur la valeur ajoutée un propriétaire, éleveur de chevaux, sur le fondement du 4° du II de l'article 257 du code général des impôts – Absence.

Le tribunal a été saisi par un propriétaire éleveur de chevaux, qui a été imposé, au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), sur le fondement des dispositions de l'article 257 du code général des impôts (CGI), à raison de ses gains de course.

L'article 256 du CGI prévoit que les prestations de services effectuées à titre onéreux par un assujéti sont soumises à la TVA. L'article 256 A du même code dispose que la qualité d'assujéti à la TVA résulte de la réalisation, de manière indépendante, d'opérations relevant d'une activité économique, comme les prestations de services.

Ainsi que l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne, dans son arrêt du 10 novembre 2016 n° 432/15, *Odvolací finanční ředitelství c/ Baštová*, ne constitue pas une prestation de services, la mise à disposition d'un cheval, par son propriétaire assujéti à la taxe sur la valeur ajoutée, à l'organisateur d'une course hippique pour la participation de ce cheval à cette course, dans l'hypothèse où elle ne donnerait pas lieu au versement d'un cachet de participation ou d'une

autre rémunération directe et où seuls les propriétaires des chevaux s'étant classés en ordre utile à l'arrivée de la course reçoivent un prix, fût-il déterminé à l'avance. En revanche, cette mise à disposition constitue une prestation de services effectuée à titre onéreux dans l'hypothèse où elle donne lieu au versement, par l'organisateur, d'une rémunération indépendante du classement du cheval en cause à l'arrivée de la course.

1) En l'espèce, les gains en litige, présentant la nature de gains de course, et non d'une rétribution indépendante du classement obtenu par les chevaux, n'entrent pas dans le champ de la taxe sur la valeur ajoutée.

2) En tout état de cause, l'administration n'était pas fondée à assujettir, à la taxe sur la valeur ajoutée, sur le fondement du 4° du III de l'article 257 du code général des impôts, dans sa version alors en vigueur, le propriétaire de ce cheval de course dès lors qu'il n'était pas entraîneur mais seulement propriétaire-éleveur.

(2^{ème} chambre – jugement n° 2000824 – 17 novembre 2022 – C+)

(2^{ème} chambre – jugement n° 2002629 – 17 novembre 2022 – C+)

ELECTIONS ET REFERENDUM

N° 27 – Dispositions générales applicables aux élections – Financement et plafonnement des dépenses électorales – Compte de campagne – Dépenses – Elections partielles – Période d'inscription des dépenses courant à compter de l'événement qui rend nécessaire l'élection partielle.

Le tribunal a été saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), en application de l'article L. 52-15 du code électoral, de sa décision du 13 juin 2022 rejetant le compte de campagne de Mme X, candidate tête de liste à l'élection municipale partielle des 10 et 17 octobre 2021 de la commune de Noyon (Oise) afin qu'il se prononce sur l'inéligibilité de la candidate.

Mme X ayant contesté en défense les motifs de la décision transmise au tribunal, il appartenait à ce dernier de statuer sur le bien-fondé du rejet du compte (1).

La CNCCFP estimait que Mme X avait bénéficié de la part de la ville de Noyon d'avantages prohibés par l'article L. 52-8 du code électoral, notamment en ayant recours aux moyens de la commune pour l'impression et la diffusion de son bilan de mandat.

Après avoir rappelé les dispositions de l'article L. 52-4 et de l'article L. 52-12 du code électoral dont il résulte qu'en cas d'élection anticipée ou partielle, la période de comptabilisation des dépenses électorales à inscrire dans le compte de campagne s'ouvre à partir « de l'événement qui rend cette élection nécessaire », le tribunal a jugé qu'en cas d'élection partielle de conseillers municipaux organisée à la suite de l'annulation contentieuse du scrutin, l'événement qui rend nécessaire l'élection est non pas, lorsqu'il est frappé d'appel, le jugement de première instance prononçant l'annulation du scrutin, mais la décision par laquelle le Conseil d'Etat a définitivement statué sur la réclamation portée à l'encontre des opérations électorales et a confirmé cette annulation.

En l'espèce, les dépenses de communication en litige ayant été exposées le 9 juillet 2021, soit antérieurement à la décision du 22 juillet 2022 par laquelle le Conseil d'Etat a confirmé l'annulation des élections municipales de Noyon organisées en mars et juin 2020, n'avaient pas à être inscrites dans le compte de campagne de Mme X et pouvaient être supportées par la commune, sans méconnaître l'article L. 52-8 du code électoral.

La CNCCFP reprochait aussi à Mme X d'avoir utilisé un logiciel de traitement de données acquis par la commune. Le tribunal, qui a considéré que tel n'était pas le cas et que la candidate n'avait pas bénéficié à ce titre d'un avantage en nature, a également censuré ce motif.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le tribunal a jugé que la CNCCFP avait, à tort, rejeté le compte de campagne de Mme X et qu'il n'y avait donc pas lieu de se prononcer sur l'inéligibilité de l'intéressée.

Il lui appartenait en revanche, en application du second alinéa de l'article L. 118-2 du code électoral, de fixer le montant du remboursement dû par l'Etat à Mme X (2). En l'espèce, le compte de campagne de Mme X faisant apparaître un solde positif supérieur à son apport personnel, le tribunal, qui a fait application sur ce point d'une décision du Conseil d'Etat rendue dans la même hypothèse (3), ne lui a accordé aucun remboursement forfaitaire.

1. Cf. CE, 12 mai 2014, n° 374730, Recueil Lebon Tables.

2. Cf. CE, 23 juillet 2012, n° 356623, Recueil Lebon.

3. Cf. CE, 17 décembre 2021, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, n° 451520.

(3^{ème} chambre – jugement n° 2201959 – 7 juillet 2022 – C+)

FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

N° 28 – Changement de cadres, reclassements, intégrations – Changement de corps – Intégration directe – Conditions – Pouvoir discrétionnaire de l'administration d'accueil – Substitution de motifs (1).

Le tribunal a été saisi par un assistant territorial socio-éducatif du service départemental des assistants familiaux du conseil départemental de la Somme d'une demande tendant à l'annulation de la décision par laquelle le président du département a refusé de procéder à son intégration directe dans le cadre d'emploi des attachés territoriaux.

Le requérant soutenait qu'il remplissait les conditions de l'intégration directe prévues par l'article 13 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires de sorte que l'administration ne pouvait légalement lui refuser cette intégration en se fondant sur d'autres critères que ceux prévus par la loi.

Après avoir cité l'article 13 bis de la loi du 13 juillet 1983 qui dispose que « *Le détachement ou l'intégration directe s'effectue entre corps et cadres d'emplois appartenant à la même catégorie et de niveau comparable, apprécié au regard des conditions de recrutement ou du niveau des missions prévues par les statuts particuliers* » ainsi que l'article 68-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui dispose que « *Le fonctionnaire peut être intégré directement dans un cadre d'emplois de niveau comparable à celui de son corps ou cadre d'emplois d'origine* », le tribunal a jugé que l'accueil d'un fonctionnaire dans un cadre d'emplois par la procédure d'intégration directe reste à la discrétion de l'administration d'accueil, quand bien même le candidat remplirait les conditions fixées par ces dispositions. Il en a déduit que le requérant ne pouvait pas utilement soutenir que le président du conseil départemental de la Somme s'était fondé sur des critères qui n'étaient pas prévus par ces dispositions, dont il ne soutient pas qu'ils étaient, au cas d'espèce, dénués de lien avec l'intérêt du service.

En défense, l'administration a justifié le refus opposé à la demande d'intégration directe du requérant par la circonstance que le président du conseil départemental de la Somme avait été saisi de vingt-cinq demandes formées par des agents relevant des cadres d'emplois de la filière médico-sociale, dont celle du requérant, et tendant à bénéficier d'une intégration directe dans le cadre d'emplois des attachés territoriaux.

Le tribunal a considéré que, compte tenu de ses larges compétences en matière sociale, l'autorité administrative pouvait, dans l'intérêt du service et sans commettre d'erreur de droit ni d'erreur manifeste d'appréciation, refuser de faire droit à ces demandes d'intégration, dont celle

du requérant, à raison du déséquilibre d'effectifs susceptible de se produire au détriment de la filière médico-sociale. Il a substitué ce motif (1) à ceux initialement retenus par l'administration et a ainsi rejeté la requête dont il était saisi.

1. Cf., sur la substitution de motifs, CE, Section, 6 février 2004, Mme Hallal, n° 240560, Recueil Lebon.

(3^{ème} chambre – jugement n° 2100141 – 7 décembre 2022 – C)

MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS

N° 29 – Formation des contrats et marchés – Formalités de publicité et de mise en concurrence – Utilisation d'une plateforme électronique pour le dépôt des offres – Erreur de la société candidate lors du dépôt de son offre – Non prise en compte de l'offre – Obligations de mise en concurrence – Manquement.

La communauté d'agglomération de Château-Thierry a engagé le 12 août 2022 une procédure adaptée en vue de l'attribution du marché à bons de commande n° 2022S13 relatif à la réalisation de travaux de séparation de réseaux unitaires sur l'agglomération Castelle (secteur 3 "commune de Château-Thierry").

Une société de travaux publics, qui souhaitait se porter candidate à l'obtention de ce marché, a déposé, par erreur, son dossier de candidature et d'offre sur le profil d'acheteur du pouvoir adjudicateur dans le tiroir numérique dédié au marché référencé n° 2022S14 relatif à un autre lot de l'opération, dont les dates limites de remise des offres et candidatures étaient identiques.

Son offre n'ayant pas été prise en compte dans le cadre de la procédure de passation du marché n° 2022S13, la société a saisi le juge des référés, sur le fondement des articles L. 551-1 et suivants du code de justice administrative, afin qu'il enjoigne à la communauté d'agglomération de la région de Château-Thierry de reprendre la procédure de passation de ce marché, à compter du stade de l'ouverture des candidatures et des offres.

Dans le cadre de ces dispositions, il appartient au juge du référé précontractuel de rechercher si l'entreprise qui le saisit se prévaut de manquements qui, eu égard à leur portée et au stade de la procédure auquel ils se rapportent, sont susceptibles de l'avoir lésée ou risquent de la léser, fût-ce de façon indirecte, en avantageant une entreprise concurrente (1).

Après avoir rappelé les dispositions du code de la commande publique relatives à la plateforme de dématérialisation des procédures de passation des marchés publics, notamment l'article R. 2132-8 de ce code qui prévoit que « *Les moyens de communication électronique ainsi que leurs caractéristiques techniques ne sont pas discriminatoires et ne restreignent pas l'accès des opérateurs économiques à la procédure de passation* », le juge des référés a estimé que l'erreur commise par la société requérante qui avait transmis dans les délais impartis des pièces correspondant en tout point au marché référencé n° 2022S13 ne pouvait dispenser le pouvoir adjudicateur de prendre en considération sa candidature et son offre dès lors que les pièces transmises dans le mauvais tiroir numérique ne pouvaient manifestement être regardées comme présentées au titre d'une procédure autre celle du marché référencé n° 2022S13 et que leur rétablissement au titre de la procédure de passation en litige ne nécessitait aucune analyse, non plus qu'aucune contrainte particulière, pour le pouvoir adjudicateur (2 et 3). Le juge des référés a jugé, en conséquence, que le pouvoir adjudicateur, en estimant que cette société n'était pas candidate au marché référencé n° 2022S13 et en n'analysant pas à ce titre l'offre qu'elle avait remise, a manqué à ses obligations de mise en concurrence, ce qui a directement lésé la société requérante.

Le juge des référés a donc annulé la procédure de passation du marché à compter du stade de l'examen des candidatures et des offres et a enjoint à la communauté d'agglomération de la région de Château-Thierry, sauf si elle entendait renoncer à passer le marché, de reprendre la procédure de passation à compter de ce stade.

1. Cf. CE, Section, 3 octobre 2008, Smirgeomes, n° 305420, Recueil Lebon.

2. Cf. CE, 7 novembre 2008, Société Hexagone 2000, n° 292570, Recueil Lebon Tables ; CE, 20 décembre 2021, Société TDS, n° 454801.

3. Comp., s'agissant de l'élimination d'une offre incomplète en raison d'une erreur purement matérielle, CE, 20 juillet 2022, Commune du Lavandou, n° 458427, Recueil Lebon Tables.

(Juge des référés – ordonnance n° 2203116 – 8 novembre 2022 – C)

Cette ordonnance a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat enregistré sous le n° 469127.

N° 30 – Formation des contrats et marchés – Formalités de publicité et de mise en concurrence – Offre irrégulière – Offre ne respectant pas les exigences formulées dans les documents de la consultation ou méconnaissant la législation applicable – Existence en l'espèce, s'agissant d'une offre présentée en vue de l'attribution d'un accord-cadre portant sur la délivrance de titres-restaurant.

Le juge des référés du tribunal a été saisi, sur le fondement des articles L. 551-1 et suivants du code de justice administrative, par une société dont l'offre, présentée dans le cadre de la procédure d'appel d'offres ouvert en vue de l'attribution d'un accord-cadre portant sur la délivrance de titres-restaurant au moyen de la fourniture et du rechargement de cartes de paiement, avait été rejetée par le département de l'Oise.

Le département avait estimé, notamment, que l'offre était irrégulière dès lors qu'elle proposait un système de post-paiement de la seule part de l'employeur qui nécessitait par ailleurs l'usage de la carte bancaire personnelle des agents, ce qui était contraire au cahier des clauses techniques particulières.

Pour apprécier la légalité de ce motif, le juge des référés a d'abord rappelé la définition du titre-restaurant énoncée à l'article L. 3262-1 du code du travail qui précise que « *Le titre-restaurant est un titre spécial de paiement remis par l'employeur aux salariés pour leur permettre d'acquitter en tout ou en partie le prix du repas consommé au restaurant ou acheté auprès d'une personne ou d'un organisme mentionné aux deuxième alinéa de l'article L. 3262-3* », ainsi que les conditions d'émission des titres-restaurant sous forme dématérialisée prévues à l'article R. 3262-1-2 du code du travail.

Il a considéré que l'offre de la société requérante, qui repose sur le principe de l'avance par l'agent du montant total des denrées alimentaires qu'il souhaite acheter ou consommer au restaurant, puis sur son remboursement, au moyen de l'application électronique mise à disposition par le prestataire, de la part de ce montant prise en charge par l'employeur, ne respectait ni les exigences formulées dans les documents de la consultation, ni la législation applicable à cette dernière dès lors qu'elle ne prévoit pas la remise par l'employeur à ses agents d'un titre spécial de paiement pour leur permettre d'acquitter le prix de ces denrées, ni par suite d'un titre-restaurant au sens du premier alinéa de l'article L. 3262-1 du code du travail. Dans ces conditions, l'offre constituait, en application de l'article L. 2152-2 du code de la commande publique, une offre irrégulière que le pouvoir adjudicateur était fondé à écarter.

(Juge des référés – ordonnance n° 2203451 – 21 novembre 2022 – C)

N° 31 – Administration de la santé – Agences régionales de santé – Compétences – Projet de regroupement d’activités de soins (maternité) – Autorisation de transfert et regroupement d’activités délivrée par l’agence régionale de santé – Rapport de compatibilité entre cette autorisation et le schéma régional de santé – Absence en l’espèce.

Les projets de regroupement des activités de soins sont soumis à l’autorisation de l’agence régionale de santé. Une autorisation peut être accordée dans le cas où le projet répond aux conditions fixées par l’article L. 6122-2 du code de la santé publique, notamment si le projet est compatible avec les objectifs fixés par le schéma régional de santé.

Le projet en cause présente une incompatibilité avec le schéma régional de santé, établi pour la période 2018-2022, dans la zone n°20 A Creil-Senlis. En effet, alors que le schéma régional de santé prévoit deux implantations géographiques, concernant une maternité de niveau II A, comprenant un service obstétrique et un service néonatal sans soins intensifs, et une maternité de niveau III, comprenant, en outre, un service néonatal avec soins intensifs et un service de réanimation néonatal, le projet conduit à ne laisser subsister qu’une maternité de niveau III.

Le schéma régional de santé constitue un outil de planification ayant pour objet de rationaliser l’offre de soins, dans un objectif de maîtrise des coûts (articles L. 1434-3 et suivants du code de la santé publique). Les schémas et autorisations ont le même décideur et présentent une articulation directe, les autorisations ayant précisément pour objet d’atteindre les objectifs fixés par le schéma régional de santé qui sont, eux-mêmes, quantifiés et précis (1).

Au cas d’espèce, alors que le schéma régional de santé des Hauts-de-France mentionne, pour d’autres zones, qu’il existe une inadéquation entre le niveau de maternité et l’activité observée, autorisant ainsi des évolutions quant aux implantations existantes, aucune inadéquation ni aucune évolution n’a été retenue en matière de périnatalité pour la zone de Creil-Senlis. En conséquence, au regard également de la précision de l’objectif n°17 du schéma régional de santé quant à la notion d’implantation géographique, le tribunal a estimé que le regroupement des maternités de niveau II A et de niveau III, relevant d’une même entité juridique, était incompatible avec les objectifs du schéma régional de santé, ce alors même que l’offre de soins reste constante et répond aux besoins de la population, et a annulé l’autorisation de transfert attaquée.

Afin de tenir compte des effets de cette annulation (2), le tribunal a différé l’annulation au 6 janvier 2023, afin de permettre à l’agence régionale de santé de disposer du temps nécessaire lui permettant, soit de prendre un nouvel arrêté de transfert après avoir modifié le schéma régional de santé, le cas échéant en délivrant une autorisation provisoire prévue au deuxième alinéa de l’article L. 6122-2 du code de la santé publique, soit de prendre les mesures requises à un retour sur le site de Creil.

1. Cf. CE, 19 mai 2021, Société imagerie de Clairval, n° 433523, Recueil Lebon Tables.

2. CE, Assemblée, 11 mai 2004, Association AC ! et autres, n°s 255886, 255887, 255888, 255889, 255890, 255891, 255892, Recueil Lebon.

(2^{ème} chambre – jugement n° 1900272 – 7 juillet 2022 – C)

N° 32 – Permis de construire – Nature de la décision – Refus du permis – Méconnaissance du principe d'impartialité par le maire lors de l'instruction de la demande de permis de construire – Prescriptions spéciales pouvant être édictées, même en l'absence de dispositions sur ce point du plan local d'urbanisme.

Le tribunal a été saisi par la société Rockwool France et le préfet de l'Aisne d'une demande d'annulation de la décision par laquelle le maire de la commune de Courmelles a refusé de délivrer à cette société un permis de construire une usine de production de laine de roche.

Le tribunal a constaté, notamment, que le maire avait pris publiquement position contre le projet litigieux à plusieurs reprises antérieurement à l'édition de l'arrêté attaqué, notamment par voie de presse. Il a jugé que le maire avait ainsi méconnu le principe d'impartialité (1).

Il a ensuite jugé que le maire ne pouvait pas refuser le permis de construire au motif que les couleurs des bâtiments et de certaines portes ne correspondaient pas aux teintes imposées par le plan local d'urbanisme (PLU). S'agissant en effet de points précis et limités du projet qui ne conduisent à aucune modification nécessitant la présentation d'une nouvelle demande, le tribunal a estimé que le maire aurait pu délivrer le permis de construire en l'assortissant d'une prescription spéciale exigeant le respect des nuances de couleur prévues au PLU (2).

En revanche, le tribunal a estimé que le non-respect par l'un des bâtiments de la règle de hauteur définie au PLU n'était pas techniquement ou fonctionnellement justifié par la société pétitionnaire. Il a également considéré que la délivrance d'un permis de construire, assorti d'une prescription spéciale relative à la hauteur du bâtiment, ne pouvait pas être envisagée compte tenu de l'ampleur de la modification à apporter à ce bâtiment (3).

Le tribunal a aussi jugé que le nombre insuffisant d'arbres de haute tige prévus par le projet au regard du PLU ne pouvait pas donner lieu à une prescription spéciale mais impliquait la présentation d'un nouveau projet conforme aux dispositions du PLU dans la mesure où celles-ci exigent également la répartition uniforme des arbres sur le terrain d'assiette.

Le tribunal a jugé que le refus de permis de construire était entaché d'une méconnaissance du principe d'impartialité et que les motifs de refus du permis de construire retenus par le maire, à l'exception de deux d'entre eux, étaient entachés d'illégalité. Il a, en conséquence, annulé le refus de permis de construire.

1. Cf., sur le principe d'impartialité, CE, Section, 30 décembre 2010, Société Métropole Télévision (M6), n° 338273, Recueil Lebon ; sur une application en matière de délivrance ou de refus de délivrance d'une autorisation d'urbanisme, CE, 22 février 2008, Association Air Pur Environnement d'Hermeville et ses environs, n° 291372.

2. Comp., sur la possibilité d'assortir le permis de construire de prescriptions spéciales non mentionnées par le règlement national d'urbanisme, CE, 3 juin 2020, Société Compagnie immobilière méditerranée, n° 427781, Recueil Lebon Tables.

3. Cf., sur les conditions d'édition de prescriptions spéciales, CE, Section, 13 mars 2015, n° 358677, Recueil Lebon ; CE, 5 mai 1972, n° 78627 ; CE, 7 novembre 1973, n° 85237, Recueil Lebon Tables.

(4^{ème} chambre – jugement n°s 2102509, 2102803 – 8 décembre 2022 – C+)

Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le n° 23DA00195.

N° 33 – Permis de construire – Légalité interne du permis de construire – Légalité au regard de la réglementation locale – Plan d'occupation des sols ou plan local d'urbanisme – Locaux à vocation socio-culturelle et culturelle – Capacités de stationnement correspondant aux besoins d'équipements d'intérêt collectif – Insuffisance en l'espèce.

Le tribunal, saisi par des particuliers d'une demande tendant à l'annulation du permis de construire délivré par le maire d'Abbeville à l'association « Ici la paix » en vue de la construction de locaux à vocation socio-culturelle et culturelle, a estimé que ce permis de construire était entaché, en l'état, de deux vices.

Le premier tient à ce qu'il n'a pas été justifié que l'adjoint au maire, signataire de ce permis de construire, était habilité à cet effet par une délégation régulièrement publiée.

La seconde irrégularité porte sur le nombre insuffisant de places de stationnement dont la création était envisagée par l'association au regard des prescriptions du plan local d'urbanisme de la commune d'Abbeville qui exigent notamment que les équipements d'intérêt collectif prévoient des capacités de stationnement correspondant à leurs besoins. Or, le projet, en ne prévoyant que quatre places de stationnement sur le terrain d'assiette, ne satisfaisait pas aux besoins liés à la fréquentation des lieux, pouvant accueillir près de 300 personnes.

Les deux vices relevés étant susceptibles d'être régularisés sans remettre en cause la nature même du projet, et aucun des moyens par ailleurs soulevés n'étant fondé, le tribunal a sursis à statuer, conformément aux dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, afin qu'il puisse être justifié devant lui de cette régularisation dans un délai de quatre mois par la production d'un permis de construire modificatif.

(4^{ème} chambre – jugement n° 2000190 – 4 octobre 2022 – C)



Jugements du tribunal administratif de Lille

ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS

N° 34 – Validité des actes administratifs - Forme et procédure – Procédure contradictoire – Modalités – Enquête contradictoire préalable à la délivrance d'une autorisation administrative de licenciement d'un salarié protégé (article R. 2421-1 du code du travail) – Circonstances exceptionnelles liées à la pandémie de covid-19 – Notion d'audition personnelle et individuelle du salarié – Entretien téléphonique (1) – Existence.

L'interdiction temporaire, du fait des circonstances exceptionnelles liées à l'épidémie de covid-19, de tout déplacement hors du domicile sauf exceptions limitativement énumérées, d'abord fondée sur le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 puis sur la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 et le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020, concernait notamment les déplacements pour une procédure administrative telle qu'une enquête contradictoire relative à une demande d'autorisation de licenciement d'un salarié protégé.

Par suite, à titre dérogatoire et pendant cette seule période exceptionnelle, et dans les circonstances particulières de l'espèce où seule était en jeu la connaissance par l'employeur de l'imminence de la candidature de la salariée à un mandat, le tribunal a estimé que l'inspecteur du travail avait pu valablement procéder à l'enquête contradictoire par la voie d'entretiens téléphoniques.

1. Comp., sur l'irrégularité d'une autorisation de licenciement délivrée après mise en œuvre d'un entretien téléphonique, hors période exceptionnelle, CE, 21 août 1996, Mme Génin, n° 149249, Recueil Lebon Tables.

(6^{ème} chambre – jugement n° 2004096 – 28 septembre 2022 – C+)

N° 35 – Libertés publiques et libertés de la personne – Droit de grève – Réquisition par le préfet de salariés en grève d'une entreprise privée (article L. 2215-1 4° du CGCT) – Conditions (1) – 1) Pénurie de carburant menaçant le ravitaillement des véhicules de services publics et de services de première nécessité – Menace pour l'ordre public susceptible de justifier une mesure de réquisition – Existence – 2) Réquisition portant sur l'effectif de salariés strictement nécessaire à la fourniture du carburant correspondant aux nécessités de l'ordre public – Mesure proportionnée – Existence.

Le juge du référé-liberté était saisi par la fédération nationale des industries chimiques CGT et le syndicat CGT de la raffinerie des Flandres, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'une demande de suspension des arrêtés du 13 octobre 2022 du préfet du Nord portant réquisition de salariés grévistes chargés de l'activité d'expédition de carburants du dépôt du site Total de Dunkerque-Mardyck.

1) Le juge a pris d'abord acte de ce que les mesures prises en matière de limitation de l'emport de carburant et de priorisation de la distribution étaient, à elles seules, devenues inefficaces face à l'inaccessibilité de nombreuses stations-services. Il a ainsi estimé que la pénurie était telle qu'elle menaçait le ravitaillement des véhicules de services publics et de services de première nécessité et créait des risques pour la sécurité routière et l'ordre public, et que, par conséquent, les réquisitions contestées étaient justifiées.

2) Le juge a ensuite relevé que les mesures de réquisition étaient proportionnées dans la mesure où elles ne visaient qu'un nombre réduit de salariés, soit trois personnes (et le cas échéant leurs remplaçants) pour chaque quart de 8 heures, le représentant de l'Etat faisant valoir qu'elle ne serait pas mise en œuvre de façon permanente.

Il a déduit de ces considérations que les réquisitions décidées par le préfet du Nord n'étaient pas entachées d'une atteinte grave et manifestement illégale au droit de grève.

1. Cf., sur les conditions de réquisition par le préfet de salariés en grève d'une entreprise privée, JRCE, 27 octobre 2010, Lefebvre et autres, n° 343966, Recueil Lebon.

(Juge des référés – Ordonnance n° 2207769 –14 octobre 2022 – C)

FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

N° 36 – Discipline – Procédure – Conseil de discipline – Motivation de l'avis – Garantie au sens de la jurisprudence Danthony (1) – Existence (2) – Obligation de transmission au fonctionnaire intéressé et à l'autorité territoriale avant le prononcé de la sanction.

L'exigence de motivation, prévue par l'article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, de l'avis d'un organisme siégeant en conseil de discipline constitue une garantie au sens de la jurisprudence Danthony (1). Cette motivation peut être attestée par la production, sinon de l'avis motivé, du procès-verbal de la réunion du conseil de discipline comportant des mentions suffisantes (2).

Le tribunal était saisi d'un cas dans lequel le conseil de discipline, réuni le 22 février 2021, avait communiqué le jour même, à l'issue du délibéré, le sens de son avis aux parties présentes. Toutefois, l'avis motivé n'a été établi que le 3 septembre 2021, soit postérieurement à la date de prononcé de la sanction, le 22 juin 2021.

Le tribunal en a déduit que le conseil de discipline n'avait pas émis un avis motivé à la date de la décision contestée, faute de transmission de l'avis au plus tard à cette date à l'autorité territoriale, et que sa motivation constituant une garantie, cette irrégularité était de nature à entraîner l'annulation de la sanction.

1. Cf. CE, Assemblée, 23 décembre 2011, M. Danthony et autres, n° 335033, Recueil Lebon.

2. Cf., sur la garantie que constitue la motivation de l'avis du conseil de discipline, CE, 12 février 2021, M. Counio, n° 435352, Recueil Lebon Tables.

(1^{ère} chambre – jugement n° 2106730 – 20 décembre 2022 – C+)

*Retrouvez le commentaire de Mme Laurie Fréger-Kneppert en page 51
et les conclusions de Mme Laetitia Allart en page 60.*

MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS

N° 37 – Fin des contrats – Nullité – Recettes du stationnement payant d'une commune inférieures systématiquement aux recettes prévisionnelles conduisant à la mise en jeu d'une clause de garantie financière – Vice du consentement – Absence en l'espèce, du fait de l'information préalable de la commune sur les hypothèses financières de l'offre du délégataire et de l'explication du décalage constaté avec les prévisions par l'abandon de certains projets par la commune.

Par quatre contrats conclus le 5 mars 2005, la commune de Béthune a confié la gestion du stationnement payant à la société Q-Park, en lui déléguant, notamment, la gestion du stationnement sur voirie, la charge de construire et exploiter un parking souterrain sous la « Grand'Place » et celle de rénover et exploiter le parking souterrain « Georges Clémenceau ».

Dans ce cadre, la commune de Béthune s'était engagée, dans le cas où les recettes du stationnement payant sur voirie seraient inférieures de 15 % aux recettes prévisionnelles, à verser à la société Q-Park une contribution financière égale à 50 % de la différence entre ces recettes prévisionnelles et les recettes réelles de voirie, dans la limite de 300 000 euros HT par an. En exécution de cet engagement, la ville a versé au délégataire une somme totale de plus de 4,7 millions d'euros HT entre 2005 et 2018.

Estimant ces contrats financièrement déséquilibrés, la commune de Béthune a saisi le tribunal d'une demande tendant à leur annulation en se prévalant, notamment, de vices de consentement du fait de manœuvres dolosives et d'erreurs l'ayant trompée sur les incidences financières de la délégation de service public conclue.

Toutefois, le tribunal a considéré que la commune de Béthune avait été suffisamment informée, avant la signature des contrats, des éléments financiers sur la base desquels la société Q-Park avait élaboré son offre. Le tribunal a relevé, à cet égard, que le décalage entre les recettes réelles de stationnement et les recettes prévisionnelles ne procède pas d'une surévaluation de ces dernières recettes, mais du choix de la commune de ne pas mettre en œuvre les projets - notamment l'augmentation des places de stationnement payant, l'instauration du stationnement payant sur la place Foch et la création d'une halle aux produits frais - au vu desquels l'entreprise cocontractante avait bâti l'équilibre financier de la délégation de service public.

Ne retenant pas davantage les autres irrégularités invoquées, le tribunal a rejeté la demande présentée par la commune.

(8^{ème} chambre – jugement n° 1910125 – 15 juillet 2022 – C)

Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le n° 22DA01936.

N° 38 – Rapports entre l'architecte, l'entrepreneur et le maître de l'ouvrage – Responsabilité des constructeurs à l'égard du maître de l'ouvrage – Responsabilité décennale – Désordres de nature à engager la responsabilité décennale des constructeurs – Impropriété à la destination de l'ouvrage – Défaut de planéité faisant obstacle à l'homologation d'un terrain de hockey sur gazon pour l'accueil de compétitions internationales, alors même que le terrain est homologué pour l'accueil de compétitions nationales.

Une commune, maître d'ouvrage d'un terrain de hockey sur gazon, a conclu un marché public de travaux en vue de sa rénovation, en indiquant explicitement, dans les stipulations contractuelles du marché, que les travaux entrepris devaient permettre l'homologation du terrain pour l'accueil de compétitions internationales. Après réception des travaux, des défauts de planéité excédant les limites autorisées par les standards internationaux sont apparus. Statuant sur l'action en responsabilité décennale engagée par le maître de l'ouvrage, le tribunal a jugé que les désordres en cause, dès lors qu'ils font obstacle à l'homologation de classe internationale en vue de laquelle les travaux avaient été entrepris, sont de nature à rendre le terrain impropre à sa destination, alors même qu'il peut être utilisé pour la pratique du hockey, y compris pour l'accueil de compétitions de niveau national telles que le championnat de France.

(8^{ème} chambre – jugement n° 2002217 – 30 septembre 2022 – C)

NATURE ET ENVIRONNEMENT

N° 39 – Référé permettant de prévenir ou faire cesser une atteinte à l'environnement – Référé-liberté – 1) Liberté fondamentale – Inclusion – Droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (article premier de la Charte de l'environnement) – 2) Mesures susceptibles d'être ordonnées – Mesures devant pouvoir être prises à très bref délai – Appréciation – Prise en compte des moyens de l'administration et des mesures déjà prises.

Le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé par l'article premier de la Charte de l'environnement, présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (1).

Le juge des référés a été saisi par une association et la communauté d'agglomération d'Henin-Carvin, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'une demande tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet du Pas-de-Calais de prendre différentes mesures d'information des familles vivant aux alentours de l'ancienne usine de Metaleurop, située à Noyelles-Godault, à l'origine d'un risque d'intoxication au plomb.

Le juge des référés a d'abord relevé que les mesures prises, ou à prendre, dans le cadre de la protection de la population contre les risques que l'environnement peut faire courir à la santé, sont relatives au droit de vivre dans un environnement respectueux de la santé et que, au nombre de ces mesures, peuvent figurer celles consistant à informer la population contre de tels risques de façon qu'ils soient évités (2).

Il a ensuite estimé que les requérantes ne justifiaient pas de l'urgence qu'il y aurait à ordonner les mesures qu'elles sollicitaient, eu égard à l'ensemble des actions déjà mises en œuvre par l'administration, ces actions n'apparaissant pas, en l'état de l'instruction, manifestement insuffisantes à assurer un suivi sanitaire et environnemental adapté au risque d'intoxication au plomb que font courir les pollutions en cause, et à informer la population de manière à la prémunir, autant que possible, contre ce risque, dans l'attente, le cas échéant, d'autres mesures qui pourraient ou devraient être prises en fonction des analyses définitives à venir.

1. Cf., sur le caractère de liberté fondamentale attaché au droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, CE, 20 septembre 2022, M. et Mme Panchaud, n° 451129, Recueil Lebon.

2. Cf., sur l'inclusion des mesures destinées à protéger la population contre les risques de pollution dans le champ d'application de cette liberté fondamentale, CE, 26 février 2014, Association Ban Asbestos France et autres, n° 351514, Recueil Lebon Tables.

(Juge des référés – Ordonnance n° 2207659 –14 octobre 2022 – C)

POLICE

N° 40 – Police générale – Salubrité publique – Interdiction de distribution de boissons et denrées alimentaires en certains lieux du centre-ville d'une commune – Caractère disproportionné de la mesure par rapport aux finalités poursuivies.

Le préfet du Pas-de-Calais, qui entendait mettre fin à des troubles à l'ordre public et limiter les risques sanitaires liés à des rassemblements non déclarés, après avoir mis en demeure la maire de la commune de Calais de prendre les mesures nécessaires pour maintenir la salubrité publique menacée par les abandons de déchets consécutifs à des distributions de denrées gratuites à la population migrante présente sur le territoire de la commune, a, par un arrêté du 30 septembre 2020, puis par plusieurs arrêtés successifs, pris dans le cadre de son pouvoir de substitution en matière de police, interdit toute distribution gratuite de boissons et denrées alimentaires dans le centre-ville de Calais.

Saisi par plusieurs associations, le tribunal, après avoir considéré que seule la réalité de l'atteinte à la salubrité publique était établie, a estimé que les arrêtés attaqués étaient inadaptés aux finalités poursuivies dans la mesure où les interdictions édictées ne remédiaient pas aux abandons de déchets consécutifs à l'activité de distribution de denrées. Le tribunal en a déduit que ces interdictions, qui affectaient les conditions de vie de populations particulièrement vulnérables, étaient disproportionnées par rapport aux finalités poursuivies.

(3^{ème} chambre – jugement n^{os} 2007484, 2100364, 2101109 – 12 octobre 2022 – C)

Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le n° 22DA02653.

TRAVAIL ET EMPLOI

N° 41 – Licenciements – Autorisation administrative - Salariés protégés – Bénéfice de la protection – Appréciation à la date d'envoi de la convocation à l'entretien préalable au licenciement – Cas de la connaissance par l'employeur de l'imminence de la candidature du salarié à un mandat – Appréciation de l'administration – Compétence liée (1) – Absence.

La procédure soumettant le licenciement d'un salarié protégé à l'autorisation de l'inspecteur du travail s'applique, en vertu de l'article L. 2411-7 du code du travail, lorsque la lettre du syndicat notifiant à l'employeur la candidature du salarié aux fonctions de membre du comité social et économique a été reçue par l'employeur ou lorsque le salarié a fait la preuve que l'employeur a eu connaissance de l'imminence de sa candidature avant que le candidat n'ait été convoqué à l'entretien préalable au licenciement.

Un inspecteur du travail s'était déclaré incompétent pour statuer sur la demande d'autorisation de licencier une salariée, candidate en tant que membre suppléante du collège unique aux élections du comité social et économique, au motif qu'à la date à laquelle la

convocation à l'entretien préalable au licenciement avait été envoyée par l'employeur, ce dernier n'avait pas connaissance de l'imminence de cette candidature.

Le tribunal a jugé que, dans une telle situation, l'inspecteur du travail, qui n'est pas en situation de compétence liée (1), apprécie les circonstances de fait à la date de l'envoi par l'employeur de la convocation du salarié à l'entretien préalable au licenciement, et a confirmé l'appréciation portée au cas d'espèce par l'inspecteur du travail.

1. Comp., s'agissant de la compétence liée de l'inspecteur du travail pour se déclarer incompétent pour autoriser le licenciement d'un salarié ayant perdu sa qualité de salarié protégé, CE, 11 janvier 1995, Comité mosellan de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes, n° 129995, Recueil Lebon, cette jurisprudence étant antérieure à la jurisprudence CE, Section, 3 février 1999, Montaignac, n°s 149722, 152848, Recueil Lebon.

(6^{ème} chambre – jugement n° 2004096 – 28 septembre 2022 – C+)

URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

N° 42 – Procédures d'intervention foncière – Prémption et réserves foncières – Droits de prémption – Droit de prémption urbain – Décision de prémption – 1) Compétence pour signer cette décision par délégation du président du directoire d'une SA d'HLM – Bien affecté uniquement à un usage commercial – Absence – 2) Conditions de légalité de cette décision – Transmission de la décision au représentant de l'Etat dans les deux mois suivant la réception de la déclaration d'intention d'aliéner (1).

Par une décision du 12 novembre 2020, le président du directoire de la société anonyme d'habitations à loyer modéré Vilogia a préempté un immeuble à usage commercial situé à Lille.

1) Saisi par l'acquéreur évincé, le tribunal a estimé que le président du directoire de la SA d'HLM n'était pas compétent pour prendre une telle décision, la délégation qui lui avait été consentie par le directoire de la société, le 9 octobre 2018, ne pouvant porter, eu égard à la rédaction en vigueur à cette date des dispositions des articles L. 211-2 et R. 211-5 du code de l'urbanisme, que sur des biens affectés au logement. En l'absence de modification expresse de cette délégation, le tribunal a considéré que les modifications apportées postérieurement à l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme n'avaient pas eu pour effet d'étendre le champ d'application de cette délégation.

2) Par ailleurs, si la décision contestée n'est pas au nombre de celles énumérées à l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales comme le sont les décisions prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'un établissement public de coopération intercommunale au titre de l'exercice de prérogatives de puissance publique, le tribunal a constaté qu'elle avait été édictée sur délégation du conseil de la métropole européenne de Lille et a ainsi estimé que, en application des dispositions combinées de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales, du 1^o de son article L. 2131-2 et de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme, elle devait être transmise au représentant de l'Etat, la réception de cette décision par celui-ci dans le délai de deux mois imparti au titulaire du droit de prémption pour en faire usage constituant une condition de sa légalité. Il a ensuite constaté qu'en méconnaissance de ces dispositions, le représentant de l'Etat n'avait réceptionné la décision litigieuse qu'après expiration du délai de deux mois imparti à la société Vilogia pour exercer le droit de prémption urbain (1).

Le tribunal a, pour ces deux motifs, annulé la décision de prémption.

1. Cf., sur la subordination de la légalité de la décision de prémption à sa transmission au représentant de l'Etat, CE, 15 mai 2002, Ville de Paris c/ Association cultuelle des témoins de Jéhovah de Paris, n° 230015, Recueil Lebon.

(5^{ème} chambre – jugement n° 2009437 – 19 décembre 2022 – C)

N° 43 – Permis de construire – Ensemble immobilier unique devant en principe faire l'objet d'un seul permis de construire – Notion – Exceptions (1) ou exclusions – Constructions distinctes dont l'une ne pourrait fonctionner ou être exploitée sans l'autre pour des raisons techniques ou économiques (2).

Le juge des référés était saisi de conclusions aux fins de suspension de l'exécution de la décision des maires de Fretin et Lesquin refusant de délivrer un permis de construire à la société Aéroport de Lille en vue de la réalisation d'un projet de modernisation du terminal de l'aéroport de Lille-Lesquin portant sur la démolition de la rampe d'accès et du parking P4 existant en façade, l'agrandissement et la réhabilitation de l'aérogare ainsi que la réalisation d'un patio d'accès et d'un auvent. Etaient également prévus dans le cadre de ce projet global de modernisation de l'aéroport l'aménagement d'un parvis multimodal ainsi que la création ou l'agrandissement de plusieurs aires de stationnement, ces derniers travaux relevant de demandes de permis d'aménager devant être déposées ultérieurement.

Les communes ont sollicité la substitution aux motifs de refus de la décision en litige, de celui tiré de ce que la demande de permis de construire méconnaît les dispositions des articles L. 421-1 et L. 421-6 du code de l'urbanisme, dès lors que les aménagements du parvis multimodal relevant d'un permis d'aménager qui sera déposé ultérieurement constituent avec les travaux de modernisation du terminal, objet du permis de construire, un ensemble immobilier unique en raison du fait que ces travaux d'aménagement sont indispensables à la réalisation du projet de modernisation du terminal.

Il résulte toutefois de l'instruction que les travaux afférents à la démolition de la rampe d'accès et du parking P4 et à la reprise de la façade avec la création d'un patio d'accès et d'un auvent ne présentent pas de liens physiques avec le parvis multimodal et le parking P2 à créer, au sens et pour l'application de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme.

Par ailleurs, les communes se bornaient, pour établir l'existence d'un ensemble immobilier unique, à opposer des considérations techniques sans soutenir que les constructions ayant fait l'objet du refus de permis de construire ne peuvent fonctionner ou être exploitées sans les autres constructions au regard des règles d'urbanisme.

Pour écarter cette demande de substitution de motif, le juge des référés a enfin relevé que les travaux de modernisation du terminal peuvent, en tout état de cause, être exécutés sans que le permis d'aménager soit sollicité concomitamment au permis de construire dès lors que l'accès à l'aérogare pourra se faire par un parvis d'accès comprenant un patio au droit de la façade du terminal et que cette partie d'ouvrage qui communique avec le parking P3 est incluse dans la demande de permis de construire.

1. Cf., sur les exceptions au permis de construire unique, CE, Section, 17 juillet 2009, Commune de Grenoble et Communauté d'agglomération Grenoble Alpes métropole, n° 301615, Recueil Lebon.

2. Cf. sur l'exclusion des constructions distinctes dont l'une ne pourrait fonctionner ou être exploitée sans l'autre pour des raisons techniques ou économiques, CE, 12 octobre 2016, Société WPD Energie 21 Limousin et Ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité c/ Association Saint-Priest Environnement et autres, n°s 391092, 391155, Recueil Lebon Tables.

(Juge des référés – Ordonnance n° 2208464 – 5 décembre 2022 – C)



Jugements du tribunal administratif de Rouen

AIDE SOCIALE

N° 44 – Organisation de l'aide sociale – Décision fixant les conditions d'accès dans les structures d'hébergement d'insertion – Compétence du préfet – Absence.

Le tribunal a relevé que le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, adopté par un arrêté conjoint du président du conseil départemental et du préfet pour la période 2017-2022, avait notamment pour objectif de « redéfinir le contenu des prestations des centres d'hébergement pour l'adapter aux besoins ». Il a relevé en outre qu'en adressant, dans ce cadre, aux centres d'hébergement une lettre qui exclut de l'hébergement d'insertion les personnes étrangères faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français exécutoire, le préfet avait fixé des règles d'accès au centre d'hébergement d'insertion.

Le tribunal a constaté toutefois qu'alors que le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées donnait au comité responsable du plan le soin de valider des documents cadres, aucune disposition législative ou réglementaire n'autorisait le préfet à fixer des règles d'accès à l'hébergement d'insertion.

(4^{ème} chambre – jugement n° 2102218 – 22 novembre 2022 – C)

ASILE

N° 45 – Demande d'admission à l'asile – 1) Directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées – Bénéfice de la protection temporaire non conditionné à une demande de titre de séjour – 2) Détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile – Transfert d'un demandeur d'asile – Articulation avec les mécanismes de protection temporaire prévus par la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 – Etat ayant accepté d'accueillir sur son territoire, au sens de cette directive, un bénéficiaire de la protection temporaire – Etat ayant délivré un titre de séjour à un bénéficiaire de la protection temporaire – Intérêt supérieur de l'enfant d'un étranger bénéficiaire de la protection temporaire.

Le magistrat désigné a précisé que l'application combinée du §3 de l'article 5 et de l'article 8 de la directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 ne subordonnait pas au dépôt d'une demande en ce sens, le bénéfice de la protection temporaire instituée par une décision du Conseil prise pour l'application de cette directive, au profit des personnes qu'elle vise, laquelle protection leur impose de munir ces dernières, pendant toute sa durée, d'un titre de séjour matérialisant leur autorisation de se maintenir sur leur territoire, au dépôt d'une demande en ce sens.

Il a également considéré qu'en vertu des articles 3 et 18 de la directive du 20 juillet 2001, l'institution d'une protection temporaire n'est pas exclusive de la possibilité, pour les personnes qui en bénéficient, de se voir admettre au bénéfice de la protection internationale et que, dans ce cas, les critères et mécanismes de détermination de l'Etat responsable de l'examen de leur demande d'asile, tels qu'ils résultent en particulier du règlement n° 604/2013 du 26 juin 2013, demeurent applicables.

Dans ce cadre, il a estimé que, dans le cas du transfert, au sens de la directive du 20 juillet 2001, d'une personne bénéficiaire de la protection temporaire, pour des motifs tenant notamment au regroupement des membres d'une même famille, depuis le territoire soit d'un pays tiers soit d'un autre Etat membre, l'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile de cette personne est celui qui a accepté de l'accueillir sur son territoire au titre de cette protection, sous réserve de l'application des critères énoncés aux articles 8 à 12 du règlement du 26 juin 2013.

Enfin, il a jugé que, dès lors que ni la directive du 20 juillet 2001 ni la décision d'exécution du Conseil du 4 mars 2022 n'excluent que la protection temporaire, ainsi que les droits qui y sont attachés, puissent bénéficier à un enfant mineur entrant dans le champ d'application de cette directive, quand bien même aucun de ses parents ou représentant légal ne serait bénéficiaire de cette protection, il appartient à l'administration, dans pareille hypothèse et afin de faire de l'intérêt supérieur de cet enfant une considération primordiale, de tenir compte de la circonstance qu'un Etat membre, au titre de la protection temporaire, aurait expressément accepté de l'accueillir sur son territoire ou lui aurait délivré un titre de séjour. Il appartient à l'autorité administrative, si cet Etat membre est différent de l'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile du parent demandeur par application des critères énoncés par le règlement du 26 juin 2013, de rechercher prioritairement, sur le fondement notamment de l'article 26 de la directive du 20 juillet 2001, la possibilité d'un transfert du demandeur et de son enfant mineur vers l'Etat membre ayant, au titre de la protection temporaire, expressément accepté d'accueillir cet enfant sur son territoire ou lui ayant délivré un titre de séjour.

(Magistrat désigné – jugement n° 2203637 – 28 septembre 2022 – C+)

CONTRIBUTIONS ET TAXES

N° 46 – Impositions locales ainsi que taxes assimilées et redevances – Contribution économique territoriale – Assiette – Cotisation foncière des entreprises – Immobilisations corporelles – Règle du maintien du prix de revient initial en cas de cession, entre entreprises liées, de biens restant rattachés au même établissement (article 1518 B 1° du code général des impôts) – Notion de cession ou d'apport – Fusion-absorption – Inclusion.

La notion de cession au sens du droit civil recouvre tous les transferts de propriété consentis entre un cédant et un cessionnaire, effectués à titre gratuit ou à titre onéreux, y compris ceux qui, réalisés dans le cadre d'opérations de restructuration telles qu'une fusion-absorption, se traduisent par un apport complet, et pas seulement partiel, d'actifs. La règle du maintien de 100 % du montant de la valeur locative des immobilisations corporelles prévue par les dispositions du 1° (ou du 12^{ème} alinéa) de l'article 1518 B du code général des impôts, en visant l'entreprise cessionnaire ou bénéficiaire de l'apport, n'exclut donc pas l'hypothèse d'une fusion-absorption. Le 1° de l'article 1518 B du code général des impôts ne s'applique pas seulement en cas d'apports partiels d'actifs.

1. Cf. CE, 7 novembre 2013, Ministre de l'économie et des finances c/ SA Actia Sodielec, n° 360973, Recueil Lebon Tables.

(1^{ère} chambre – jugement n^{os} 2103655, 2103656 – 8 novembre 2022 – C+)

Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le n° 23DA00032.

N° 47 – Impôts sur les revenus et bénéfiques – Règles générales – Impôt sur le revenu – Etablissement de l'impôt – Réductions et crédits d'impôt – Modalités de calcul de l'impôt dû au titre des revenus de l'année précédente – Crédit d'impôt « modernisation du recouvrement » institué par le II de l'article 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Le tribunal a jugé que, pour le calcul du crédit d'impôt « modernisation du recouvrement » (CIMR) institué par le II de l'article 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, l'appréciation du caractère non exceptionnel des rémunérations versées en 2018 à un contribuable, par une société contrôlée par ce contribuable ou par sa famille, repose, à la fois, sur la nature intrinsèque des revenus et sur un dispositif pluriannuel d'appréciation consistant à comparer les rémunérations perçues en 2018 à celles perçues en 2015, 2016 et 2017, puis, le cas échéant, en 2019.

Dans ce cadre, il incombe au contribuable qui entend réfuter des informations tenant au caractère exceptionnel des rémunérations perçues en 2018 qu'il a spontanément portées sur sa déclaration de revenus, de produire au juge de l'impôt tous éléments lui permettant d'exercer son contrôle.

(1^{ère} chambre – jugement n° 2004525 – 8 novembre 2022 – C+)

Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le n° 23DA00028.

N° 48 – Impôts sur les revenus et bénéfiques – Règles générales – Impôt sur le revenu – Etablissement de l'impôt – Réductions et crédits d'impôt – Crédit d'impôt « modernisation du recouvrement » institué par le II de l'article 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 – Conditions – Caractère spontané de la déclaration de revenus – Obligation – Existence.

Un contribuable qui a déclaré ses revenus de l'année 2018 après expiration du délai de déclaration ne peut pas être regardé comme ayant déclaré ses revenus spontanément au sens du II de l'article 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017. En conséquence, il ne peut pas bénéficier du crédit d'impôt « modernisation du recouvrement » (CIMR-année blanche).

(1^{ère} chambre – jugement n° 2101918 – 22 novembre 2022 – C+)

N° 49 – Impôt sur les revenus et bénéfiques – Revenus et bénéfiques imposables - Règles particulières – Bénéfices industriels et commerciaux – Détermination du bénéfice net – Relations entre sociétés d'un même groupe – Transfert indirect de bénéfices à l'étranger (article 57 du code général des impôts) – Absence – Perte sur une créance irrécouvrable détenue sur une société sœur sous le coup d'une procédure collective à l'étranger.

La circonstance que l'enregistrement comptable d'une perte sur créance devenue définitivement irrécouvrable, en raison notamment d'une procédure collective, procède d'une

constatation objective de la perte sans intention libérale n'a pas pour effet d'exclure l'application de l'article 57 du code général des impôts dès lors que la perte s'inscrit dans une pratique qui a consisté, pour la société créancière, à avoir maintenu des relations commerciales avec la société sœur en dépit de la situation économique difficile de cette dernière entité, de droit belge, dont la société créancière avait connaissance depuis plusieurs années, et à s'être abstenue de mettre en œuvre la clause de réserve de propriété permettant de garantir le paiement effectif du prix des marchandises fournies à cette société étrangère que la société française contrôlait. Le tribunal a, en conséquence, estimé que c'était à tort que l'administration avait considéré que la société française avait procédé à un transfert indirect de bénéfices vers sa société sœur, de droit belge, et avait réintégré dans les bases à l'impôt sur les sociétés de la société française les sommes en cause en application de l'article 57 du code général des impôts.

1. Comp., pour des circonstances constitutives d'un abandon de créance, CE, 11 avril 2008, Société Guerlain, n° 281033, Recueil Lebon.

(1^{ère} chambre – jugement n° 2005139 – 8 novembre 2022 – C+)

ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE

N° 50 – Questions propres aux différentes catégories d'enseignement – Enseignement supérieur et grandes écoles – Universités – Gestion des universités – Gestion du personnel – Statuts et prérogatives des enseignants – Principe fondamental reconnu par les lois de la République – Principe de garantie de l'indépendance des professeurs de l'enseignement supérieur – Conséquences – Evaluation de la qualité scientifique de leurs travaux ne pouvant émaner que de leurs pairs (1) – Application à la commission de la recherche du conseil académique.

La commission de la recherche du conseil académique d'une université comprend, conformément aux dispositions de l'article L. 712-5 du code de l'éducation, des personnels enseignants chercheurs, des doctorants et des personnalités extérieures.

Lorsqu'elle donne un avis sur les attributions individuelles de primes d'encadrement doctoral et de recherche (PEDR), en application de l'article 3 du décret n° 2009-851 du 8 juillet 2009, elle porte nécessairement une appréciation du niveau de l'activité scientifique et de la valeur des travaux des enseignants-chercheurs.

Dès lors, sa composition ne doit pas méconnaître l'indépendance des professeurs de l'enseignement supérieur, principe fondamental reconnu par les lois de la République (1), et doit donc permettre que l'évaluation de la qualité scientifique de leurs travaux n'émane que de leurs pairs.

En conséquence, le tribunal a jugé que, dès lors qu'elle comprenait des maîtres de conférence, lorsqu'elle a donné son avis sur l'attribution de la PEDR à un professeurs d'université, la commission de la recherche du conseil académique de l'université était irrégulièrement composée.

1. Cf. CE, 22 mars 2000, n^{os} 195638, 195639, Recueil Lebon ; CE, 30 juillet 2003, n° 246666.

(1^{ère} chambre – jugement n° 2004440 – 25 octobre 2022 – C+)

N° 51 – Séjour des étrangers – Textes applicables – Conventions internationales – Accord franco-algérien du 27 décembre 1968 – Demande de titre de séjour présentée par une ressortissante algérienne, mariée à un ressortissant communautaire, sur le fondement des articles L. 233-1 et L. 233-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile – Application de ces dispositions – Existence.

Si les stipulations de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 régissent d'une manière complète les conditions dans lesquelles les ressortissants algériens peuvent être admis à séjourner en France et à y exercer une activité professionnelle, ainsi que les règles concernant la nature des titres de séjour qui peuvent leur être délivrés, elles ne font toutefois pas obstacle, en l'absence de toute incompatibilité, à ce que les ressortissants algériens, en leur qualité de membres de famille d'un citoyen de l'Union européenne, se prévalent des dispositions des articles L. 233-1 et L. 233-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans la mesure où ces dispositions sont la transposition en droit interne de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

Il en résulte que le préfet, en refusant d'examiner la demande de titre de séjour présentée par une ressortissante algérienne, épouse d'un ressortissant espagnol, sur le fondement des articles L. 233-1 et L. 233-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile au motif que la situation de l'intéressée relève exclusivement de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968, a entaché cette décision d'une erreur de droit.

1. Rappr. CAA Marseille, 9 juin 2011, n° 09MA04680.

(1^{ère} chambre – jugement n° 2201039 – 4 octobre 2022 – C+)

N° 52 – Obligation de quitter le territoire français (OQTF) et reconduite à la frontière – Règles de procédure contentieuse spéciales – Décisions assorties d'un délai de recours bref – Délai de quarante-huit heures pour contester une OQTF sans délai de départ volontaire – Etranger placé en garde à vue, puis en détention, et enfin en rétention.

En vertu de l'article R. 776-31 du code de justice administrative, l'étranger placé en détention peut déposer sa requête tendant à l'annulation d'une OQTF auprès du chef de l'établissement pénitentiaire et, s'il est placé en rétention, auprès de l'autorité administrative par laquelle il est retenu (1).

Le magistrat désigné a été saisi du cas d'un étranger ayant fait l'objet d'une OQTF sans délai de départ volontaire, notifiée le 18 novembre 2021, alors qu'il était placé en garde à vue depuis la veille, et qui a été écroué immédiatement après l'audience de comparution immédiate le 19 novembre 2021. Il a enfin été placé en rétention dès la levée d'écrou le 19 septembre 2022.

Le magistrat désigné a constaté qu'aucune mention de la possibilité de déposer une requête auprès de l'autorité administrative ne figurait dans les voies et délais de recours accompagnant la décision alors qu'elle avait été notifiée lorsqu'il était placé en garde à vue. Il ne ressortait pas non plus des pièces du dossier que l'étranger aurait été informé de la possibilité d'effectuer le dépôt de sa requête auprès du chef de l'établissement pénitentiaire au sein duquel il a été écroué à l'issue de l'audience de comparution immédiate, alors que le délai de recours n'était pas expiré. Le magistrat désigné a considéré qu'en l'absence de ces mentions destinées à garantir l'effectivité du droit au recours, le délai de recours de quarante-huit heures n'avait pas commencé à courir et que la requête à fin d'annulation de l'OQTF n'était, dès lors, pas tardive (2).

Il a, au surplus, rappelé les obligations particulières incombant à l'administration, en particulier lorsque l'étranger est détenu ou placé en rétention, afin d'assurer l'effectivité de l'ensemble des garanties prévues par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (3). Il a estimé que, compte tenu de la situation particulière dans laquelle se trouve une personne gardée à vue, faisant l'objet d'une comparution immédiate puis d'un mandat de dépôt à l'issue de la condamnation prononcée par le juge, la notification dans de telles conditions d'une OQTF sans délai, impliquant un bref délai de recours de 48 heures, ne permet pas à l'étranger de bénéficier d'un droit à un recours juridictionnel effectif.

1. Cf. CE, 10 juin 2020, n° 431179, Recueil Lebon Tables.

2. Comp. CAA Versailles, 24 juin 2022, n° 21VE03294 ; CAA Bordeaux, 11 octobre 2022, n° 21BX03936.

3. Cf. Conseil constitutionnel, 19 octobre 2018, n° 2018-741 QPC.

(Magistrat désigné – jugement n° 2203811 – 26 septembre 2022 – C+)

N° 53 – Obligation de quitter le territoire français (OQTF) et reconduite à la frontière – Règles de procédure contentieuse spéciales – Décisions assorties d'un délai de recours bref – Délai de quarante-huit heures pour contester une OQTF sans délai de départ volontaire – Etranger placé en régime de semi-liberté (1).

Saisi d'une demande d'annulation d'une OQTF sans délai par un étranger placé en semi-liberté, le magistrat désigné a relevé, s'agissant des conditions de détention, que l'intéressé n'était détenu que l'après-midi, qu'il avait bénéficié d'un interprète lors de la notification de l'obligation de quitter le territoire français un jeudi à 14 h 30, que l'intéressé n'était pas incarcéré la matinée du lendemain et qu'il avait déclaré, au cours de l'audience, ne pas travailler et pouvoir rentrer chez lui les matinées.

Si l'étranger soutient que le délai de recours contentieux de quarante-huit heures ne lui est pas opposable aux motifs que le régime de semi-liberté sous lequel il était placé l'avait privé des garanties qui entourent le droit au recours, que le tribunal administratif et le cabinet de son conseil étaient fermés le samedi et qu'il n'avait pas pu bénéficier d'un rendez-vous avec le conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation dès lors qu'un tel rendez-vous doit être sollicité la veille, l'intéressé n'établit pas qu'il aurait sollicité un tel rendez-vous le jeudi ou le vendredi, ou que ce rendez-vous lui aurait été refusé. Il n'est pas davantage établi que, alors que l'intéressé n'était pas détenu la matinée du vendredi, il aurait été empêché de se rendre au cabinet de son conseil, sans attendre le samedi pour le faire. Le magistrat désigné a déduit de l'ensemble de ces circonstances que la requête tendant à l'annulation de l'OQTF, enregistrée le mercredi de la semaine suivante, était tardive.

1. Comp., s'agissant de la possibilité, pour l'étranger placé en détention, de déposer sa requête auprès de l'établissement pénitentiaire en application de l'article R. 776-31 du code de justice administrative, CE, 10 juin 2020, n° 431179, Recueil Lebon Tables.

(Magistrat désigné – jugement n° 2203896 – 19 octobre 2022 – C)

N° 54 – Statuts, droits, obligations et garanties – Comités sociaux d’administration et commissions consultatives paritaires – Elections – Candidature rejetée comme tardive (1, 2 et 3) – Recours prévu à l’article 9 bis de la loi du 13 juillet 1983 – Exclusion.

Les élections professionnelles devant se dérouler exclusivement par voie électronique au sein du CROUS de Normandie, les date et heure limite de dépôt des candidatures étaient fixées le jeudi 27 octobre 2022 à 12 heures, en vertu de la circulaire du 15 septembre 2022 de la présidente du CNOUS.

Un syndicat, dont les candidatures au comité social d’administration et à la commission consultative paritaire avaient été rejetées en raison de la tardiveté de leur dépôt, a demandé au tribunal d’annuler ces deux décisions dans le cadre du recours prévu à l’article 9 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui fixe un délai de trois jours à compter de la date limite du dépôt des candidatures pour la présentation des contestations sur la recevabilité des candidatures et impartit au tribunal un délai de quinze jours pour statuer sur ces contestations.

Le tribunal a toutefois considéré que le recours prévu à cet article ne pouvant porter que sur la contestation des décisions d’irrecevabilité des candidatures déposées au regard des critères que doivent remplir les organisations syndicales pour pouvoir présenter des candidats aux élections, ces critères étant prévus à l’article L. 211-1 du code général de la fonction publique, la requête du syndicat, qui contestait la tardiveté opposée à ses candidatures, n’était pas recevable, et que de tels refus, qui ne sont pas détachables de l’ensemble des opérations électorales, ne peuvent être contestés qu’à l’occasion d’un recours contre les opérations électorales.

1. Cf., s’agissant de comités techniques paritaires, CE, avis, 6 décembre 1999, Syndicat Sud Rural, n° 213492.

2. Comp. TA Rouen, 12 novembre 2014, n° 1403753.

3. Contr. TA Nîmes, 7 novembre 2014, n° 1403320 ; TA Nîmes, 7 novembre 2014, n° 1403323.

(2^{ème} chambre – jugement n° 2204339 – 14 novembre 2022 – C)

(2^{ème} chambre – jugement n° 2204340 – 14 novembre 2022 – C)

MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS

N° 55 – Exécution financière du contrat – Intérêts – Droit aux intérêts – Intérêts moratoires au taux contractuel – Portée – Exclusion – Transaction fixant le solde d’un marché public.

Le tribunal a jugé que le délai de retard du paiement du solde du marché fixé dans le cadre d’un accord transactionnel n’est pas susceptible d’entraîner l’application d’intérêts moratoires contractuels.

Le tribunal a considéré, en l’espèce, que les parties ont entendu, en concluant un protocole transactionnel fixant forfaitairement le solde du marché, incluant le principal et les intérêts, mettre un terme à l’exécution financière des stipulations du marché et régir le règlement de leur créance par la transaction, laquelle constitue un contrat distinct par application de l’article 2044 du code civil. Dès lors, si le retard de paiement du solde du marché au regard de la date fixée par la transaction est susceptible d’entraîner l’application d’intérêts au taux légal, il ne peut donner lieu à l’application d’intérêts moratoires fixés contractuellement par ce marché.

(4^{ème} chambre – jugement n° 2004108 – 7 décembre 2022 – C+)

Ce jugement a fait l’objet d’un appel enregistré sous le n° 23DA00221.

N° 56 – Rapports entre l'architecte, l'entrepreneur et le maître de l'ouvrage – Responsabilité des constructeurs à l'égard du maître de l'ouvrage – Responsabilité décennale – Délai de mise en jeu – Interruption du délai – Désordres évolutifs (1).

Il résulte des principes qui régissent la garantie décennale des constructeurs que des désordres apparus dans le délai d'épreuve de dix ans, de nature à compromettre la solidité de l'ouvrage ou à le rendre impropre à sa destination dans un délai prévisible, engagent leur responsabilité, même si ces désordres ne se sont pas révélés dans toute leur étendue avant l'expiration du délai de dix ans.

Le tribunal a jugé, par ailleurs, que, lorsque de nouveaux désordres sont constatés au-delà de l'expiration du délai de dix ans, le maître d'ouvrage ne peut en demander la réparation au titre de la responsabilité décennale des constructeurs que si ces désordres, alors même qu'ils seraient de nature différente, soit ont la même origine (1) que les désordres initiaux dénoncés dans le délai de garantie de dix ans, soit en sont la cause ou la conséquence.

1. Comp. CE, 28 décembre 2001, Commune de Saint-Germain-sur-Morin, n° 226109 ; CE, 13 janvier 1984, OPHLM de la ville de Firminy, n° 34135, Recueil Lebon Tables ; Cour de cassation, 3^{ème} chambre civile, 10 octobre 2007, n° 06-21.673.

(4^{ème} chambre – jugement n° 2002638 – 27 décembre 2022 – C)

NATURE ET ENVIRONNEMENT

N° 57 – Installations classées pour la protection de l'environnement – Régime juridique – Pouvoirs du préfet – Mesures ordonnées en vertu de l'article L. 512-20 du code de l'environnement – Travaux de dépollution – Seuil de déclenchement – Appréciation de la méthode retenue par l'administration pour la détermination de ce seuil – Modalités.

Dans le cadre de la troisième phase des opérations de démantèlement de la partie du site d'une entreprise sinistrée par un incendie, le préfet de la Seine-Maritime a prescrit à cette société, sur le fondement de l'article L. 512-20 du code de l'environnement, des travaux d'excavation des sols pollués, notamment par certains hydrocarbures.

L'exploitant a saisi le tribunal d'une demande d'annulation de l'arrêté ordonnant ces travaux, en critiquant la méthode retenue par le préfet pour fixer, s'agissant des hydrocarbures, le seuil de concentration au-delà duquel les sols de la zone sinistrée devaient être excavés.

Saisi d'un tel moyen, le tribunal a estimé qu'il devait apprécier si la méthode retenue par le préfet n'était pas fondée sur des données manifestement inexactes, et n'était pas excessivement sommaire, ni radicalement viciée. Il a considéré que, en l'état de l'instruction, la société n'apportait pas une telle démonstration et que le seuil fixé, supérieur au seuil de pollution liée à l'historique du site relevé par ailleurs, permettait de traiter 76 % de la pollution des sols accessible, pour une remise des milieux dans leur état antérieur à l'accident.

Le tribunal a enfin constaté que, par les pièces produites, la société n'établissait pas l'impossibilité, au regard de sa situation économique, de réaliser les travaux de dépollution au vu du seuil retenu par le préfet.

1. Comp., en matière fiscale, s'agissant de la détermination de la valeur du terrain d'assiette d'un immeuble : CE, 15 février 2016, SARL Daves Place des Etats-Unis, n° 367467, Recueil Lebon Tables ; en matière de produits laitiers, s'agissant de la reconstitution de l'assiette d'un prélèvement supplémentaire : CE, 9 octobre 2002, Onilait, n° 228944, Recueil Lebon.

(2^{ème} chambre – jugement n° 2103952 – 1^{er} décembre 2022 – C)

Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le n° 23DA00221.

PROCEDURE

N° 58 – Jugements – Frais et dépens – Remboursement des frais non compris dans les dépens – Partie – Notion – Inclusion – Personne qui, en sa qualité de destinataire de la décision en litige, avait un intérêt pour exercer un recours à l'encontre de cette décision.

Le tribunal a été saisi d'un déféré préfectoral contre une décision d'opposition à déclaration préalable portant sur la création d'antennes-relais. L'opérateur téléphonique s'étant vu opposer cette décision est intervenu dans l'instance et a présenté des conclusions au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

Le tribunal a estimé que, dès lors que l'opérateur, qui est intervenu dans le délai de recours contentieux au soutien du déféré, aurait eu, en sa qualité de destinataire de la décision en litige, intérêt pour exercer un recours à l'encontre de cette décision, il doit être regardé, eu égard à cette qualité, comme une partie au sens des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et peut ainsi prétendre au remboursement des frais exposés et non compris dans les dépens.

1. Comp., s'agissant du bénéficiaire d'une décision contestée par un tiers, CE, 10 janvier 2005, Association Quercy-Périgord contre le projet d'aéroport de Brive-Souillac et ses nuisances, n° 265838, Recueil Lebon Tables.

(2^{ème} chambre – jugement n° 2104985 – 10 novembre 2022 – C+)

RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

N° 59 – Faits susceptibles ou non d'ouvrir une action en responsabilité – Responsabilité régie par des textes spéciaux – Attroupements et rassemblements (article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales) – Inclusion – Actions de blocages et dégradations commises sur le réseau autoroutier par des regroupements (1 et 2) agissant dans le cadre du mouvement revendicatif d'ampleur nationale dit des « Gilets jaunes ».

Entre le 17 novembre 2018 et le 22 juin 2019, dans le contexte du mouvement revendicatif d'ampleur nationale des « Gilets Jaunes », trente-deux manifestations ont été organisées sur l'emprise du réseau de la Société des Autoroutes Paris-Normandie (SAPN) dans le département de l'Eure, sous la forme notamment d'opérations permettant aux usagers d'emprunter l'autoroute sans s'acquitter du péage, cause d'un important préjudice financier dont la SAPN demandait indemnisation.

Le tribunal a relevé que l'entrave à la circulation, les opérations « péage gratuit » et les dégradations perpétrées sur le réseau autoroutier ont été commises à force ouverte ou par violence par des groupes agissant dans le contexte du mouvement des « Gilets Jaunes » et s'en réclamant, et non par des groupes qui se seraient constitués et organisés dans le seul but de commettre des délits, sans lien avec ce mouvement. Dans ces conditions, le tribunal a jugé, alors même que certaines de ces actions présentaient un caractère prémédité, que la responsabilité de l'Etat au titre des dommages causés par des attroupements et rassemblements était engagée sur le fondement de l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales.

Au vu des préjudices résultant directement des dommages causés lors de ces attroupements, le tribunal a condamné l'Etat à indemniser la SAPN à hauteur de 557 300,28 euros.

1. Cf. CE, 29 septembre 2021, Ministre de l'intérieur c/ SAPN, n° 449761.

2. Comp. CE, 28 octobre 2022, Ministre de l'intérieur c/ SANEF, n° 451659, Recueil Lebon Tables.

(3^{ème} chambre – jugement n° 2100325 – 23 juin 2022 – C)

Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le n° 22DA01843.

N° 60 – Responsabilité en raison des différentes activités des services publics – Service public de santé – Établissements publics d'hospitalisation – Responsabilité pour faute simple : organisation et fonctionnement du service hospitalier – Absence de faute – Incinération du corps d'un enfant mort-né en l'absence d'expression par les parents de leur souhait de récupérer le corps dans le délai prévu aux articles R. 1112-75 et R. 1112-76 du code de la santé publique.

A la suite du décès in utero d'un enfant à naître à la suite de la prise en charge de la parturiente par un centre hospitalier, les parents ont donné leur accord à la crémation du corps, avant de l'interdire le lendemain, compte-tenu de la plainte qu'ils avaient déposée devant le procureur de la République. Plus de deux ans plus tard, ils ont sollicité la restitution du corps de l'enfant, qui avait cependant été incinéré.

Saisi par les parents, le tribunal a rappelé que si le corps de l'enfant né sans vie n'est pas réclamé dans les dix jours suivant le décès, conformément aux dispositions des articles R. 1112-75 et R. 1112-76 du code de la santé publique, ce délai pouvant être prolongé de quelques jours ou semaines en cas de nécessité de procéder à des prélèvements, le centre hospitalier est tenu de procéder à la crémation du corps, indépendamment de la volonté des parents, ceux-ci n'ayant pas réclamé le corps de l'enfant (1). Les dispositions du code de la santé publique ne faisant pas obligation à l'établissement de prendre à nouveau l'attache des parents, aucune faute ne peut être retenue à son encontre dès lors que les informations utiles leur avaient été délivrées.

Le tribunal a également jugé que le dépôt d'une plainte est sans effet sur l'obligation du centre hospitalier, en l'absence de toute mesure ordonnée par le parquet.

1. Comp. TA Orléans, 19 mai 2022, n° 1904078.

(3^{ème} chambre – jugement n° 2001286 – 3 novembre 2022 – C)

Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le n° 22DA02693.

N° 61 – Responsabilité en raison des différentes activités des services publics – 1) Services de police – Abstention à appréhender après un contrôle d'identité – Compétence de l'ordre administratif – Absence – 2) Service de la justice – Faute constituée par l'absence de mise en œuvre d'une mesure de surveillance judiciaire – Compétence de l'ordre administratif – Absence – 3) Services pénitentiaires – Carences dans l'organisation – a) Compétence de l'ordre administratif – Existence – 4) Services préfectoraux – Abstention à avoir placé l'étranger en rétention ou à l'avoir assigné à résidence – a) Compétence de l'ordre administratif – Existence – b) Faute à ne pas avoir placé l'étranger en rétention – Absence – c) Absence d'assignation à résidence – Lien de causalité – Absence.

Le tribunal a été saisi de plusieurs requêtes tendant à la condamnation de l'Etat en raison de carences dans le fonctionnement des services de police, de la justice et de l'administration pénitentiaire, ayant conduit à l'assassinat, par un ressortissant étranger en situation irrégulière après sa levée d'écrou, de deux personnes.

Les requérants invoquaient tout d'abord la faute des services de police pour ne pas avoir appréhendé l'étranger à la suite d'un contrôle d'identité ayant révélé qu'il était inscrit au fichier des personnes recherchées. Le tribunal a cependant estimé que les opérations de contrôle d'identité constituent des mesures de police judiciaire qui relèvent de la seule compétence des juridictions judiciaires (1).

Il en a conclu de même, s'agissant de la faute invoquée par les requérants tenant à l'absence de mise en œuvre, à la libération de l'étranger, d'une mesure de surveillance judiciaire au sens de l'article 723-29 du code de procédure pénale, dès lors qu'une telle mesure, ordonnée le cas échéant par le juge d'application des peines, constitue une modalité d'exécution de la peine d'une personne condamnée (2).

Il a ainsi accueilli, dans cette mesure, les exceptions d'incompétence opposées par les ministres de l'intérieur et de la justice.

En revanche, le tribunal s'est estimé compétent pour connaître des erreurs et carences qu'auraient commises, d'une part, l'administration pénitentiaire (2) et, d'autre part, les services préfectoraux en ne plaçant pas l'étranger, à sa levée d'écrou, en rétention administrative ou en ne l'assignant pas à résidence (3).

Au fond, le tribunal a constaté que les démarches en vue de l'exécution de la mesure judiciaire d'interdiction du territoire avaient débuté près de sept mois avant la libération de l'étranger, lequel s'est présenté sous une dizaine d'identités différentes, et s'est prétendu, selon les circonstances, de deux nationalités distinctes, et qu'elles avaient notamment donné lieu à une saisine des autorités consulaires rwandaises, qui, après audition de l'étranger et connaissance prise de ses antécédents pénaux, ont refusé de délivrer le laissez-passer sollicité. Il en a déduit que les services préfectoraux, qui avaient engagé les diligences en temps utile en vue de l'éloignement de l'étranger, n'avaient pas commis de faute, en raison de l'inexécution de la mesure judiciaire d'interdiction du territoire, dont l'exécution est demeurée impossible en l'absence de laissez-passer. De cette dernière circonstance, il a également conclu à l'absence de faute des services préfectoraux à ne pas avoir ordonné le placement de l'étranger en rétention administrative.

Enfin, compte tenu des modalités d'exécution d'une mesure d'assignation à résidence d'un étranger et du fait de l'impossibilité de procéder, en l'espèce, à un éloignement de l'étranger, le tribunal a jugé que les préjudices invoqués ne pouvaient trouver leur cause directe tant dans l'absence d'assignation à résidence que dans l'existence de dysfonctionnements, notamment dans la coordination entre administration pénitentiaire et services préfectoraux.

1. Cf. CE, Section, 4 novembre 1994, Korber, n° 157435, Recueil Lebon.

2. Cf. TC, 22 février 1960, Dame Fargeaud d'Epied, n° 1647, Recueil Lebon.

3. Cf. CE, 20 novembre 1985, Ministre de l'intérieur et de la décentralisation c/ Ibanez, n° 56006, Recueil Lebon ; CAA Lyon, 24 mars 2022, n° 20LY01185.

Les conclusions du rapporteur public ont été publiées, le 28 novembre 2022, dans le n° 40 de l'AJDA (pp. 2313-2319).

(2^{ème} chambre – jugement n^{os} 2001239, 2001240 – 18 juillet 2022 – C)

(2^{ème} chambre – jugement n^{os} 2001477, 2001478 – 18 juillet 2022 – C)

N° 62 – Permis de construire – Contrôle des travaux – Absence de conformité des travaux réalisés à l'autorisation d'urbanisme – Mise en demeure de mettre la construction en conformité – 1) Mise en demeure exécutée en cours d'instance – Non-lieu à statuer – Absence – 2) Constat d'une non-conformité des travaux réalisés à l'autorisation d'urbanisme – Compétence liée pour mettre en demeure – Absence – Opérance du moyen tiré du défaut d'information préalable du pétitionnaire.

Saisi par un pétitionnaire d'une demande d'annulation de la mise en demeure, prévue à l'article L. 462-1 du code de l'urbanisme, qui lui avait été adressée par le maire d'une commune après que ce dernier eut estimé que les travaux réalisés n'étaient pas conformes à l'autorisation d'urbanisme, le tribunal a estimé que la circonstance que les prescriptions de cette mise en demeure avaient été entièrement exécutées n'était pas de nature à priver d'objet le litige et qu'il y avait, dès lors, toujours lieu d'y statuer (1).

Au fond, le tribunal a considéré que le maire, ayant constaté la non-conformité au permis de construire des travaux effectués, n'était pas en situation de compétence liée pour mettre en demeure le pétitionnaire de mettre les travaux en conformité, dès lors, d'une part, qu'il avait à porter une appréciation sur cette conformité et, d'autre part, qu'il avait la possibilité d'ordonner une autre mesure, à savoir mettre en demeure le pétitionnaire de déposer un dossier modificatif, ainsi que le prévoit l'article R. 426-9 du code de l'urbanisme. Le tribunal en a déduit que le moyen tiré de l'absence d'information du pétitionnaire préalable au récolement, prévue à l'article R. 426-8 du code de l'urbanisme, était opérant, puis a accueilli ce moyen, à défaut d'accomplissement par la commune de cette formalité (2).

1. Contr. CAA Marseille, 24 novembre 2020, n° 18MA01097 ; Comp., en matière de contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement, CE, 18 décembre 2019, SAS GGL Aménagement, n° 418921, Recueil Lebon Tables.

2. Comp., s'agissant de la compétence liée du préfet pour mettre l'exploitant en demeure de satisfaire aux conditions d'exploitation d'une installation classée pour la protection de l'environnement, CE, 6 décembre 2012, Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement c/ Société Arcelormittal Real Estate France, n° 354241, Recueil Lebon Tables.

(2^{ème} chambre – jugement n° 2004241 – 17 novembre 2022 – C)



Commentaires et/ ou Conclusions

COLLECTIVITES TERRITORIALES

Commentaire de l'arrêt n° 21DA00323 du 8 décembre 2022
de la cour administrative d'appel de Douai

Par M. François ABOUADAOU
Doctorant contractuel à l'Université de Lille
EA n° 4487 – Centre Droits et Perspectives du Droit
Equipe de recherches en droit public
Université de Lille

Collectivité territoriales – « Motion » d'un conseil municipal Police – Pouvoirs du maire de la commune d'interdire l'installation de tous cirques sur le territoire communal – Absence

A la fin du 1^{er} siècle, le poète romain Juvénal ne manquait pas de critiquer dans ses *Satires* le peuple romain qui ne se souciait plus que du pain et des jeux, « *panem et circenses* ». A l'inverse, la présente affaire conduit à se demander si la formule contemporaine ne devrait pas être « *panem et non circenses* ». En effet, dans un contexte de prise en compte de plus en plus marquée de la dignité des animaux, le législateur a inséré, dès 2010, dans le code rural et de la pêche maritime les articles L. 214-1 et suivants qui prévoient, entre autre, que « *tout animal étant un être sensible doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce.* ». Puis, la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 a ajouté un article 515-14 au code civil reconnaissant que les animaux sont des « *êtres vivants doués de sensibilité* ». Dans ce mouvement, les conditions de vie des animaux sauvages au sein des cirques itinérants ont fait l'objet de nombreuses critiques. C'est ainsi, qu'à partir de 2016, un nombre croissant de communes a affiché un refus d'accueillir ces cirques sur leur territoire. Ce refus se matérialisant soit par l'intervention d'un arrêté du maire, soit par un vœu ou une délibération du conseil municipal.

La commune d'Hénin-Beaumont a opté pour cette seconde hypothèse. Le 24 février 2017, le conseil municipal a adopté une « motion » par laquelle il « *renonce à recevoir, sur le territoire communal, tout cirque détenant des animaux sauvages* ». Mécontentes de celle-ci, la fédération des cirques de tradition et propriétaires d'animaux de spectacle et l'association de défense des

cirques de famille ont demandé au maire, par un courrier du 30 décembre 2017, de saisir le conseil municipal de la question de l'abrogation de cette motion. En réponse, le maire de la commune a opposé un refus par une décision du 9 janvier 2018. La fédération et l'association ont alors saisi le tribunal administratif de Lille qui a annulé, par un jugement du 11 décembre 2020, cette décision, le jugement enjoignant également au maire de la commune d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal l'abrogation de la délibération du 24 février 2017 dans un délai de deux mois.

La commune d'Hénin-Beaumont a alors interjeté appel aux fins d'annulation de ce jugement et a également sollicité, par une seconde requête, qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement. Les deux demandes ont fait l'objet d'une jonction dans le cadre de la décision commentée.

Deux questions centrales occupent le débat contentieux dans cette instance. La première est de savoir dans quels cas une motion adoptée par un conseil municipal doit être regardée comme étant une décision faisant grief. La seconde, découlant de la réponse à la première, vise à déterminer si un conseil municipal est compétent pour adopter une délibération interdisant l'accueil de cirque avec animaux sauvages sur le territoire communal.

Pour rejeter la requête d'appel et statuer par voie de non-lieu sur la demande de sursis à exécution, la Cour retient que la motion adoptée était en réalité une décision faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours devant le juge de l'excès de pouvoir. Puis, elle juge que le conseil municipal était incompétent pour édicter une telle interdiction. De ces constatations, la juridiction d'appel déduit que le maire ne pouvait refuser de procéder à l'inscription de la demande d'abrogation de cette décision à l'ordre du jour du conseil municipal en raison de l'illégalité de celle-ci.

Cet arrêt n'est guère surprenant puisqu'il s'inscrit parfaitement dans la ligne jurisprudentielle tracée en matière d'interdiction de cirque détenant des animaux sauvages. Mais, il invite tout de même à revenir sur le contrôle de qualification de la « motion » du conseil municipal et sur l'autorité compétente pour réglementer la détention d'animaux non domestiques par les établissements itinérants.

Tout d'abord, sur la « motion » du conseil municipal, le contrôle *in concreto* opéré ici est classique. Le juge administratif ne s'estime jamais lié par la qualification purement formelle d'un acte et n'hésite pas à procéder à des requalifications (v. par ex. à propos de « recommandations » alors qu'il s'agit en réalité d'une décision : CE, Ass, 20 mai 1985, *Labbé et autre*, rec. p.157). En matière de motion ou de vœu du conseil municipal, le Conseil d'Etat contrôle de longue date le contenu de celui-ci afin de déterminer s'il s'agit ou non d'un tel acte (CE, 2 juillet 1909, n° 26816, *Commune de Thiron-Gardais*, rec. p.630 ; plus récemment CAA de Paris, 4 juin 2021, n° 20PA01495, *Commune de Cachan*, à propos de l'opposition d'un conseil municipal au déploiement des compteurs « Linky »). Dans le cas présent, la motion était emprunte d'un flou lexical qui laisse persister un doute quant à la volonté réelle du conseil municipal. La valeur normative d'expressions peu orthodoxes telles que « *renonce à recevoir* » laisse le lecteur interrogatif. Mais le juge d'appel fait finalement assez peu de cas de ce point. Il déduit facilement des termes employés l'existence d'une interdiction voulue par le conseil municipal, ce qui confère à celle-ci la qualification de décision faisant grief. Cette analyse au cas par cas est importante puisqu'à l'inverse, la motion qui appelle de ses vœux à l'édiction d'une réglementation nationale interdisant la présence d'animaux dans les cirques et qui déclare avoir l'« *intention d'œuvrer par tous les moyens légaux à sa disposition* » pour ne plus accueillir des cirques avec animaux est insusceptible de faire l'objet d'un recours devant le juge de l'excès de pouvoir (TA d'Orléans, 6 janvier 2023, n° 2004278).

Dans le cadre de ce contrôle, le juge administratif se limite néanmoins aux termes de la « motion » sans prendre en compte des éléments exogènes. Ainsi, la Cour a-t-elle considéré que la déclaration du responsable juridique de la commune précisant qu'il ne s'agissait que d'un vœu est sans incidence sur la qualification retenue par le juge. De même, écarte-t-elle le fait qu'un cirque ait été autorisé à s'installer après l'intervention de cette délibération. En effet, cet argument n'aurait pu prospérer que pour démontrer que le maire ne s'estimait pas en situation de

compétence liée au regard du vœu de la commune (CE, Sect, 26 avril 1939, *Bour*, rec. p.271 ; TA d'Orléans, 6 janvier 2023, n° 2004278).

Ensuite, afin de statuer sur la légalité de la délibération, le juge a dû déterminer l'autorité de police compétente pour réglementer la détention d'animaux sauvages par les cirques. Il ne fait aucun débat que le conseil municipal est manifestement incompétent pour édicter des mesures de police, tout comme il est incompétent pour enjoindre au maire de procéder à l'adoption de telles mesures (CE, 28 juin 1912, *Guislain*, rec. p.741). Le seul cas où le conseil municipal peut adresser des injonctions au maire est celui de la police des animaux malfaisants ou féroces en application des dispositions combinées des articles L. 2212-2 (7°) et L. 2122-21 (9°) du code général des collectivités territoriales (pour une application voir CE, 8 décembre 2000, n° 204756, *Commune de Breil-sur-Roya*, rec. p.582). Les termes de la délibération en indiquant « *il est donc de [son] devoir de prendre un arrêté sur l'interdiction de l'installation des cirques avec animaux sur le territoire communal* », s'apparente soit à une volonté pour le conseil municipal d'édicter une mesure de police, soit d'enjoindre le maire à le faire, ce qui apparaît, dans tous les cas, prohibé.

Par ailleurs, le juge prend soin de souligner, alors qu'il n'était pas tenu de la faire, que ce pouvoir de police spéciale est dévolu au préfet. Le juge prévient ainsi tout contentieux futur en neutralisant immédiatement l'hypothèse d'une intervention du maire au titre de ses pouvoirs de police. Cette position n'est guère surprenante puisque le juge administratif a toujours reconnu l'impossibilité pour un maire d'agir au titre de ses pouvoirs de police générale en la matière (TA de Toulon, 28 décembre 2017, n° 1701963, *Préfet du Var*). Ceci découle d'ailleurs de la prohibition faite au maire d'intervenir sur ce fondement pour mettre un terme aux maltraitances constatées sur les animaux (CAA de Nancy, 15 novembre 2010, n° 09NC01433, AJDA 2011, p.126). La jurisprudence est limpide sur le caractère exclusif de l'intervention de l'autorité de police spéciale en la matière : « *Selon le cadre législatif et réglementaire ainsi mis en place, il appartient au préfet de département de délivrer les autorisations nécessaires à l'exercice de cette activité et d'en effectuer le contrôle. Dès lors, le maire ne saurait, sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, et sans porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale ainsi conférés aux autorités de l'État, adopter, dans le but d'assurer la protection du bien-être et de la dignité des animaux, une mesure d'interdiction des spectacles de cirques d'animaux sur le territoire de sa commune telle celle de l'espèce.* » (CAA de Marseille, 30 novembre 2020, n° 19MA00047, *Commune de Bastia*). Pourtant, certaines décisions n'excluent pas l'intervention du maire au titre de ses pouvoirs de police générale lorsque l'installation d'un cirque détenant des animaux sauvages constitue un trouble à l'ordre public dans la commune, celui-ci pouvant notamment résulter de la commission d'infractions sur ces animaux (TA de Nancy, 22 mai 2018, n° 1701953, *Association « Défense cirque de famille »*). Néanmoins, pareille interdiction ne pourra intervenir qu'au cas par cas et non de manière générale et absolue.

Malgré tout, ce contentieux restera autant médiatique qu'éphémère puisque la loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 prévoit une interdiction d'acquisition et de reproduction des animaux non domestiques pour les cirques itinérants à compter du 1^{er} décembre 2023. A terme, la seule détention de ces animaux sera elle-même interdite au 1^{er} décembre 2028 (Art. L. 413-10 du code de l'environnement).

Commentaire du jugement n° 2106730 du 20 décembre 2022
du tribunal administratif de Lille

Par Mme Laurie FREGER-KNEPPERT
Docteur en droit, avocat au barreau de Valenciennes

Fonctionnaires et agents publics – Procédure disciplinaire – Motivation de l’avis du conseil de discipline et communication de cet avis à l’autorité disciplinaire avant l’édition de la sanction – Garantie au sens de la jurisprudence Danthony

Rappelons à titre liminaire que depuis l’arrêt « Danthony » du 23 décembre 2011¹, les juridictions administratives constatant l’existence d’un vice de procédure dans l’élaboration d’un acte administratif ne retiennent son illégalité que si l’intéressé s’est vu privé d’une garantie ou, si ce n’est pas le cas, si le vice est susceptible d’avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise.

C’était là aller plus loin que ce que le législateur venait de prévoir² et unifier l’analyse jurisprudentielle qui fluctuait parfois, autour de la notion de vice substantiel.

Il appartient au juge d’identifier s’il est en présence d’une garantie procédurale pour vérifier ensuite *in concreto*, au vu des circonstances, si l’administré a pu en bénéficier. Si c’est le cas, il pourra écarter de son propre chef, sans avoir à en informer les parties³, le moyen tiré d’un vice de procédure.

La fonction publique offre à la question de la « danthonisation » un champ d’intervention privilégié. A l’aune des enjeux de carrière que présentent les sanctions disciplinaires et face au risque d’un déséquilibre des armes entre employeur et agent, le juge administratif veille au respect des droits de la défense, qui constituent un champ de garantie supra-législatif⁴.

Caractérisent ainsi des garanties : le délai de convocation⁵, les conditions de communication du dossier disciplinaire⁶, les modalités de délibération du conseil de discipline sur la sanction proposée⁷...

Mais les vices seront neutralisés si l’examen du déroulement la procédure permet d’établir que l’agent a pu se défendre en ce qu’il a, selon les cas, présenté des observations écrites ou orales et répondu aux griefs, eu accès à son dossier, été assisté lors de la réunion, obtenu le report du conseil de discipline, cité des témoins...

Le Conseil d’Etat a récemment ajouté une pierre à l’édifice de la jurisprudence « Danthony » en reconnaissant une garantie dans la motivation de l’avis du conseil de discipline⁸. Il se fonde sur l’article 19 de la loi du n° 83-634 du 13 juillet 1983 (non encore codifié à l’époque des faits) qui prévoit que l’avis du conseil de discipline doit être motivé, à l’instar de la sanction disciplinaire elle-même.

Le jugement ici commenté s’illustre par sa réponse à la deuxième étape de la grille d’analyse : la garantie est-elle respectée ?

Contestant la légalité de son arrêté de révocation, le requérant soutenait, entre autres, que la procédure était irrégulière car l’employeur territorial n’avait pas attendu de disposer de cet avis motivé pour le sanctionner.

¹ CE, Assemblée, 23 décembre 2011, n° 335033, au *Recueil Lebon*.

² Cf. article 70 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d’amélioration de la qualité du droit : « Lorsque l’autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d’un organisme, seules les irrégularités susceptibles d’avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l’avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l’encontre de la décision ».

³ CE, 17 février 2012, n° 332509, au *Recueil Lebon*.

⁴ Camille GIRAUD, « Bilan des garanties au sens de la jurisprudence Danthony », JCP A n° 2, janvier 2018, 2026.

⁵ CAA Bordeaux, 26 mars 2013, n° 12BX00055 ; CE, 24 juillet 2019, n° 416818, aux *Tables*.

⁶ CAA Bordeaux, 4 novembre 2013, n° 12BX03102 ; CE, 31 janvier 2014, n° 369718, aux *Tables*.

⁷ CAA Douai, 3 mars 2020, n° 18DA01856.

⁸ CE, 12 février 2021, n° 435352, aux *Tables*.

Se fondant sur l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983, ainsi que sur les articles 12 et 14 du décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux, les juges, à l'instar de la rapporteure publique, concluent à la méconnaissance de la garantie.

Cette solution suscite plusieurs réflexions.

La première est pragmatique : obliger l'employeur à attendre l'avis motivé pour sanctionner ne sera pas toujours compatible avec l'urgence de voir aboutir le dossier disciplinaire. On pense notamment au contexte d'une suspension conservatoire de l'agent poursuivi pour faute grave : l'employeur dispose seulement de quatre mois avant de devoir réintégrer l'agent. Ce qui est peu, face aux contingences procédurales, justement prévues pour garantir les droits de la défense : formalisme rigoureux de convocation, possibles reports, enjeux de quorum... permettent rarement de respecter le délai d'un mois prévu par le décret du 18 septembre 1989 par exemple. Sans compter le délai pour être destinataire de l'avis rédigé...

La chronologie peut ne pas coller à la réalité du dossier. Il est difficile d'imaginer retarder la révocation d'un agent dans le contexte d'usagers en danger, encore moins si le conseil de discipline est favorable unanimement à cette sanction.

Si l'obligation de motivation est prévue par le statut général, et la transmission de l'avis motivé par le décret du 18 septembre 1989, l'articulation chronologique entre les deux ne répond à aucune exigence procédurale.

Le Tribunal a fait le choix de les lier à travers une seule garantie, dans un contexte différent de celui qui avait été soumis au Conseil d'Etat en 2021, où était visée l'absence d'avis motivé ou de procès-verbal au dossier.

Le jugement, qui au demeurant ne reprend pas le considérant de principe de l'arrêt « Danthony », n'explicite pas en définitive l'enjeu de la transmission de l'avis motivé à l'autorité territoriale avant le prononcé de la sanction en termes de garantie.

Autant il semble évident que l'agent qui ne se voit pas transmettre l'avis motivé dont il sollicite la transmission est privé d'une garantie propre aux droits de la défense, autant il est difficile de cerner ce qui, du point de vue procédural, lui a été préjudiciable dans l'absence de transmission à l'employeur.

Dans l'hypothèse où l'autorité décisionnaire suit le quantum de sanction proposé par le conseil de discipline, on peut se demander l'enjeu d'attendre de prendre connaissance de l'avis motivé, s'agissant qui plus est d'un avis simple. L'agent est-il véritablement privé de la garantie que la sanction soit prise « *de façon éclairée* », pour reprendre le raisonnement de Mme Allart dans ses conclusions ?

En définitive, cette préoccupation ne relève-t-elle pas plutôt du contrôle exercé au fond par le juge, sur la proportionnalité de la sanction⁹, plutôt sur la régularité de la procédure ?

Nul doute que la jurisprudence aura l'occasion d'apporter un éclairage aux questions suscitées, à moins que la pratique des employeurs publics en matière disciplinaire n'évolue par prudence plus vite qu'elle.

⁹ CE, Assemblée, 13 novembre 2013, requête 347704

Commentaire de l'arrêt n° 19DA01862 du 13 décembre 2022
de la cour administrative d'appel de Douai

Par Mme Johanne Saison
Professeure des universités
EA n° 4487 – Centre Droits et Perspectives du Droit
Equipe de recherches en droit public
Université de Lille

Régime d'indemnisation des dommages consécutifs à une mesure sanitaire urgente – Cas de la vaccination contre la grippe A H1-N1

Dans le cadre de l'épidémie de grippe aviaire issue du virus H1-N1, la ministre de la santé et des sports a engagé une campagne de vaccination au titre des mesures sanitaires urgentes susceptibles d'être adoptées en application de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. La cour administrative d'appel de Douai a été appelée à se prononcer sur l'application du régime d'indemnisation par la solidarité nationale des dommages consécutifs à une mesure sanitaire urgente en application de l'article L. 3131-4 du code de la santé publique.

Un enfant de 8 ans vacciné à deux reprises, en décembre 2009, contre la grippe A (H1-N1) par injection du vaccin Panenza, présente dans les semaines qui ont suivi la vaccination des signes de fatigue inhabituels et excessifs attestés par son allergologue le 27 janvier 2010. Dès février 2010, ces signes se manifestent par des épisodes de somnolence diurne, par une protrusion de la langue lors des périodes d'asthénie intense, un ptosis de la paupière gauche, et des épisodes de faiblesse du membre inférieur gauche à l'effort. Le diagnostic de narcolepsie avec cataplexie est posé le 29 juin 2010. Les parents de l'enfant engagent alors une procédure d'indemnisation devant l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM). Après avoir ordonné une expertise neurologique, l'ONIAM rejette la demande d'indemnisation en se fondant notamment sur une orientation du 17 janvier 2017 selon laquelle seules les personnes ayant été vaccinées par Pandemrix lors de la campagne vaccinale 2009/2010 peuvent prétendre à une indemnisation. Les parents obtiennent alors du tribunal administratif d'Amiens la condamnation de l'ONIAM à réparer les préjudices subis à la suite de la vaccination à hauteur de 1/5^{ème} de la somme initialement demandée. La cour administrative d'appel de Douai est saisie de l'appel de ce jugement en tant qu'il n'a pas indemnisé l'intégralité de leurs préjudices ainsi que d'un appel incident de l'ONIAM, qui conteste l'engagement de sa responsabilité. La Cour conclut à la responsabilité de l'ONIAM en identifiant un lien causal entre les préjudices subis et la vaccination (2), vaccination réalisée en application de l'article L. 3131-4 du code de la santé publique (1).

1. Application du régime d'indemnisation des dommages consécutifs à une mesure sanitaire urgente.

La loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique introduit dans le code de la santé publique un nouveau chapitre relatif aux mesures d'urgence à prendre en cas de menaces sanitaires graves (D. Truchet, L'urgence sanitaire, *RDSS* 2007, p. 411), dont le contenu a été complété à la suite de la gestion de la crise sanitaire de la Covid-19 (D. Cristol, A nouveaux dangers, régimes exceptionnels, *RDSS* 2020, p. 839). En application de ce régime juridique spécifique, désormais codifié à l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, « *En cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la*

santé de la population ». C'est dans ce cadre juridique que la ministre de la santé et des sports a organisé une vaste campagne de vaccination contre la grippe A H1-N1. Ce régime d'exception s'accompagne d'un régime d'indemnisation spécifique qui confie à l'ONIAM, « *la réparation intégrale des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales imputables à des activités de prévention, de diagnostic ou de soins réalisées* » en application des mesures d'urgence décidées (CSP, art. L. 3131-4). Si la vaccination est bien une activité de prévention susceptible d'ouvrir droit à réparation, restait à déterminer l'effectivité d'un lien causal entre la narcolepsie avec cataplexie et la vaccination.

2. Présomption de causalité entre la narcolepsie avec cataplexie et la vaccination contre la grippe A H1-N1.

Régulièrement interrogée sur le lien causal entre certaines pathologies et une vaccination, la jurisprudence administrative a identifié les éléments sur lesquels reposent cette qualification. C'est ainsi que pour établir le lien de causalité entre une sclérose en plaque et une vaccination contre le virus de l'hépatite B, le Conseil d'Etat retient, en l'absence de certitude scientifique, le « bref délai » qui sépare l'injection de l'apparition des symptômes ainsi que l'absence d'antécédents (CE, 9 mars 2007, Mme Schwartz, n° 267635, *Rec.* 118 ; *AJDA* 2007, p. 861, concl. T. Olson). Le juge administratif utilise également ce faisceau d'indices pour présumer le lien de causalité entre une vaccination contre la grippe A H1-N1 et un syndrome de narcolepsie.

Dans la présente affaire, les premiers signes de fatigue, d'asthénie et de somnolence sont apparus dans les deux mois suivants la vaccination, ce que la jurisprudence administrative qualifie de « bref délai » (*a contrario* CAA Paris, 6 décembre 2022, n° 21PA04906, pour un délai de plusieurs années). De même, le patient ne présentait préalablement à la vaccination aucune anomalie clinique ou symptomatologique ni d'antécédents médicaux. Au surplus, une nouvelle orientation de l'ONIAM du 24 mai 2019 ouvrait la possibilité d'indemnisation aux personnes vaccinées par Panenza lors de la campagne vaccinale 2009/2010. Au regard de l'ensemble de ces éléments, la cour administrative d'appel de Douai retient le lien de causalité entre la narcolepsie-cataplexie et la vaccination contre la grippe A (H1N1) par Panenza et condamne l'ONIAM à réparer les préjudices subis par la victime directe mais également par ses proches (CE, 27 mai 2016, n° 391149, *Rec. Tables*).

Commentaire de l'arrêt n° 21DA01556 du 2 novembre 2022
de la cour administrative d'appel de Douai

Par M. Vincent CATTOIR-JONVILLE
Agrégé des Facultés de Droit,
Professeur de droit public à l'Université de Lille
Directeur de l'Institut de la Construction, de l'Environnement et de l'Urbanisme (ICEU) de Lille
EA n° 4487 – Centre Droits et Perspectives du Droit
Equipe de recherches en droit public
Université de Lille

Dommages de travaux publics causés à l'utilisateur d'un ouvrage public – Causes exonératoires

Mme F. a demandé au tribunal administratif de Lille de condamner la communauté de communes de la Terre des 2 Caps à lui verser une somme totale de 554 240 euros en réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis en conséquence du décès de sa sœur, Mme L. F., le 20 avril 2018, à la suite d'une chute survenue à la déchetterie de Marquise (Pas-de-Calais). Par un jugement n° 1806736 du 7 mai 2021, rectifié par une ordonnance du 17 mai 2021, le tribunal administratif de Lille a condamné La Terre des 2 Caps à verser à Mme F. la somme de 8 000 euros en réparation de ses préjudices, assortie des intérêts au taux légal à compter du 26 juin 2018, et à verser à la caisse primaire d'assurance maladie de l'Artois la somme de 51 899,76 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 1er octobre 2020, ainsi que la somme de 1 098 euros au titre de l'indemnité forfaitaire de gestion.

La communauté de communes de La Terre des 2 Caps interjette appel de ce jugement.

Les faits étaient les suivants : Mme L. F. a chuté le 20 avril 2018 dans une benne de la déchetterie de Marquise (62250), alors qu'elle y déposait des déchets végétaux. Prise en charge par les pompiers, elle est décédée des suites de ses blessures le 19 mai 2018 à l'hôpital de Boulogne-sur-Mer. Mme F., sœur de la défunte, a demandé à la communauté de communes de La Terre des 2 Caps (CCT2C), collectivité chargée de l'ouvrage, par lettre signifiée par voie d'huissier de justice le 26 juin 2018, l'indemnisation de ses préjudices en lien avec le décès de sa sœur, laquelle lui a été refusée par une décision du 4 juillet 2018.

L'affaire présente à juger deux questions importantes : d'une part, quel est le régime de responsabilité pour un usager victime d'un dommage de travaux publics ? (I) ; d'autre part, existe-t-il des causes exonératoires ? (II).

1. Le régime de responsabilité pour un usager victime d'un dommage de travaux publics.

L'utilisateur est toute personne qui tire un avantage du travail ou de l'ouvrage public. On peut donc considérer que s'il tire un tel avantage, en cas de dommage, le régime de responsabilité soit spécifique puisqu'en tirant un tel avantage, il prend un risque. Le régime de la responsabilité sans faute serait donc ici injustement appliqué. Ce sera un régime de responsabilité pour présomption de faute qui sera retenu par la jurisprudence.

Cependant, il est parfois très difficile, faute de critères précis et incontournables, de faire la différence entre un usager et un tiers. Le juge va donc se prononcer au cas par cas : en l'espèce, il est indéniable que la victime qui tirait un avantage de la déchetterie était donc bien une usagère de l'ouvrage public qu'est la déchetterie de Marquise (voir, par exemple, C.E., Sect, 4 décembre 1970, Ministre d'Etat chargé de la défense nationale et ministre de l'équipement et du logement c/ Starr et British Commonwealth Insurance Compagny Limited, rec. 733 ; C.E., 22 octobre 1971, Ville de Fréjus, rec. 630).

La responsabilité est une responsabilité pour « faute présumée ». Cela signifie que la démonstration de la preuve de l'absence de toute faute incombera à l'administration et non à la victime – comme dans le régime classique de responsabilité pour faute -, ce qui constitue une règle beaucoup plus protectrice de la victime, tant il est vrai qu'il peut être plus difficile d'apporter la preuve de l'existence d'une faute. C'est donc bien un régime de présomption de faute (C.E., 22 avril 1966, Ville de Marseille, rec. 278).

Mais encore faut-il considérer que tout défaut d'entretien ne constitue pas nécessairement une faute. Il faudra ainsi que la cause du dommage excède les risques que prend normalement l'usager lorsqu'il utilise l'ouvrage considéré.

De plus, l'administration doit, d'une part, avoir été informée de l'existence d'un risque, d'autre part, avoir bénéficié d'un temps nécessaire pour faire face à ce risque.

La cause du dommage doit être – comme on vient de le faire observer – d'une importance minimale, c'est-à-dire qui dépasse une certaine mesure. Ainsi, il a été jugé qu'un « nid de poule » doit avoir une profondeur d'au moins cinq centimètres pour constituer un défaut d'entretien normal (C.E., 10 décembre 1952, Dame Valadon, rec. 841). De même, il a été jugé qu'une flaque d'eau est constitutive d'un défaut d'entretien normal de la chaussée dès lors que sa profondeur était d'au moins dix à quinze centimètres (C.E., Sect, 21 juillet 1972, Consorts Brocas, rec. 590).

En l'espèce, la Cour estime que la matérialité des faits doit être regardée comme suffisamment établie. De même, le lien de causalité entre le décès de Mme L. F. et l'ouvrage public en cause, la déchetterie de Marquise, est suffisamment direct et certain. De plus, elle considère qu'il résulte de l'instruction que le garde-corps destiné à prévenir les chutes dans la benne où est tombée Mme L. F. avait été retiré par un autre usager de la déchetterie avant son passage. La déchetterie de Marquise étant à l'époque de l'accident équipée de garde-corps amovibles, et le garde-corps n'ayant pas été remis en place sans délai par les agents présents sur place, les lieux n'étaient, au moment de l'accident, pas conformes aux prescriptions de l'arrêté du 26 mars 2012 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2710-2 (installations de collecte de déchets non dangereux apportés par leur producteur initial) de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement. Dans ces conditions, la communauté de communes de La Terre des 2 Caps n'apporte pas la preuve, qui lui incombe, de l'entretien normal de l'ouvrage public qu'elle exploite.

2. Les causes exonératoires.

Ici, parmi les causes exonératoires, le juge retient la faute de la victime. Or la Cour estime en l'espèce que la victime n'a commis aucune faute : *« Dans les circonstances de l'espèce, la chute de L. F. ayant été rendue possible par l'absence d'équipement antichute obligatoire, aucune imprudence ne peut être reprochée à la victime alors même que celle-ci, qui était usagère depuis plusieurs années, connaissait les dangers inhérents au déchargement de déchets à la déchetterie et que le risque de chutes était signalé. Aucune faute de la victime de nature à exonérer même partiellement la communauté de communes requérante de sa responsabilité, ne peut donc être retenue ».*

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu, contrairement à ce que le tribunal administratif avait jugé et que la communauté de communes demandait, d'ordonner un partage du quantum de responsabilité entre la victime et la communauté de communes : Mme F. et la caisse primaire d'assurance maladie sont donc fondées, par la voie de l'appel incident, à soutenir que c'est à tort que le tribunal, en retenant une imprudence de Mme L. F., a considéré que cette faute de la victime exonérait partiellement la communauté de communes de sa responsabilité à hauteur de 20 %.

La communauté de communes de La Terre des 2 Caps doit donc être condamnée à régler la totalité du préjudice subi et des débours supportés par la caisse primaire d'assurance maladie.

Commentaire de l'arrêt n° 21DA02274 du 24 novembre 2022
de la cour administrative d'appel de Douai

Par M. Vincent CATTOIR-JONVILLE
*Agrégé des Facultés de Droit,
Professeur de droit public à l'Université de Lille
Directeur de l'Institut de la Construction, de l'Environnement et de l'Urbanisme (ICEU) de Lille
EA n° 4487 – Centre Droits et Perspectives du Droit
Equipe de recherches en droit public
Université de Lille*

**Procédures d'intervention foncière – Opération de restauration immobilière – Inclusion
d'un ancien hôtel-restaurant
dans une opération de restauration immobilière**

Madame B. est propriétaire d'un immeuble situé à Béthune, immeuble à usage d'habitation et de commerce. Ce commerce consistait en un hôtel-restaurant qui avait cessé toutes activités à compter du 30 juin 2000.

Cet immeuble a fait l'objet de deux arrêtés du préfet du Pas-de-Calais : le premier en date du 16 août 2012 portant déclaration d'utilité publique (arrêté déclaratif d'utilité publique prolongé par un nouvel arrêté du 1^{er} août 2017) d'un ensemble immobilier dont l'immeuble ici concerné, qui fait l'objet du présent recours ; le second en date du 21 décembre 2018 par lequel ces immeubles sont déclarés cessibles (arrêté de cessibilité des immeubles).

Le but de cette procédure est de procéder à l'achat d'un ensemble immobilier nécessaire à la réalisation d'une Opération de Restauration Immobilière (ORI) sur le territoire de la commune de Béthune.

Mme B. a saisi le tribunal administratif de Lille d'une demande d'annulation de cet arrêté de cessibilité, demande rejetée par le tribunal administratif par un jugement en date du 20 juillet 2021. C'est de ce jugement dont elle interjette appel ; appel qui fait l'objet du présent arrêt.

Cette affaire pose en réalité deux questions juridiques intéressantes : d'une part, quelle est la marge de manœuvre du préfet (I) ; d'autre part, un immeuble à usage de commerce de restauration et d'hôtellerie - même désaffecté depuis plus de quinze ans - peut-il être inclus dans un projet de restauration immobilière en vue de rénover voire de reconstruire des immeubles en vue de réaliser des logements (II).

1. La marge de manœuvre du préfet.

Le Conseil d'Etat estime que le préfet, en matière de déclaration d'utilité publique – comme en matière d'expropriation (en effet, l'article L. 313-4-1 du code de l'urbanisme précise que « *Lorsque l'opération nécessite une déclaration d'utilité publique, celle-ci est prise, dans les conditions fixées par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent pour réaliser les opérations de restauration immobilière, ou de l'Etat avec l'accord de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme* » – dispose ici d'un pouvoir discrétionnaire. Ainsi, dans l'affaire « Commune de Vestric-et-Candiac » (C.E., 7 mars 1979, Commune de Vestric-et-Candiac, Rec. 102), le Conseil d'Etat considère qu'en application des dispositions du code de l'expropriation (désormais les articles R. 11-4 et R. 11-14-5 du nouveau code), l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique est ouverte par arrêté préfectoral. Le Conseil d'Etat en déduit que le préfet dispose, en la matière, d'un pouvoir discrétionnaire. Ainsi, lorsque le projet qui lui est soumis ne paraît pas revêtir le caractère d'utilité publique ou lorsque le dossier transmis est incomplet ou erroné, le préfet peut décider de ne pas ouvrir l'enquête. Rien ne s'oppose à ce que le préfet consulte les

services techniques de l'Etat sur les aspects techniques des projets - et notamment des projets de voirie - avant de décider la mise à l'enquête. Le contrôle préfectoral des dossiers avant la mise à l'enquête doit permettre aux collectivités locales d'éviter des dépenses et des procédures inutiles. Le refus du préfet d'ouvrir l'enquête pourra être attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoir. Le juge administratif s'en tiendra toutefois au contrôle minimum (inexactitude matérielle des faits et erreur manifeste). Dans l'affaire « Commune de Vestric-et-Candiac », le Conseil d'Etat a validé le refus du préfet d'engager une procédure d'expropriation en vue de l'acquisition par la commune du château de Candiac, refus que le préfet justifiait en considérant que la commune ne disposait pas de ressources suffisantes pour réaliser cette acquisition. En l'espèce, le juge a estimé que le préfet ne s'était pas fondé sur des faits matériellement inexacts et n'avait commis aucune erreur manifeste d'appréciation.

Cette jurisprudence est désormais constante, comme le montre l'affaire « Commune de Chiatra di Verde » (C.A.A. Marseille, 5^{ème} chambre, 27 mars 2015, Commune de Chiatra di Verde, req. n° 14MA01547). Dans cette affaire, la cour administrative d'appel de Marseille a considéré *« qu'il ressort des pièces du dossier que la commune de Chiatra di Verde est victime de forts impacts de foudre ; qu'à l'endroit du village où un paratonnerre a déjà été installé, les impacts de foudre ont été canalisés ; que, par suite, l'installation litigieuse, même si elle n'offre qu'un rayon de protection compris entre 13 et 32 mètres selon les conditions de mise en œuvre, répond, même si son utilité publique est limitée, à une finalité d'intérêt général ; que la commune n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, les parcelles en cause étant situées sur le point culminant du village, garantissant ainsi un maximum d'efficacité au paratonnerre litigieux ; (...) que, par suite, si aucun élément au dossier ne permet de considérer que le coût financier de l'opération serait excessif, et si la commune de Chiatra di Verde est fondée à soutenir que les inconvénients d'ordre esthétique et économique invoqués par M. A. ne sont pas établis par les pièces qu'il produit, ladite opération, eu égard à son intérêt public limité, doit être regardée comme portant une atteinte excessive à la propriété privée de M. A. ; qu'ainsi, c'est sans erreur de fait ni erreur manifeste d'appréciation que le préfet de la Haute-Corse a refusé de poursuivre la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ».*

En l'espèce, le préfet était libre d'engager la procédure d'opération de restauration immobilière. Mais, pouvait-il inclure dans cette opération un immeuble à usage de commerce de restauration et d'hôtellerie ?

2. L'incorporation d'un immeuble à usage de commerce de restauration et d'hôtellerie dans un projet de restauration immobilière de logement.

La cour administrative d'appel de Lyon (C.A.A. Lyon, 13 décembre 2018, SCI MSI, req. n° 17LY01071 ; AJDA 2019.915) considère, dans cette affaire, que les dispositions de l'article L. 313-4 du code de l'urbanisme aux termes duquel, dans sa rédaction désormais applicable, *« Les opérations de restauration immobilière consistent en des travaux de remise en état, d'amélioration de l'habitat, comprenant l'aménagement, y compris par démolition, d'accès aux services de secours ou d'évacuation des personnes au regard du risque incendie, de modernisation ou de démolition ayant pour objet ou pour effet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles. Elles sont engagées à l'initiative soit des collectivités publiques, soit d'un ou plusieurs propriétaires, groupés ou non en association syndicale, et sont menées dans les conditions définies par la section 3 du présent chapitre. / Lorsqu'elles ne sont pas prévues par un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé, elles doivent être déclarées d'utilité publique »*, ont vocation à s'appliquer dès qu'un immeuble comprend, au moins pour partie, des locaux destinés à l'habitation.

La position du Conseil d'Etat semble ici très claire, mais plus nuancée. Dans l'affaire « Commune de Mâcon » (C.E., 17 juin 2020, Commune de Mâcon, req. n°s 427957, 428098, Rec. T.) le juge considère qu'il résulte des articles L. 313-4, L. 313-4-1 et L. 313-4-2 du code de l'urbanisme qu'une opération de restauration immobilière a pour objet la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles mais qu'elle ne peut avoir

pour objet ou pour effet de contraindre un propriétaire à transformer en habitation un local dont la destination est commerciale. Elle ne fait cependant pas obstacle à ce qu'un local à usage commercial présent dans un immeuble ou ensemble d'immeubles principalement destiné à l'habitation et devenu impropre à une activité commerciale, soit transformé, dans le cadre de l'opération de restauration immobilière, en habitation à des fins d'amélioration des conditions d'habitabilité de l'immeuble ou de l'ensemble d'immeubles. Dans cette affaire, la déclaration d'utilité publique avait été prise dans le cadre de l'opération de restauration immobilière du centre-ville de Mâcon visant notamment un ensemble immobilier composé de trois immeubles, dont l'un comportait des locaux anciennement destinés à une activité de boucherie. Le juge constate, par ailleurs, qu'il est constant que cette activité a été abandonnée et que les locaux sont devenus impropres à une activité commerciale. Dès lors, la déclaration d'utilité publique de l'opération de restauration immobilière, qui avait pour effet de transformer en habitation ces locaux commerciaux, ne méconnaît pas l'article L. 313-4 du code de l'urbanisme.

Il résulte de cet arrêt que, par principe, dans le cadre d'une opération de restauration immobilière, il est impossible de déclarer cette opération d'utilité publique dès lors que des immeubles à finalité commerciale sont inclus dans son périmètre, sauf si cette activité commerciale a été abandonnée et que l'immeuble est devenu impropre à une activité commerciale.

Qu'en est-il en l'espèce ?

La cour administrative d'appel de Douai considère que *« l'appelante ne fait pas état d'un changement d'affectation de sa propriété. Au contraire, le registre du commerce et des sociétés du 11 octobre 1990 qu'elle a joint à sa demande mentionne comme domicile personnel de son père, titulaire de l'activité commerciale, le ..., accréditant ainsi l'existence d'un logement au sein de l'immeuble. L'attestation du père de l'appelante indiquant qu'à l'arrêt de l'activité hôtelière, les chambres ont été transformées en local de stockage et que les étages n'ont jamais été utilisées en logement ne suffit pas non plus à démontrer que l'immeuble ne comprenait pas de locaux pouvant être à usage d'habitation. (...) L'appelante ne démontre ainsi pas que son immeuble avait à cette date une destination exclusivement commerciale, l'excluant de ce fait du champ de l'opération de restauration immobilière »*.

On peut donc en déduire que, lorsque dans un ensemble immobilier il y a coexistence entre des locaux à usage commercial qui ne sont plus affectés à cette activité et des locaux à usage de logement, ce dernier usage entraîne un effet attractif et permet de classer tous les locaux d'un même immeuble dans la catégorie des logements. Cela permet de rendre effective l'opération de réhabilitation immobilière.

Conclusions de Mme Laetitia ALLART, rapporteure publique,
sous le jugement n° 2106730 du 20 décembre 2022
du tribunal administratif de Lille

M. X était agent social territorial, affecté au centre communal d'action sociale (CCAS) de Ronchin, et travaillait en qualité d'auxiliaire de vie au sein de l'EHPAD Geneviève et Roger Bailleul.

Après avoir été alerté, par des agents de la structure, de faits de maltraitance sur des résidents attribués à M. X, le président du CCAS a prononcé, par un arrêté du 28 septembre 2020, la suspension de l'agent à titre conservatoire à compter du 29 septembre suivant.

Le 30 novembre 2020, M. X était informé de l'engagement d'une procédure disciplinaire à son encontre en raison de ces faits. Il a été invité à consulter son dossier, ce qu'il a fait le 17 décembre 2020.

Le conseil de discipline du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Nord a proposé, lors de sa séance du 22 février 2021, une exclusion temporaire de fonctions pour une durée de dix-huit mois. Toutefois, par un arrêté en date du 22 juin 2021, l'autorité disciplinaire a opté pour une sanction plus sévère et prononcé la révocation de l'intéressé en application de l'article 89 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Par sa requête, M. X vous demande d'annuler cet arrêté.

M. X soulève plusieurs moyens dont l'un, qui se rapporte à la régularité de la procédure, nous paraît fondé.

Le requérant fait grief à l'autorité disciplinaire d'avoir pris sa décision sans attendre l'avis motivé du conseil de discipline. Il ressort en effet des pièces du dossier que si le conseil de discipline s'est réuni le 22 février 2021 afin d'examiner le dossier de M. X et que le sens de l'avis qu'il a émis à l'issue du délibéré, a été communiqué aux parties présentes le jour même, l'avis motivé n'a été établi que le 3 septembre 2021, soit postérieurement à la décision attaquée. Aucun procès-verbal de la réunion comportant des mentions suffisantes ne vous est par ailleurs produit.

L'avis du conseil de discipline, de même que la décision prononçant la sanction disciplinaire, doit être motivé conformément au dernier alinéa de l'article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, alors en vigueur. Cette obligation de motivation est en outre rappelée par l'article 12 du décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux qui précise que *« la proposition [de sanction] ayant recueilli l'accord de la majorité des membres présents doit être motivée. Elle est transmise par le président du conseil de discipline à l'autorité territoriale. »*.

En défense, le CCAS déplace le débat sur le terrain de la communication de cet avis mais ce n'est pas le moyen qui est soulevé devant vous. Le requérant reproche uniquement au CCAS, non pas de ne pas lui avoir communiqué l'avis motivé du conseil de discipline avant que soit prise la sanction¹⁰, mais d'avoir pris à son encontre une sanction sans disposer de cet avis motivé,

¹⁰ Sur ce point, il est jugé que l'avis de la commission de discipline n'a pas à être préalablement communiqué au fonctionnaire intéressé avant le prononcé de la sanction (CE, 15 octobre 2021, M. Lathière, n° 444511, en B).

de sorte que l'autorité disciplinaire n'a pas pu tenir compte des considérations présidant au sens de cet avis.

Il est jugé, de façon constante, que lorsque l'exigence de motivation de l'avis du conseil de discipline est prévue par un texte, cet avis doit alors comporter des motifs suffisamment précis, notamment sur les faits reprochés (CE, 21 juillet 1972, Talarie, n° 79559, en A ; CE, 16 mai 1975, Secrétaire d'Etat aux transports c/ Sieur Le Merrer, n° 96973, en B ; CE, 7 février 2003, Ministre de l'éducation nationale c/ Mme Bizon, n° 232217, en B sur un autre point). A défaut d'avis motivé, la procédure est irrégulière. Cette motivation peut être attestée par la production, sinon de l'avis motivé lui-même, du moins du procès-verbal de la réunion du conseil de discipline comportant des mentions suffisantes (CE, 12 février 2021, M. Counio, n° 435352, en B).

A la lumière de ces éléments, vous pourrez donc accueillir le moyen soulevé par requérant. S'il ressort des pièces du dossier que la présidente du conseil de discipline a établi l'avis motivé à la date du 3 septembre 2021, alors que la sanction a été prise dès le 22 juin 2021, l'exigence de motivation prescrite par les textes et qui doit nécessairement être respectée avant qu'intervienne la sanction, ne peut être regardée comme satisfaite, sauf à priver de toute portée les textes législatifs et réglementaires qui la consacrent. Par suite, la procédure au terme de laquelle la sanction contestée est intervenue, est entachée d'irrégularité. Soulignons enfin que le Conseil d'Etat a récemment rappelé que cette exigence constitue une garantie pour le fonctionnaire et que ce vice n'est donc pas « danthonysable » (CE, 12 février 2021, M. Counio, précité). L'avis du conseil de discipline contribue en effet à la garantie que la sanction prise le sera de façon éclairée.

Nous vous proposons d'annuler, pour ce seul motif, l'arrêté du 22 juin 2021 et de faire application du principe de l'économie de moyens, dès lors qu'aucun des autres moyens soulevés n'est susceptible de fonder l'annulation de la décision attaquée.

Cette annulation implique nécessairement qu'il soit procédé, dans un délai de deux mois à compter de la notification de votre jugement, à la réintégration juridique de M. X pendant la période où il a été illégalement révoqué, ainsi qu'à la reconstitution de sa carrière et de ses droits sociaux et à la retraite pour cette même période. Il n'apparaît pas nécessaire, en revanche, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Par ailleurs, le CCAS de Ronchin devra verser la somme de 1 000 euros à M. X au titre des frais liés au litige. Vous rejetterez en revanche les conclusions présentées par le CCAS au titre des mêmes frais, M. X n'étant pas la partie perdante dans la présente instance.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêté du 22 juin 2021 par lequel le président du CCAS de Ronchin a prononcé la révocation de M. X ;
- à ce qu'il soit enjoint au CCAS de Ronchin de procéder à la réintégration de M. X, à compter de la date à laquelle cet arrêté lui a été notifié, et à la reconstitution de sa carrière ainsi que de ses droits sociaux et à la retraite depuis cette date, dans un délai de deux mois à compter de la date de notification du jugement ;
- à ce qu'il soit mis à la charge du CCAS de Ronchin la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- et au rejet du surplus des conclusions des parties.



Directrice de la publication : Nathalie Massias

Comité de rédaction : Christian Heu, Jonathan Cotraud,
Antoine Jarrige, Alice Minet

Documentaliste : Isabelle Nio