

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

N° 35  
1<sup>er</sup> semestre 2022



Amiens ☒



Lille ☒



Rouen ☒

---

## EDITORIAL

---

Vous trouverez, dans ce numéro 35 de la Lettre de jurisprudence de la cour administrative d'appel de Douai et des tribunaux administratifs d'Amiens, de Lille et de Rouen, les analyses et commentaires d'une sélection de décisions rendues par ces juridictions au cours du premier semestre 2022.

Ces décisions abordent des problématiques au cœur des préoccupations quotidiennes de nos concitoyens, qu'il s'agisse des questions environnementales, avec notamment les implantations d'éoliennes, l'abattage d'arbres ou les conséquences de l'incendie de l'usine Lubrizol, de l'urbanisme, de l'accueil de réfugiés en provenance d'Ukraine, des professions réglementées, taxis ou notaires, des contentieux agricoles, de la fiscalité ou encore des agents publics.

Je remercie les magistrats administratifs et universitaires qui ont contribué à l'élaboration de ce numéro et espère que vous trouverez un intérêt à en prendre connaissance.

Enfin, l'allègement des contraintes sanitaires ces dernières semaines, a permis à la cour de reprendre, depuis le mois de septembre 2022, des actions de communication, telles l'accueil, le 7 septembre, d'une délégation de magistrats et personnels de greffe du tribunal administratif d'Amiens, l'organisation des Rencontres interrégionales du droit public, qui se sont tenues à la faculté de droit de Lille le 16 septembre, en partenariat avec les barreaux et les facultés de droit, les Journées européennes du patrimoine, les 17 et 18 septembre, la Nuit du droit, le 4 octobre, ou encore la création du prix de la cour administrative d'appel de Douai, destiné à récompenser un mémoire de master 2 en droit public. Ces différents événements traduisent la qualité des liens qui unissent la cour aux interlocuteurs de son ressort, barreaux, universités et juridictions de l'ordre administratif et judiciaire.

Bonne lecture !

---

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

---

# SOMMAIRE

## Arrêts de la cour administrative d'appel de Douai

COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	P.	5
COMMERCE, INDUSTRIE, INTERVENTION ECONOMIQUE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE.....	P.	6
CONTRIBUTIONS ET TAXES.....	P.	7
COMPTABILITE PUBLIQUE ET BUDGET.....	P.	12
FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS.....	P.	13
MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS.....	P.	15
NATURE ET ENVIRONNEMENT.....	P.	17
POLICE.....	P.	18
PROFESSIONS, CHARGES ET OFFICES.....	P.	18
RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE.....	P.	19
TRAVAUX PUBLICS.....	P.	20

## Jugements du tribunal administratif d'Amiens

COMPTABILITE PUBLIQUE ET BUDGET.....	P.	21
ELECTIONS ET REFERENDUM.....	P.	22
FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS.....	P.	22
NATURE ET ENVIRONNEMENT.....	P.	23
PROCEDURE.....	P.	23

## Jugements du tribunal administratif de Lille

ASILE.....	P.	25
RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE.....	P.	26
URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....	P.	27

## Jugements du tribunal administratif de Rouen

COMMUNAUTES EUROPEENNES ET UNION EUROPEENNE.....	P.	28
COMPETENCE.....	P.	29
CONTRIBUTIONS ET TAXES.....	P.	30
ETRANGERS.....	P.	34
MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS.....	P.	35
NATURE ET ENVIRONNEMENT.....	P.	36
POLICE.....	P.	36
URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....	P.	37

## Commentaires

### **COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Commentaire de M. François Abouadaou sous CAA Douai n° 21DA02559 du 18 janvier 2022  
P. 40

### **COMPETENCE**

Commentaire de Me Charles Abeel sous TA Rouen n° 2003672 du 10 mars 2022  
P. 43

### **FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS**

Commentaire de Mme Georgina Vincent-Benard sous CAA Douai n° 20DA02055  
du 3 février 2022  
P. 44

### **NATURE ET ENVIRONNEMENT**

Commentaire de M. Vincent Cattoir-Jonville sous TA Amiens n° 1802834 du 10 février 2022  
P. 52

### **POLICE**

Commentaire de Me Charles Abeel sous CAA Douai n° 21DA00588 du 1<sup>er</sup> février 2022  
P. 56

## CONCLUSIONS

### **FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS**

Conclusions de M. Hervé Cassara, rapporteur public, sous CAA Douai, n° 20DA02055  
du 20 janvier 2022  
P. 45



## Arrêts de la cour administrative d'appel de Douai

### COLLECTIVITES TERRITORIALES

**N° 1 - Commune – Organisation de la commune – Organes de la commune – Dispositions relatives aux élus municipaux – Démission d'office – Démission d'office prononcée par la juridiction administrative (articles L. 2121-5 et R. 2121-5 du code général des collectivités territoriales) – Exclusion – Présentation d'une excuse valable – Illustrations.**

Il résulte des articles L. 2121-5 et R. 2121-5 du code général des collectivités territoriales que le tribunal prononce la démission d'office de tout membre d'un conseil municipal qui, sans excuse valable, a refusé de remplir l'une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois. Le refus résulte soit d'une déclaration expresse adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation. Après avoir constaté que le refus du conseiller municipal satisfait à ces conditions, le maire doit saisir dans le délai d'un mois, qui est prescrit à peine de déchéance, le tribunal administratif. Faute d'avoir statué dans le délai d'un mois prévu à l'article R. 2121-5 du code général des collectivités territoriales, le tribunal administratif est dessaisi. Le greffier en chef doit en informer le maire en lui faisant connaître qu'il a un délai d'un mois, à peine de déchéance, pour saisir la cour administrative d'appel.

En raison du dessaisissement d'office du tribunal administratif faute pour celui-ci de s'être prononcé dans le délai d'un mois imparti par l'article R. 2121-5 du code général des collectivités territoriales, le maire de la commune, agissant au nom de l'Etat, a saisi la cour de sa demande tendant à ce que soit prononcée la démission d'office de MM. A., B. et C., conseillers municipaux, en raison de leur refus d'assurer, en qualité d'assesseurs, la tenue des bureaux de vote les 20 et 27 juin 2021 pour les élections départementales et régionales, à défaut pour ceux-ci d'avoir justifié d'une excuse valable.

Les questions posées concernent la façon dont le maire a constaté le refus sans excuse valable de ces trois conseillers municipaux et le respect des délais impartis pour saisir la juridiction administrative.

La cour a retenu la tardiveté de la demande du maire, enregistrée au greffe du tribunal administratif le 12 juillet 2021, en tant qu'elle tendait à la démission d'office de M. A. qui avait expressément exprimé son refus par courriel du 12 mai 2021 adressé à la secrétaire de mairie, sans fournir d'excuse valable, en raison de l'expiration du délai d'un mois imparti par l'article R. 2121-5 du code général des collectivités territoriales pour saisir le tribunal administratif, après

avoir estimé que le courriel adressé à la secrétaire de mairie présentait le caractère d'un refus express du conseiller municipal adressé à qui de droit.

La cour a en revanche prononcé la démission d'office de M. B. qui avait indiqué en dernier lieu par un mail du 14 juin 2021 adressé à la secrétaire de mairie qu'il ne pourrait tenir les bureaux de vote à aucune des deux dates, sans produire d'excuse valable, en méconnaissance des obligations mises à sa charge par l'article L. 2121-5 du code général des collectivités territoriales. Le maire ayant saisi le tribunal administratif le 12 juillet 2021, il n'était pas tardif par rapport au refus exprimé par l'intéressé le 14 juin 2021.

La cour a également prononcé la démission d'office de M. C., qui avait laissé entendre qu'il serait présent comme assesseur les 20 et 27 juin 2021 mais ne s'est pas présenté les jours dits sans excuse valable. La cour a considéré que le fait pour l'intéressé de ne pas se présenter les jours dits est la manifestation d'un refus public d'exercer ces fonctions, sans justification, l'intéressé n'ayant jamais répondu aux mails de la secrétaire de mairie demandant aux conseillers municipaux de produire des justifications de leur indisponibilité. Le maire ayant là aussi saisi le tribunal administratif le 12 juillet 2021, il n'était pas tardif par rapport à ce refus public exprimé au plus tard à chacune des deux dates.

### [\(2<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 21DA02559 – 18 janvier 2022 – C+\)](#)

*Retrouvez le commentaire de M. François Abouadaou en page 40*

## COMMERCE, INDUSTRIE, INTERVENTION ECONOMIQUE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

**N° 2 - Réglementation des activités économiques – Activités soumises à réglementation – Taxis – Autorisation de stationner dans l'emprise de l'aéroport de Lille-Lesquin en attente de clientèle, sans réservation préalable – Autorisation réservée aux taxis dits « aéroport », aux taxis du service commun de taxis de Lille et aux taxis titulaires d'une autorisation délivrée par le maire d'une commune située à faible distance de l'aéroport ou limitrophe de Lille – Refus d'autoriser tous les taxis de la métropole européenne de Lille (MEL) – Contrôle du juge de l'excès de pouvoir – Atteinte aux principes d'égalité et de liberté du commerce et de l'industrie – Absence.**

Par un arrêté du 29 novembre 2018 pris dans le cadre des pouvoirs de police qu'il tient des articles L. 2212-2 et L. 2213-33 du code général des collectivités territoriales, le préfet du Nord a modifié l'arrêté du 17 septembre 2018 portant réglementation des autorisations de stationnement sans réservation préalable des taxis dans l'enceinte de l'aéroport de Lille-Lesquin, en y autorisant seulement les taxis regroupés au sein du service commun des taxis de Lille, les cinq taxis affectés exclusivement au service aéroportuaire et les taxis de communes limitrophes de Lille ou situées à faible distance de l'aéroport à destination ou au départ desquelles s'effectue un nombre significatif de courses d'utilisateurs de l'équipement aéroportuaire, communes limitativement énumérées dans l'arrêté et réparties entre la métropole européenne de Lille (MEL) et la communauté de communes de Pévèle-Carembault, l'aéroport se situant géographiquement entre ces deux entités administratives. L'ancien arrêté, qui devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2018 et avait été pris pour l'exécution d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Douai du 16 septembre 2014 qui avait jugé que l'aéroport constituait un équipement d'intérêt régional dans l'enceinte duquel les autorisations de stationnement sans autorisation préalable ne pouvaient être limitées aux seuls « taxis aéroport » et ceux du service commun de Lille, incluait tous les taxis rattachés à l'une des quatre-vingt-dix communes de la MEL mais excluait tous ceux rattachés à l'une des communes de la communauté de communes de Pévèle-Carembault.

Le nouveau périmètre forme un ensemble cohérent d'un seul tenant et sans enclave, dont sont exclues les communes les plus éloignées de la MEL et, notamment, celles de Roubaix, Tourcoing et Wattrelos. La cour a estimé qu'autoriser les conducteurs de taxis de communes plus

éloignées géographiquement ou ayant un temps de route important pour accéder à l'aéroport de Lille-Lesquin, à stationner sans autorisation préalable au sein de l'enceinte aéroportuaire, risquait de vider les communes de rattachement de ces taxis du service de proximité qui doit être rendu à la population communale et qu'en limitant ainsi le stationnement dans l'enceinte aéroportuaire aux conducteurs de taxis des communes proches appartenant à la MEL et à la communauté de commune de Pevèle-Carembault, l'arrêté permettait à la fois d'assurer un service aux usagers de l'aéroport et de répondre aux besoins des populations des communes plus éloignées dans lesquelles les taxis qui leur sont rattachés ont vocation à avoir une activité. Après avoir constaté que le préfet avait, ainsi, entendu arrêter un périmètre plus fonctionnel et géographique, la cour a considéré que les besoins de la population, les conditions générales de la circulation publique et les équilibres de la profession d'exploitant de taxis étaient satisfaits et jugé que la différence de traitement entre les taxis qu'institue le nouveau régime de stationnement, répondait à des considérations d'intérêt général et n'apparaissait pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier et des intérêts à prendre en compte.

En outre, la cour a relevé que l'arrêté n'interdit pas aux taxis rattachés aux communes les plus éloignées de faire des courses sur réservation préalable vers ou à partir de l'aéroport, ou bien sans réservation à partir de leur commune de rattachement, de sorte qu'il n'a pas non plus porté une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie.

Rappr. CE, 27 juin 2007, Syndicat de défense des conducteurs du taxi parisien, n° 292855, Recueil Lebon.

[2<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 21DA00596 – 26 avril 2022 – C](#)

## CONTRIBUTIONS ET TAXES

**N° 3 - Généralités -- Textes fiscaux – Texte applicable (dans le temps et dans l'espace).**

**1) Litige portant sur le traitement fiscal d'une opération impliquant une société de droit étranger – Méthode à suivre.**

**2) Rémunération de services rendus par une personne domiciliée ou établie en France – Cas où la personne ayant facturé la prestation a en France un établissement stable – Faculté pour l'administration de choisir entre l'imposition, sur le fondement des règles de droit commun de l'IR ou de l'IS, de la personne ayant facturé la prestation, et l'imposition, sur le fondement de l'article 155 A du code général des impôts, de la personne ayant pour l'essentiel rendu le service – Existence.**

**3) I de l'article 155 A du code général des impôts – Prestations concernées – Rattachement des sommes imposées aux différentes catégories de revenus.**

1) La cour a d'abord rappelé qu'il appartient au juge de l'impôt, saisi d'un litige portant sur le traitement fiscal d'une opération impliquant une société de droit étranger, d'identifier, au regard de l'ensemble des caractéristiques de cette société et du droit qui en régit la constitution et le fonctionnement, le type de société de droit français auquel la société de droit étranger est assimilable et qu'il lui revient, compte tenu de ces constatations, de déterminer le régime applicable à l'opération litigieuse au regard de la loi fiscale française (CE, 2 février 2015, n° 370385, Ministre des finances et des comptes publics c/ M. Pastor, Recueil Lebon Tables).

Or, le régime fiscal de la société X de droit étranger dont les opérations ont donné lieu à un traitement fiscal par l'administration française, s'agissant d'une société unipersonnelle, immatriculée en Tunisie, ayant pour seul associé une personne physique, relève, en droit français, des sociétés de personnes relevant de l'article 8 du code général des impôts. Les résultats de cette société sont donc imposés à l'impôt sur le revenu dans la catégorie correspondant à l'activité de l'entreprise. En conséquence, faute de relever du régime fiscal des sociétés de capitaux, ladite société ne pouvait procéder à aucune distribution régulière ou irrégulière qui puisse être imposée à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des revenus de

capitaux mobiliers. Par suite, l'administration ne pouvait pas assigner à M. A, gérant de cette société, une cotisation supplémentaire d'impôt sur le revenu, dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers, procédant des revenus distribués par cette société, sur le fondement des dispositions du 1. de l'article 109 du code général des impôts ou du c. de l'article 111 du même code.

2) L'administration a toutefois demandé à la cour de substituer aux articles 109 et 111 du code général des impôts, le I de l'article 155 A du même code, en faisant valoir que ce fondement permet d'imposer l'établissement stable en France de cette société pour les rémunérations perçues en Tunisie.

Par une décision M. Repelowics (CE, 12 mai 2017, n° 398300, Recueil Lebon Tables), le Conseil d'Etat a posé le principe selon lequel le I de l'article 155 A du code général des impôts n'est pas subsidiaire par rapport aux dispositions habituelles d'imposition du revenu prévues par le code général des impôts (bénéfices industriels et commerciaux ou bénéfices non commerciaux) et ne dispense pas l'administration d'appliquer ces règles de droit commun. En conséquence, l'administration ne peut pas imposer les mêmes revenus deux fois : sur le fondement des règles de droit commun dans les mains du bénéficiaire des sommes ; et sur le fondement du I de l'article 155 A du code général des impôts dans les mains d'une seconde personne présumée être le véritable bénéficiaire des sommes. L'administration peut donc soit imposer l'établissement stable en France de la société X sur le fondement des règles de droit commun, soit imposer M. A sur le fondement du I de l'article 155 A du code général des impôts. Mais elle ne peut pas poursuivre les deux impositions simultanément.

Or, en l'espèce, l'administration avait fait le choix d'imposer à l'impôt sur les sociétés l'établissement stable de la société X. En conséquence, elle ne pouvait pas demander une substitution de base légale pour imposer, entre les mains de M. A, les mêmes sommes que celles qu'elle a imposées à l'impôt sur les sociétés au titre de l'établissement stable de la société X en France.

3) De surcroît, un deuxième motif s'oppose en l'espèce à l'application des dispositions du I de l'article 155 A du code général des impôts. En effet, le Conseil d'Etat, dans sa décision Mme Aubert (CE, 4 novembre 2020, n° 436367, Recueil Lebon Tables), a jugé que les dispositions du I de l'article 155 A du code général des impôts ne dispensent pas l'administration, pour soumettre une rémunération à l'impôt sur le revenu entre les mains de la personne ayant rendu les services, de faire application des règles de taxation relatives à la catégorie de revenus dont elle relève.

Or, en l'espèce, l'administration soutient que les rémunérations réputées perçues par M. A revêtent la nature de rémunération de gérance et sont donc imposables en traitements et salaires sur le fondement de l'article 62 du code général des impôts. Mais sur ce point, son analyse est erronée car les revenus réputés perçus par M. A ne revêtent pas la nature de rémunérations de gérance mais celle de quote-part des bénéfices d'une société de personnes dont l'activité de conseil est imposable dans la catégorie des bénéfices non commerciaux en application de l'article 92 du code général des impôts.

Pour ce second motif également, il ne peut être fait droit à la demande de substitution de base légale. La cour a donc déchargé l'imposition en litige.

[\(4<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 21DA02557 – 2 juin 2022 – C+\)](#)

**N° 4 - Règles de procédure contentieuse spéciales – Requêtes d'appel – Délai – Délai d'appel imparté au ministre chargé du budget – Appel du ministre dirigé contre un jugement se prononçant sur une demande d'annulation d'une décision de la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels – Délai prévu à l'article R. 811-2 du code de justice administrative – Circonstance sans incidence sur le point de départ du délai d'appel – Nouvelle notification d'un jugement ayant donné lieu à rectification de la formule exécutoire.**



Dans le cadre de la réévaluation des valeurs locatives des locaux professionnels en vue de l'établissement des impôts directs locaux, la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels de la Seine-Maritime a arrêté la liste des parcelles affectées d'une modification des coefficients de localisation. Cette décision, publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture de la Seine-Maritime, a été contestée devant le tribunal administratif de Rouen. Le tribunal administratif a annulé partiellement cette décision. Le ministre chargé du budget a toutefois relevé appel de ce jugement.

La cour a d'abord rappelé que les recours contre les décisions de la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels présentent le caractère de recours pour excès de pouvoir et doivent être portés devant le tribunal administratif territorialement compétent (CE, 18 octobre 2017, n° 412234, SARL Gestion Hôtel Mulhouse Morschwiller, Recueil Lebon Tables). Elle a également jugé que le délai dont dispose le ministre chargé du budget pour faire appel d'un jugement se prononçant sur une demande d'annulation d'une décision de la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels est le délai d'appel de droit commun prévu à l'article R. 811-2 du code de justice administrative, et non le délai prévu à l'article R. 200-18 du livre des procédures fiscales, lequel n'est applicable qu'aux appels introduits par le ministre contre les jugements statuant sur la demande d'un contribuable tendant à la décharge ou la réduction d'une imposition. Par ailleurs, la cour a relevé que si le tribunal administratif, après avoir constaté qu'une erreur entachait la formule exécutoire du jugement, a entendu rectifier cette erreur et a notifié de nouveau ce jugement revêtu d'une formule exécutoire rectifiée, la correction d'une erreur matérielle affectant la formule exécutoire n'est pas de nature à différer le point de départ du délai d'appel. En conséquence, la requête du ministre chargé du budget, présentée après expiration du délai d'appel de deux mois, a été rejetée comme tardive et, par suite, irrecevable.

**[\(4<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 20DA01364 – 16 juin 2022 – C+\)](#)**

**N° 5 - Impositions locales ainsi que taxes assimilées et redevances – Contribution économique territoriale – Assiette – Cotisation foncière des entreprises – Exonération pour les exploitants agricoles (article 1450 du code général des impôts) – Notion – Inclusion – Activité de production de salades complétée par l'activité d'achat de salades diversifiées en vue du conditionnement et du négoce de salades ensachées.**

Ont le caractère d'activités agricoles les activités correspondant à un cycle biologique de caractère végétal ou animal ainsi que les activités qui sont dans le prolongement de l'acte de production. L'activité de production de salades complétée par l'activité d'achat de salades diversifiées en vue du conditionnement et du négoce de salades ensachées constitue une activité bénéficiant de l'exonération de cotisation foncière des entreprises prévue à l'article 1450 du code général des impôts en faveur des « exploitants agricoles ».

**[\(4<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 19DA02088 – 27 janvier 2022 – C+\)](#)**

**N° 6 - Impositions locales ainsi que taxes assimilées et redevances – Contribution économique territoriale – Recouvrement – Modalités.**

La cour a été saisie de la question du mode de recouvrement par l'administration de la contribution économique territoriale instituée par l'article 1447-0 du code général des impôts et composée, selon cet article, d'une cotisation foncière des entreprises et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

L'article 1679 quinquies du code général des impôts précise que : « *La cotisation foncière des entreprises et les taxes additionnelles sont recouvrées par voie de rôles suivant les modalités et sous les garanties et sanctions prévues en matière de contributions directes.* ». L'article 1658

du code général des impôts, dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010, dispose, quant à lui, que les impôts directs et les taxes assimilées sont recouverts en vertu de rôles rendus exécutoires ou d'avis de mise en recouvrement. Le législateur n'a ainsi assorti la modification apportée à ce texte à portée générale en matière de recouvrement de l'impôt d'aucune restriction quant à son champ d'application, afin d'en exclure telle ou telle imposition. Dans cette mesure, la cotisation foncière des entreprises peut également être recouverte par le biais d'un avis de mise en recouvrement, ce qui a trait au bien-fondé de l'imposition et non à la procédure d'imposition.

**(4<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 19DA02412 – 27 janvier 2022 – C+)**

**N° 7 - Impôts sur les revenus et bénéfices – Règles générales – Impôt sur les bénéfices des sociétés et autres personnes morales – Personnes morales et bénéficiaires imposables – Groupement d'intérêt économique – Exonération de l'impôt sur les sociétés en cas de gestion à caractère désintéressé.**

Il résulte de la combinaison des dispositions du 1. de l'article 206 du code général des impôts et du I. de l'article 239 quater de ce code que ces dernières dispositions, applicables à l'imposition des groupements d'intérêt économique, n'ont ni pour objet ni pour effet d'exclure toute imposition des résultats de ces groupements sur le fondement du 1. de l'article 206 du même code, mais seulement de prévoir que cette imposition s'effectue entre les mains de leurs membres au titre, selon les cas, de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés (1).

Pour l'application des dispositions du 1. de l'article 206 du code général des impôts, les personnes morales sont exonérées de l'impôt sur les sociétés dès lors, d'une part, que leur gestion présente un caractère désintéressé et, d'autre part, qu'elles rendent des services qui ne sont pas offerts en concurrence dans la même zone géographique d'attraction avec ceux proposés au même public par des entreprises commerciales exerçant une activité identique (2).

Le GIE A et le GIE B ont tous deux été créés dans le but de mutualiser, entre leurs membres utilisateurs, tels le groupement hospitalier public requérant, les investissements ainsi que les coûts de fonctionnement importants liés à l'acquisition ou à la location, ainsi qu'à l'installation, puis à la mise en œuvre, de matériels d'imagerie médicale utilisant les dernières technologies disponibles. Il résulte de l'instruction et, notamment, des statuts des deux GIE, qui sont rédigés dans des termes très proches, que les membres de ces groupements bénéficient, en cette qualité, d'un temps d'utilisation des matériels qui est déterminé en fonction de leur participation au capital des groupements, que leur participation au financement de ceux-ci est également fonction de ce même critère et qu'il en est de même de la répartition des résultats, les statuts des deux GIE précisant toutefois que, ces groupements ne poursuivant aucun but lucratif, ces résultats ne seront, en principe, jamais bénéficiaires. Enfin, les statuts des deux GIE disposent que les appels de fonds sont adressés, en fonction des besoins, aux membres de chaque groupement, des avances sur ces versements pouvant être prévues par une délibération de l'assemblée générale des membres, prise à la majorité des deux tiers.

En outre, dans le cadre de ces dispositions statutaires, les deux GIE ne perçoivent, directement ou indirectement, aucun honoraire à raison des actes d'imagerie médicale réalisés sur les matériels qu'ils mettent à la disposition de leurs membres, constitués d'établissements publics de santé, tels le groupement hospitalier public requérant, mais aussi de cliniques privées et de sociétés civiles de moyens établies entre praticiens libéraux.

Par ailleurs, si les deux GIE perçoivent de la caisse primaire d'assurance maladie des forfaits techniques, dont l'objet est de contribuer à l'amortissement ainsi qu'aux frais de fonctionnement des matériels, ces sommes sont reversées à leurs membres, qui assurent, en réalité, moyennant la perception de cette aide, le financement du fonctionnement et de la maintenance du matériel géré par les groupements. Enfin, les seules ressources perçues par les deux GIE sont constituées des fonds versés par leurs membres au fur et à mesure de leurs besoins.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, les deux GIE doivent être regardés, d'une part, comme ayant une gestion présentant un caractère désintéressé et, d'autre part, comme rendant des services exclusivement à leurs membres, et non directement aux patients de ceux-ci, dans des conditions différentes de celles qui pourraient être proposées, dans un secteur géographique proche, par des établissements ayant un fonctionnement et des méthodes de communication analogues à ceux d'entreprises commerciales. Par suite, c'est à tort que l'administration a estimé que le groupement hospitalier public, en sa qualité de membre de ces groupements, devait être assujéti, à concurrence de sa participation, à l'impôt sur les sociétés sur le fondement des dispositions du 1. de l'article 206 du code général des impôts.

1. Cf. CE, 27 avril 1994, Fédération des coopératives laitières de la région du Nord de la France, n° 156860, Recueil Lebon ; CE, 27 avril 1994, Fédération départementale des producteurs en lait, beurre et fromages fermiers du Nord, n° 79604, Recueil Lebon Tables.

2. Cf. CE, 13 décembre 1993, Association « Clinique Saint-Martin-La-Forêt », n° 115097, Recueil Lebon ; CAA Douai, 14 décembre 2004, Centre Hospitalier de Beauvais, n° 02DA00159.

**(4<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 19DA01892 – 3 mars 2022 – C+)**

**N° 8 - Taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées – Taxe sur la valeur ajoutée – Obligations déclaratives – Déclaration prévue à l'article 289 B du code général des impôts – Délai de dépôt de cette déclaration (article 96 K de l'annexe III au code général des impôts) – Non-respect de ce délai – Absence de déchéance du régime de simplification prévu à l'article 258 D du code général des impôts.**

En application des principes dégagés par un arrêt du 19 avril 2018 n° 580/16 de la Cour de justice de l'Union européenne, et s'agissant d'un assujéti à la taxe sur la valeur ajoutée et du régime de la taxe sur la valeur ajoutée intracommunautaire, le dépôt par une entreprise de la déclaration mentionnée à l'article 289 B du code général des impôts, en dehors du délai prescrit par l'article 96 K de l'annexe III au code général des impôts auquel renvoie cet article, n'a pas pour effet de la déchoir du bénéfice du régime de simplification prévu au II de l'article 258 D.

**(4<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 19DA02674 – 13 janvier 2022 – C+)**

**N° 9 - 1) Taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées – Taxe sur la valeur ajoutée – Calcul de la taxe – Taux – Taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux livraisons d'œuvres d'art (article 103 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006) – Notion d'œuvre d'art – Inclusion – Photographies remplissant les conditions légales, sans qu'ait d'incidence la circonstance que ces photographies ne présentent pas un caractère artistique (1).**

**2) Généralités – Textes fiscaux – Opposabilité des interprétations administratives (article L. 80 A du livre des procédures fiscales) – Existence – Instruction n°3 C-3-03 du 25 juin 2003 définissant à partir d'éléments à caractère artistique les photographies constitutives d'œuvres d'art (2).**

1) Par son arrêt du 5 septembre 2019 (n° C-145/18 du 5 septembre 2019), par lequel elle s'est prononcée sur les questions dont le Conseil d'État, statuant au contentieux, l'avait saisie à titre préjudiciel, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé, aux points 29 et 31 de cet arrêt, qu'en se référant aux termes « auteur » et « artiste », les dispositions de l'article 103 et du point 7 de la partie A de l'annexe IX à la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 visent la même personne, à savoir la personne qui a la qualité d'auteur d'une photographie remplissant les

conditions explicitement prévues au point 7 et que, par suite, il ne saurait être déduit de l'emploi du terme « *artiste* » figurant au point 7 que, au-delà des conditions que ce point énumère, une photographie devrait également présenter un caractère artistique aux fins de pouvoir bénéficier du taux réduit au titre de l'article 103, paragraphe 2, a).

La notion de photographie, qui est prévue par les dispositions du 2° de l'article 278 septies du code général des impôts, aujourd'hui reprises au 3° du I de l'article 278-0 bis du même code, ainsi que par celles du II de l'article 98 A de l'annexe III au même code, est reprise de celle qui figure dans la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 et doit, dès lors, être interprétée dans le même sens. Il en résulte que, pour être regardées comme des œuvres d'art, au sens de ces dispositions, les photographies doivent être tirées par leur auteur ou sous son contrôle et être numérotées dans la limite de trente exemplaires, tous formats et supports confondus, mais qu'en revanche, cette qualification ne dépend pas d'une appréciation de la valeur artistique des photographies (1).

2) L'instruction publiée le 25 juin 2003 au bulletin officiel des impôts sous la référence n°3 C-3-03, qui n'a pas été rapportée et dont les prévisions définissent comme des œuvres d'art susceptibles de bénéficier du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée, les photographies qui, au regard d'un certain nombre de critères que l'instruction énumère, portent témoignage d'une intention créatrice manifeste de la part de leur auteur, peut être invoquée utilement, sur le fondement des dispositions de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales, par un photographe dont les travaux ne répondent pas à la définition donnée par la loi fiscale, telle qu'interprétée à la lumière du droit de l'Union européenne (2).

1. Cf., CE, 2 décembre 2019, Société Regards Photographiques, n° 400837, Recueil Lebon Tables.

Cf., pour une appréciation voisine sur le terrain de la loi fiscale antérieure, CAA Bordeaux, 10 février 2015, n°s 14BX02244, 14BX02245.

**[\(4<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 20DA00484 – 19 mai 2022 – C+\)](#)**

*Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré sous le n° 465575.*

## COMPTABILITE PUBLIQUE ET BUDGET

### **N° 10 - Dettes des collectivités publiques - Prescription quadriennale – Régime de la loi du 31 décembre 1968 – Point de départ du délai – Litige relatif aux rémunérations d'un agent public – Fait générateur de la créance constitué par les services accomplis par l'intéressé.**

Un fonctionnaire territorial devenu stagiaire en 2005 puis titularisé en 2006, a demandé en 2017 à la collectivité qui l'employait de l'indemniser du préjudice qu'il estimait avoir subi du fait de l'absence de reprise d'une ancienneté acquise, antérieurement à 2005, dans le secteur privé.

Le tribunal administratif a rejeté cette demande indemnitaire au motif qu'elle n'avait pas d'autre objet que de remettre en cause rétroactivement les effets pécuniaires des arrêtés de nomination puis d'avancement dont l'intéressé avait fait l'objet. Il a considéré que l'expiration du délai permettant d'introduire un recours en annulation contre ces décisions ayant des effets pécuniaires faisait obstacle à ce que soient présentées des conclusions indemnitaires ayant la même portée. La cour a quant à elle considéré que des arrêtés de nomination et d'avancement d'échelons emportent des effets juridiques sur la situation individuelle d'un fonctionnaire qui ne sont pas exclusivement financiers, de sorte qu'ils ne sauraient être regardés comme ayant un objet purement pécuniaire, sans qu'il soit besoin de rechercher si ces arrêtés avaient ou non des effets pécuniaires (1).

La cour a toutefois rejeté la demande indemnitaire en accueillant l'exception de prescription quadriennale. Elle a considéré que le préjudice allégué résultait non des règles

relatives à la rémunération ou de leur application mais de décisions individuelles explicites que l'intéressé considérait comme illégales, à savoir les arrêtés de nomination de 2005 en tant que stagiaire et ceux de titularisation de 2006, notifiés au plus tard en 2010, et que le fait générateur de la créance devait être rattaché à l'année de notification, soit 2010 (2). Elle a jugé que la collectivité était ainsi fondée à opposer la prescription quadriennale alors que la demande indemnitaire n'a été formée qu'en 2017, soit au-delà du délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis.

1. Cf. CE, Section, 2 mai 1959, *Ministre des finances c/ Lafon*, n° 44419, Recueil Lebon ; CE, 9 mars 2018, *Communauté de communes du pays roussillonnais*, n° 405355, Recueil Lebon Tables.

2. Cf. CE, Section, 6 novembre 2002, *Guisset*, n°s 227147, 244410, Recueil Lebon ; CE, Section, 1<sup>er</sup> juillet 2019, *Ministre de l'action et des comptes publics c/ M. Simon*, n° 413995, Recueil Lebon.

[\(3<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 21DA00296 – 6 janvier 2022 – C+\)](#)

## FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

### **N° 11 - Cadres et emplois – Transformation d'emploi – Transfert d'un contrat de travail d'un agent public à un organisme privé reprenant l'activité de la personne publique (article L. 1224-3-1 du code du travail).**

La cour a été saisie d'un appel contre un jugement rejetant une demande d'annulation de la décision de licenciement prise par un centre communal d'action sociale à l'encontre d'une aide-ménagère, à la suite d'un transfert de l'activité d'aide à domicile à une association et rejetant la demande de cet agent tendant à l'indemnisation du préjudice en résultant.

La cour a fait application des dispositions de l'article L. 1224-3-1 du code du travail aux termes duquel : « (...) lorsque l'activité d'une personne morale de droit public (...) est reprise par une personne morale de droit privé (...), cette personne morale (...) propose à ces agents un contrat (...) [qui] reprend les clauses substantielles du contrat dont les agents sont titulaires (...). / En cas de refus des agents d'accepter le contrat proposé, leur contrat prend fin de plein droit. La personne morale (...) qui reprend l'activité applique les dispositions de droit public relatives aux agents licenciés » (1).

La cour a d'abord estimé, eu égard aux effets susceptibles d'être prêtés à une décision de licenciement, que le jugement était irrégulier pour avoir considéré à tort que les conclusions à fin d'annulation de la décision de licenciement étaient irrecevables comme étant dirigées contre un acte ne faisant pas grief au motif que le contrat avait pris fin de plein droit en application des dispositions de l'article L. 1224-3-1 du code du travail (2).

Statuant par la voie de l'évocation sur les conclusions à fin d'annulation, la cour a écarté une exception d'incompétence du juge administratif en relevant que l'aide-ménagère n'ayant pas conclu de contrat avec l'association reprenant l'activité d'aide à domicile, elle n'avait pas été placée sous un régime de droit privé (3).

La cour a ensuite considéré que le transfert d'activité était bien effectif et que le contrat de travail qui liait l'aide-ménagère au centre communal d'action sociale avait été transféré à l'association en application de l'article L. 1224-3-1 du code du travail. Ainsi, le centre communal d'action sociale n'était plus compétent pour prononcer le licenciement de l'appelante. La cour a ainsi annulé la décision de licenciement.

Statuant dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel pour le surplus des conclusions de la requête, la cour a écarté les demandes indemnitaires au motif que si l'appelante soutenait que la proposition de contrat avec l'association ne reprenait pas les clauses substantielles de son précédent contrat, elle n'apportait aucun élément permettant de l'établir. Son contrat de droit

public avait pris fin de plein droit en application des dispositions de l'article L. 1224-3-1 du code du travail, la même décision de licenciement aurait pu légalement être prise par l'autorité compétente (4), à savoir l'association, et la cour a écarté les demandes indemnitaires fondées sur l'illégalité du licenciement. La cour a également écarté les demandes de versement des indemnités de licenciement, au motif que ces conclusions devaient être dirigées contre l'association à qui il incombait d'en supporter la charge.

1. Comp., s'agissant de la reprise par une personne publique de l'activité d'une personne privée (article L. 1224-3 du code du travail), CE, 6 juin 2018, Mme Esteoule-Exel, n° 391860, Recueil Lebon.

2. Cf, s'agissant d'une décision superfétatoire de licenciement, CE, Section, 5 juin 1987, Mme Lalain, n°s 38177, 58773, 58837, 66479, Recueil Lebon.

3. Comp., s'agissant de la compétence du juge judiciaire tant que les salariés de droit privé n'ont pas été placés sous un régime de droit public (article L. 1224-3 du code du travail), TC, 9 mars 2015, Société Véolia propreté Nord Normandie c/ Communauté de communes de Desvres-Samer, n° 3994, Recueil Lebon Tables.

4. Cf. CE, 24 juin 2019, EARL Valette, n° 407059, Recueil Lebon.

### [\(3<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 21DA00770 – 3 mars 2022 – C+\)](#)

**N° 12 - Statuts, droits, obligations et garanties – Garanties et avantages divers – Protection contre les attaques – Protection fonctionnelle – Mise en œuvre – Principe d'impartialité – Conséquence – Impossibilité pour le supérieur hiérarchique de statuer sur la demande de protection présentée par un agent pour des faits de harcèlement le concernant personnellement – Application – Différend entre le maire d'une commune et un agent de cette commune – Obligation de transmission à l'un des adjoints ou à l'un des conseillers municipaux dans les conditions prévues à l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales.**

Un agent communal alléguait faire l'objet de harcèlement moral, notamment de la part du maire de la commune. Il a demandé à la cour d'annuler le rejet par le tribunal administratif de sa demande d'annulation du refus implicite de ce maire de lui accorder la protection fonctionnelle prévue à l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

La cour a considéré que le refus implicite devait nécessairement être regardé comme pris par le maire à qui la demande avait été adressée et en principe compétent pour se prononcer sur une demande de protection fonctionnelle par application de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales.

Mais examinant d'office la question de la compétence de l'auteur de l'acte attaqué, elle a estimé que face à une demande d'un agent public visant des faits de harcèlement le concernant personnellement et comportant des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un harcèlement, le maire se trouve en situation de ne pouvoir se prononcer sans méconnaître les exigences qui découlent du principe d'impartialité, de sorte qu'il doit, dans un tel cas, transmettre la demande à l'un de ses adjoints ou à l'un des conseillers municipaux dans les conditions prévues à l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales.

Si la protection fonctionnelle n'est pas applicable aux différends susceptibles de survenir, dans le cadre du service, entre un agent public et l'un de ses supérieurs hiérarchiques, il en va différemment lorsque les actes du supérieur hiérarchique sont, par leur nature ou leur gravité, insusceptibles de se rattacher à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique.

En l'espèce, la cour a considéré que les faits évoqués, qui mettent en cause personnellement le maire et sont insusceptibles de se rattacher à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, sont susceptibles de faire présumer l'existence d'un harcèlement moral à l'encontre

de l'agent. Elle a, en conséquence, annulé le refus implicite du maire d'octroyer à cet agent public la protection fonctionnelle comme pris par une autorité incompétente, ainsi que le jugement attaqué, et a enjoint à la commune de procéder au réexamen de la demande dans les conditions prévues à l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales.

Cf., sur le harcèlement moral, CE, Section, 11 juillet 2011, Mme Montaut, n° 321225, Recueil Lebon.

Cf., sur la protection fonctionnelle et le principe d'impartialité, CE, 29 juin 2020, n° 423996, Recueil Lebon.

Comp., sur la question de la compétence du supérieur hiérarchique mis en cause, CAA Nantes, 2 février 2021, n° 19NT01828 ; CAA Bordeaux, 29 décembre 2020, n° 18BX02998.

**(3<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 20DA02055 – 3 février 2022 – C+)**

*Retrouvez le commentaire de Mme Georgina Vincent Benard en page 44  
et les conclusions de M. Hervé Cassara en page 45*

### **N° 13 - Statuts, droits, obligations et garanties – Obligations des fonctionnaires – Durée du temps de travail effectif dans les établissements à caractère sanitaire – Report des heures non effectuées – Limite temporelle.**

Au sein de l'EHPAD dans lequel Mme A est employée en qualité d'agent des services hospitaliers, le travail est organisé par cycle de huit semaines. Le directeur de cet établissement a entendu reporter l'exécution de l'ensemble des heures non travaillées par Mme A, dites « heures négatives », au titre des années 2016, 2017 et 2018, sur son compte annuel de travail de l'année 2019, en se référant au volume annuel de 1 607 heures exigible en application des dispositions du décret n° 2002-9 du 4 janvier 2002 relatif au temps de travail et à l'organisation du travail dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

La cour a confirmé le jugement ayant annulé la décision de report de ces « heures négatives » en rappelant que le principe d'annualisation du temps de travail exclut la possibilité de reporter les heures non effectuées au sein de cycles de travail au titre des trois années précédentes, de manière illimitée dans le temps. Elle a ainsi censuré le report, sans distinction, de l'ensemble des « heures négatives » non effectuées par Mme A au titre des trois années 2016, 2017 et 2018, auquel avait procédé l'EHPAD, pour méconnaissance de ce principe du décompte annuel du temps de travail qui implique qu'un tel report ne puisse se faire sur une durée excédant une année.

Comp. CE, 3 décembre 2014, Syndicat CGT pénitentiaire, n° 359131.

**(2<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 21DA00033 – 22 mars 2022 – C+)**

## **MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS**

### **N° 14 - 1) Créances des collectivités publiques – Recouvrement – Interruption de la prescription quinquennale – Existence. 2) Fin des contrats – Nullité – Illicéité du contenu du contrat – Existence. 3) Action en responsabilité quasi-contractuelle – Enrichissement sans cause du cocontractant – Absence.**

1) Une commune a résilié la convention qui la liait à un club nautique pour la gestion de son port de plaisance. Elle a ensuite établi deux titres exécutoires mettant une somme de plus

de 500 000 euros à la charge de cette association à raison du coût des travaux de réhabilitation du port.

La cour a été saisie d'un appel de la commune contre le jugement du tribunal administratif qui a annulé ces titres au motif de la prescription quinquennale par application de l'article 2224 du code civil.

La cour a écarté la prescription quinquennale en relevant que le recours juridictionnel de l'association qui avait abouti à l'annulation de précédents titres portant sur les mêmes créances, avant que ne soient pris par la commune, en remplacement, les titres en cause contestés dans cette instance, avait interrompu la prescription des actions, même s'il s'agissait d'une action du débiteur contre son créancier (1).

2) La cour a tout d'abord estimé que la convention qui avait confié à l'association la gestion des installations portuaires en vue de leur intégration dans la vie de la commune et d'une utilisation sur une période aussi large que possible, portait sur l'occupation du domaine public. Si la convention prévoyait la conservation des biens en l'état et que l'association devait s'acquitter des impôts et contributions, elle n'avait pas prévu de contrepartie financière à l'occupation privative du domaine public, d'ailleurs génératrice en l'espèce de recettes. La cour a relevé que la commune elle-même avait mis en avant cette illicéité dans la lettre de résiliation. La cour a écarté la convention illicite (2) et exclu que les créances puissent trouver leur fondement sur le terrain contractuel, en écartant également une stipulation qui prévoyait le recours préalable obligatoire à une médiation par un expert avant la saisine du juge.

3) La commune ayant répliqué en demandant à ce que les créances soient regardées comme fondées sur l'enrichissement sans cause dont aurait profité l'association (3), la cour a également écarté ce fondement en estimant que la circonstance que l'association se soit abstenue, selon la commune, de faire face à l'entretien des installations, si elle pouvait constituer une faute au regard d'une obligation de conserver le domaine public occupé en l'état, ne pouvait être pour autant regardée comme ayant, par elle-même, directement enrichi l'association, alors que, comme l'indiquait d'ailleurs la commune, l'enrichissement de l'association procédait en réalité de l'utilité procurée par l'occupation du domaine public.

La cour a donc confirmé l'annulation des titres exécutoires en litige.

1. Cf. CE, 1<sup>er</sup> juillet 2021, *Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse c/ Mme Vern*, n° 434665, Recueil Lebon.

2. Cf., sur l'illicéité d'un contrat, CE, 9 novembre 2018, *Société Cerba et Caisse nationale d'assurance maladie*, n°s 420654, 420663, Recueil Lebon ; pour un contrat ne portant pas sur l'occupation du domaine public, CE, 10 juillet 2020, *Société de manutention et d'entreposage de grains*, n° 427216, Recueil Lebon Tables.

3. Cf. CE, Section, 10 avril 2008, *Société Decaux et Département des Alpes-Maritimes*, n°s 244950, 284439, 248607, Recueil Lebon ; CE, 6 octobre 2017, *Société Cegelec Perpignan*, n° 395268, Recueil Lebon.

[\(3<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 20DA00770 – 17 mars 2022 – C+\)](#)

**N° 15 - Règles de procédure contentieuse spéciales – Recevabilité – Recevabilité du recours de plein contentieux des tiers – Intérêt à former un recours "Tarn-et-Garonne" (1) – Entreprise ayant renoncé à sa candidature – Absence.**

La société Groupe Eurotunnel SE, d'une part, et un groupement composé de la chambre de commerce et d'industrie de la Côte d'Opale, de la chambre de commerce et d'industrie du Nord de France et de la société Ports et Détroit, d'autre part, se sont portés candidats à la



concession des ports de Boulogne-sur-Mer et Calais et ont été admis à présenter une offre. Le 13 mars 2013, la société Groupe Eurotunnel SE a informé la région Nord-Pas-de-Calais, devenue la région Hauts-de-France, du retrait de sa candidature puis a intégré le groupement concurrent, devenu seul candidat. Toutefois, après que le groupement candidat a présenté son offre intermédiaire, la société Groupe Eurotunnel SE, devenue par la suite la société Getlink SE, s'en est retirée.

La cour a jugé que la société qui a librement renoncé à sa candidature et qui n'établit pas que l'exécution de l'ensemble contractuel dont elle conteste la validité serait susceptible de léser de façon suffisamment directe et certaine ses intérêts commerciaux, n'est pas recevable à saisir le juge d'un recours dit « Tarn-et-Garonne ». Elle a, en conséquence, confirmé le jugement ayant rejeté comme irrecevable la demande de la société Getlink SE.

1. Cf. CE, Assemblée, 4 avril 2014, Département de Tarn-et-Garonne, n° 358994, Recueil Lebon.

[\(2<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 19DA00038 – 10 mai 2022 – C+\)](#)

## NATURE ET ENVIRONNEMENT

**N° 16 - Installations classées pour la protection de l'environnement – Champ d'application de la législation – Installations entrant dans le champ d'application – Nomenclature – Affouillements du sol (point 3 de la rubrique n°2510 de l'annexe n°3 à l'article R. 511-9 du code de l'environnement) – Tonnage extrait du site – Conditions d'appréciation.**

Le préfet a mis en demeure une société ayant procédé à une excavation sur un terrain dont elle est propriétaire, de cesser cette activité et de procéder à la remise en état du site.

Cette excavation étant intervenue non pas pour extraire des matériaux mais pour aménager un étang « récréatif », la société devait être regardée non pas comme ayant exploité une carrière mais comme ayant réalisé un affouillement relevant du point 3 de la rubrique n°2510 de l'annexe n°3 à la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement mentionnée à l'article R. 511-9 du code de l'environnement.

Cette disposition soumet à autorisation administrative les « *affouillements du sol (...)* lorsque les matériaux prélevés sont utilisés à des fins autres que la réalisation de l'ouvrage sur l'emprise duquel ils ont été extraits et lorsque la superficie d'affouillement est supérieure à 1 000 m<sup>2</sup> ou lorsque la quantité de matériaux à extraire est supérieure à 2 000 tonnes ».

La cour a jugé que, lorsque les matériaux prélevés ont été utilisés à la fois pour construire l'ouvrage et pour d'autres fins, il convient de ne tenir compte, pour déterminer si cette quantité maximale de 2 000 tonnes a été atteinte, que de la seule part des matériaux prélevés qui ont été utilisés à d'autres fins que la construction de l'ouvrage dans l'emprise de l'excavation.

En l'espèce, la quantité évacuée en dehors du terrain n'atteignant pas ce seuil de 2 000 tonnes, la cour a jugé qu'aucune autorisation d'installation classée pour la protection de l'environnement n'était requise et a, en conséquence, annulé la mise en demeure.

[\(1<sup>ère</sup> chambre – arrêt n° 21DA02093 – 28 juin 2022 – C+\)](#)

**N° 17 - Installations classées pour la protection de l'environnement – Régime juridique – Actes affectant le régime juridique des installations – Première mise en service – Autorisation – Autorisation environnementale pour la construction et l'exploitation d'un parc éolien – Risques pour la sécurité aérienne – Illégalité du refus en l'espèce.**

Le préfet a refusé d'accorder l'autorisation environnementale pour la construction et l'exploitation d'un parc éolien au motif que le ministre de la défense avait émis un avis défavorable

au projet en raison de la proximité d'un camp militaire utilisé par les hélicoptères de l'aviation légère de l'armée de terre.

L'instruction menée par la cour a permis de déterminer le couloir de transit effectivement utilisé par les hélicoptères et, compte tenu de leur vitesse et de la distance d'éloignement à respecter par rapport aux éoliennes faisant l'objet de la demande d'autorisation, de confirmer le refus d'autorisation pour deux des éoliennes en cause et d'annuler ce refus pour les quatre autres éoliennes.

### [\(1<sup>ère</sup> chambre – arrêt n° 20DA01273 – 23 mars 2022 – C\)](#)

*Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré sous le n°464516*

## POLICE

**N° 18 - Police générale – Salubrité publique – Pouvoir de police du maire en matière de salubrité publique – Titre exécutoire mettant à la charge d'un administré des frais d'enlèvement et de nettoyage d'un dépôt sauvage d'ordures – Procédure contradictoire (article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration) – Caractère obligatoire.**

La décision d'un maire de mettre à la charge d'un administré le versement d'une somme au titre des frais d'enlèvement et de nettoyage d'un dépôt sauvage d'ordures est une décision prise dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police administrative, notamment, de salubrité publique. Dans ce cadre, l'émission d'un titre exécutoire a le caractère d'une mesure de police administrative entrant dans la catégorie des décisions administratives individuelles défavorables devant faire l'objet d'une procédure contradictoire préalable, en application des dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration.

### [\(2<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 21DA00588 – 1<sup>er</sup> février 2022 – C+\)](#)

*Retrouvez le commentaire de Me Charles Abeel en page 56*

## PROFESSIONS, CHARGES ET OFFICES

**N° 19 - Conditions d'exercice des professions – Professions s'exerçant dans le cadre d'une charge ou d'un office – Notaires – Retrait d'un arrêté ministériel de nomination d'un notaire sur un office à créer – Pluralité de motifs – Légalité de l'un des motifs.**

Par un arrêté du 23 février 2018, le garde des sceaux a nommé M. H., de nationalité belge, notaire à l'office de Bettignies (Nord). Toutefois, constatant que l'intéressé avait été nommé en qualité de notaire à Bruxelles par un arrêté royal du 18 janvier 2018 publié au Moniteur belge le 22 janvier 2018, par un arrêté du 6 avril 2018, la garde des sceaux a retiré son arrêté du 23 février 2018. Le tribunal administratif a annulé cet arrêté au motif, d'une part, que l'obligation de démission prévue à l'article 49 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973 ne s'appliquait pas aux activités de notaires à l'étranger et, d'autre part, que l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 imposant à un notaire établi dans un Etat membre de démissionner de son premier office afin de pouvoir être titulaire d'un office nouveau à créer en France, constitue une restriction à la liberté d'établissement qui n'apparaît pas strictement nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt général de cette profession.

La cour a annulé ce jugement au motif que les premiers juges ont méconnu leur office en ne recherchant pas d'office si le troisième motif de la décision attaquée, non contesté par le requérant, tiré de l'application de l'article 52 du décret du 5 juillet 1973 selon lequel la nomination

en qualité de titulaire d'un office à tout moment de la procédure entraîne la caducité de la demande de nomination sur un office à créer, suffisait à justifier la décision de retrait. Après évocation, la cour a accueilli l'appel du garde des sceaux et rejeté la demande de M. H.

[\(2<sup>ème</sup> chambre – arrêt n<sup>os</sup> 21DA01538, 21DA01590 – 21 juin 2022 – C+\)](#)

## RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

**N° 20 - Faits susceptibles ou non d'ouvrir une action en responsabilité – Fondement de la responsabilité – Responsabilité sans faute – Responsabilité fondée sur le risque créé par certaines activités de puissance publique – Responsabilité fondée sur l'obligation de garantir les collaborateurs des services publics contre les risques que leur fait courir leur participation à l'exécution du service – Collaborateur occasionnel du service public – Personne réquisitionnée (1) – Bénéficiaire des travaux publics – Usager (2) – Notion.**

A la suite de fortes pluies, un glissement de terrain a provoqué l'effondrement partiel du mur d'enceinte formant mur de soutènement d'une propriété privée. Le maire d'une commune, sur le fondement des pouvoirs de police qu'il tient de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales et, à la demande des sapeurs-pompiers, afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens, a, par arrêté, chargé les services techniques communaux de poser des barrières de sécurité pour délimiter la zone dangereuse. Ne disposant pas des moyens matériels pour procéder à l'enlèvement des gravats et purger la zone, la commune a, dans l'urgence, sollicité une société pour y procéder. L'intervention de cette dernière a provoqué un éboulement supplémentaire.

La cour a jugé que si la demande de la commune n'a pas formellement fait l'objet d'un arrêté de réquisition, cette entreprise, qui exécutait un travail public à la demande de la collectivité publique, sans être liée par un contrat, doit être regardée comme ayant été réquisitionnée par la mairie et, par suite, avait la qualité de collaborateur occasionnel du service public (1). Dans ces conditions, la commune, qui répond des fautes de son collaborateur, ne peut pas l'appeler en garantie sur le fondement de la responsabilité contractuelle.

La cour a également précisé que les personnes bénéficiaires des travaux, exécutés par l'entreprise sur le mur dont elles sont propriétaires, ordonnés d'office par la commune dans le but de sécuriser la zone, sont dans une situation identique à celle de l'usager d'un ouvrage public qui demande réparation d'un préjudice qu'il estime imputable à cet ouvrage (2). Dès lors, bénéficiant d'un régime de présomption de faute de la part de la collectivité publique, il leur appartient seulement de rapporter la preuve de l'existence d'un lien de causalité entre le préjudice invoqué et les travaux publics en cause.

1. Cf., sur la qualité de collaborateur occasionnel du service public de la personne réquisitionnée, CE, Section, 5 mars 1943, Chavat, n° 68467, Recueil Lebon ; CE, Section, 12 octobre 2009, Mme Chevillard et autres, n° 297075, Recueil Lebon ; CAA Paris, 3 mars 2009, Commune de Croissy-Beaubourg, n° 07PA03933.

2. Cf., sur l'assimilation des bénéficiaires de travaux publics à des usagers de travaux publics, CE, Section, 5 mars 1982, Guetre et autres, n<sup>os</sup> 18296, 18359, 22099, 22462, Recueil Lebon ; CE 9 décembre 2016, Electricité Réseau Distribution France, n° 395228, Recueil Lebon Tables ; CE, 27 avril 2021, Eurométropole de Strasbourg et Société SMACL Assurances, n° 436820, Recueil Lebon Tables.

[\(2<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 20DA00045 – 18 janvier 2022 – C+\)](#)

**N° 21 - Responsabilité en raison des différentes activités des services publics – Services de l'urbanisme – Responsabilité à raison d'un refus illégal de permis de construire – Faute – Existence – Refus intervenu au vu d'un avis non conforme du préfet, lui-même illégal – Circonstance non exonératoire de responsabilité.**

Le maire a d'abord délivré des certificats d'urbanisme positifs au propriétaire d'un terrain, ce qui a conduit ce propriétaire à signer un compromis de vente du terrain sous condition suspensive d'obtention du permis de construire par l'acquéreur, mais il a ensuite refusé le permis de construire demandé par l'acquéreur, commettant ainsi une faute au regard du droit, posé à l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme, de voir la demande de permis de construire examinée au regard des dispositions d'urbanisme applicables à la date de délivrance du certificat d'urbanisme.

Dans cette commune dépourvue de règlement d'urbanisme, le maire avait toutefois pris sa décision de refus au vu de l'avis non conforme émis par le préfet en application de l'article L. 422-5 du code de l'urbanisme.

La cour a d'abord rappelé que s'il résultait de cette disposition que le maire était en principe tenu de refuser un permis de construire auquel le préfet avait refusé son avis conforme, il n'aurait cependant pas commis d'illégalité en accordant tout de même ce permis, dès l'instant que le refus d'avis conforme était lui-même illégal (CE, Assemblée, 26 octobre 2001, M. et Mme Eisenchteter, n° 216471, Recueil Lebon). En conséquence, elle a jugé que la commune ne pouvait pas s'exonérer de sa responsabilité, même partiellement, en invoquant l'existence d'une faute commise par le préfet.

[\(1<sup>ère</sup> chambre – arrêt n° 20DA01218 – 3 mai 2022 – C\)](#)

## TRAVAUX PUBLICS

**N° 22 - Notion de travail public et d'ouvrage public – Ouvrage public – Refus de réaliser des travaux de nature à prévenir un dommage – Propriété d'un pont traversant une autoroute et prise en charge des travaux demandés par un usager.**

Un particulier, propriétaire de parcelles boisées traversées par une autoroute et désireux de faire emprunter le pont construit au-dessus de l'autoroute par des engins forestiers chargés de troncs d'arbres, a contesté devant le juge administratif la décision de la société concessionnaire de l'autoroute ayant refusé de mettre en place un parapet sur le pont afin de prévenir le risque de chute d'arbres sur l'autoroute.

La cour a jugé que si ce particulier pouvait invoquer les clauses réglementaires du cahier des charges de la convention passée entre l'Etat et la société concessionnaire de l'autoroute, le pont en cause était au nombre des éléments constitutifs du chemin dont il reliait les voies séparées de façon à assurer la continuité du passage et n'appartenait donc pas à l'Etat (CE, 26 septembre 2001, Département de la Somme, n° 219338, Recueil Lebon). En conséquence, elle a jugé que les travaux demandés n'étaient pas à la charge de la société concessionnaire de l'autoroute et a, en conséquence, rejeté la requête.

[\(1<sup>ère</sup> chambre – arrêt n° 20DA01443 – 8 février 2022 – C\)](#)



## Jugements du tribunal administratif d'Amiens

### COMPTABILITE PUBLIQUE ET BUDGET

**N° 23 - Créances des collectivités publiques – Recouvrement – Procédure – Etat exécutoire – Établissements publics d'hospitalisation – Obligation de signature et de mention des prénom, nom et qualité de l'auteur de la décision (article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration) – Champ d'application – Titres exécutoires – Ampliation – Absence.**

Aux termes de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci.* ». Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent qu'à l'original de la décision administrative, et non à la simple ampliation notifiée, le cas échéant, à l'intéressé (CE, 17 mars 2016, Mme Didier, n° 389069, Recueil Lebon Tables). Dans cette hypothèse, l'irrégularité dont serait entachée l'ampliation du titre de recettes notifiée à son destinataire est sans influence sur la légalité de celui-ci (CE, 27 juillet 2016, Société Oracle France, n° 386493).

S'il résulte des dispositions du 4° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, d'une part, que le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif doit mentionner les nom, prénoms et qualité de l'auteur de cette décision, de même, par voie de conséquence, que l'ampliation adressée au redevable, et d'autre part, qu'il appartient à l'autorité administrative de justifier en cas de contestation que le bordereau de titre de recettes comporte la signature de cet auteur (CE, avis, 26 septembre 2018, Département de Seine-Saint-Denis, n° 421481, Recueil Lebon Tables), ces dispositions ne sont pas applicables aux établissements publics administratifs. L'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM) est, en application de l'article R. 1142-53 du code de la santé publique, soumis aux dispositions des titres I<sup>er</sup> et III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et non à celles du code général des collectivités territoriales.

La société requérante invoquait, à l'appui de sa contestation de plusieurs titres de recettes établis par l'ONIAM, la méconnaissance des dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration. Le tribunal a jugé que la seule circonstance que l'ampliation des titres exécutoires ne comporte pas les mentions prescrites par les dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, et en particulier la

signature de leur auteur, est sans incidence sur la régularité de ces titres. Par ailleurs, les ordres à recouvrer litigieux, produits à l'instance par l'ONIAM, étant revêtus du prénom, du nom et de la signature, soit de l'ordonnateur, soit de la personne bénéficiant d'une délégation pour ce faire, le moyen tiré de l'absence de signature des trois avis des sommes à payer, qui ne constituent que des ampliations, a été écarté par le tribunal.

**(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n<sup>os</sup> 1902300, 1902303, 1902313 – 3 février 2022 – C+)**

## ELECTIONS ET REFERENDUM

**N° 24 - Dispositions générales applicables aux élections – Financement et plafonnement des comptes de campagne – Compte de campagne – Procédure de dépôt – Obligation de présentation des comptes par un membre de l'ordre des experts-comptables (article L. 52-12 du code électoral) – Droit à l'erreur mentionné à l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration – Application – Absence.**

Le tribunal a été saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dans le cadre de la transmission de la décision rejetant le compte de campagne d'un binôme de candidats aux élections départementales des 20 et 27 juin 2021 au motif que ce compte n'avait pas été présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables.

Pour contester le rejet de leur compte, les deux candidats ont fait valoir que l'obligation de présenter leur compte par un membre de l'ordre des experts-comptables ne leur a pas été rappelée par la commission et qu'ils disposent d'un droit à l'erreur depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

Le tribunal a jugé que le droit à l'erreur, mentionné à l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration, ne peut être utilement invoqué à l'encontre d'une décision par laquelle la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques se borne à rejeter le compte de campagne et à refuser, en conséquence, le remboursement total ou partiel des dépenses qu'il retrace car une telle décision ne constitue pas une sanction au sens de l'article L. 123-1, alors même qu'elle entraîne la saisine du juge de l'élection, qui est alors seul susceptible de prononcer l'inéligibilité des candidats intéressés.

**(3<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2200312 – 16 mars 2022 – C+)**

## FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

**N° 25 - Rémunération – Indemnités et avantages divers – Avantage indemnitaire collectivement acquis avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 et n'ayant pas été expressément abrogé après celle-ci – Possibilité de modification des conditions d'attribution d'un tel avantage (1) – Existence.**

Le tribunal a été saisi par un fonctionnaire communal d'une demande tendant à l'annulation d'une décision implicite par laquelle le maire avait rejeté sa demande d'attribution de la prime de fin d'année, au titre de l'année 2020, au motif qu'il ne remplissait pas les conditions d'attribution de cette prime fixées par une délibération du conseil municipal en date du 30 novembre 2012.

Le requérant s'est prévalu de ce que les conditions d'attribution de cet avantage indemnitaire collectivement acquis avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 ne pouvaient, postérieurement à celle-ci, être rendues plus restrictives.

Après avoir souligné que, postérieurement à l'entrée en vigueur du décret du 6 septembre 1991 fixant le régime indemnitaire des nouveaux cadres d'emplois ou emplois en vertu du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 par les collectivités locales et leurs établissements publics, ces collectivités locales et établissements publics peuvent mettre fin aux avantages

collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération qu'ils avaient mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, le tribunal a jugé que ces collectivités et établissements peuvent décider de rendre plus restrictives les conditions d'attribution d'une prime de fin d'année mise en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984.

1. Cf. CE, 17 novembre 1997, Ville de Nîmes, n° 138702, Recueil Lebon Tables ; CE, 21 mars 2008, Commune de Bergheim, n° 287771.

**(3<sup>ème</sup> chambre – jugement n<sup>os</sup> 2002927, 2002929, 2101531 – 23 mars 2022 – C+)**

## NATURE ET ENVIRONNEMENT

**N° 26 - Protection de la nature – Etude d'impact – Déclaration d'utilité publique du projet d'extension en deux fois deux voies, d'une route départementale, impliquant également la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme d'une commune – Insuffisance de l'étude d'impact – Illégalité de l'arrêté de déclaration d'utilité publique.**

Le tribunal a été saisi par plusieurs associations d'un recours contre un arrêté du 14 mars 2018 du préfet de l'Oise déclarant d'utilité publique le projet, porté par le département de l'Oise, d'extension en deux fois deux voies de la RD 1330 entre le carrefour de la Faisanderie et l'autoroute A1 impliquant également la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Senlis.

Le tribunal a constaté que l'étude d'impact de ce projet avait mis en évidence d'importants enjeux pour la faune, notamment en termes de possibilités de franchissement de la route, compte tenu de la proximité des massifs forestiers d'Halatte et de Chantilly.

Le tribunal a jugé que l'étude d'impact du projet n'évaluait pas précisément les enjeux concernant la petite faune ni les incidences du projet sur celle-ci. Il a également jugé que le département de l'Oise n'avait pas apporté, en complément de cette étude, de précisions permettant d'évaluer ces incidences défavorables et donc de définir les mesures adéquates permettant de les éviter, de les réduire ou, le cas échéant, de les compenser.

Estimant que, dans ces conditions, cette insuffisance de l'étude d'impact avait été de nature à nuire à la complète information de la population et avait pu être de nature à exercer une influence sur la décision du préfet de l'Oise, le tribunal a annulé l'arrêté préfectoral du 14 mars 2018.

**(4<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1802834 – 10 février 2022 – C)**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le n° 22DA00796.*

[Retrouvez le commentaire de M. Vincent Cattoir-Jonville en page 52](#)

## PROCEDURE

**N° 27 - Incidents – Intervention – Recevabilité – Litige principal relatif à la contestation par un centre hospitalier d'un titre de recettes émis par l'ONIAM – Intervention de la caisse primaire d'assurance maladie tendant au remboursement de débours exposés lors de la prise en charge de la victime – Irrecevabilité.**

Est recevable à former une intervention, devant le juge du fond comme devant le juge de cassation, toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige (CE, Section, 25 juillet 2013, OFPRA c/ Mme Edosa Felix, n° 350661, Recueil Lebon). En outre, en cas de litige relatif à la réparation du dommage corporel par l'auteur de l'accident, le tribunal

administratif, saisi par la victime, doit, pour assurer le respect de l'article L. 376-1 du code de la sécurité sociale, appeler à la cause les tiers payeurs ayant servi des prestations à la victime (CE, 27 novembre 2015, Centre hospitalier de Troyes, n° 374025, Recueil Lebon Tables).

Ce n'est en revanche pas le cas lorsque le débiteur saisit le juge administratif d'une opposition à titre exécutoire. En effet, il ne résulte ni de l'article L. 376-1 du code de la sécurité sociale ni d'aucune autre disposition législative ou réglementaire que les tiers payeurs ayant servi des prestations à la victime en raison de l'accident doivent être appelés en la cause dans une telle hypothèse (CE, avis, 9 mai 2019, SHAM, n° 426321, Recueil Lebon). En outre, le contentieux relatif aux titres exécutoires émis par l'ONIAM, qui porte nécessairement sur des sommes distinctes de celles prises en charge par l'ONIAM, constitue un contentieux d'une autre nature que celui relatif aux débours dont le remboursement est sollicité par une caisse primaire d'assurance maladie dès lors que, saisi d'un tel recours, le juge administratif se prononce uniquement sur la régularité et le bien-fondé du titre exécutoire attaqué.

Par suite, les conclusions en intervention d'une caisse primaire d'assurance maladie tendant à obtenir le remboursement des débours exposés lors de la prise en charge de la victime, et qui sont présentées au décours d'un litige relatif à un titre exécutoire émis par l'ONIAM à l'encontre d'un centre hospitalier, sont irrecevables.

**(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1902281 – 24 mars 2022 – C+)**





## Jugements du tribunal administratif de Lille

### ASILE

**N° 28 - Demande d'admission à l'asile – Effets de la situation du demandeur d'asile – Conditions matérielles d'accueil – Retour d'un demandeur d'asile après son transfert vers le pays compétent – Obligation pour l'OFII, saisi par l'intéressé d'une demande de rétablissement des conditions matérielles d'accueil au motif que l'Etat responsable de l'examen de sa demande a refusé d'examiner celle-ci, de se rapprocher des autorités de cet Etat pour s'assurer de cet examen, avant de pouvoir opposer un refus d'octroi des conditions matérielles d'accueil (1).**

Il résulte des dispositions des articles L. 744-1 et L. 744-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ainsi que de celles de la directive 2013/33/UE du 27 janvier 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale qu'elles visent à transposer, que lorsqu'un demandeur d'asile a été transféré vers l'Etat responsable de l'examen de sa demande, c'est à ce dernier de lui assurer les conditions matérielles d'accueil.

En cas de retour de l'intéressé en France sans que sa demande n'ait été examinée et de présentation d'une nouvelle demande, l'OFII peut refuser le bénéfice de ces droits, sauf si les autorités chargées de cette nouvelle demande décident de l'examiner ou si, compte tenu du refus de l'Etat responsable d'examiner la demande précédente, il leur revient de le faire. Il appartient à l'OFII, avant d'opposer un refus d'octroi des conditions matérielles d'accueil, de se rapprocher des autorités de l'Etat responsable de l'examen de la demande afin de vérifier si, lorsque l'étranger le soutient, ces dernières ont bien refusé d'examiner sa demande d'asile.

1. Cf. CE, juge des référés, 27 septembre 2018, n° 424180.

**(3<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2000253 – 13 avril 2022 – C+)**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le n° 22DA01245.*

**N° 29 - Responsabilité en raison des différentes activités des services publics – Service public de santé – Établissements publics d'hospitalisation – Autopsie médicale dans le but de connaître les causes du décès – Recherche du consentement – Cas d'un enfant né sans vie – Assimilation au cas de l'enfant né vivant – Conséquence – Recherche du consentement des parents ou de l'un d'entre eux si le consentement de l'autre est impossible à recueillir – Nécessité pour l'établissement de santé dans lequel le décès est survenu d'effectuer les démarches nécessaires au recueil de ce consentement.**

Son enfant étant né sans vie atteint de malformations, la requérante avait accepté, oralement, l'autopsie médicale proposée par les médecins. Sans motif valable, l'établissement hospitalier n'a cependant pas recherché le consentement écrit des parents, ou au moins de la mère, le père n'étant pas en France au moment de l'accouchement.

L'absence de réalisation de l'autopsie, dans ces conditions, engage la responsabilité de l'établissement hospitalier dans lequel le décès est survenu.

Il incombait en effet à l'établissement, alors même que l'enfant né sans vie n'a pas la personnalité juridique, de rechercher le consentement des parents dans les conditions prévues à l'article L. 1232-2 du code de la santé publique, qui concerne les prélèvements d'organes, mais auquel renvoie l'article L. 1211-2 du même code, régissant les autopsies médicales.

L'attente légitime de résultats d'une autopsie médicale qui, en définitive, n'avait jamais été pratiquée, constitue un préjudice moral, indemnisé en l'espèce à hauteur de 2 000 euros.

**(6<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1907801 – 16 mars 2022 – C+)**

**N° 30 - Réparation – Préjudice – Caractère indemnisable du préjudice - Questions diverses – Situation excluant indemnité (1) – Travaux publics à l'origine de dommages matériels – Occupant sans titre du domaine public – Droit à réparation d'une perte d'exploitation liée à cette situation irrégulière (2) – Absence.**

Une société de droit anglais, co-exploitante avec Réseau de transport d'électricité (RTE) de deux paires de câbles sous-marins, constitutives de l'interconnexion électrique à haute tension à courant continu (IFA 2000) ayant pour objet de permettre les échanges et la fourniture transfrontaliers d'électricité entre la France et le Royaume-Uni, a demandé la condamnation de l'Etat à la réparation des préjudices qui lui ont été causés par l'endommagement de ces câbles sous-marins, le 7 mars 2018, à l'occasion des travaux de reconstruction d'une digue, propriété de l'Etat, sur le territoire de la commune de Sangatte.

Après avoir retenu un lien de causalité entre les travaux de reconstruction de la digue et les dommages constatés sur les deux câbles, le tribunal a fait droit à la demande d'indemnisation portant sur le coût des réparations. En revanche, après avoir constaté que du fait du non-renouvellement de la convention du 13 octobre 1984 concédant à Electricité de France l'utilisation d'une dépendance du domaine public maritime sur le territoire de la commune de Sangatte pour y aménager une liaison électrique France-Angleterre, RTE avait occupé irrégulièrement le domaine public maritime, le tribunal a estimé que la société co-exploitante des câbles avec RTE n'était pas fondée à demander l'indemnisation d'une perte d'exploitation directement liée à sa situation irrégulière.

1. Rapp., en matière de responsabilité pour une illégalité fautive commise par l'administration, CE, 30 janvier 2013, M. Imbert, n° 339918, Recueil Lebon.

2. Cf., en ce qui concerne une demande d'indemnisation d'un préjudice par un restaurant occupant de façon irrégulière le domaine public maritime, CAA Bordeaux, 8 décembre 2015, Société Oasis des Roches, n° 15BX00524.

**(7<sup>ème</sup> chambre – jugement n<sup>os</sup> 1907407, 2001743, 2003925, 2008646 – 1<sup>er</sup> juillet 2022 – C+)**

**N° 31 - Permis de construire – Cristallisation des obligations applicables au pétitionnaire en cas de déclaration préalable de division foncière (article L. 442-14 du code de l'urbanisme) – Conséquence – Faculté de lui appliquer les règles d'urbanisme intervenues postérieurement à la délivrance de l'autorisation – Existence si le projet est conforme à ces règles.**

Les dispositions de l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme prévoient que lorsqu'un lotissement a fait l'objet d'une déclaration préalable, le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues depuis la date de non-opposition à la déclaration préalable, et ce pendant une durée de cinq ans.

Ces dispositions n'ont cependant pas pour effet d'interdire à l'autorité administrative, en cas de modification des règles d'urbanisme intervenues postérieurement à la délivrance d'une décision de non-opposition à déclaration préalable et applicables à la date de la décision, d'examiner la demande d'autorisation au regard de ces nouvelles règles dans le cas où le projet serait conforme à ces dernières règles.

**(3<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2006744 – 8 juin 2022 – C+)**

**N° 32 - Règles de procédure contentieuse spéciales – Pouvoirs du juge – Illégalité d'un refus d'autorisation d'urbanisme assorti de conclusions à fin d'injonction pour un défaut de motivation – Substitution de motifs (1) – Possibilité – Absence – Injonction du juge à l'administration de délivrer l'autorisation sollicitée (2) – Possibilité – Existence sauf si les nouveaux motifs invoqués par l'administration y font obstacle.**

Saisi d'une demande d'annulation d'un refus de permis de construire, le tribunal a constaté que l'arrêté attaqué était insuffisamment motivé.

Il a ensuite refusé de procéder à la substitution du motif de l'arrêté sollicitée par le maire. De fait, ce dernier ne pouvait demander la substitution au motif retenu par la décision contestée d'autres motifs, dès lors que cette substitution n'aurait pas été de nature à remédier à l'irrégularité de forme affectant l'arrêté. Par voie de conséquence, le tribunal a annulé l'arrêté contesté.

Enfin, dès lors que le juge administratif doit ordonner à l'autorité compétente de délivrer l'autorisation s'il annule un refus d'autorisation après avoir censuré l'ensemble des motifs que l'autorité compétente a énoncés dans sa décision ainsi que, le cas échéant, les motifs qu'elle a pu invoquer en cours d'instance, même au titre d'une substitution de motifs, le tribunal a examiné les nouveaux motifs invoqués par la commune afin de déterminer s'il y avait lieu d'enjoindre au maire de délivrer le permis de construire sollicité. Constatant qu'aucun de ces motifs ne faisait obstacle au prononcé d'une injonction, il a enjoint au maire de délivrer le permis de construire sollicité.

1. Cf., sur l'impossibilité d'une substitution de motifs, CE, 31 mars 2010, Mme Delasara, n° 306122, Recueil Lebon Tables.

2. Cf., sur les conditions d'exercice du pouvoir d'injonction, CE, avis, 25 mai 2018, Préfet des Yvelines et autres, n° 417350, Recueil Lebon.

**(3<sup>ème</sup> chambre – jugement n°s 2003315, 2005747 – 11 mai 2022 – C)**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le n° 22DA01435.*



## Jugements du tribunal administratif de Rouen

### COMMUNAUTÉS EUROPENNES ET UNION EUROPEENNE

**N° 33 - Règles applicables – Contrôle aux frontières, asile et immigration – Asile, protection subsidiaire et protection temporaire – Protection temporaire – Ressortissant de pays tiers résidant en Ukraine – Refus de protection temporaire – Référé suspension – Doute sérieux – Existence en l'espèce.**

Le régime de la protection temporaire a été créé par la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, transposée en droit français par les articles L 581-1 à L 581-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. L'article L 581-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit notamment que le bénéfice de la protection temporaire est ouvert selon les modalités définies par une décision du Conseil de l'Union européenne. Par décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022, a été constatée l'existence d'un afflux massif dans l'Union européenne de personnes déplacées qui ont dû quitter l'Ukraine en raison d'un conflit armé et les Etats membres ont été appelés à accorder la protection temporaire notamment aux apatrides et ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine établissant être en séjour régulier en Ukraine avant le 24 février 2022 en vertu d'un titre de séjour permanent en cours de validité et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables.

Constitue, pour le juge des référés, un doute sérieux de nature à justifier la suspension de l'exécution des décisions de refus de la protection temporaire opposées à un couple de ressortissants arméniens établissant être en séjour régulier en Ukraine avant le 24 février 2022 sur la base d'un titre de séjour permanent en cours de validité, la circonstance que le préfet n'ait pas examiné la possibilité pour les personnes concernées d'un retour durable en Arménie.

**(Juge des référés – ordonnance n° 2202019 – 13 juin 2022 – C)  
(Juge des référés – ordonnance n° 2202037 – 13 juin 2022 – C)**

**N° 34 - Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction – Compétence déterminée par un critère jurisprudentiel – Actes – Actes administratifs – Refus de délivrance par un établissement d'enseignement supérieur consulaire d'un diplôme de master « Programme Grande école » – Compétence de la juridiction administrative – Existence.**

Le tribunal a estimé que Néoma Business School, établissement d'enseignement supérieur consulaire au sens de l'article L. 711-17 du code de commerce, qui ne saurait par ailleurs être regardé comme soumis à des règles de fonctionnement, d'organisation et de financement comparables à celles des établissements privés d'enseignement supérieur à but lucratif (1), est investie, dans le cadre du seul diplôme « Programme Grande école », de prérogatives de puissance publique dès lors qu'elle délivre ce diplôme, qui confère de plein droit le grade de master, au nom de l'Etat, lequel a le monopole de la collation des grades et des titres universitaires, en vertu de l'article L. 613-1 du code de l'éducation.

Il en a déduit la compétence de la juridiction administrative pour connaître de la contestation d'un refus de délivrance du diplôme en cause (2).

1. Cf. CE, 6 octobre 2021, Société Galileo Global Education France, n<sup>os</sup> 439011, 439017, 439019, 439021.

2. Cf. CAA Douai, 17 juillet 2020, n° 19DA01127 (sol. impl.) ; TA Lyon, 4 avril 2019, n<sup>os</sup> 1706560, 1802592.

**(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2003672 – 10 mars 2022 – C)**

*[Retrouvez le commentaire de Me Charles Abeel en page 43](#)*

**N° 35 - Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction – Compétence déterminée par un critère jurisprudentiel – Problèmes particuliers posés par certaines catégories de services publics – Service public judiciaire – Fonctionnement – Actions en réparation de dommages causés par les agents et collaborateurs occasionnels du service public – Compétence judiciaire – Litige survenu à l'occasion d'un placement en garde à vue.**

M. X. est décédé alors qu'il était placé en garde à vue dans les locaux d'un commissariat. Une cour d'appel a condamné pénalement le médecin intervenu lors de cette garde à vue, dont la faute était à l'origine du décès. En revanche, la cour d'appel a rejeté la demande d'indemnisation des parties civiles au motif que cette demande ne relève pas de la compétence de la juridiction judiciaire, ledit médecin étant intervenu en qualité de collaborateur occasionnel du service public.

Saisi par les ayants droit de la victime, le tribunal a estimé que la juridiction administrative est incompétente pour connaître du litige. La garde à vue, ordonnée par un officier de police judiciaire à l'encontre d'une personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction, est une mesure de police judiciaire (1). Alors même qu'un dommage subi à cette occasion par un usager aurait été causé par un collaborateur occasionnel du service public, il n'appartient qu'à la juridiction judiciaire de connaître d'un tel recours en responsabilité.

Le tribunal a, en conséquence, renvoyé l'affaire au Tribunal des conflits qui, par une décision du 11 avril 2022 (2), a confirmé le raisonnement du tribunal et renvoyé l'affaire devant la cour d'appel initialement saisie.

1. TC, 22 mars 2004, n° 3390, Recueil Lebon.
2. TC, 11 avril 2022, n° 4243, Recueil Lebon Tables.

**(3<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2102333 – 20 janvier 2022 – C)**

## CONTRIBUTIONS ET TAXES

### **N° 36 - Généralités – Textes fiscaux – Conventions internationales – Convention fiscale franco-japonaise du 3 mars 1995 – Revenus non commerciaux perçus à l'étranger par un sportif résident fiscal en France.**

Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. La double condition tenant à la perception de revenus de source japonaise par un résident français et à l'absence d'exemption de l'impôt sur les sociétés en France prévue par les stipulations du a) du 1 de l'article 23 de la convention fiscale franco-japonaise du 3 mars 1995 ne concerne que les recettes susceptibles d'entrer dans le champ d'application de l'impôt sur les sociétés. En visant, pour le calcul de l'impôt français avant imputation d'un crédit d'impôt égal à l'impôt payé au Japon, les revenus perçus par un résident de France qui ne sont pas exemptés de l'impôt sur les sociétés en application de la législation interne française, les stipulations combinées du 1 de l'article 17 et de l'article 23 de la convention ne peuvent donc être interprétées comme ayant exclu de ce dispositif d'élimination de la double imposition, par imputation d'un crédit d'impôt, les revenus non commerciaux perçus personnellement par un sportif résident fiscal en France.

Cf. CAA Paris, 7 avril 2016, n° 12PA04303, (sol. impl.).

**(1<sup>ère</sup> chambre – jugement n° 2004346 – 10 mai 2022 – C)**

### **N° 37 - Généralités – Recouvrement – Action en recouvrement – Actes de recouvrement – Surendettement – Dette fiscale exigible ou à échoir – Notion.**

En vertu du deuxième alinéa de l'article L. 711-1 du code de la consommation, la situation de surendettement d'une personne physique est caractérisée par l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble de ses dettes, professionnelles et non professionnelles, exigibles et à échoir. Les dettes prises en considération par la commission de surendettement sont les dettes exigibles mais aussi les dettes à échoir. En l'espèce, les cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu en cause n'étaient pas exigibles à la date à laquelle la commission de surendettement des particuliers a arrêté les mesures de rétablissement du redevable mais, à la même date, la créance fiscale, que l'administration avait d'ailleurs elle-même provisoirement évaluée en obtenant d'un juge de l'exécution des mesures conservatoires, présentait le caractère d'une dette à échoir. La dette fiscale pouvait donc être valablement incluse dans le plan de mesures de rétablissement défini par la commission de surendettement. En conséquence, le comptable public ne pouvait légalement entreprendre de rechercher le recouvrement de cette créance effacée.

**(1<sup>ère</sup> chambre – jugement n° 2100552 – 29 mars 2022 – C+)**

**N° 38 - Impositions locales ainsi que taxes assimilées et redevances – Taxe foncière sur les propriétés bâties – Exonérations et dégrèvements – Edifice affecté à l'exercice d'un culte (4° de l'article 1382 du code général des impôts) – Notion.**

Il résulte des dispositions des articles 18 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat que les associations revendiquant le statut d'association cultuelle doivent avoir exclusivement pour objet l'exercice d'un culte, c'est-à-dire, au sens de ces dispositions, la célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement, par des personnes réunies par une même croyance religieuse, de certains rites ou de certaines pratiques. En outre, ces associations ne peuvent mener que des activités en relation avec cet objet telles que l'acquisition, la location, la construction, l'aménagement et l'entretien des édifices servant au culte ainsi que l'entretien et la formation des ministres et autres personnes concourant à l'exercice du culte. La reconnaissance du caractère cultuel d'une association est ainsi subordonnée à la constatation de l'existence d'un culte et à la condition que l'exercice de celui-ci soit l'objet exclusif de la personne l'exerçant. Le respect de la condition relative au caractère exclusivement cultuel doit être apprécié au regard des stipulations statutaires de la personne en cause et de ses activités réelles. La poursuite par une association d'activités autres que celles rappelées ci-dessus est de nature, sauf si ces activités se rattachent directement à l'exercice du culte et présentent un caractère strictement accessoire, à l'exclure du bénéfice du statut d'association cultuelle. En l'espèce, la société requérante, propriétaire d'un ensemble immobilier correspondant au site de l'abbaye de Mortemer, classée au titre des monuments historiques, n'a pas d'objet cultuel. L'association qui exploite le site en vertu d'un contrat de location n'en a pas non plus. Si la société requérante soutient que l'abbaye et le musée abrité dans un ancien logis des moines comportent chacun une chapelle consacrée à l'exercice du culte et que des messes s'y déroulent, cette affirmation, qui n'est assortie de précisions qu'en ce qui concerne une unique cérémonie publique annuelle d'hommage à des résistants exécutés au cours de la seconde guerre mondiale, n'est pas de nature à établir que l'exercice du culte ait un caractère exclusif. Dans ces conditions, la société requérante, propriétaire d'un ensemble immobilier mis en valeur par une association poursuivant un objet culturel, et non cultuel, n'est pas fondée à revendiquer le bénéfice de l'exonération prévue au 4° de l'article 1382 du code général des impôts.

**(Juge unique – jugement n° 2103066 – 17 juin 2022 – C)**

**N° 39 - Impôts sur les revenus et bénéfices – Règles générales – Impôt sur le revenu – Détermination du revenu imposable – Plus-value de cession de valeurs mobilières – Calcul – Imputation de moins-values en cas de radiation du marché boursier.**

La suspension puis la radiation du marché réglementé des titres d'une société ne constitue pas une cession à titre onéreux, par les contribuables, des titres de cette société et n'implique pas, par elle-même, une sortie de ces titres de leur patrimoine. En outre, il n'est pas établi que ces valeurs mobilières auraient fait l'objet d'une annulation. Alors même que la valeur nominale des titres a été réduite à une valeur quasi nulle, l'administration est fondée à refuser l'imputation, sur une plus-value de cession, de la moins-value latente des titres de la société radiée qui est demandée par les contribuables sur le fondement des articles 150-0 A et 150-0 D du code général des impôts.

**(1<sup>ère</sup> chambre – jugement n° 2001485 – 26 avril 2022 – C)**

**N° 40 - Impôts sur les revenus et bénéfices – Règles générales – Impôt sur les bénéfices des sociétés et autres personnes morales – Personnes morales et bénéfices imposables – Conventions fiscales franco-britanniques du 22 mai 1968 et du 19 juin 2008 – Détention par la société britannique d'un établissement stable – Cas d'un étang de pêche exploité par des ressortissants britanniques - Existence.**

Une société de droit britannique possède en France des terrains et un étang de pêche, que ses clients, de nationalité britannique, réservent à la semaine afin d'exercer le droit de pêcher et de placer leur tente sur le terrain pour y loger. Le site est équipé de locaux spécialement aménagés de sanitaires et d'un espace permettant aux personnes pratiquant la pêche de se restaurer. La société offre également à ses clients la possibilité de commander des paniers repas et règle, par l'intermédiaire d'un compte bancaire ouvert en France au nom de sa gérante, ses fournisseurs d'électricité, d'assurance et de télécommunications ainsi que les artisans locaux auxquels il est fait appel pour l'entretien du terrain, des locaux et de l'étang. La requérante, ressortissante britannique, et son compagnon résident en France pendant toute la période, supérieure à six mois, d'ouverture de la saison de pêche et leur présence est indispensable pour l'accueil des pêcheurs et l'entretien du site. L'activité de la société déclarée au Royaume-Uni comme en France consiste exclusivement en la mise à disposition de l'étang, à l'exclusion de toute autre activité. Il en résulte que l'activité de l'entreprise n'est pas limitée à la mise à disposition d'un droit de pêche, accessoire d'un droit immobilier, et que son activité de prestation de services est exercée en France, par l'intermédiaire d'un établissement autonome, au sens de l'article 209 du code général des impôts, et par l'intermédiaire d'un établissement stable, au sens des conventions fiscales franco-britanniques du 22 mai 1968 et du 19 juin 2008. Les bénéfices résultant de cette activité sont donc imposables en France.

Cf. CE, 31 juillet 2009, Société Overseas Thoroughbred Racing Stud Farms Ltd, n° 296471, Recueil Lebon ; CE, 18 octobre 2018, Société Aravis Business Retreats Ltd, n° 405468, Recueil Lebon Tables.

**(1<sup>ère</sup> chambre – jugement n<sup>os</sup> 1903804,1903842 – 4 janvier 2022 – C)**

**N° 41 - Impôts sur les revenus et bénéfices – Revenus et bénéfices imposables - règles particulières – Bénéfices industriels et commerciaux – Personnes et activités imposables – Entrepreneur de spectacles – Inclusion.**

L'activité du requérant, chef d'un orchestre de variétés, consiste à donner, dans un lieu dont disposent ses clients, une représentation musicale moyennant le versement d'une somme forfaitaire. Il négocie seul les contrats avec ses différents clients et choisit lui-même les artistes et techniciens qui participeront au spectacle. En outre, il perçoit la totalité du tarif global et forfaitaire négocié avec le client et se charge ensuite de verser les rémunérations aux artistes et techniciens. Dans le cadre de son activité professionnelle, il ne travaille donc pas seulement en tant que musicien mais se comporte en tant que chef d'entreprise, recherchant et négociant les engagements de la formation musicale, notamment en établissant des devis, en présentant la prestation proposée, en fixant son prix, en signant les contrats avec les clients, en recrutant le personnel nécessaire, en percevant les recettes, en réglant les frais et en conservant les profits réalisés. Par suite, c'est sans méconnaître la loi fiscale ni son interprétation administrative que le service a pu déduire de ces éléments concordants que le contribuable exerçait pour son propre compte une activité d'agent d'affaires, organisateur de spectacles, engendrant des recettes commerciales et non des traitements et salaires.

Cf. Cass.soc., 19 décembre 2000, n° 98-40.572 ; CE, 22 juin 2011, n° 319240.

**(1<sup>ère</sup> chambre – jugement n° 2002648 – 10 mai 2022 – C)**



**N° 42 - Impôts sur les revenus et bénéfices – Revenus et bénéfices imposables - règles particulières – Bénéfices industriels et commerciaux – Détermination du bénéfice net – Provisions – Provisions pour charges – Provisions de propre assureur – Déductibilité en l'espèce.**

Une entreprise prend des échafaudages en location en vertu de contrats dits cadres locatifs qui stipulent notamment que les éléments manquants ou détériorés sont facturés au preneur suivant un tarif égal à leur prix de vente, minoré de 15 %. La perspective de devoir payer une somme d'argent calculée sur la base du prix des biens manquants ou détériorés n'est pas subordonnée à l'engagement d'une procédure contentieuse entre les deux cocontractants dès lors que l'obligation pesant sur le preneur de devoir s'acquitter d'une somme en cas de pertes, vols ou dégradations trouve son origine directement dans le contrat. La clause contractuelle a, en l'espèce, été mise en œuvre par le propriétaire sous la forme d'inventaires annuels des matériels manquants ou détériorés au cours des exercices vérifiés, préalablement à l'émission de factures. L'engagement contractuel de payer une somme en plus de loyers mensuels ainsi que les diligences effectuées par le bailleur sous la forme d'inventaires pour concrétiser cet engagement constituent ainsi des événements qui rendent probable la charge d'indemniser ce bailleur de la non-restitution ou de la restitution en mauvais état des biens loués. Dans ces conditions, étant précisé que les éléments en cause n'appartiennent pas au preneur, l'administration n'est pas fondée à faire valoir que les provisions ne sont pas déductibles au motif qu'elles constitueraient des provisions de propre assureur et que la société preneuse aurait dû justifier de l'existence d'un procès engagé devant une juridiction.

**(1<sup>ère</sup> chambre – jugement n° 2002865 – 26 avril 2022 – C)**

**N° 43 - Impôts sur les revenus et bénéfices – Revenus et bénéfice imposables - règles particulières – Bénéfices industriels et commerciaux – Calcul de l'impôt – Crédits d'impôt – Crédit d'impôt « retenue à la source » – Revenus exceptionnels – Gratifications surrogatoires.**

Si les gratifications non prévues par le contrat de travail sont normalement regardées comme surrogatoires et, comme telles, exclues du bénéfice du crédit d'impôt sur le revenu dénommé crédit d'impôt modernisation du recouvrement (« retenue à la source ») institué par le II de l'article 60 de la loi 2016-1917 du 29 décembre 2016 modifiée, elles peuvent, bien que non prévues au contrat, ouvrir droit au bénéfice de ce crédit d'impôt lorsqu'elles sont, tout à la fois, attribuées et versées de manière habituelle et que leur montant ne va pas au-delà de celui habituellement attribué. En l'espèce, le contribuable, cadre dirigeant, a bénéficié entre 2010 et 2012 de l'attribution d'actions gratuites de la part de son employeur. En 2013, le conseil d'administration de la société a mis en place un plan d'unités de performance future indexée à compter de 2013, se traduisant par le versement d'une prime brute, dans les cinq ans suivant son attribution, aux personnels discrétionnairement choisis par l'employeur. Ces gratifications, qui dépendent, dans leur principe et leur volume, des performances de l'entreprise, ne sont pas relatives à l'exécution du contrat de travail. D'autre part, le versement de la prime est intervenu pour la première fois en 2018 et n'a pas un caractère habituel. Ces gratifications surrogatoires sont donc exclues du dispositif du crédit d'impôt.

**(1<sup>ère</sup> chambre – jugement n° 2001364 – 1<sup>er</sup> mars 2022 – C+)**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le n° 22DA00908.*

**N° 44 - Impôts sur les revenus et bénéfiques – Revenus et bénéfiques imposables - règles particulières – Bénéfices non commerciaux – Personnes, profits, activités imposables – Avocat accomplissant des actes pour son ancien employeur – Indemnité de réparation – Inclusion.**

Une avocate, salariée au sein d'un cabinet comptable, a ensuite exercé à titre indépendant à compter de 1992 mais son ex-employeur est devenu son principal donneur d'ordres. Afin d'éviter un contentieux judiciaire portant sur l'existence d'une continuation d'une relation salariée, les parties concluent en 2015, une transaction aux termes de laquelle le cabinet consent au versement, à titre de dommages et intérêts, d'une indemnité transactionnelle globale, forfaitaire et définitive en vue de prendre en compte les préjudices dont l'avocate a fait état, en particulier les préjudices professionnels de carrière et moraux qu'elle estime avoir subis. Il est vrai que le cabinet comptable était le principal client de la contribuable, laquelle disposait dans les locaux de ce cabinet comptable d'un bureau où elle stockait les archives relatives à ses activités avec ledit cabinet dont les associés lui indiquaient quels dossiers traiter. Toutefois, aucun contrat de collaboration libérale ou d'une autre nature n'a été conclu avec le cabinet stipulant que l'intéressée traitait les dossiers dans le cadre d'une sous-traitance en régie, alors qu'elle ne démontre pas avoir été dans l'impossibilité de développer une clientèle personnelle. S'agissant des clients ayant le cabinet pour commissaire aux comptes, la contribuable facturait personnellement les honoraires de prestations de conseil fiscal, alors que ses seuls nom et qualité d'avocate figuraient sur l'entête de ses courriers professionnels, lesquels étaient signés par ses soins. Par ailleurs, la requérante disposait de ses propres locaux professionnels et sa responsabilité professionnelle était engagée lors de ses interventions en qualité d'expert. Par suite, sans qu'il soit besoin de saisir l'autorité judiciaire d'une question préjudicielle, la relation de travail ne peut être regardée comme une relation salariée. La somme en litige ne saurait être assimilée à une indemnité transactionnelle pour licenciement sans cause réelle et sérieuse, exonérée d'impôt sur le revenu en application du 1° du 1. de l'article 80 duodecies du code général des impôts.

Cf., sur la question de la conciliation entre salariat et l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 relatif aux conditions d'exercice de la profession d'avocat, libérale et indépendante ainsi que sur l'existence d'un lien de subordination à l'égard de son employeur pour la détermination des conditions de travail, CE, 16 octobre 2013, n° 339822 ; Cass., civ. 1, 16 janvier 2007, n° 04-20.615, Bull. civ. 1, n° 17 ; Cass., ch. Mixte, 12 février 1999, n° 96-17.468, Bull. civ. ch. mixte, n° 1).

**(1<sup>ère</sup> chambre – jugement n° 2001632 – 1<sup>er</sup> mars 2022 – C+)**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le n° 22DA00901.*

## ETRANGERS

**N° 45 - Obligation de quitter le territoire français (OQTF) et reconduite à la frontière – Règles de procédure contentieuse spéciales – Délai de quarante-huit heures pour saisir le tribunal administratif contre une obligation de quitter le territoire français sans délai de départ volontaire (article L. 614-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) – Cas où l'étranger qui, alors qu'il était assigné à résidence dans un département ne comportant pas le siège du tribunal administratif, a accompli les diligences nécessaires pour que la requête soit enregistrée en temps utile –Tardiveté – Absence.**

Le tribunal a tout d'abord rappelé que, pour être recevable, la requête dirigée contre une décision portant obligation de quitter le territoire français sans délai de départ volontaire doit être présentée au greffe du tribunal administratif, pour y être enregistrée, dans un délai de quarante-

huit heures suivant la notification de la mesure d'éloignement et ne peut être recevable du seul fait qu'elle aurait été remise aux services postaux dans ce délai pour être expédiée au tribunal. Il a également indiqué qu'en fixant à quarante-huit heures le délai dans lequel un recours peut être introduit, le législateur a entendu que ce délai soit décompté d'heure à heure et ne puisse être prorogé, un tel délai de recours n'étant pas un délai franc et n'obéissant pas aux règles définies à l'article 642 du code de procédure civile selon lequel un délai expirant normalement un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant.

L'arrêté portant obligation de quitter le territoire français sans délai de départ volontaire, dont l'acte de notification comporte l'indication des voies et délais de recours, a été notifié au requérant, par voie administrative et avec l'assistance d'un interprète, le jeudi 19 août 2021 à 16h20. Le délai de recours expirait donc le samedi 21 août 2021 à 16h20. Ainsi, la requête, qui n'a été enregistrée au greffe du tribunal administratif que le lundi 23 avril 2021, était en principe tardive.

Le tribunal a toutefois constaté que le requérant avait été assigné à résidence, par un arrêté du même jour (19 août 2021) notifié à 16h20, pour une durée de six mois et n'était pas autorisé à sortir, sans autorisation, du département de Maine-et-Loire. Il a relevé, en outre, que le requérant, dont il n'est pas contesté qu'il vit dans une caravane et ne dispose pas d'un accès à internet, a adressé sa requête par voie postale le vendredi 20 août 2021. Il a considéré, dans ces conditions, qu'en égard à l'incapacité dans laquelle l'intéressé se trouvait d'assurer lui-même l'acheminement de son recours en raison des modalités mêmes de l'assignation à résidence et alors qu'il avait accompli les diligences nécessaires pour que la requête soit enregistrée en temps utile, la circonstance que celle-ci ne soit parvenue au tribunal administratif que le lundi 23 août 2021, soit après l'expiration du délai de recours, ne permettait pas de la regarder comme tardive.

**(Juge unique – jugement n° 2201745 – 2 mai 2022 – C)**

## MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS

**N° 46 - Rapports entre l'architecte, l'entrepreneur et le maître de l'ouvrage – Responsabilité des constructeurs à l'égard du maître de l'ouvrage – Délai de mise en jeu – 1) Délai de forclusion – Absence – 2) Délai de prescription – Existence – 3) Interruption puis suspension du délai après une demande d'expertise judiciaire – Existence.**

Le tribunal juge que le délai de dix ans pour agir contre les constructeurs est un délai de prescription. Ainsi, en vertu de articles 2239, 2241 et 2242 du code civil, qui sont applicables à la responsabilité décennale des architectes et des entrepreneurs, la demande adressée à un juge de diligenter une expertise interrompt le délai de prescription jusqu'à l'extinction de l'instance et, lorsque le juge fait droit à cette demande, le même délai est suspendu jusqu'à la remise par l'expert de son rapport au juge.

Le tribunal considère en l'espèce que la requête en référé-expertise du maître d'ouvrage, enregistrée le 11 décembre 2008 au greffe du tribunal, a eu pour effet d'interrompre, en vertu des articles 2241 et 2242 du code civil, le délai de garantie décennale jusqu'au 10 juin 2009, date à laquelle le juge des référés a désigné l'expert, et que ce délai a été suspendu, en application de l'article 2239 du même code, jusqu'à la remise par l'expert de ses rapports, qui ont été déposés le 21 décembre 2015 et le 16 janvier 2018. Ainsi, l'action décennale dont disposait le maître d'ouvrage n'était pas expirée lorsqu'il a introduit sa requête indemnitaire le 20 décembre 2019.

**(4<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1904570 – 16 février 2022 – C)**

### **N° 47 - Installations classées pour la protection de l'environnement – Règles de procédure contentieuse spéciales – Prescription des mesures d'urgence prévues à l'article L. 512-20 du code de l'environnement en cas d'accident – Exécution des mesures par l'exploitant – Conséquence – Non-lieu à statuer.**

Dans la nuit du 25 au 26 septembre 2019, un incendie a détruit une partie de la zone de stockage de l'installation exploitée par la société Lubrizol France, située à Rouen et au Petit-Quevilly, classée Seveso seuil haut, ainsi que les entrepôts de la société NL Logistique situés à Rouen. Cet incendie, qui a consumé près de 10 000 tonnes de produits et marchandises, a dégagé un épais panache de fumée et des retombées de suies perceptibles dans de nombreuses communes de la Seine-Maritime. Par un arrêté du 14 octobre 2019, modifié par un arrêté du 15 octobre 2019, le préfet de la Seine-Maritime a prescrit diverses mesures d'urgence à la société NL Logistique.

Dans le cadre de son office de juge du contentieux de pleine juridiction, qui implique qu'il se prononce sur l'étendue des obligations mises à la charge des exploitants par l'autorité compétente au regard des circonstances de fait et de droit existant à la date à laquelle il statue, le tribunal a estimé que la circonstance que l'exploitant a exécuté les mesures prescrites par le préfet, en vertu de l'article L. 512-20 du code de l'environnement, prive d'objet les conclusions à fin d'annulation des dispositions correspondantes des arrêtés contestés.

Comp., en cas d'intervention d'une décision de l'administration mettant fin aux obligations imposées par celle-ci à l'exploitant, CE, 5 juillet 2006, SARL Entreprise H. Olivo, n° 259061, Recueil Lebon ; en cas d'exécution des mesures prescrites par une mise en demeure, CE, 17 décembre 2014, Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et autre c/ Société Maroni Transport International, n°s 364779, 365632, Recueil Lebon Tables.

**(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2000523 – 28 janvier 2022 – C+)**

### **N° 48 - Police générale – Réglementation des prix du gaz et de l'électricité – Compétence du maire pour édicter, au titre de ses pouvoirs de police générale, une réglementation portant sur le blocage des prix – Absence.**

Par des arrêtés des 30 septembre et 13 octobre 2021, les maires de Dieppe et de Gonfreville-l'Orcher ont décidé, sur le fondement de leurs pouvoirs de police générale, le gel des tarifs du gaz et de l'électricité sur le territoire de leurs communes respectives.

Le tribunal a rappelé que la réglementation des tarifs de vente de l'électricité et du gaz relève, en application notamment des articles L. 337-2, L. 337-4, L. 337-5, L. 445-3 et R. 445-4 du code de l'énergie, de la compétence exclusive des ministres chargés de l'économie et de l'énergie, et du Premier ministre, en application de l'article R. 445-5 du même code, pour ce qui concerne les tarifs de vente du gaz en cas d'augmentation exceptionnelle des prix des produits pétroliers ou des prix de marché.

Il a ainsi jugé que les dispositions des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, si elles habilite le maire à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, ne peuvent légalement l'autoriser à réglementer les prix sur le territoire communal, et en particulier à arrêter, et en l'espèce geler, les tarifs réglementés du gaz et de l'électricité.

**(4<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2104611 – 17 mai 2022 – C)**

**(4<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2104884 – 14 juin 2022 – C)**

**N° 49 - Plans d'aménagement et d'urbanisme – Dispositions communes à différents documents d'urbanisme – Projets d'intérêt général – Déclaration de projet et mise en compatibilité de plans locaux d'urbanisme – Intérêt général – Absence en l'espèce.**

Par délibération du 29 janvier 2020 valant déclaration de projet, le conseil de la communauté de communes Interco Normandie Sud Eure a approuvé la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme des communes des Barils et de Pullay avec le projet d'extension du domaine « Center Parcs » des Bois Francs.

Saisi par une association de protection de l'environnement d'un recours contre cette délibération, le tribunal a admis que ce projet d'extension, qui constitue un enjeu touristique majeur pour le territoire concerné, aurait pour effet de créer environ 200 emplois, dont 150 directs, et emporterait des incidences positives sur le tissu économique local. Toutefois, il a également constaté que ce projet, d'une part, nécessiterait de défricher environ 36 hectares d'espaces boisés, dont 12 hectares classés, d'une forêt à forte valeur patrimoniale et correspondant à une réduction de respectivement 12 % et 5 % des zones naturelles des communes des Barils et de Pullay, et d'autre part, qu'il entraînerait une augmentation importante de la consommation d'eau potable du site, évaluée à 135 000 mètres cubes par an, et de l'émission d'eaux usées, évaluée à 335 mètres cubes par jour soit l'équivalent de deux à trois mille habitants supplémentaires.

Dans ces conditions, en raison de l'insuffisance de l'impact positif du projet sur le territoire, compte tenu notamment de la nature saisonnière et à temps partiel des emplois créés, au regard de l'importance de ses incidences négatives sur l'environnement, le tribunal a estimé que ce projet ne pouvait être regardé comme présentant un intérêt général suffisant, au sens de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, et donc justifier la mise en compatibilité des deux plans locaux d'urbanisme par déclaration de projet.

**(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2001191 – 13 janvier 2022 – C)**

**N° 50 - Plans d'aménagement et d'urbanisme – Plans d'occupation des sols (POS) et plans locaux d'urbanisme (PLU) – Légalité des plans – Compétence des auteurs du plan pour réglementer l'implantation des antennes de téléphonie mobile – Existence – Interdiction d'implantation, dans certaines circonstances, fondée sur le principe de précaution – Illégalité en l'espèce.**

Par délibération du 13 février 2020, le conseil de la métropole Rouen Normandie a approuvé le plan local d'urbanisme métropolitain, dont l'article 1.2 du premier chapitre de la cinquième section du livre premier, portant dispositions communes applicables à toutes les zones, du règlement du plan local d'urbanisme interdit l'implantation de nouvelles antennes de téléphonie mobile dans un périmètre de moins de 100 mètres autour d'établissements sensibles, notamment les hôpitaux et les écoles.

Saisi par deux opérateurs téléphoniques d'une demande d'annulation du refus de la métropole d'abroger ces dispositions, le tribunal a rappelé que s'il résulte des dispositions des articles L. 101-2, L. 151-9 et L. 151-17 du code de l'urbanisme que les auteurs d'un plan local d'urbanisme sont compétents pour fixer, en fonction des circonstances locales, les règles concernant la destination, la nature et l'implantation des constructions autorisées sur le territoire couvert par le plan, parmi lesquelles figurent les antennes de téléphonie mobile, elles ne permettent pas, en revanche, de faire légalement obstacle à l'implantation de tels équipements à proximité de certains bâtiments en l'absence d'éléments circonstanciés faisant apparaître, en l'état des connaissances scientifiques, des risques, même incertains, de nature à justifier une telle exclusion.

En l'absence de tels éléments dans le rapport de présentation, le tribunal a annulé le refus de la métropole d'abroger les dispositions susmentionnées du règlement du plan et a enjoint au

président du conseil de la métropole Rouen Normandie d'inscrire ce point à l'ordre du jour d'une prochaine séance du conseil métropolitain.

Comp. CAA Bordeaux, 16 novembre 2018, n° 16BX02996.

**(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2100296 – 13 janvier 2022 – C)**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le n° 22DA00613.*

**N° 51 - Permis de construire – Légalité interne du permis de construire – Légalité au regard de la législation nationale – Diverses dispositions législatives ou réglementaires – Interdiction d'abattre des arbres bordant les voies de communication (article L. 350-3 du code de l'environnement) – Autorisation d'urbanisme valant octroi d'une dérogation – Contrôle par l'autorité administrative du respect par le projet des conditions de cette dérogation – Illégalité en l'espèce.**

Par un arrêté du 4 décembre 2020, la commune du Neubourg a bénéficié d'une décision de non-opposition à la déclaration préalable déposée par son maire en vue de l'abattage de 167 hêtres situés en alignement de part et d'autre de l'avenue du Champ de Bataille, reliant le « Vieux Château » au château du Champ de Bataille, et figurant dans la liste des sites inscrits de l'Eure depuis le 13 avril 1934.

Faisant application de l'avis *Association La Nature en ville* (1), le tribunal a estimé que l'association requérante pouvait utilement invoquer, à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme autorisant l'abattage d'un alignement d'arbres, les dispositions de l'article L. 350-3 du code de l'environnement, et a considéré que, en l'espèce, au vu notamment du diagnostic établi sur demande de la commune par l'Office national des forêts, il ne ressortait pas des pièces du dossier que l'abattage total des 167 arbres de cet alignement répondait à des raisons de sécurité des personnes et des biens, ou que l'état de certains arbres présentait un danger sanitaire pour l'ensemble des autres arbres, ni, enfin, que la composition esthétique de l'allée, appartenant à un site inscrit, pouvait être compromise en cas d'abattage limité aux trente arbres présentant des risques en termes de sécurité. En conséquence, le tribunal a, en application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, annulé partiellement l'arrêté contesté, en ce que l'abattage n'avait pas été limité aux trente arbres précisément identifiés par l'Office national des forêts et présentant un tel risque.

Cf, CE, avis, 21 juin 2021, *Association La Nature en Ville et autre*, n° 446662, Recueil Lebon.

**(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2100356 – 10 mars 2022 – C)**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le n° 22DA01029.*

**N° 52 - Permis de construire – Légalité interne du permis de construire – Légalité au regard de la législation locale – Concurrence de documents d'urbanisme – Carte communale et plan local d'urbanisme intercommunal – Absence d'abrogation de la carte communale par le plan local d'urbanisme intercommunal – Application de la carte communale.**

A l'appui de sa demande d'annulation du permis de construire accordé à un voisin, un requérant soutenait que cette autorisation, délivrée le 9 mars 2020 au regard de la carte communale, aurait dû l'être sous l'empire du plan local d'urbanisme intercommunal approuvé par délibération du 19 décembre 2019 du conseil de la communauté d'agglomération Seine Eure,

couvrant notamment l'ancienne commune de Sainte-Barbe-sur-Gaillon, ayant intégré la commune nouvelle du Val d'Hazey, et entré en vigueur le 23 janvier 2020.

Toutefois, en l'absence d'abrogation explicite, par cette délibération, de la carte communale approuvée par arrêté du préfet de l'Eure du 4 août 2005 et compte tenu du caractère exclusif de la carte communale et du plan local d'urbanisme, le tribunal administratif a estimé que le plan local d'urbanisme intercommunal n'avait pu être légalement mis en vigueur sur le territoire de l'ancienne commune de Sainte-Barbe-sur-Gaillon, et a donc considéré que le maire avait légalement pu faire application de la carte communale, qui n'a été abrogée que le 3 novembre 2020, pour délivrer le permis de construire contesté.

Comp. CE, avis, 28 novembre 2007, Mme Flory, n° 303421, Recueil Lebon.  
Cf. sol. contr., CAA Lyon, 16 juin 2020, n° 19LY01870.

**(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2002099 – 24 mars 2022 – C+)**



## Commentaires et Conclusions

### COLLECTIVITES TERRITORIALES

Commentaire de l'arrêt n° 21DA02559 du 18 janvier 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*

#### **Commune – Démission d'office d'un conseiller municipal**

Avec la suspension et la révocation du maire et de ses adjoints (L. 2122-16 CGCT), la démission d'office des conseillers municipaux est l'une des expressions les plus évidentes du pouvoir disciplinaire dont dispose l'Etat sur les élus locaux. Cette procédure a été instituée par la loi du 7 juin 1873, à la suite de la Commune de Paris, afin de sanctionner les élus locaux, qui se refusaient à siéger dans certaines commissions, notamment celles chargées de dresser la liste annuelle des jurys criminels (G. Guillaume, conclusions sur CE, Ass, 17 janvier 1969, n° 76634, *Maire de la commune de Saint-Laurent-l'abbaye*, rec. p.25, *AJDA*, 1969, p.101). Désormais, les articles L. 2121-5 et R. 2121-5 du code général des collectivités territoriales régissent la démission d'office en confiant au maire, agissant au nom de l'Etat, le soin d'initier une telle procédure en saisissant, en première instance, le tribunal administratif.

Cette procédure est déclenchée lorsqu'un élu local refuse d'exercer des missions qui lui sont dévolues par la loi. Elle se distingue donc de la procédure de démission d'office édictée par le préfet en cas d'inéligibilité de l'élu en raison de la commission d'infractions pénales (L. 236 du code électoral).

Dans les faits de la décision commentée, le maire de la commune de Thilliers-en-Vexin a initié cette procédure disciplinaire à l'égard de trois conseillers municipaux ayant refusé de tenir une permanence du bureau de vote pour les élections régionales et départementales des 20 et 27 juin 2021.



Plus précisément, un premier courriel du 12 mai 2021 adressé par le secrétaire de la mairie de la commune rappelait aux conseillers municipaux leurs obligations de tenir une permanence du bureau de vote dans le cadre de ces élections en qualité d'assesseur. Un second courriel, envoyé le 18 mai 2021, demandait aux conseillers municipaux absents lors de ces journées électorales de transmettre, à la demande de la préfecture, un justificatif motivant leur absence. Enfin, un nouveau courriel du 26 mai 2021 renouvelait cette demande de production de justificatif.

Un premier conseiller municipal a indiqué par courriel, dès le 12 mai 2021, qu'il ne serait pas disponible pour les deux échéances électorales. Il n'a pas fourni de justificatif malgré les courriels postérieurs en demandant la production.

Un deuxième conseiller municipal a également indiqué par courriel, dès le 12 mai 2021, qu'il ne serait pas disponible le 27 juin mais le serait le 20 juin. Il adressa néanmoins un second courriel le 14 juin 2021 afin d'indiquer qu'il ne serait finalement pas non plus disponible lors du premier tour du scrutin.

Enfin, un troisième conseiller municipal n'a, quant à lui, adressé aucune réponse aux différents courriels de la mairie et ne s'est pas rendu aux permanences auxquelles il avait été inscrit lors des deux tours des élections.

Tirant les conséquences de ce refus, le maire a tout d'abord informé le préfet le 15 juin 2021 du refus exprimé sans motif de tenir le bureau de vote par les deux premiers conseillers municipaux.

Postérieurement aux scrutins, le 30 juin 2021, le maire a informé le préfet que les trois conseillers municipaux ne s'étaient pas présentés pour la tenue du bureau de vote, sans excuse et sans motif valable. En conséquence, le maire a saisi le tribunal administratif de Rouen le 12 juillet 2021. La juridiction de première instance n'ayant pas statué dans le délai réglementaire d'un mois prévu à l'article R. 2121-5 du code général des collectivités territoriales, l'intéressé a alors saisi la Cour administrative d'appel de Douai.

La décision prononcée par la Cour administrative d'appel de Douai est l'occasion d'évoquer brièvement, à titre liminaire, les caractères de cette procédure disciplinaire puis d'évoquer, en l'espèce, la question centrale de la recevabilité d'une telle demande de démission d'office avant de conclure par quelques remarques sur les éléments constitutifs du refus.

La procédure de démission d'office revêt certaines spécificités. En effet, contrairement à la procédure d'autorisation de plaider (L. 2132-5 à L. 2132-7 CGCT), cette procédure a le caractère d'une procédure juridictionnelle et non celle d'une procédure administrative (G. Guillaume, *op. cit.*, p.102). Plus précisément, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser que la procédure en cause relevait du contentieux de pleine juridiction et non du contentieux des élections municipales. Ceci justifiant - au-delà des dispositions textuelles - la compétence d'appel de la cour administrative d'appel et non celle du Conseil d'Etat (CE, 30 novembre 1992, n° 139873, *Maire de Rouvres-la-Chétive*, T. p.797).

Dans le cas présent, les spécificités se retrouvent également sur le rôle de la Cour qui n'intervient pas comme juge d'appel mais bien comme juge de première instance en raison du dessaisissement du tribunal administratif. Ceci explique également les raisons pour lesquelles le maire est compétent pour saisir la cour administrative d'appel alors même qu'il agit au nom de l'Etat. Normalement dans ce cas, seul le ministre compétent peut en principe représenter l'Etat lors d'une instance devant le Conseil d'Etat et les cours administratives d'appel (respectivement art. R. 432-4 et R. 811-10 du CJA ; v. également CE, 26 novembre 2012, n° 349510, *Ministre de l'Intérieur c/ Mme Bastide-Tavernier*, T. p.605). Dans ce cadre, le maire n'a pas non plus besoin de disposer d'une délibération du conseil municipal l'autorisant à agir (CE, 30 juin 1986, n° 69262, *Maire de Saint-Paul de la Réunion*).

Au-delà de ces spécificités procédurales, la question de droit centrale ici concernait le point de départ du délai pour saisir le tribunal administratif en vue de la démission d'office d'un conseiller municipal. L'article R. 2121-5 du code général des collectivités territoriales précise que le maire doit saisir le tribunal administratif dans un délai d'un mois suivant le refus de l'élu d'accomplir une mission dévolue par la loi. La Cour est amenée ici à déterminer le moment de constitution du refus déclenchant ce délai de saisine.

Des dispositions sus-évoquées, la Cour considère que la seule expression d'un refus d'exercer une mission dévolue par la loi, en l'espèce indiquer par courriel ne pas pouvoir assurer le poste d'assesseur du bureau de vote, suffit à faire courir le délai de saisine du tribunal administratif. La concrétisation matérielle de ce refus - comme ici en ne se présentant pas au bureau de vote - n'est pas requise. Une pareille appréciation place alors le maire dans une situation appelant une vigilance particulière puisqu'il ne doit pas attendre que l'élu ne se présente pas le jour de l'élection pour initier la procédure de démission d'office.

Se fondant sur cette interprétation, la Cour administrative d'appel estime que la requête tendant à faire déclarer démissionnaire d'office le premier des trois conseillers municipaux était tardive. En effet, pour la Cour, celui-ci ayant exprimé son refus dès le 12 mai 2021, le maire ne plus demander la démission d'office de l'élu lorsqu'il saisit la juridiction administrative le 12 juillet 2021.

A noter également, que la Cour n'a pas eu l'occasion ici de statuer sur le fait de savoir si l'information faite au préfet de ce refus d'exercice d'une mission dévolue par la loi était de nature à reporter ou à suspendre le délai de saisine du tribunal administratif. Il ne semblerait pas y avoir de difficulté particulière à répondre par la négative dès lors que ce cas n'est prévu ni par les textes ni par les jurisprudences. De surcroît, le premier courrier adressé au préfet le 15 juin 2021 était, en tout état de cause, postérieur à l'expiration du délai pour saisir la juridiction administrative.

Un dernier élément dans la présente décision mérite quelques remarques. Il s'agit des éléments constitutifs du refus entraînant la démission d'office. En la matière, la jurisprudence fait une appréciation assez stricte du manquement aux obligations de l'élu. Ainsi, même un refus partiel d'accomplir une fonction peut emporter une démission d'office (CAA Marseille, 27 novembre 2017, n° 17MA03900 ; en l'espèce la conseillère municipale avait refusé d'accomplir sa permanence au bureau de vote de 13h à 14h alors qu'elle était désignée de 10h à 14h et qu'elle avait effectué la première partie de sa permanence).

*A contrario*, la jurisprudence a retenu une lecture strictement limitée des cas où l'élu doit être regardé comme ayant « *refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois* » (L. 2121-5 CGCT). Ainsi, un conseiller qui remplit de façon insatisfaisante sa mission ne peut se voir opposer la qualification de refus d'exercer sa fonction (CE, 8 juillet 1987, n° 73215, *Commune de Vatilieu c/ Gandaubert*, DA, 1987, n° 480).

Dans la caractérisation de ce refus, il résulte des dispositions de l'article L. 2121-5 du code général des collectivités territoriales que celui-ci peut résulter soit d'une déclaration expresse adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur soit de l'abstention persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation. Naturellement, la seconde hypothèse fait peser sur l'autorité chargée de la convocation une contrainte plus forte puisqu'elle devra avertir l'élu qu'il s'expose à une démission d'office en maintenant son abstention à remplir sa fonction, faute de quoi la demande sera rejetée (CAA Nantes, 22 décembre 2010, *Maire de la commune de Saint-Quay-Portrieux*, n° 10NT02141).

Ici, la Cour administrative d'appel se fonde uniquement sur le refus tiré d'une déclaration expresse pour prononcer la démission d'office des deux autres conseillers municipaux.

Commentaire du jugement n° 2003672 du 10 mars 2022  
du tribunal administratif de Rouen

par Me Charles ABEEL,  
Avocat au Barreau de Lille

### **Compétence de la juridiction administrative – Refus de délivrance d'un diplôme de Master par un établissement d'enseignement supérieur privé**

Par ce jugement en date du 10 mars 2022, le tribunal administratif de Rouen confirme le caractère attractif du service public, et ce notamment concernant les établissements privés d'enseignement supérieur.

En effet, les juges du fond ont estimé que la juridiction administrative était compétente pour connaître des recours contre les refus de délivrance de diplôme par les établissements d'enseignement supérieur consulaire, dépendant des chambres de commerce et d'industrie, au sens de l'article L. 711-17 du code de commerce.

Cette compétence est justifiée, tout d'abord, par la circonstance selon laquelle ce type d'établissement n'est pas « *soumis à des règles de fonctionnement, d'organisation et de financement comparables à celles des établissements privés d'enseignement supérieur à but lucratif* », notamment au travers de ses liens avec les chambres de commerce et d'industrie (CE, 6/10/2021, n° 439011, 439017, 439091, 439021).

Il s'en infère que le tribunal administratif de Rouen fonde sa compétence sur le critère relatif aux règles de fonctionnement et ce, dans la lignée des jurisprudences de principe admettant la compétence du juge administratif en ce qui concerne les actes des personnes privées exerçant une mission de service public (TC, 20/11/1961, *Centre régional de lutte contre le cancer « Eugène Marquis »*).

Toutefois, il s'agit d'une différence avec les juridictions d'appel qui ont fondé exclusivement leur compétence sur la mission de service public et les prérogatives de puissance publique pour apprécier les refus de délivrance de diplôme. (CAA Douai, 17/07/2020, n° 19DA01127 ; CAA Lyon, 16/06/2022, n° 19LY02160 et n° 19LY02161).

A ce titre, la juridiction de première instance précise que le service public et les prérogatives de puissance publique résultent notamment de la possibilité d'attribuer les diplômes au nom de l'Etat, disposant du monopole de cette délivrance, au sens de l'article L. 613-1 du code de l'éducation.

A la lecture d'un tel jugement, dans la mesure où des établissements privés d'enseignement supérieur à but lucratif délivrent également des diplômes au nom de l'Etat en respectant le programme défini par ce dernier, il est possible de se demander si une telle jurisprudence a vocation à s'étendre à l'ensemble des écoles d'enseignement supérieur.

En effet, se fondant exclusivement sur la mission de service public, la cour administrative d'appel de Bordeaux a reconnu la compétence de la juridiction administrative quant au refus de délivrance de diplôme d'une école d'ostéopathie, établissement privé (CAA Bordeaux, 22/10/2020, n° 18BX02898).

Par ailleurs, la seconde interrogation est de savoir si cette compétence se limite aux refus de diplômes ou pourrait inclure d'autres types de décisions défavorables, telles qu'un refus

d'inscription en Master suite à une sélection, pourtant circonstanciées à certains établissements par l'article L. 612-6 du code de l'éducation.

En tout état de cause, la conséquence d'une telle compétence est l'application de moyens récurrents en matière universitaire, tels que l'incompétence de l'acte, les vices affectant la composition du jury ou encore le caractère souverain de celui-ci (CE, 5/10/2007, n° 297672 ; CE, 17/07/2009, n° 311972).

En conclusion, le jugement du tribunal administratif de Rouen illustre le fait que la délimitation de compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire reste encore perméable.

## FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

Commentaire de l'arrêt n° 20DA02055 du 3 février 2022  
de la cour administrative d'appel de Douai

Par Mme Georgina VINCENT-BENARD,  
Doctorante à l'Université de Lille, ERDP, CRDP

### **Droits et garanties des fonctionnaires – Protection fonctionnelle Autorité compétente – Principe d'impartialité**

Aux termes de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (non abrogé pour codification au jour du jugement), l'agent public peut demander à bénéficier d'une protection fonctionnelle s'il est victime d'une infraction à l'occasion ou en raison de ses fonctions. Concrètement, la protection fonctionnelle comprend les mesures de protection et d'assistance redevables par l'administration, notamment la prise en charge des frais d'avocat. Elle est due à un agent public victime d'agissements constitutifs de harcèlement depuis la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, consacrant au niveau législatif une avancée jurisprudentielle (CE, 12 mars 2010, *Commune de Hoenheim*, n° 308974, aux Tables).

En l'espèce, M. Supper, technicien territorial, a sollicité, par courrier en date du 2 juillet 2018, le bénéfice de la protection fonctionnelle en raison de faits constitutifs de harcèlement moral, dont il était victime dans le cadre de ses fonctions. L'intéressé a saisi le tribunal administratif d'Amiens à la suite du refus implicite du maire de la commune de lui accorder cette protection.

L'examen de l'affaire porte sur la légalité du refus de protection fonctionnelle ds un cas où le maire est mis en cause dans les faits à l'origine de la demande. La jurisprudence initiée par le Conseil d'État demeure la suivante. La protection fonctionnelle n'est pas applicable, dans le cadre du service, entre un agent public et un supérieur hiérarchique (CE, 26 novembre 1975, *Riter*, n° 94124, au Recueil Lebon), sauf si les actes du supérieur hiérarchique, par leur nature ou leur gravité, sont insusceptibles de se rattacher à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. Les actes de harcèlement se rapportent à l'exercice anormal du pouvoir hiérarchique parce qu'ils revêtent un caractère excessif ou sont guidés par des motivations non liés à l'intérêt du service (point 5).

La difficulté de l'affaire vient de la superposition d'une question de preuve avec une question de compétences. Ce point a été relevé par le professeur Chauvet (*AJDA* 2022, p. 1412). Concernant la preuve, l'agent doit apporter dans sa demande de protection fonctionnelle des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un harcèlement (point 3). Au sujet de la compétence, c'est au maire, mis en cause, de se déporter en raison de son impartialité, pour répondre à la demande de protection fonctionnelle (point 6) dans les conditions prévues à

l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales (point 8). De manière logique, la question de l'impartialité de l'auteur de l'acte se rattache à celle de sa compétence.

Le raisonnement juridique dans le cas présent est donc atypique, comme le souligne dans ses conclusions le rapporteur public, M. Cassara (*JCP A.* 16 mai 2022, 2164). En effet, la compétence de l'auteur de l'acte dépend d'une appréciation de qualification juridique des faits. Le juge vérifie à partir des pièces du dossier si les faits reprochés sont susceptibles de faire présumer un harcèlement, avant d'examiner le contrôle du déport du maire. En l'espèce, le moyen d'incompétence - question d'ordre public - a été soulevé d'office en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative (point 11), le requérant n'ayant pas évoqué dans ses écritures la partialité du maire. Dans le cas de M. Supper, les faits sont susceptibles de faire présumer l'existence d'un harcèlement moral au regard des pièces du dossier (point 9). Ainsi, la protection fonctionnelle pouvait à bon droit être demandée. Le jugement du tribunal administratif d'Amiens en date du 4 novembre 2020 est donc annulé par la Cour. Il est enjoint à la commune de réexaminer la demande de protection fonctionnelle présentée par M. Supper dans les conditions prévues à l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales.

Deux critiques s'imposent.

D'une part, un élément du dossier mérite d'être mis en avant : la reconnaissance de l'imputabilité au service. Dans le cas présent, la reconnaissance en tant que victime d'un accident de service à la suite d'une tentative de suicide durant le service et sur le lieu de travail, dans un contexte professionnel dégradé, devrait suffire à satisfaire le critère de l'existence présumée de faits réputés de harcèlement moral. Le juge administratif éviterait ainsi la question préalable de la qualification des faits et pourrait se baser sur une décision créatrice de droits (CE, 22 janvier 2007, *Ministère des affaires étrangères*, n° 285710, aux Tables). La protection fonctionnelle constitue uniquement la première étape du parcours de l'agent victime d'un harcèlement jusqu'à la demande d'indemnisation, où la preuve du harcèlement moral devra être définitivement apportée, selon la définition figurant à l'article L. 133-2 du code général de la fonction publique. Accorder la protection fonctionnelle pour l'administration ne signifie donc pas admettre sa responsabilité. Le Conseil d'État va même jusqu'à considérer que le refus illégal d'accorder la protection fonctionnelle à un agent engage la responsabilité de l'administration si l'agent subit alors un préjudice (CE, 17 mai 1995, *Kalfon*, n° 141635).

D'autre part, sur l'impartialité, la solution juridique de déport en application de l'article L. 2122-7 du code général des collectivités territoriales, bien que juridiquement opportune, n'est pas satisfaisante sur le plan de l'éthique (point 8). Un élu municipal peut-il rester complètement objectif face à une demande de protection fonctionnelle pour des faits de harcèlement, dont l'auteur présumé est le maire ? L'appel au Centre de gestion de la fonction publique territoriale, structure neutre et indépendante, semble une réponse plus appropriée. Cette solution est d'autant plus adéquate que le Centre de gestion est mobilisable à la fois sur le plan médical (médecin de prévention) et sur le plan déontologique (réfèrent « signalement harcèlement » depuis le décret n° 2020-256 du 13 mars 2020).

\*\*\*\*\*

Conclusions de M. Hervé CASSARA, rapporteur public,  
sous l'arrêt n° 20DA02055  
du 3 février 2022 de la cour administrative d'appel de Douai

Madame la présidente,  
Monsieur le président-assesseur,  
Monsieur le premier conseiller,

M. Supper a été recruté comme technicien territorial principal par la commune d'Hirson en 2010. Par un courrier du 2 juillet 2018, il a demandé au maire de lui accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle à raison de faits de harcèlement moral dont il estimait être victime dans l'exercice de ses fonctions. Cette demande a été implicitement rejetée. M. Supper relève appel du jugement du 4 novembre 2020 par lequel le tribunal administratif d'Amiens a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cette décision.

Vous le savez, des agissements de harcèlement moral peuvent permettre à l'agent public qui en est l'objet d'obtenir la protection fonctionnelle, prévue par les dispositions de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont les fonctionnaires et les agents publics non titulaires sont susceptibles d'être victimes à l'occasion de leurs fonctions (*CE, 12 mars 2010, n° 308974, Commune d'Hoenheim : Lebon T. p. 821 ; JCP A 2010, 2154, note D. Jean-Pierre. Concl. E. Geffray, Actualité juridique - Fonctions publiques, n° 5 (1er septembre 2010), pp. 255 à 258*). La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 a d'ailleurs codifié cette jurisprudence à l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, qui mentionne désormais « les agissements constitutifs de harcèlement ».

Ainsi que l'a jugé le Conseil d'État (*CE, 23 décembre 2014, M. Bilal, n° 358340 : Lebon T. pp. 716-726-801*), le régime de la preuve en cas de contestation d'un refus de protection fonctionnelle par l'agent qui soutient être victime d'un harcèlement moral est le même que celui fixé par la jurisprudence *Mme Montaut* en matière de d'action en responsabilité de la puissance publique pour harcèlement moral (*CE, 11 juillet 2011, n° 321225 : Lebon p. 349 ; JCP A 2011, act. 531 ; JCP A 2011, 2377, note D. Jean-Pierre ; Dr. adm. 2011, comm. 88, note F. Melleray ; AJDA 2011, p. 2072, concl. M. Guyomar*).

Par ces décisions, le Conseil d'État a ainsi fixé le cadre de la dialectique de la preuve en matière de harcèlement moral : il appartient à un agent public qui soutient avoir été victime d'agissements constitutifs de harcèlement moral, de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un tel harcèlement. Il incombe à l'administration de produire, en sens contraire, une argumentation de nature à démontrer que les agissements en cause sont justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement. La conviction du juge, à qui il revient d'apprécier si les agissements de harcèlement sont ou non établis, se détermine au vu de ces échanges contradictoires, qu'il peut compléter, en cas de doute, en ordonnant toute mesure d'instruction utile.

Pour apprécier si des agissements dont il est allégué qu'ils sont constitutifs d'un harcèlement moral revêtent un tel caractère, le juge administratif doit tenir compte des comportements respectifs de l'agent auquel il est reproché d'avoir exercé de tels agissements et de l'agent qui estime avoir été victime d'un harcèlement moral.

Pour être qualifiés de harcèlement moral, le Conseil d'État a jugé que ces agissements doivent être répétés et excéder les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique mais que, dès lors qu'elle n'excède pas ces limites, une simple diminution des attributions justifiée par l'intérêt du service, en raison d'une manière de servir inadéquate ou de difficultés relationnelles, n'est pas constitutive de harcèlement moral (*CE, 30 décembre 2011, n° 332366, Cne Saint-Peray ; Lebon T. pp. 991-1109 ; JCP A 2012, act. 93, note M. Touzeil-Divina – CE, 16 févr. 2018, n° 405306, Commune de Saint-Brice-sous-Forêt*).

Par ailleurs, la protection fonctionnelle n'est, en principe, pas applicable aux différends susceptibles de survenir, dans le cadre du service, entre un agent public et l'un de ses supérieurs hiérarchiques, mais il en va différemment lorsque les actes du supérieur hiérarchique sont, par leur nature ou leur gravité, insusceptibles de se rattacher à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. Le Conseil d'État a jugé qu'il résulte du principe d'impartialité que le supérieur

hiérarchique mis en cause à raison de tels actes ne peut régulièrement, quand bien même il serait en principe l'autorité compétente pour prendre une telle décision, statuer sur la demande de protection fonctionnelle présentée pour ce motif par son subordonné (CE, 29 juin 2020, *M. Ledoux*, n° 423996 ; *Lebon* p. 237 ; *Dr. adm.* 2020, *comm.* 42, note G. Eveillard ; *La Semaine juridique - Édition administrations et collectivités territoriales*, n° 37 (14 septembre 2020), 2241, note H. Pauliat ; *Revue de droit sanitaire et social*, n° 1 (janvier-février 2021), pp. 108 à 116, note L. Seurot ; *Revue française de finances publiques*, n° 2 (mars-avril 2021), pp. 349 à 359, note C. Aynes).

La présente affaire appelle la transposition de cette dernière jurisprudence à raison de faits de harcèlement moral, alors qu'elle n'a pas été rendue à propos de tels faits (dans cette affaire, l'intéressé soutenait avoir été victime d'une agression verbale et physique de la part du directeur du centre hospitalier), ce qui n'est pas sans poser quelques délicates questions.

À titre liminaire, précisons que cette question de l'impartialité de l'auteur de l'acte se rattache, selon nous, à celle de sa compétence. Elle est ainsi d'ordre public, et c'est donc à juste titre que vous l'avez relevée d'office en l'espèce (*pour des précédents*, V. not. : CAA Bordeaux, 29 décembre 2020, n° 18BX02998, *Biraque Cavallie* – CAA Bordeaux, 29 décembre 2020, n° 18BX03000, *Fallouh* – CAA Bordeaux, 29 décembre 2020, n° 18BX03001, *Canal*).

Sur le fond, nous voyons deux manières d'appréhender cette transposition.

Faut-il que le supérieur hiérarchique s'abstienne de statuer sur toute demande de protection fonctionnelle émanant de l'un de ses subordonnés le mettant en cause pour des faits de harcèlement moral ?

C'est ce que paraît avoir jugé la cour administrative d'appel de Bordeaux dans les arrêts précités.

Cette solution a le mérite de la simplicité et de la clarté : dès lors que le supérieur hiérarchique est saisi d'une demande de protection fonctionnelle à raison de faits de harcèlement moral le mettant personnellement en cause, il doit s'abstenir de statuer sur cette demande par application du principe d'impartialité, quand bien même il serait en principe l'autorité compétente pour prendre une telle décision.

Faut-il, au contraire, ne pas contraindre le supérieur hiérarchique à se déporter pour toute mise en cause en introduisant l'idée qu'il devrait se déporter uniquement pour des faits le mettant « sérieusement » en cause ?

C'est ce qu'a entendu juger la cour administrative d'appel de Nantes en estimant que l'obligation de déport ne s'impose au chef de l'exécutif territorial, par exception à sa compétence de principe, que pour une « demande de protection fonctionnelle au titre d'agissements constitutifs de harcèlement faisant état de circonstances objectives mettant sérieusement en cause son propre comportement » (CAA Nantes, 2 février 2021, n° 19NT01828, C+).

Cette formulation paraît être inspirée des conclusions de Nicolas Polge, rapporteur public sur l'affaire *M. Ledoux* (CE, 29 juin 2020, n° 423996, préc.). En effet, il avait mentionné les difficultés d'une solution obligeant le supérieur à renvoyer à d'autres autorités même les demandes arguant des circonstances les moins consistantes, tout comme celles que poserait, à l'inverse, une solution contraignant le supérieur au déport seulement dans les cas où la demande est justifiée. Soulignant que l'équilibre peut être délicat à trouver, il évoquait la possibilité de retenir l'exigence de circonstances mettant sérieusement en cause un intérêt personnel du supérieur de nature à influencer sur sa position.

Il ne vous aura toutefois pas échappé que ces précisions ne se retrouvent pas dans la décision elle-même, le Conseil d'État ayant, semble-t-il, laissé aux juges du fond la charge de déterminer la ligne de crête pour la mise en œuvre du principe qu'il a dégagé. En outre, comme nous l'avons déjà souligné, l'affaire qui lui était soumise ne traitait pas à proprement parler de harcèlement moral alors que tel est le cas de la présente affaire comme de celles sur lesquelles nos collègues de Bordeaux et Nantes ont statué.

Il est peu de dire que l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes n'a pas reçu un accueil favorable en doctrine (*V. S. Niquège, Hiérarchie, harcèlement, impartialité : flottements autour de la protection fonctionnelle dans le cadre du service : AJFP 2021, p. 156. – C. Chauvet, Harcèlement, protection fonctionnelle et impartialité : AJDA 2021, p. 1099* [signalons au passage que, dans sa note, le professeur Chauvet surinterprète l'une de vos décisions (CAA Douai, 22 octobre 2020, n° 19DA01253) qui n'a pas explicitement tranché la question qui vous occupe dans la présente affaire]).

Nous sommes sensibles aux principaux arguments critiques et de bon sens avancés par ces professeurs.

D'abord, il est vrai que la solution dégagée par la cour administrative d'appel de Nantes heurte les raisonnements juridiques habituels en faisant dépendre la compétence de l'auteur d'un acte d'une appréciation de qualification juridique des faits.

En effet, il faudrait, d'abord, pour apprécier, si le demandeur au bénéfice de la protection fonctionnelle fait état de circonstances objectives mettant sérieusement en cause le comportement de son supérieur en raison d'actes insusceptibles de se rattacher à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, qualifier les faits qu'il invoque pour déterminer s'ils sont ou non susceptibles de se rattacher à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, pour, ensuite, déterminer si ce supérieur pouvait ou non, au regard du principe d'impartialité, prendre la décision en litige.

Il y a là une certaine difficulté logique car, en la poussant plus avant, comme le relève le professeur Chauvet notamment, cela revient à examiner le cas échéant d'office (comme dans notre affaire) une question de qualification juridique des faits (les actes dénoncés par le subordonné se rattachent-ils à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique ? Sont-ils de nature à laisser présumer l'existence d'un harcèlement moral ?) qui n'est, en principe, pas d'ordre public.

Le maniement du critère des « circonstances objectives » n'est également guère aisé car, en matière de harcèlement moral, il est souvent bien plus difficile de se livrer à une telle appréciation de qualification juridique des faits que, par exemple, dans le cas d'une agression verbale et physique comme dans l'affaire *M. Ledoux* ayant donné lieu à la décision du 29 juin 2020 précitée, plus objectivement insusceptible de se rattacher à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique.

Les deux professeurs soulignent aussi les limites de cette solution du point de vue de l'administrateur.

Le professeur Niquège observe ainsi que « *Sans même relever plus avant le caractère circulaire du raisonnement auquel la cour se trouve contrainte, on peut se demander quel maire, quel président de conseil départemental, de conseil régional ou d'établissement intercommunal, accepterait de s'auto-incriminer en admettant que des "circonstances objectives" mettent "sérieusement" en cause son propre comportement et, en en tirant les conséquences, choisirait de refuser d'exercer sa compétence. / Il y a là quelque chose qui s'apparente à une impasse dont il n'est guère possible de s'extraire en continuant de laisser l'autorité hiérarchique compétente en matière d'octroi de la protection fonctionnelle apprécier elle-même, sur la base d'un examen de la pertinence des griefs qui lui sont faits et de la réalité d'un dépassement (par*



*elle-même) de l'“exercice normal du pouvoir hiérarchique”, s'il lui revient ou non de se prononcer sur la demande dont elle est saisie ».*

Dans le même sens, le professeur Chauvet relève qu' *« il faut en effet prêter à l'administrateur un singulier détachement et une peu rassurante froideur pour considérer qu'il peut analyser une demande de protection fonctionnelle le mettant en cause en toute impartialité et sans que son jugement soit obscurci par quelques considérations personnelles : peine ou chagrin d'être ainsi accusé par un collaborateur que l'on pensait heureux ; colère ou outrage d'être ainsi désigné et visé ; incompréhension d'une situation que l'on n'avait pas anticipée ; crainte, en accordant la protection fonctionnelle, d'être vu comme admettant sa faute ».*

Nous ne pouvons leur donner tort de relever ce paradoxe : quel supérieur hiérarchique mis en cause sera suffisamment objectif pour reconnaître des *« circonstances objectives mettant sérieusement en cause son propre comportement »* justifiant qu'il se déporte ?

À cet argument, il peut toutefois être objecté que le choix de l'administrateur de statuer ou de se déporter se fera nécessairement sous le contrôle du juge... mais faut-il encore que ce dernier soit saisi.

Par ailleurs, se pose aussi la question de l'autonomie du critère dégagé par la cour administrative d'appel de Nantes par rapport au premier temps de la dialectique de la preuve dégagée par la jurisprudence en matière de harcèlement moral dont nous avons rappelé l'économie : le fait d'admettre l'existence de circonstances objectives mettant sérieusement en cause le propre comportement du supérieur hiérarchique à raison de faits de harcèlement moral, justifiant ainsi qu'il soit dans l'obligation de se déporter, implique-t-il nécessairement que le premier temps de la dialectique de la preuve (*« éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un tel harcèlement »*) soit atteint ?

Il pourrait être raisonnable de répondre par l'affirmative, sauf à complexifier encore la situation...

Toutefois, quelques jugements récents de tribunaux administratifs retiennent une solution contraire. Ces tribunaux étaient saisis de conclusions à fin d'annulation d'une décision de refus de protection fonctionnelle mais aussi de conclusions indemnitaires pour harcèlement moral. Ils jugent que le déport du supérieur hiérarchique serait ainsi justifié par des considérations objectives mettant sérieusement en cause son comportement en le désignant comme étant l'auteur du harcèlement moral à raison duquel l'agent sollicitait le bénéfice de la protection fonctionnelle mais, pour autant, ils estiment que les éléments de fait apportés par ce même agent ne sont pas susceptibles de faire présumer l'existence d'un tel harcèlement... On ne voit guère alors la marge de manœuvre dont la nouvelle autorité disposera lorsqu'elle réexaminera la demande de protection fonctionnelle, ainsi qu'il lui a été enjoint d'y procéder par ces mêmes tribunaux (*TA Lille, 11 mars 2021, n° 1802983 et 1803760. – TA Guadeloupe, 18 mai 2021, n° 2000863*).

La complexification résultant de cette déconnexion entre le critère d'appréciation de l'obligation de déport et celui du premier temps de la dialectique de la preuve en matière de harcèlement moral n'est ainsi guère satisfaisante.

Nous comprenons, par ailleurs, que la solution dégagée par la cour administrative d'appel de Nantes traduit la préoccupation louable de nos collègues (*V. concl. de François Lemoine sur un autre arrêt, CAA Nantes, 17 mai 2021, n° 19NT02592*), de ne pas laisser perdurer d'incertitude sur l'autorité au profit de laquelle le maire devrait se déporter.

L'objection est sérieuse mais il nous semble que des solutions existent dans le droit positif et qu'elles ne sont pas si difficiles à mettre en œuvre, d'autant qu'en pratique, si le supérieur hiérarchique direct est souvent mis en cause, il en va bien moins souvent du maire.

Ainsi, l'article L. 122-17 du code général des collectivités territoriales permet au maire de se déporter en cas d' « empêchement » : « *En cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau.* ». L'hypothèse dans laquelle le maire serait tenu de se déporter pourrait ainsi être regardée comme un empêchement au sens de ces dispositions.

On pourrait également penser, sans excès d'imagination, que le maire, qui se saurait mis en cause par des conflits persistants, délègue, plus généralement, à un autre membre de la municipalité le pouvoir de statuer sur les demandes de protection fonctionnelle des agents de la commune, en application de l'article L. 2122-18 du même code qui prévoit que : « *Le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal.* ».

Et dans l'hypothèse – fort rare – où l'ensemble de la municipalité serait mis en cause, il pourrait alors revenir au conseil municipal de statuer.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments et parce qu'il nous faut prendre position, nous vous proposons, à titre principal, de suivre la position de la cour administrative d'appel de Bordeaux qui nous paraît être la plus claire, la plus simple et la plus respectueuse du principe d'impartialité : dès lors que le maire est personnellement mis en cause par l'un des agents de la commune à raison de faits de harcèlement moral qu'il lui impute, il ne peut alors statuer, par application du principe d'impartialité, sur la demande de protection fonctionnelle dont cet agent le saisit à raison de tels faits.

En l'espèce, cette mise en cause personnelle du maire par M. Supper dans sa demande de protection fonctionnelle résulte – entre autres faits participant du harcèlement moral qu'il subirait – de ce qu'il indiquait que, le 14 décembre 2012, le maire a fait irruption dans une réunion pour lui signifier qu'il était « *viré sur le champ* » en lui faisant « *moult griefs* », mais aussi de ce qu'il a fait l'objet de plusieurs changements d'affectation en quelques années, notamment sur des postes ne comportant pas de fonctions d'encadrement, qu'il a fait l'objet d'une mise à pied d'un mois alors qu'il a été victime d'une agression le 27 avril 2016, et qu'une tentative de suicide survenue le 9 février 2017 sur son lieu de travail a été qualifié d'accident de service.

Cette simple lecture de la demande de protection fonctionnelle adressée par M. Supper au maire le mettant personnellement en cause, aurait dû, selon nous, conduire ce dernier à se déporter.

Si vous nous suivez, vous annulerez donc tant le jugement attaqué que la décision en litige pour ce motif, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens soulevés par M. Supper.

À titre subsidiaire, si vous estimiez trop radicale la voie que nous vous proposons d'emprunter, et que vous souhaitiez poser un garde-fou, sur le plan des principes, afin de ne pas contraindre un maire à se déporter à chaque fois qu'il est personnellement mis en cause par une demande de protection fonctionnelle pour harcèlement moral, nous vous invitons alors à suivre le raisonnement retenu par nos collègues de la cour administrative d'appel de Nantes, en veillant cependant à quelque peu simplifier les critères retenus, notamment en ne reprenant pas celui tiré des « *circonstances objectives* » qui nous paraît assez difficile à manier.

Selon nous, deux solutions s'offriraient alors à vous :

- soit vous pourriez retenir que le maire doit se déporter lorsqu'il est personnellement et surtout « sérieusement » mis en cause à raison d'actes qui, par leur nature ou leur gravité, sont insusceptibles de se rattacher à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique ; un tel critère serait suffisamment plastique pour ne pas contraindre le maire à se déporter pour des demandes qui paraissent farfelues mais aussi pour permettre au juge de censurer les cas dans lesquels la mise en cause était sérieuse, rendant le déport nécessaire ;
- soit, vous pourriez faire expressément coïncider le contrôle du déport avec celui du premier temps de la dialectique de la preuve en matière de harcèlement moral : le maire ne devrait se déporter que si le demandeur apporte des éléments de fait susceptibles de faire présumer qu'il a été victime, de la part du maire, d'un tel harcèlement.

En revanche, nous ne vous invitons résolument pas, même à titre subsidiaire, à aller plus loin dans la dialectique de la preuve en retenant la voie qui consisterait à examiner si les faits dénoncés constituent, au fond, des actes de harcèlement moral, pour déterminer si le maire devait se déporter.

En l'espèce, que vous reteniez l'une ou l'autre de ces solutions subsidiaires, vous aboutiriez au même résultat que par la voie principale. En effet, il nous semble suffisamment établi par les pièces versées au dossier qu'au vu des éléments factuels que nous avons rappelés, non seulement M. Supper mettait sérieusement en cause le maire à raison de faits insusceptibles de se rattacher à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, mais encore que ces faits sont susceptibles de laisser présumer l'existence d'un harcèlement moral de la part du maire.

Vous en déduiriez donc, aussi par l'une de ces voies subsidiaires, que le maire ne pouvait, sans méconnaître le principe d'impartialité, statuer sur la demande de M. Supper, alors même qu'il était en principe l'autorité compétente pour prendre la décision, ce qui vous conduirait à annuler tant le jugement attaqué que la décision en litige pour ce motif.

Quelques ultimes précisions sont nécessaires pour répondre aux arguments avancés par la commune en réponse à l'information que vous avez communiquée aux parties sur le moyen d'ordre public que vous envisagiez de relever :

- d'une part, la circonstance que la décision en litige soit implicite est sans incidence sur le fait qu'elle est réputée avoir été prise par le maire, qui est en principe l'autorité compétente pour statuer sur une demande de protection fonctionnelle (*V. a fortiori pour une demande transmise à une autorité incompétente : CRPA, art. L. 114-2. – CE, 29 juill. 1998, n° 177080, Consorts Delhon : Lebon T., p. 1076. – CE, 15 nov. 2021, n° 454125, Union fédérale des consommateurs Que Choisir Nancy et sa région ; JCP A 2021, act. 711, obs. L. Erstein ; Procédures 2022, comm. 25, note S. Deygas*) ;

- d'autre part, la circonstance que M. Supper n'a pas mis en cause l'impartialité du maire dans sa demande de protection fonctionnelle ou dans ses écritures devant les premiers juges et devant vous est sans incidence ; dès lors qu'il s'agit d'une question d'ordre public se rattachant à la compétence, comme nous l'avons dit en commençant, il vous appartient de la relever d'office ;

- enfin, la circonstance que le directeur général des services, titulaire d'une délégation de signature du maire, ne pouvait prendre la décision car il était également mis en cause par M. Supper, n'empêchait pas le maire de se déporter au profit de l'un de ses adjoints, comme nous l'avons vu, de sorte qu'il n'est pas exact d'affirmer, comme la commune le fait, qu'il n'existerait pas d'alternative à l'édition de la décision par le maire.

Il vous restera à examiner les conclusions accessoires de M. Supper, tendant à ce qu'il soit enjoint, sous astreinte, au maire de lui accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle.

Précisions que, pour l'application de la jurisprudence *société Eden (CE, sect., 21 déc. 2018, n° 409678, Sté Eden : Lebon ; JCP A 2019, act. 31)*, vous ne serez tenus de vous prononcer explicitement que sur le moyen que vous retiendrez, si vous nous suivez, pour annuler la décision attaquée : statuant ainsi, votre arrêt écartera implicitement mais nécessairement les moyens qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de l'injonction demandée.

En l'espèce, l'appréciation du fond du litige, en particulier des temps de la dialectique de la preuve en matière de harcèlement moral postérieurs au premier stade de la présomption, est délicate. Comme nous l'avons dit, M. Supper fait état d'éléments de fait susceptibles de laisser présumer l'existence d'un tel harcèlement, mais la commune produit des éléments en sens contraire. L'hésitation est sérieusement permise mais nous ne vous proposons toutefois pas, en l'état de l'instruction, de juger que la protection fonctionnelle devait être accordée à M. Supper.

Si vous nous suivez, vous enjoindrez donc seulement à ce que la commune réexamine la demande de protection fonctionnelle de M. Supper, dans les conditions que nous avons précédemment exposées, afin d'assurer le respect du principe d'impartialité.

Ce nouvel examen devra conduire l'auteur de la nouvelle décision à procéder à une instruction approfondie de cette demande qui le mérite et M. Supper pourra, le cas échéant, faire valoir de nouveaux éléments.

Enfin, vous pourrez mettre la somme de 2 000 € à la charge de la commune d'Hirson sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**Par ces motifs, nous concluons :**

- à l'annulation du jugement du tribunal administratif d'Amiens du 4 novembre 2020 ;
- à l'annulation de la décision par laquelle le maire d'Hirson a implicitement rejeté la demande de protection fonctionnelle présentée par M. Supper ;
- à ce qu'il soit enjoint à la commune d'Hirson de réexaminer, dans des conditions permettant d'assurer le respect du principe d'impartialité, la demande de protection fonctionnelle présentée par M. Supper, dans un délai de deux mois à compter de la notification de votre arrêt ;
- à ce que la commune d'Hirson verse la somme de 2 000 € à M. Supper sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- au rejet du surplus des conclusions présentées par M. Supper tant devant le tribunal administratif d'Amiens que devant la cour ;
- au rejet des conclusions présentées par la commune d'Hirson sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

## NATURE ET ENVIRONNEMENT

Commentaire du jugement n° 1802834 du 10 février 2022  
du tribunal administratif d'Amiens

Par M. Vincent CATTOIR-JONVILLE,  
*Agrégé des Faculté 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*

## **Insuffisance d'une étude d'impact – Déclaration d'utilité publique du projet d'extension en deux fois deux voies d'une route départementale, impliquant la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme d'une commune**

Le tribunal administratif d'Amiens a été saisi par plusieurs associations d'une demande d'annulation d'un arrêté du 14 mars 2018 du préfet de l'Oise déclarant d'utilité publique le projet, porté par le département de l'Oise, d'extension en deux fois deux voies de la route départementale 1330 entre le carrefour de la Faisanderie et l'autoroute A1, impliquant également la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Senlis.

Les associations requérantes demandaient l'annulation de la déclaration d'utilité publique (DUP) au motif que l'étude d'impact du projet est incomplète en ce qu'elle n'a pas pris en compte les effets sur l'environnement de l'ensemble du programme de mise en deux fois deux voies de la route départementale 1330 mais uniquement la portion faisant l'objet de la déclaration d'utilité publique, en méconnaissance de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, et en ce qu'elle ne comporte pas une évaluation suffisante des impacts du projet sur la petite faune, notamment en termes de franchissement de l'ouvrage.

L'affaire est donc relative à la portée et la précision de l'étude d'impact, ainsi qu'à la compatibilité de la déclaration d'utilité publique avec le plan local d'urbanisme de la commune.

### **I. La portée de l'étude d'impact.**

Les associations requérantes soulevaient, à l'appui de la demande d'annulation, un moyen selon lequel l'étude d'impact du projet était incomplète en ce qu'elle n'avait pas pris en compte les effets sur l'environnement de l'ensemble du programme de mise en deux fois deux voies de la route départementale 1330 mais uniquement la portion faisant l'objet de la déclaration d'utilité publique, en méconnaissance de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, et en ce qu'elle ne comportait pas une évaluation suffisante des impacts du projet sur la petite faune, notamment en termes de franchissement de l'ouvrage.

Pauline Marcantoni (« Le contrôle des études d'impact ou les ambiguïtés de la distinction des causes juridiques dans le contentieux de l'annulation », dans RJE, 2018/1, vol.43, p. 94), résume bien la problématique et la portée de ce jugement : « *Les ajustements terminologiques opérés durant l'été 2016 n'ont rien changé au principe de l'étude d'impact fixé dans ses grandes lignes quarante ans plus tôt. Le maître d'ouvrage d'un projet ou l'autorité chargée de la réalisation d'un plan ou programme susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement doit réaliser, en amont de la procédure d'autorisation ou d'approbation, une étude permettant d'apprécier les effets dommageables du projet ou du plan sur un ensemble de facteurs environnementaux et humains. Instrument de conception pour le porteur de projet, outil d'information du public et moyen de contrôle scientifique pour l'autorité qui délivre l'autorisation ou approuve le plan, l'étude d'impact constitue l'une des principales mesures de mise en œuvre de deux grands principes du droit de l'environnement – de prévention et d'information – et joue à ce titre un rôle déterminant dans l'intégration des considérations environnementales dans les autres politiques* ».

Dans cette affaire, le juge administratif va tout d'abord rappeler le principe selon lequel, les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude **que si elles ont pu** avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

En l'espèce, il ressort de l'étude d'impact du projet que celle-ci décrit l'état initial du secteur d'implantation du projet et précise qu'il présente un enjeu important pour la faune compte-tenu de la présence à proximité immédiate des massifs forestiers d'Halatte et de Chantilly. A cet égard, l'étude analyse les continuités écologiques existantes et impactées par le projet, notamment

s'agissant des possibilités de franchissement de l'ouvrage par la grande faune. Toutefois, ainsi que l'autorité environnementale l'a précisé dans son avis du 20 avril 2016, ***l'impact du projet, s'agissant de la petite faune et notamment en termes de franchissement de l'ouvrage, est peu détaillé et l'étude n'apporte pas d'évaluation précise tant des enjeux concernant ce type de faune que des impacts du projet qui lui sont spécifiques, comme elle le fait, pourtant, de manière détaillée pour la grande faune ou d'autres espèces telles que les chiroptères ou l'avifaune.*** A cet égard, l'autorité environnementale recommandait en conséquence de « préciser les besoins de franchissement de l'ouvrage pour les différents types de faune, et les solutions adoptées pour son franchissement par la petite faune ». Or, en réponse à cette recommandation, le conseil départemental de l'Oise s'est borné, sans apporter de données nouvelles et étayées, à affirmer que l'éco-pont prévu par le projet pour le passage de la grande faune permettait le passage de la petite faune et à préciser que ses services « étudieront la faisabilité d'implanter des passages à petite faune sur la section courante, notamment lorsque la route est en remblai, pour compléter les possibilités de passage de la petite faune. ». Ainsi, aucune précision n'a été apportée permettant d'évaluer pour la petite faune les enjeux du projet en terme de franchissement de l'ouvrage et donc de définir les mesures adéquates permettant de les éviter, de réduire ou, le cas échéant, de les compenser et, notamment, d'établir que l'éco-pont prévu initialement pour la grande faune et l'aménagement d'un passage au niveau de l'ouvrage permettant le franchissement de l'Aunette sont des mesures suffisantes, comme l'allègue la préfète de l'Oise.

De plus, et cela est un élément aggravant pour le juge, cette insuffisance de l'étude d'impact, ***qui a fait l'objet d'observations dans le cadre de l'enquête publique sans que des éléments plus précis ne soient portés à la connaissance du public,*** ce qui a d'ailleurs conduit le commissaire-enquêteur à recommander la réalisation d'une étude complémentaire en ce sens, a été de nature à nuire à la complète information de la population et a pu être de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

En conséquence, le tribunal a estimé que les associations requérantes sont fondées à soutenir que l'arrêté attaqué est entaché d'illégalité à raison de l'insuffisance de l'étude d'impact.

## **II. La compatibilité de la déclaration d'utilité publique avec le plan d'urbanisme de la commune.**

Il est désormais assuré que la déclaration d'utilité publique est un acte « *particulier* » (Pierre Delvolvé), voire une « *décision d'espèce* » (René Chapus). Il s'agit en réalité d'un « *acte intermédiaire* » (M.-C. Bergerès) ou d'un « *acte sui generis* », au même titre que les plans d'alignement des voies publiques ou les actes de classement des sites. En effet, cet acte emprunte son régime aussi bien à la théorie des actes réglementaires qu'à celle des actes individuels, d'où son caractère *sui generis*.

Il sera considéré comme un acte non réglementaire et non créateur de droits au profit des expropriés. En effet, la DUP est un acte qui ne vise qu'à considérer que l'opération projetée est d'utilité publique sans pour autant porter – à ce stade de la procédure – atteinte à la propriété privée, la procédure pouvant être interrompue à tout moment (C.E., 20 mars 1968, « *Dame Veuve Guillaume et autres* », Rec., T., 443 ; C.E., Assemblée, 10 mai 1968, « *Commune de Brovès* », Rec. 297 ; C.E., 22 février 1974, Assemblée « *Sieur Adam et autres* », Rec. 145). C'est d'ailleurs ce caractère « *sui generis* » qui permettra au juge d'écarter toute comparaison entre deux tracés ou projets, comme dans la décision « *Adam* » précitée.

Le Conseil d'État va pousser ce raisonnement jusqu'à son terme dans l'affaire « *Merlin* » (C.E., 14 février 1975, « *Epoux Merlin et association de défense des habitants des quartiers de Super-La-Ciotat et de Ceyreste* », Rec. 109). Dans cette affaire, il supprimera la possibilité jusque-là ouverte pour l'exproprié d'invoquer l'illégalité de la DUP par le biais de l'exception d'illégalité par le motif suivant : « *l'acte qui déclare d'utilité publique la construction d'un ouvrage n'a pas le caractère d'un acte réglementaire dont l'illégalité pourrait être invoquée par voie d'exception, après l'expiration des délais de recours contentieux* ».

Dépourvue de caractère réglementaire, la déclaration d'utilité publique n'est pas pour autant un acte individuel, ce qui exclut qu'elle ait à être motivée conformément aux dispositions de la loi du 11 juillet 1979 (C.E., 11 février 1983, « Commune de Guidel », Dalloz, 1984, IR, p. 194 ; C.E., 23 octobre 1987, « Jean Castaing », inédit au Rec., n° 69655 ; C.E., 22 juin 2016, « Association pour le cadre de vie des riverains du Pont de Sèvres », inédit au Rec., n° 388276). Cependant, depuis la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité, l'acte déclaratif d'utilité publique doit être accompagné d'un document qui expose les motifs et considérations justifiant la reconnaissance d'utilité publique de l'opération (article L. 121-1 du code de l'expropriation). Le Conseil d'État n'y a pas vu une motivation au sens de la loi du 11 juillet 1979, le juge devant seulement « vérifier l'existence de ce document et non (...) en contrôler le contenu qui ne peut, en tout état de cause, avoir d'incidence sur la légalité de la déclaration » (C.E., 2 juin 2003, « Union fédérale des consommateurs « Que choisir ? » de la Côte d'Or », Rec. 817).

Le régime contentieux de la DUP est, néanmoins, celui d'un acte réglementaire. On notera que le délai du recours contre la DUP est de deux mois à compter de la publication de la DUP, laquelle ne peut se consister en un simple communiqué de presse (C.E., 18 décembre 1991, « Mlle Chane Tou Ky », Rec., T., 979-1115).

Dans l'hypothèse où le requérant se sera abstenu d'attaquer devant le juge la DUP dans les délais, il aura toujours la possibilité de contester la légalité d'un acte postérieur, tel une délibération d'un conseil municipal décidant la construction d'un ouvrage nécessitant une expropriation (C.E., Section, 23 décembre 1988, « Association de la qualité de la vie, de la nature, de l'environnement et de l'éducation du secteur nord des Bouches-du-Rhône », Rec. 462). Ce sera également le cas d'un conseil municipal appelé à se prononcer sur la DUP (C.E., 20 janvier 1989, « Epoux Thiolier et autres », Rec., T., 729), mais aussi et surtout de l'arrêté de cessibilité en excipant de l'exception d'illégalité de la DUP (C.E., Section, 26 juillet 1977, « Dame Manrot Le Goarnic » : « *Considérant que si la dame X... n'est plus recevable à poursuivre l'annulation de l'arrêté préfectoral du 3 février 1972 portant déclaration d'utilité publique, elle conserve néanmoins la faculté de contester la légalité dudit arrêté en tant qu'il a servi de base aux mesures contenues dans l'arrêté de cessibilité pris pour son application* » ; Voir aussi, C.E., 24 avril 1981, « Epoux Vilain et autres », Rec., T., 771).

Néanmoins, qu'en est-il lorsque la DUP a également pour objet de mettre en conformité le projet contesté avec des actes d'urbanisme qui sont des actes réglementaires ?

Si la DUP ne présente donc pas un caractère réglementaire par principe, cet acte va toutefois acquérir ce caractère par application classique de la théorie du parallélisme des formes. Ainsi, lorsqu'en application de l'article L. 123-8 du code de l'urbanisme, la déclaration d'utilité publique approuve de nouvelles dispositions du plan local d'urbanisme (PLU), le PLU, qui présente le caractère d'un acte réglementaire, ne peut être modifié que par un acte de nature réglementaire (C.E., 16 février 1994, « Association fédérative régionale pour la protection de la nature », Rec., T., 987, au sujet d'un POS).

Le tribunal administratif d'Amiens a donc pu valablement décider que l'étude d'impact est insuffisante et imprécise par les motifs suivants : « *Cette insuffisance de l'étude d'impact, qui a fait l'objet d'observations dans le cadre de l'enquête publique sans que des éléments plus précis ne soient portés à la connaissance du public, ce qui a d'ailleurs conduit le commissaire-enquêteur à recommander la réalisation d'une étude complémentaire en ce sens, a été de nature à nuire à la complète information de la population et a pu être de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative. Par suite, les associations requérantes sont fondées à soutenir que l'arrêté attaqué est entaché d'illégalité à raison de l'insuffisance de l'étude d'impact* ».

Il en résulte que ces imprécisions ne permettent pas de regarder la DUP comme modifiant le PLU.

On sait que depuis 1971 et l'arrêt « Ville nouvelle Est » (C.E., Assemblée, 28 mai 1971, « Ministre de l'équipement et du logement c/ Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé « ville nouvelle Est » », Rec. 409), le Conseil d'Etat a abandonné l'idée d'un contrôle abstrait de l'utilité publique, ou utilité publique en soi, au profit d'un contrôle *in concreto*, le bilan coût/avantage, mais on a pu penser que lorsqu'il était confronté au contrôle de l'utilité publique d'un projet de grande envergure, voire d'envergure nationale, ne revenait-il pas à un contrôle abstrait ?

Le Conseil d'Etat a mis un terme à cette interrogation par deux décisions : l'affaire du « barrage de la Trézence » (C.E., 22 octobre 2003, « Association S.O.S. Rivières et environnement et autres », req. n° 231953, 231968, 232003) et l'affaire des « Gorges du Verdon » (C.E., 10 juillet 2006, « Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix, de son environnement, des lacs et sites du Verdon et autres », req. n° 288108, 289396, 289777, 289968).

Dans ces deux affaires, comme dans celle qui nous préoccupe ici, le juge administratif est allé dans les moindres détails pour opérer le contrôle de la légalité de la déclaration d'utilité publique. On rappellera même que dans l'affaire des « Gorges du Verdon », une délégation du Conseil d'Etat s'était même rendue sur place pour vérifier l'impact sur l'environnement.

On fera observer pour conclure que ce jugement a été frappé d'appel.

## POLICE

Commentaire de l'arrêt n° 21DA00588 du 1<sup>er</sup> février 2022  
de la cour administrative d'appel de Douai

Par Me Charles ABEEL,  
*Avocat au Barreau de Lille*

### **Police générale – Pouvoir de police du maire en matière de salubrité publique Titre exécutoire – Procédure contradictoire**

Par cet arrêt en date du 1<sup>er</sup> février 2022, la cour administrative d'appel de Douai juge que les titres exécutoires pris dans le cadre des mesures de police générale du maire, en matière de déchets, doivent respecter la procédure contradictoire préalable prévue par l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Il en résulte qu'à défaut pour l'administration d'avoir invité le contrevenant à présenter ses observations avant l'émission de la demande de remboursement des frais d'enlèvement des déchets, prévue notamment au règlement municipal des déchets, le titre exécutoire ne peut que finir à la poubelle.

Cette solution émise par la juridiction d'appel est parfaitement fondée par rapport à l'évolution de la jurisprudence constante en matière tant de police générale que de police spéciale des déchets.

En effet, le Conseil d'Etat admet de manière constante que l'autorité titulaire du pouvoir de police doit inviter l'administré à présenter ses observations dans un délai suffisant (CE, 22/11/1995, n° 138181 ; CE, 29/10/2007, n° 304411 ; CE, 28/09/2020, n° 424542).



Par ailleurs, les juridictions du fond ont estimé que les mises en demeure prise en matière de police doivent respecter une telle procédure (*CAA Marseille, 09/06/2015, n° 12MA03715*).

Par suite, au regard des effets d'un titre exécutoire, il apparaît parfaitement fondé qu'une telle décision constitue une décision individuelle défavorable qui relève donc de la procédure contradictoire.

Ceci se justifie d'autant plus que l'administré doit être en mesure de pouvoir soit s'expliquer sur les motifs liés à un dépôt en dehors de la collecte, soit démontrer que les déchets ont été déposés par des tiers et ce, afin d'éviter l'émission du titre (*CAA Douai, 17/05/2022, n° 21DA01224*).

En pratique, seul un cas d'urgence ou des circonstances exceptionnelles peuvent justifier l'absence de procédure contradictoire qui apparaît difficilement justifiable en matière de méconnaissance des règles de collecte des déchets. Si une telle situation existait, nul doute que le maire ferait davantage usage de son pouvoir de police spéciale prévu à l'article L. 541-3 du code de l'environnement.

Ensuite, bien que les conséquences et sanctions soient différentes, une telle obligation de procédure contradictoire tend à rapprocher la police spéciale des déchets de la police générale liée à la salubrité publique.

En effet, l'article L. 541-3 du code de l'environnement prévoit une procédure contradictoire spécifique lorsque le maire fait usage de ses pouvoirs de police spéciale pour lutter contre l'abandon de déchets, dont font partie les dépôts « sauvages ».

A ce titre, avant même que le législateur prévoie une telle procédure, à l'instar de la cour administrative d'appel de Douai, celle de Marseille l'avait imposé dans le cadre de cette police (*CAA Marseille, 09/06/2015, 12MA03715*).

A noter qu'une telle procédure spécifique est justifiée par les pouvoirs plus larges, tels que la possibilité d'amende allant jusqu'à 150 000 € ou le paiement d'une astreinte journalière.

En résumé, par cet arrêt, la cour administrative d'appel de Douai confirme que les actes individuels pris en cas de manquement au règlement de collecte et sur le fondement de la salubrité publique constituent des mesures de police et les rapproche procéduralement de la police spéciale en matière de déchets



**Directrice de la publication :** Nathalie Massias

**Comité de rédaction :** Christian Heu, Jonathan Cotraud,  
Antoine Jarrige, Arnaud Lapaquette

**Documentaliste :** Isabelle Nio