

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

N° 40 – 2<sup>ND</sup> SEMESTRE 2024



# *EDITORIAL*

J'ai plaisir à vous adresser le 40<sup>e</sup> numéro de la Lettre de jurisprudence de la cour administrative d'appel de Douai et des tribunaux administratifs d'Amiens, de Lille et de Rouen. Cette nouvelle édition, qui couvre le second semestre 2024, comporte l'analyse de pas moins de 56 jugements ou arrêts, concernant l'ensemble des champs d'intervention de la juridiction administrative. Elle témoigne, s'il en était besoin, du dynamisme du contentieux administratif dans les Hauts de France et en Haute Normandie et de la vitalité des juridictions.

Ces décisions sont, pour six d'entre elles, assorties des conclusions des rapporteurs publics. Chacun apprécie l'intérêt que constitue la diffusion de ces conclusions pour la compréhension du travail juridictionnel. Je remercie vivement nos collègues d'avoir accepté de les communiquer.

La lettre bénéficie également de contributions d'universitaires qui nous livrent leurs commentaires éclairés sur deux jugements. Je les remercie vivement et forme le vœu que ces commentaires soient plus nombreux lors des éditions à venir de la lettre. Celle-ci se veut enracinée dans son territoire en dialogue avec les partenaires institutionnels de la juridiction.

Je vous souhaite une bonne lecture !

---

Geneviève Verley-Cheynel  
Présidente de la Cour administrative d'appel de Douai



# SOMMAIRE

|                                                                                                                                                                                                                              |                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| <i>AIDE SOCIALE</i>                                                                                                                                                                                                          | <a href="#"><u>P. 5</u></a>      |
| <i>ARMEE</i>                                                                                                                                                                                                                 | <a href="#"><u>P. 6</u></a>      |
| <i>COLLECTIVITES TERRITORIALES</i>                                                                                                                                                                                           | <a href="#"><u>P. 7</u></a>      |
| <i>CONTRIBUTIONS ET TAXES</i>                                                                                                                                                                                                | <a href="#"><u>P. 8</u></a>      |
| <i>DOMAINE PUBLIC</i>                                                                                                                                                                                                        | <a href="#"><u>P. 12</u></a>     |
| <i>DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS</i>                                                                                                                                                                                          | <a href="#"><u>P. 13</u></a>     |
| <i>ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE</i>                                                                                                                                                                                             | <a href="#"><u>P. 13</u></a>     |
| <i>ETRANGERS</i>                                                                                                                                                                                                             | <a href="#"><u>P. 14</u></a>     |
| <i>EXPROPRIATION</i>                                                                                                                                                                                                         | <a href="#"><u>P. 17</u></a>     |
| <i>FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS</i>                                                                                                                                                                                      | <a href="#"><u>P. 18</u></a>     |
| <i>LIBERTES PUBLIQUES</i>                                                                                                                                                                                                    | <a href="#"><u>P. 21</u></a>     |
| <i>MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS</i>                                                                                                                                                                                    | <a href="#"><u>P. 22</u></a>     |
| <i>NATURE ET ENVIRONNEMENT</i>                                                                                                                                                                                               | <a href="#"><u>P. 23</u></a>     |
| <i>POLICE ADMINISTRATIVE</i>                                                                                                                                                                                                 | <a href="#"><u>P. 25</u></a>     |
| <i>PROCEDURE</i>                                                                                                                                                                                                             | <a href="#"><u>P. 26</u></a>     |
| <i>PROFESSIONS</i>                                                                                                                                                                                                           | <a href="#"><u>P. 27</u></a>     |
| <i>REFERE PRECONTRACTUEL</i>                                                                                                                                                                                                 | <a href="#"><u>P. 27</u></a>     |
| <i>SANTE PUBLIQUE</i>                                                                                                                                                                                                        | <a href="#"><u>P. 28</u></a>     |
| <i>TRAVAIL ET EMPLOI</i>                                                                                                                                                                                                     | <a href="#"><u>P. 29</u></a>     |
| <i>TRAVAUX PUBLICS</i>                                                                                                                                                                                                       | <a href="#"><u>P. 30</u></a>     |
| <i>URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE</i>                                                                                                                                                                                | <a href="#"><u>P. 31</u></a>     |
| <br><i>AIDE SOCIALE : CONCLUSIONS DE CLEMENCE BARRAY SOUS LE JUGEMENT N°2303259 DU TA DE ROUEN</i>                                                                                                                           | <br><a href="#"><u>P. 37</u></a> |
| <br><i>ARMEE : CONCLUSIONS DE NIL CARPENTIER DAUBRESSE SOUS L'ARRÊT N° 23DA01630 DE LA CAA DE DOUAI</i>                                                                                                                      | <br><a href="#"><u>P. 39</u></a> |
| <br><i>CONTRIBUTIONS ET TAXES : COMMENTAIRE DE M. EMMANUEL DE CROUY CHANEL PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC À L'UNIVERSITÉ DE PICARDIE SOUS L'ARRÊT DE LA COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE DOUAI N° 23DA00683 DU 17 OCTOBRE 2024</i> | <br><a href="#"><u>P. 44</u></a> |
| <br><i>FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS : COMMENTAIRE D'ANNE JENNEQUIN MAÎTRESSE DE CONFERENCE A L'UNIVERSITE D'ARTOIS SOUS LE JUGEMENT N°2301439 DU TA DE ROUEN</i>                                                         | <br><a href="#"><u>P. 46</u></a> |

*FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS : CONCLUSIONS DE CLEMENCE BARRAY SOUS  
LE JUGEMENT N° 2301439 DU TA DE ROUEN* [P. 47](#)

*FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS : CONCLUSIONS DE LUDIVINE DELACOUR  
SOUS LE JUGEMENT N° 2300871 DU TA DE ROUEN* [P. 51](#)

*URBANISME ET AMENAGEMENT : CONCLUSIONS DE PAULINE BEAUCOURT SOUS LE  
JUGEMENT N° 2200007 DU T A D'AMIENS* [P. 56](#)

*URBANISME ET AMENAGEMENT : CONCLUSIONS DE DELPHINE THIELLEUX SOUS LE  
JUGEMENT N° 2203897 DU TA DE ROUEN* [P. 59](#)



## *AIDE SOCIALE*

[retour au sommaire](#)



**L'Agence régionale de santé ne dispose pas du pouvoir de contraindre un institut médico-éducatif à accepter la prise en charge d'un enfant en situation de handicap.**

Le tribunal rejette la requête présentée par les parents d'un enfant atteint d'un handicap contre le refus de l'Agence régionale de santé de placer leur fils au sein de l'institut médico-éducatif de leur choix. Le tribunal juge à cette occasion que les compétences dont l'Agence régionale de santé dispose à l'égard des instituts médico-éducatifs, en application du b) du 2° de l'article L. 1431-2 du code de la santé publique, se limitent à autoriser la création de ces établissements, à contrôler leur fonctionnement et à leur allouer des ressources. Si ces dispositions permettent le cas échéant d'accroître à moyen terme la capacité d'accueil et de prise en charge de ces établissements, elles ne l'habilitent pas à leur imposer la prise en charge d'un enfant handicapé.

Le rejet des conclusions à fin d'annulation pour excès de pouvoir de la décision de l'ARS demeure sans préjudice d'une action indemnitaire fondée sur une éventuelle carence fautive de l'Etat.

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2209904 – 16 octobre 2024 – C**



**Un conseil départemental ne peut pas fixer des règles plus contraignantes que celles instituées par l'Etat en matière de compensation financière de la perte d'activité subie par des services à caractère médico-social lors de la pandémie de Covid-19**

Le tribunal annule les délibérations adoptées par le conseil départemental du Nord les 22 novembre 2021 et 22 mars 2022 qui instaurent un dispositif de soutien aux services d'aide et d'accompagnement à domicile dans le cadre de la pandémie de Covid-19. Le département a arrêté des modalités de compensation financière de la perte d'activité subie par ces organismes, plus défavorables que les règles fixées par des ordonnances des 25 mars et 9 novembre 2020 et des décrets des 29 juin 2020 et 2 avril 2021 qui ne prévoyaient d'ailleurs pas l'intervention de l'organe délibérant local dans le versement de ces compensations financières

**Tribunal administratif de Lille – jugements n<sup>os</sup> 2303523, 2305687 – 2 octobre 2024 – C**  
**Tribunal Administratif de Lille – jugements n<sup>os</sup> 2305692, 2305695, 2305696 – 2 octobre 2024 – C**

**Seules les ressources susceptibles de faire l'objet d'une substitution entrent dans le champ du dispositif de neutralisation des ressources instauré par l'article R. 262-13 du code de l'action sociale et des familles pour le calcul des droits au revenu de solidarité active.**

La requérante demandait la neutralisation, au titre de la période d'août 2022 à octobre 2022, du complément familial perçu pendant le trimestre précédent et, au titre de la période de janvier à avril 2023, des prestations familiales sous conditions de ressources, en application de l'article R. 262-13 du code de l'action sociale et des familles.

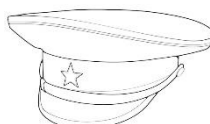
La magistrate désignée a estimé qu'il résulte de l'économie générale de cet article que seules les ressources pouvant faire l'objet d'une substitution sont susceptibles de neutralisation lorsqu'elles sont interrompues de manière certaine, et que tel n'est pas le cas des prestations familiales, dont le versement cesse lorsque les conditions permettant leur octroi ne sont plus remplies, dès lors qu'aucune autre ressource ne s'y substitue.

**Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2303259 – 13 décembre 2024 – C+**

**Retrouvez en page 42 les conclusions de Clémence Barray rapporteure publique au tribunal administratif de Rouen**

*ARMÉE*

[retour au sommaire](#)



**A défaut d'un document attestant de la connaissance par le militaire de l'obligation de remboursement de ses frais de formation spécialisée en cas de rupture prématurée de son contrat d'engagement, l'administration ne peut lui réclamer le remboursement de ces frais.**

Après avoir signé, le 17 novembre 2011, un contrat d'engagement de dix ans en qualité d'élève officier du personnel navigant, dans la filière pilote, l'intéressé a obtenu successivement son brevet de pilote d'avion du premier degré le 28 novembre 2014 puis son brevet de pilote du second degré le 11 mai 2015. Il a ensuite souscrit un contrat d'engagement en qualité d'officier sous contrat rattaché au corps des officiers de l'armée de l'air, pour une durée de huit ans prenant effet à compter de sa date de nomination au grade de sous-lieutenant, contrat ne devenant définitif qu'à l'issue d'une période probatoire de six mois. Au cours de cette période probatoire, il a dénoncé son contrat. La ministre des armées l'a alors radié des contrôles et informé qu'il était tenu au versement d'une somme de 72 467,78 euros correspondant au remboursement de ses frais de formation dans la mesure où il avait rompu prématurément son engagement de servir.

A la réception du titre exécutoire lui réclamant le paiement de cette somme, il en a demandé l'annulation et la décharge au tribunal qui a fait droit à sa demande.

Saisie d'un recours du ministre des armées, la cour confirme les premiers juges au motif qu'il ne résulte pas de l'instruction que le militaire a signé, préalablement à son admission au cycle de formation spécialisée débutant le 5 mai 2012, le formulaire auquel renvoie l'article 5 de l'arrêté du 8 août 2011 pris pour l'application de l'article R. 4139-51 du code de la défense précisant l'obligation de respecter la durée de service lié à la formation suivie (1), ni qu'il aurait reçu une information équivalente par une autre voie, préalablement à son admission à cette formation.

(1) l'arrêt du CE, 31 mai 2010, n° 321718, M. X, C

Rappr de l'arrêt du CE, Section, 30 mars 1981, n° 21789, Mme X, A et a contrario de l'arrêt, 8 décembre 1997, n° 176692, M. Y, B

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 23DA01630 – 29 août 2024 – C+**

[Légifrance 23DA01630](#)

[Retrouvez en page 37 les conclusions de Nil Carpentier Daubresse sous l'arrêt 23DA01630](#)

## *COLLECTIVITES TERRITORIALES*

[retour au sommaire](#)



**Si en vue de l'allocation d'un fonds de concours destiné à ses communes membres, une communauté de communes peut instituer tant des critères d'attribution que d'éligibilité, ces derniers ne sauraient être sans lien avec l'objet des fonds dont le versement peut être sollicité.**

Une communauté de communes a instauré par délibération un fonds de concours dénommé « fonds de soutien local aux communes » dont le règlement dispose qu'il doit venir en complément des « dépenses d'investissement suivantes : valorisation du patrimoine bâti communal ; voirie et réseaux divers ; espaces publics ; aménagement/équipement touristique ; ou à défaut toute dépense d'investissement ». Le règlement de ce fonds prévoit par ailleurs que le versement des aides est conditionné à la mise à jour de flux financiers entre l'établissement public et les communes membres incluant le « transfert des résultats d'eau et d'assainissement suite à la prise de compétence de la communauté de communes du pays du coquelicot au 1er janvier 2018 pour assurer l'exploitation de ces services publics (...) ».

La cour juge, en distinguant les critères d'attribution et d'éligibilité d'un tel fonds, que la communauté de communes dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer ces derniers, tout en rappelant la nécessité qu'il existe un lien entre ceux-ci et l'objet du fonds et qu'ils respectent les principes généraux qui s'appliquent en tout état de cause aux relations entre les différentes collectivités et leurs groupements.

Elle ne peut ainsi subordonner le versement à une commune membre d'une aide du fonds de concours au transfert préalable du solde du budget communal afférent aux compétences « eau » et « assainissement » dans la mesure où ce critère d'éligibilité est sans lien avec l'objet du fonds.

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 23DA02237 – 23 octobre 2024 – C+**

[Légifrance 23DA02237](#)

### **Le règlement intérieur d'un conseil municipal ne peut porter une atteinte excessive au droit d'amendement des conseillers municipaux sur les projets soumis à délibération.**

Le tribunal annule partiellement la délibération du 12 octobre 2020 du conseil municipal de la commune de D. modifiant son règlement intérieur et notamment son article 18 relatif aux « Amendements » et son article 37 relatif à l'« Assiduité aux commissions permanentes et aux conseils municipaux ». S'agissant du droit d'amendement, le tribunal estime notamment que la possibilité offerte au maire, à l'occasion des délibérations budgétaires, de déclarer irrecevables les amendements portant majoration d'un crédit de dépenses ou diminution d'une recette mais qui ne prévoieraient pas en compensation une augmentation de recette ou une diminution d'un autre crédit porte une atteinte excessive à l'exercice effectif du droit d'amendement. En revanche, les conclusions dirigées contre l'article 37, qui instaure une modulation de l'indemnisation de fonction selon la présence des conseillers municipaux aux réunions, sont rejetées dès lors que le Conseil constitutionnel, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (1) soulevée à l'occasion de cette instance, a jugé que la disposition de l'article L. 2123-24-1 du code général des collectivités territoriales réservant aux seules communes de plus de 50 000 habitants la faculté de prévoir une telle modulation était contraire à la Constitution.

*(1) Conseil Constitutionnel, 6 juin 2024, QPC n° 2024-1094*

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2208953 – 3 décembre 2024 – C**

*Ce jugement fait l'objet d'un recours devant la Cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le numéro 25DA00199*

### **L'ordre de nomination des adjoints au maire d'une commune ne conditionne pas l'ordre des subdélégations consenties à ces adjoints**

Le tribunal confirme, sur déféré préfectoral, la légalité de la délibération du 26 octobre 2023 de la commune de K. portant délégation générale du conseil municipal au maire pour les fonctions prévues à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales et notamment l'article 3 qui prévoyait qu'en cas d'empêchement du maire, délégation était donnée au premier adjoint pour une partie des attributions et au cinquième adjoint pour l'autre partie des attributions. Le tribunal juge que l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales qui prévoit qu'en cas d'absence, de suspension ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations, ne fait pas obstacle à ce que le conseil municipal subdélègue, en cas d'empêchement du maire, ses compétences aux adjoints compétents sans respecter l'ordre des nominations

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2402371 – 12 novembre 2024 – C**



## CONTRIBUTIONS ET TAXES

[retour au sommaire](#)



### Le déclenchement du délai de réclamation contre l'impôt sur le revenu

L'article R. 196-1 du livre des procédures fiscales prévoit qu'une réclamation relative à un impôt autre qu'un impôt local doit être présentée à l'administration au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle de la mise en recouvrement du rôle. En application de cette disposition, le délai de réclamation court, pour l'impôt sur le revenu, à compter de la date de la mise en recouvrement, sauf s'il est établi que le contribuable n'a pas reçu l'avis d'imposition du fait d'une erreur de l'administration. Une telle circonstance n'est pas établie si l'avis d'imposition est libellé à l'adresse postale indiquée dans la déclaration de revenus et si le contribuable n'a pas informé l'administration d'un changement d'adresse.

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 23DA00997 – 19 décembre 2024 – C**  
[Légifrance 23DA00997](#)

### Les modalités d'imposition de la plus-value tirée de la cession de droits sociaux

L'article 150-0 A du code général des impôts prévoit, pour l'imposition de la plus-value tirée de la cession de droits sociaux, que le complément de prix reçu par le cédant en exécution d'une clause du contrat de cession par laquelle le cessionnaire s'engage à verser un complément de prix déterminé en fonction d'une indexation en relation avec l'activité de la société, est imposable au titre de l'année au cours de laquelle il est reçu. Il résulte de cette disposition, éclairée par ses travaux préparatoires, que le législateur a entendu, par dérogation à la règle générale antérieurement admise par la législation, prévoir l'imposition d'un complément de prix indexé sur les résultats ultérieurs de la société au titre de l'année au cours de laquelle il est encaissé lorsque, à la date du contrat de cession, une incertitude pèse sur le montant de ce complément.

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 23DA02215 – 21 novembre 2024 – C+**  
[Légifrance 23DA02215](#)

### L'exploitation d'un fichier informatique par l'administration fiscale lors d'une vérification de comptabilité

Pendant la vérification de la comptabilité d'un contribuable, l'exploitation par le vérificateur d'un fichier dématérialisé remis par le contribuable, sans utiliser le matériel informatique de ce dernier, ne vicie pas la procédure d'imposition au regard de l'article L. 47 A du livre des procédures fiscales. En effet, cette disposition vise uniquement à permettre au contribuable d'éviter une utilisation de son matériel et des fonctionnalités de ses applications, par

l'administration, au détriment de leur maîtrise et de leur disponibilité et n'a ni pour objet ni pour effet de contraindre l'administration à laisser le choix au contribuable de pratiquer à sa place des traitements ou retraitements qui peuvent être opérés par ses propres moyens, précisément pour contrôler ce qui lui a été transmis.

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 23DA00683 – 17 octobre 2024 – C**

[Légifrance 23DA00683](#)

*Cette décision fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat enregistré sous le n° 499818*

[Retrouvez en page 42 le commentaire d'Emmanuel de Crouy-Chanel](#)

### **La portée du droit à l'erreur en matière fiscale**

L'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) issu de la loi du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance (ESSOC) prévoit qu'une personne ayant méconnu pour la première fois une règle applicable à sa situation ou ayant commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation ne peut pas faire l'objet d'une sanction si elle a régularisé sa situation de sa propre initiative ou après avoir été invitée à le faire par l'administration. Toutefois, cette disposition ne s'applique, en vertu de l'article L. 100-1 du CRPA, qu'en l'absence de disposition spéciale. Or l'article L. 62 du livre des procédures fiscales organise un régime spécifique de régularisation des erreurs, inexactitudes, omissions ou insuffisances dans une déclaration souscrite dans le délai. Un contribuable ne peut donc utilement invoquer l'article L. 123-1 du CRPA pour contester une majoration mise à sa charge sur le fondement de l'article 1729 du code général des impôts.

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 23DA00795 – 8 octobre 2024 – C**

[Légifrance 23DA00795](#)

**La cession d'un bien immobilier achevé depuis plus de 5 ans ne peut être regardée comme dispensée de taxe sur la valeur ajoutée en application de l'article 257 bis du code général des impôts**

La cession d'un bien immobilier achevé depuis plus de 5 ans est placée hors du champ de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en application des dispositions précitées du 2 du 7° de l'article 257 du code général des impôts. Cette opération n'est pas dispensée de TVA en application de l'article 257 bis du code général des impôts, une telle dispense ne pouvant bénéficier qu'à une opération soumise à cette même taxe. Par suite, elle ne peut pas bénéficier de la dérogation prévue par les dispositions du 1° du 4 du III de l'article 207 de l'annexe II, qui permettent de ne pas procéder à la régularisation de la TVA ayant grevé les dépenses d'acquisition en cas de cession d'un bien immobilier dispensée de cette taxe.

*Cf CE, 31 mai 2022, n° 451379, Anciens établissements Georges Schiever & fils  
c/ Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, B*

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2202053 – 4 novembre 2024 – C**

**Le contentieux relatif à la fixation de la contribution communale aux dépenses de fonctionnement d'un établissement d'enseignement privé sous contrat ne peut être lié que par une personne dûment mandatée par la partie intéressée par la détermination de cette contribution.**

Il résulte des dispositions de l'article L. 442-5-2 du code de l'éducation qu'en cas de litige portant sur la contribution obligatoire d'une commune aux dépenses de fonctionnement de classes élémentaires d'un établissement d'enseignement privé du premier degré sous contrat d'association, un recours contentieux ne peut être introduit qu'après que le représentant de l'Etat dans le département a été saisi par la partie la plus diligente, afin qu'il fixe cette contribution (1). L'institution d'un tel recours administratif préalable obligatoire à la saisine du juge a pour effet de laisser, à l'autorité compétente pour en connaître, le soin d'arrêter définitivement la position de l'administration. Il s'ensuit que la décision prise à la suite de ce recours se substitue nécessairement à la décision initiale et elle est, par suite, la seule susceptible d'être déférée au juge de la légalité.

Le tribunal juge que la saisine de l'autorité préfectorale, sur le fondement des dispositions de l'article L. 442-5-2 du code de l'éducation, par une personne dépourvue de mandat exprès délivré par la partie intéressée par la contribution communale aux dépenses de fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires sous contrat d'association des établissements d'enseignement privé ne saurait, en raison de son caractère irrégulier, faire naître une décision implicite fixant le montant de cette contribution en se substituant à la décision initiale de la commune (2).

Après avoir relevé que l'organisme de gestion de l'enseignement catholique (OGE) n'établissait pas, préalablement à l'enregistrement de sa requête, avoir formé le recours préalable prévu par les dispositions de l'article L. 442-5-2 du code de l'éducation ni avoir délivré un mandat exprès à un tiers pour qu'il présente ce recours en son nom, le tribunal rejette pour irrecevabilité les conclusions à fin d'annulation de la décision implicite du préfet fixant la contribution de la commune de Boulogne-sur-Mer aux dépenses de fonctionnement des classes de maternelle et élémentaires sous contrat d'association gérées par l'OGE, en estimant qu'une telle décision est inexistante du fait de la saisine irrégulière du préfet par un tiers ne disposant pas d'un mandat exprès de cet OGE.

*Cf. (1) CE, 12 mai 2017, n° 391730, commune de Villeurbanne, B*

*(2) CE, 22 janvier 2013, n° 347929, commune de Cran Gevrier, B; CE, 19 juillet 2017, n° 402185, M. X et SCI La Sauvagine, B.*

#### **Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2104864 – 20 décembre 2024 – C+**

*Ce jugement fait l'objet d'un recours devant la Cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le numéro 25DA00311*

**Lorsque l'occupation et l'utilisation d'un stade sont partagées entre plusieurs clubs sportifs de manière égalitaire, la société qui exploite l'un des clubs n'est pas redevable de la cotisation foncière des entreprises due au titre de cet équipement.**

Un contrat d'occupation de stade règle le partage de son utilisation confère une priorité à la société requérante, exploitant un club de football de ligue 1, par rapport à un autre club de football qui évolue dans une division du championnat inférieure. Mais tel n'est pas le cas par rapport à un club de rugby qui, bien que dans une discipline sportive différente, évolue au même niveau de ligue 1.

Si l'administration fiscale souligne à raison que l'enceinte sportive a traditionnellement été dévolue au football et, occasionnellement seulement, à des rencontres de rugby, cette observation n'est plus opérante à la date de référence dès lors que la collectivité publique propriétaire du stade a manifesté son souhait de permettre à une équipe élite de rugby comme à une équipe élite de football de pratiquer la compétition au plus haut niveau national, dans les mêmes termes exactement et après avoir effectué d'importants travaux dans cet objectif.

Compte tenu du partage égalitaire de l'installation sportive pour l'organisation des compétitions entre ces deux clubs, la double circonstance que le stade Robert Diochon serait historiquement associé au football dans l'esprit régional et que l'attractivité économique du football serait plus forte à niveau égal ne permet pas de déduire que la société requérante devrait, en fait, être considérée comme prioritaire. La circonstance qu'une saison de football se déroule en 19 rencontres au lieu de 15 pour une saison de rugby ne suffit pas davantage, compte tenu des stipulations des conventions d'occupation, à attribuer une priorité de fait à la société requérante.

Par suite, cette dernière ne peut, dans ces conditions égalitaires de partage, être regardée comme exerçant, en droit comme en fait, un contrôle des installations qu'elle utilise matériellement au titre de l'année en cause.

Elle n'est donc pas redevable de la cotisation foncière des entreprises à raison de cet équipement.

**Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2301298 – 24 septembre 2024 – C+**

*DOMAINE PUBLIC*

[retour au sommaire](#)



**La mise en place de points d'apports volontaires enterrés ne peut être regardée comme des travaux engagés dans l'intérêt du domaine public routier, dont l'objet est la mobilité et non le stockage même temporaire des ordures ménagères.**

Dans le cadre de la mise en œuvre du projet « Cœur de métropole », la Métropole Rouen Normandie a décidé de mettre en place des « points d'apports volontaires enterrés » (PAVE), destinés à recueillir les ordures ménagères dans le sous-sol des trottoirs dans l'attente de leur ramassage. Elle a par conséquent saisi la société GRDF, gestionnaire du réseau de distribution de gaz naturel, d'une demande de déplacement des canalisations qui étaient installées à la place des PAVE.

Après avoir rappelé la règle selon laquelle le bénéficiaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public doit, quelle que soit sa qualité, supporter sans indemnité les frais de déplacement ou de modification des installations aménagées en vertu de cette autorisation lorsque ce déplacement est la conséquence de travaux entrepris dans l'intérêt du domaine public occupé et que ces travaux constituent une opération d'aménagement conforme à la destination de ce domaine (1), le tribunal a jugé qu'indépendamment des justifications avancées par la Métropole Rouen Normandie quant à la pertinence des PAVE, la mise en place de ceux-ci ne peut être regardée comme des travaux engagés dans l'intérêt du domaine public routier, dont l'objet est la mobilité et non le stockage même temporaire des ordures ménagères.

Par conséquent, le tribunal a condamné la Métropole Rouen Normandie à rembourser à la société GRDF le coût correspondant aux travaux de déplacement des canalisations correspondantes.

(1) CE, 23 avril 1975, n° 86391, SNCF, A.

**Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2202649 – 28 novembre 2024 – C**



**L'administration n'est pas tenue de communiquer des documents réalisés par des prestataires de services privés missionnés par elle.**

Une personne physique a sollicité auprès du conseil régional des Hauts-de-France la communication de rapports et de comptes-rendus réalisés par une société de sécurité privée et la Croix-Rouge dans le cadre d'une manifestation organisée par la région. Le tribunal juge qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à une autorité administrative, saisie d'une demande de communication de documents, de rechercher les pièces qui ne sont pas en sa possession auprès d'autres organismes n'ayant pas le caractère d'une administration au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2203993 – 25 octobre 2024 – C**

**ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE**

[retour au sommaire](#)



**Les faits de violences volontaires sur mineur commis par un enseignant sont contraires à la probité et aux bonnes mœurs au sens du code de l'éducation**

Les dispositions du 1° de l'article L. 911-5 du code de l'éducation interdisent que soient employées dans un établissement d'enseignement les personnes condamnées définitivement pour une atteinte à la probité et aux bonnes mœurs. L'incapacité qui résulte de cette condamnation entraîne de plein droit, à la date à laquelle elle est devenue définitive, la rupture du lien de l'agent avec son service. En vertu de ces dispositions qui ont une finalité préventive et non répressive, les personnes appelées à diriger un établissement d'enseignement ou à y être employées doivent présenter des garanties de moralité indispensables à l'exercice des fonctions d'enseignement public et à garantir la sécurité des élèves.

Le tribunal considère que des faits de violences commis par des enseignants à l'encontre d'élèves qui ont donné lieu à une condamnation pénale définitive, doivent, eu égard à l'exigence d'exemplarité et d'irréprochabilité qui incombe aux intéressés dans leurs relations avec les élèves, et compte tenu du lien de confiance qui doit les unir à ces derniers et à leurs parents, être regardés comme contraires à la probité et aux bonnes mœurs au sens des dispositions du 1° de l'article L. 911-5 du code de l'éducation. En l'espèce, les faits ayant donné lieu à la condamnation définitive d'un professeur des écoles à une peine de trois mois d'emprisonnement avec sursis, qualifiés par le juge pénal de violences volontaires n'ayant pas entraîné une incapacité de travail supérieure à huit jours sur des mineurs de moins de quinze ans par un ascendant légitime naturel ou adoptif ou par une personne ayant autorité sur la victime, doivent être regardés comme



contraires à la probité et aux bonnes mœurs conformément aux dispositions précitées de l'article L. 911-5 du code de l'éducation ; cette condamnation définitive suffit donc à justifier la résiliation du contrat d'enseignement de cette professeure des écoles.

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2107153 – 15 novembre 2024 – C+**

## ETRANGERS

[retour au sommaire](#)



**Le préfet peut rejeter une demande de titre de séjour au seul motif qu'elle est frauduleuse eu égard aux documents présentées par le demandeur pour justifier de son état-civil et de sa nationalité.**

Un ressortissant malien a sollicité son admission exceptionnelle au séjour sur le fondement de l'article L. 435-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) en qualité d'étranger confié aux services de l'aide sociale à l'enfance entre 16 ans et 18 ans. Le préfet, considérant que les documents d'état-civil présentés par l'intéressé à l'appui de sa demande n'avaient pas de force probante suffisante, a rejeté la demande au motif qu'elle présentait un caractère frauduleux, sans examiner la situation de l'intéressé au regard des conditions prévues à l'article L. 435-3 du CESEDA.

La cour confirme le jugement du tribunal qui rejette la demande d'annulation de la décision de refus de séjour présentée par l'étranger.

Elle rappelle tout d'abord que l'étranger saisissant l'autorité administrative d'une demande de titre de séjour doit, en application des dispositions de l'article R. 431-10 du CESEDA, présenter à l'appui de sa demande les documents justifiant de son état-civil et de sa nationalité. Elle retient ensuite que, lorsque les vérifications ordonnées par le préfet permettent d'établir que ces documents sont irréguliers, falsifiés ou inexacts, cette autorité peut régulièrement rejeter la demande de titre de séjour dont il est saisi au seul motif que l'identité et la nationalité de l'étranger ne sont pas établies, sans qu'il lui soit nécessaire d'examiner en outre la situation de l'intéressé au regard des dispositions qu'il a invoquées à l'appui de sa demande.

Puis, après analyse des documents d'état-civil présentés, elle juge non fondés les moyens tirés d'erreur de droit et d'appréciation au motif que ces documents, compte tenu des anomalies grossières dont ils sont entachés, sont dépourvus de force probante et que les autres circonstances du dossier ne sont pas suffisantes pour tenir l'identité et la nationalité alléguées pour établies. Par voie de conséquence, elle écarte ensuite comme inopérant le moyen soulevé devant elle tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 435-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

*Cf. CE, 2/7 CHR, 26 avril 2018, n° 416550, M. X., C; CE, 2<sup>ème</sup> Ch., 10 novembre 2023, n° 467770, M. X, C ; CE, 7/2 CHR, 03 avril 2024, n° 471752, M. X, , C*

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 24DA00246 – 23 octobre 2024 – C**

[Légifrance 24DA00246](#)

## **Les conditions de délivrance d'un titre de séjour à un ressortissant algérien désireux d'exercer une activité professionnelle non salariée**

Pour l'application du troisième comme auparavant du deuxième avenant à l'accord franco-algérien, la condition de « moyens d'existence suffisants » posée au a) de l'article 7 de cet accord n'est pas opposable à un ressortissant algérien désireux d'exercer une activité professionnelle non salariée qui doit seulement conformément au c) de l'accord avoir obtenu, s'il y a lieu, l'autorisation d'exercer cette activité ; le préfet est toutefois en droit de vérifier le caractère effectif de l'activité, qui se déduit non pas du résultat d'exploitation mais d'un chiffre d'affaires nul ou particulièrement faible.

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 24DA00827 – 19 septembre 2024 – C+**  
[Légifrance 24DA00827](#)

## **Refus de délivrance d'un titre de séjour au bénéficiaire d'une protection internationale**

La cour nationale du droit d'asile a annulé la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides qui avait retiré à un ressortissant afghan le bénéfice de la protection subsidiaire pour des motifs d'ordre public.

L'intéressé a alors demandé le renouvellement de son titre de séjour en qualité de bénéficiaire de la protection subsidiaire ce que le préfet de l'Eure lui a refusé, sur la base des articles L. 432-1 et L. 412-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour menace à l'ordre public, en assortissant ce refus d'une obligation de quitter le territoire français et en fixant le pays de nationalité comme pays de destination.

La cour confirme l'annulation prononcée par le tribunal de cet arrêté. Elle juge que les dispositions des articles L. 432-1 et L. 412-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en ce qu'elles permettent le refus de délivrance d'un titre de séjour au bénéficiaire de la protection subsidiaire pour une menace simple à l'ordre public, qui est une exigence moins favorable pour l'intéressé que ce que prévoit l'article 24 de la directive 2011/95/UE, sont donc incompatibles avec les objectifs de cette directive et ne sauraient permettre à l'autorité préfectorale de refuser la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle portant la mention « bénéficiaire de la protection subsidiaire » sauf à démontrer que des raisons impérieuses liées à l'ordre public le justifient.

Au vu de l'ancienneté des faits et de l'absence de radicalisation de l'intéressé décrit dans l'arrêt de la Cour nationale du droit d'asile, la cour n'estime pas qu'une situation de nécessité impérieuse d'ordre public justifie le refus de délivrance d'un titre de séjour

*Sur la portée des directives communautaires : Cf CE Assemblée, 30 octobre 2009, n° 298348, Mme X*

*Pour un précédent sur des dispositions similaires : 19MA02913 préfet des Hautes-Alpes du 22 juillet 2020, C+*

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 23DA01017 – 10 octobre 2024 – C**  
[Légifrance 23DA01017](#)

## **Personne qualifiée en vertu du droit national pour mener en préfecture l'entretien individuel visant à déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile.**

L'article 5 du règlement (UE) n° 604/2013 du 26 juin 2013 prévoit que, pour déterminer l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile d'un ressortissant étranger, l'État membre dans le territoire duquel se trouve l'étranger mène avec lui un entretien individuel conduit par « une personne qualifiée en vertu du droit national ».

S'il ne résulte ni des dispositions de l'article 5.5 du règlement du 26 juin 2013 ni d'aucun principe que devrait figurer sur le compte-rendu de l'entretien individuel la mention de l'identité de l'agent qui a mené l'entretien, il appartient à l'autorité administrative, en cas de contestation sur ce point, d'établir par tous moyens que l'entretien a bien, en application des dispositions de l'article 5.5 du règlement du 26 juin 2013, été « mené par une personne qualifiée en vertu du droit national » .(1)

La cour considère que si un agent de préfecture est affecté au service des étrangers ou si figurent au dossier des éléments de son parcours professionnel le rendant apte à mener l'entretien prévu à l'article 5 du règlement du 26 juin 2013, l'agent doit être regardé comme qualifié en vertu du droit national pour conduire cet entretien.

Au vu des éléments nouveaux produits en appel par le préfet établissant que le cachet administratif figurant au bas du résumé de l'entretien est individuel, répertorié dans un registre actualisé des tampons du contrôle interne de la fraude, et qu'il est dévolu à un agent de la préfecture affecté au sein du service des étrangers, précisément identifié, qui en dispose seul et qui le reçoit à sa prise de fonction, la cour juge contrairement au tribunal que le préfet du Nord doit être regardé comme rapportant la preuve que l'entretien a été mené par une « personne qualifiée en vertu du droit national » au sens des dispositions de l'article 5.5 du règlement (UE) du 26 juin 2013.

(1) *Conseil d'Etat, 19 janvier 2024 n° 472681, C,*

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêts n<sup>os</sup> 24DA01019, 24DA01099 – 22 septembre 2024 – C**

[Légifrance 24DA01019](#)

**La kafala adoulaire n'est pas constitutive d'une mesure de placement pour l'application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**

Un acte de kafala, rédigé auprès d'un notaire étranger, ne constitue pas une « mesure de placement auprès d'un tiers digne de confiance » au sens de l'article L. 435-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dès lors qu'un tel acte ne saurait suppléer le jugement ou l'ordonnance de l'autorité judiciaire pris sur le fondement des articles 375-3 ou 375-5 du code civil requis par les prescriptions de l'article L. 435-3 précité.

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2402009 – 18 septembre 2024 – C+**

**La carte de résident délivrée à un Tunisien conjoint de Français en vertu de l'accord-bilatéral entre la France et la Tunisie ne peut être retirée en application des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.**

La carte de résident délivrée en qualité de conjoint de français, sur le fondement du a) du 1° de l'article 10 de l'accord franco-tunisien du 17 mars 1988, ne peut être retirée ni sur le fondement des dispositions de l'article L. 432-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui ne sont applicables qu'aux cartes de séjour temporaires ou pluriannuelles, ni sur le fondement de l'article L. 423-6 du même code, applicable seulement aux cartes de résident délivrées sur un fondement différent (1).

(1) *CE, 2 avril 2010, n° 319912, M. X, B*

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2304226 – 4 novembre 2024 – C**

**L'abrogation d'une interdiction de retour sur le territoire français est exclusivement régie par les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers.**

Les dispositions du code des relations entre le public et l'administration relatives au retrait des actes administratifs ayant un caractère supplétif, seules les dispositions des articles L. 613-7 et L. 613-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers régissent l'abrogation d'une interdiction de retour sur le territoire français prononcées sur le fondement des articles L. 612-6 et suivants du même code.

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2210162 – 19 décembre 2024 – C+**

**Le silence gardé par le préfet sur une demande de rendez-vous en vue de déposer au guichet une demande de titre de séjour ne fait pas naître de décision implicite de rejet de cette demande.**

Le silence gardé par l'administration sur une demande de rendez-vous, faite par courriel, afin de déposer une demande de titre de séjour n'a pas pour effet de faire naître une décision dès lors qu'aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucun principe ne fixe de délai déterminé dans lequel l'autorité administrative serait tenue de recevoir un étranger ayant demandé à se présenter en préfecture pour y déposer sa demande de titre de séjour

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2207149 – 9 décembre 2024 – C**

## EXPROPRIATION

[retour au sommaire](#)



**Quel est l'office du juge saisi d'une exception d'illégalité dirigée à l'encontre un arrêté de péril ordinaire constituant la base légale d'un arrêté déclarant une opération d'expropriation d'utilité publique ?**

Deux sociétés ont saisi le tribunal pour demander l'annulation d'un arrêté par lequel le préfet de l'Aisne a déclaré d'utilité publique l'acquisition des immeubles dont elles sont propriétaires au profit de la société d'équipement du département de l'Aisne. Une telle expropriation, motivée par une logique de résorption de l'habitat insalubre et de renouvellement urbain sur le territoire de la commune de Château-Thierry, a été décidée à la suite de l'arrêté de péril dont ces immeubles avaient précédemment fait l'objet assorti d'une interdiction définitive d'habiter pris sur le fondement du code de la construction et de l'habitation.

Cette affaire a permis au tribunal de définir son office dans le cas très particulier où il est excipé devant lui de l'illégalité de l'arrêté de péril ordinaire sur la base duquel l'autorité préfectorale a déclaré l'opération d'expropriation d'utilité publique.

Le tribunal a jugé qu'il appartient au juge administratif, eu égard à la finalité de son intervention par la voie de l'exception ainsi qu'à sa qualité de juge de plein-contentieux des arrêtés de péril ordinaire (1) – devenus arrêtés de mise en sécurité –, non de se prononcer sur les éventuels vices propres entachant un tel arrêté, mais d'examiner la nécessité des mesures

prescrites résultant de la situation de péril que représentait l'immeuble à la date de l'arrêté portant déclaration d'utilité publique (2).

(1) CE, 5/4 SSR, 18 décembre 2009, n° 315537, SCI Ramig, B - Rec. T. pp. 663-868-888.

(2) Rapp. s'agissant de l'office du juge du contentieux social en matière d'aide sociale à l'enfance: CE, Section, 3 juin 2019, n° 419903, Département de l'Oise, A, de carte mobilité inclusion mention "stationnement pour personnes handicapées " CE, Section, 3 juin 2019, n° 422873, M. X, A, d'allocation de solidarité spécifique: CE, Section, 3 juin 2019, n° 423001Mme Y, A et de remise gracieuse : CE, Section, 3 juin 2019, n° 415040, M. Z, A.

**Tribunal administratif d'Amiens – jugement n° 2102052 – 18 décembre 2024 – C+**

## FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

[retour au sommaire](#)



**Le renouvellement abusif de contrats à durée déterminée donne lieu non seulement à l'indemnisation d'un préjudice moral mais aussi financier.**

Le requérant a été recruté par dix contrats à durée déterminée successifs sur un poste d'encadrant technique d'insertion aménagement paysage correspondant à un emploi permanent de la collectivité. Après avoir refusé un onzième renouvellement de son contrat, il a présenté une demande d'indemnisation.

Le tribunal, après avoir jugé que la collectivité avait commis une faute, les dispositions applicables de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 à la période incriminée ne permettant pas le renouvellement d'un contrat à durée déterminée pendant une telle durée et la preuve de l'infructuosité des recherches pour le recrutement d'un fonctionnaire n'étant pas apportée, lui a accordé une somme de 2 500 euros au titre de son préjudice moral mais a refusé d'indemniser son préjudice financier au motif que c'est à son initiative que la relation d'emploi s'était interrompue.

La cour a jugé que, nonobstant cette circonstance, il avait droit à la réparation de son préjudice financier évalué en fonction des avantages financiers auxquels il aurait pu prétendre en cas de licenciement s'il avait été employé dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée, la façon selon laquelle il a été mis un terme à cette situation illégale étant sans incidence.

Cf CE, 20 mars 2015, n° 371664, Mme X, B et 20 mars 2017, n° 392792, Mme X, B, voir aussi CE, 6 février 2024, n° 459446, X, C aux conclusions de JF de Montgolfier  
Dans ce sens, CAA59, du 16 février 202, 19DA01642

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 23DA00584 – 6 novembre 2024 – C**

[Légifrance 23DA00584](#)

**Un maître de conférences peut bénéficier des avantages spécifiques consentis aux fonctionnaires exerçant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville si son établissement de rattachement a son siège dans une telle zone.**

En vertu des dispositions de l'article 11 de la loi du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, le bénéfice de l'avantage spécifique d'ancienneté est ouvert aux fonctionnaires de l'Etat et aux militaires de la gendarmerie nationale qui sont affectés pendant une certaine durée, définie par décret, pour exercer effectivement leurs fonctions, à titre principal, dans des quartiers urbains où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles.

L'article 1<sup>er</sup> du décret du 21 mars 1995 relatif au droit de mutation prioritaire et au droit à l'avantage spécifique d'ancienneté accordés à certains agents de l'Etat affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles opère une distinction entre les fonctionnaires de police, les fonctionnaires relevant du ministère de l'Education Nationale et les autres fonctionnaires, et renvoie, pour la définition des « quartiers urbains » sensibles, à des arrêtés interministériels.

Le tribunal estime que les agents affectés dans les universités ne relèvent ni des dispositions du 1<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 21 mars 1995 relatives aux fonctionnaires de police ni de celles du 2<sup>o</sup> qui concernent les fonctionnaires relevant uniquement du ministre chargé de l'éducation nationale, lesquels doivent être affectés dans une école ou un établissement d'enseignement du premier ou du second degré figurant sur la liste établie par l'arrêté interministériel du 16 janvier 2001, mais qu'ils dépendent du ministre chargé de l'enseignement supérieur et doivent ainsi être regardés comme relevant des dispositions du 3<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de ce décret relatives aux autres fonctionnaires civils de l'Etat, lesquelles leur ouvrent droit au bénéfice de l'avantage spécifique d'ancienneté en cas d'exercice effectif de leurs fonctions dans les zones urbaines sensibles puis, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Le tribunal en déduit que le requérant qui a été nommé en qualité de maître de conférences le 1<sup>er</sup> septembre 1998 et exerce depuis cette date, de manière continue, ses fonctions au sein de la faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Lille, située dans une zone classée « zone urbaine sensible » jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015 puis classée « quartier prioritaire de la politique de la ville » peut prétendre à l'attribution de l'avantage spécifique d'ancienneté au titre du 3<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 21 mars 1995.

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2103780 – 20 décembre 2024 – C+**

**Alors même que les propos litigieux ont été tenus en dehors de l'exercice de ses fonctions, un professeur de philosophie ne peut critiquer sur des réseaux sociaux, en des termes injurieux et diffamatoires, la politique de la France sur le continent africain sans s'exposer à une sanction disciplinaire pour violation du devoir de réserve.**

La circonstance que des propos tenus par le professeur de philosophie en lycée aient été tenus hors de l'exercice du service ne constitue pas une situation interdisant de rechercher l'existence d'un manquement au devoir de réserve des agents publics.

S'il est loisible au requérant de critiquer la politique de la France sur le continent africain, en des termes qui peuvent être vifs, les propos tenus en l'occurrence, compte tenu de leur caractère parfois injurieux et diffamatoire à l'égard de personnalités dénommées d'une part, de leur support public de diffusion ainsi que du nombre considérable d'abonnés et visiteurs des réseaux sociaux et sites de diffusion de vidéo en ligne animés par l'intéressé d'autre part et, enfin, à ce qu'il faisait souvent état de sa qualité de professeur de lycée, le tribunal considère qu'ils sont constitutifs d'une faute de nature à justifier l'adoption d'une sanction disciplinaire.

**Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2301439 – 26 novembre 2024 – C**



[Retrouvez en page 46 le commentaire d'Anne Jennequin maîtresse de conférence à l'université d'Artois, et en page 47 les conclusions de Clémence Barry rapporteure public au tribunal administratif de Rouen](#)

**Alors même que la décision de licenciement est entachée d'un vice de procédure, le collaborateur de cabinet d'un maire ne peut demander l'indemnisation du préjudice tiré de sa perte de rémunération dès lors que la perte de confiance est caractérisée.**

Le requérant a été recruté par une commune le 17 juillet 2020 en qualité de collaborateur de cabinet. Le 10 janvier 2022, la maire de la commune a procédé à son licenciement pour faute à compter du 14 janvier 2022.

Aux termes de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 dans sa rédaction applicable au litige : « *L'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre fin librement à leurs fonctions (...)* ».

Pour apprécier à ce titre l'existence d'un lien de causalité entre les préjudices subis par l'agent et l'illégalité commise par l'administration, le juge peut rechercher si, l'administration aurait pu légalement prendre la même décision ou une décision équivalente sur un autre fondement que celui entaché d'illégalité, en respectant les règles de forme, de procédure et de compétence.

Il résulte de l'instruction que les difficultés relationnelles rencontrées par le requérant, alors même qu'elles ne pouvaient à elles seules être regardées comme constitutives d'une faute justifiant son licenciement, étaient de nature à entraîner une perte de confiance de l'autorité municipale à son égard.

La maire de la commune aurait pu, pour ce motif, mettre fin aux fonctions du requérant et le licencier, sans priver celui-ci d'une garantie procédurale. Ainsi, nonobstant l'illégalité dont la décision de licenciement du 10 janvier 2022 est entachée, il n'y a pas lieu d'indemniser la perte de rémunération subie par le requérant du fait de cette décision.

**Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2300871 – 8 novembre 2024 – C+**

[Retrouvez en page 51 les conclusions de Ludivine Delacour rapporteure public au tribunal administratif de Rouen](#)

**L'envoi de la convocation à une seconde réunion du conseil de discipline moins de quinze jours avant la réunion de ce conseil ne constitue pas toujours une irrégularité de procédure.**

Les dispositions de l'article 6 du décret du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux, qui prévoient que le fonctionnaire poursuivi doit être convoqué par le président du conseil de discipline dans un délai minimum de quinze jours constitue une garantie visant à lui permettre de préparer utilement sa défense, dont la méconnaissance vicie la procédure de consultation de cette instance, sauf s'il est établi que l'agent a été informé de la date du conseil de discipline au moins quinze jours à l'avance par d'autres voies (1).

Si le respect de ce délai s'impose y compris en raison du report de la date de réunion du conseil de discipline, afin, notamment que l'intéressé puisse faire appel au défenseur de son choix et citer des témoins (2), il appartient, pour autant, au juge d'apprécier, dans ce cas, si l'agent, qui, ayant été régulièrement convoqué à la première réunion du conseil de discipline, avait préalablement pu bénéficier d'un délai de quinze jours pour préparer utilement sa défense, a été privé d'une garantie ou été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision

prise au vu de l'avis du conseil de discipline en étant convoqué à une nouvelle séance de ce conseil moins de quinze jours avant sa tenue.

Au cas d'espèce, le tribunal juge que si l'envoi de la convocation à la seconde réunion du conseil de discipline, lequel avait dû être reporté faute d'avoir réuni les conditions de quorum, douze jours avant sa tenue est constitutive d'une irrégularité, celle-ci n'a pas eu pour effet de priver l'agent d'une garantie, ni d'exercer une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis du conseil de discipline, l'agent n'alléguant d'ailleurs pas que cette circonstance l'ait empêché de faire appel au défenseur de son choix ou de citer des témoins.

(1) CE, 5/6 CHR, 24 juillet 2019, n° 416818, Mme X., B

(2) CE, 2/1 SSR, 9 février 2000, n° 191227, X, B ; CE, 2/1 SSE, 28 juillet 2000, n° 199478, X., B

**Tribunal administratif d'Amiens – jugement n° 2203644 – 11 décembre 2024 – C+**

## LIBERTES PUBLIQUES

[retour au sommaire](#)



### **L'interdiction de la projection du film « Nous sommes le peuple de Palestine » à l'université de Picardie Jules Verne validée.**

En novembre 2024, le juge des référés du tribunal administratif a été saisi d'une décision par laquelle le président de l'université de Picardie Jules Verne a refusé la mise à disposition d'un amphithéâtre pour l'organisation d'une diffusion ouverte au public du film « Nous sommes le peuple de Palestine » suivie d'un débat.

La liberté d'expression et de réunion dont disposent les étudiants de l'université de Picardie Jules Verne dans l'enceinte de l'établissement n'emporte pas l'organisation de réunions publiques, ouvertes à des personnes qui ne sont pas usagers du service public de l'enseignement supérieur (1).

Après avoir constaté que cet événement contrevenait aux consignes du plan Vigipirate, maintenu au niveau « urgence attentat », qui restreint l'accès de l'université aux seuls membres de l'établissement pouvant justifier de leur statut de personnel ou d'étudiant, le juge des référés a considéré que la décision ne caractérisait pas une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de réunion et d'expression, quand bien même deux conférences ouvertes au public ont auparavant eu lieu sur la thématique du conflit israélo-palestinien sans débordement ni heurt dans l'enceinte du domaine universitaire.

(1) Comp. s'agissant de l'organisation d'événements similaires non ouverts à un public extérieur à l'établissement d'enseignement supérieur : JRCE, 29 novembre 2024, n° 499162 Institut d'Etudes Politiques de Paris, C et JRCE, formation collégiale, 6 mai 2024, n° 494003, Université Paris Dauphine – PSL c/ Syndicat Sud Education Paris-Solidaires, C.

**Tribunal administratif d'Amiens – jugement n° 2404419 – 14 novembre 2024 – C**



**Le refus de la commune d'exécuter un protocole d'accord conclu en dehors du dispositif de médiation prévu par le code de justice administrative n'est pas une difficulté d'exécution au sens de la jurisprudence.**

Un couple résidant dans la commune de Montreuil-l'Argillé (Eure), a vu le département effectuer des travaux de voirie sur la route départementale qui borde leur propriété. Dans le cadre de ces travaux, l'accès au fossé qui borde leur propriété a été condamné. Les requérants se sont alors rapprochés de la commune, propriétaire du fossé, en raison de l'impossibilité d'accéder à leur mur d'enceinte par l'extérieur. Un protocole d'accord a été conclu entre les administrés et la commune en juin et septembre 2023.

La commune n'ayant pas, selon les requérants, exécuté les obligations résultant de ce protocole d'accord, ils ont saisi le tribunal d'une demande tendant, en premier lieu, à l'homologation du protocole et, en second lieu, à ce qu'il soit enjoint à la commune de l'exécuter.

S'agissant de la demande d'homologation, constatant que le protocole a été conclu en dehors du dispositif de médiation prévu par le code de justice administrative, le tribunal a estimé que le refus de la commune d'exécuter le protocole ne pouvait pas être regardé comme constituant des « difficultés d'exécution » au sens de la jurisprudence (1) et a refusé d'homologuer la transaction.

S'agissant de la demande d'injonction, après avoir rappelé la jurisprudence aux termes de laquelle le juge du contrat ne peut, en principe, lorsqu'il est saisi par une partie d'un litige relatif à une mesure d'exécution d'un contrat, que rechercher si cette mesure est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à indemnité (2), le tribunal a jugé qu'il ne lui appartenait pas d'adresser une injonction à la commune, tendant à l'exécution de ce protocole d'accord.

(1) CE 6 décembre 2002, n° 249153, *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Haÿ-lès-Roses*

(2) CE, 13 juillet 2022, n° 458488, *Commune de Sanary-sur-Mer, A.*

### **Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2400975 – 12 décembre 2024 – C**

**Le tribunal juge que la clause pénale d'un contrat est inapplicable compte tenu de son imprécision.**

Aucun élément au dossier de consultation, ni aucune stipulation du contrat portant sur la mise en place d'un système de vidéosurveillance sur un site comprenant une installation de stockage de déchets non dangereux ne permettait à la société Team Réseaux, attributaire du marché, d'évaluer, lors de la conclusion de celui-ci, la portée de la clause pénale inscrite à l'article 9.2 du CCAP, laquelle prévoit qu'en cas de non-respect des délais des travaux, elle prendrait en charge la totalité des frais correspondant à la mise sous surveillance du site par un gardiennage physique en dehors des heures d'ouverture du site, soit de 7h à 15h du lundi au vendredi sauf jours fériés : Ce coût, qui ne peut être évalué que postérieurement à la réalisation des prestations de gardiennage, est, en outre, susceptible de varier selon les modalités de gardiennage librement choisies par le SETOM.

Eu égard à ses effets sur l'équilibre économique du contrat, les conditions dans lesquelles la société Team Réseaux a donné son consentement à celle-ci apparaissent viciées. Par suite, cette stipulation, divisible des autres stipulations contractuelles, est écartée et le litige portant sur son application ne peut être réglé sur le terrain contractuel.

Pour autant, contrairement à ce que soutient la société requérante, l'inapplication de cette clause, au caractère expressément dérogatoire aux CCAG-Travaux, ne rend pas applicable au marché litigieux les stipulations de l'article 20 du CCAG-Travaux auquel les parties ont souhaité déroger.

**Tribunal administratif de Rouen – jugements n<sup>os</sup> 2201086, 2202440, 2204270, 2302195 –  
22 novembre 2024 – C+**

## NATURE ET ENVIRONNEMENT

[retour au sommaire](#)



### **Refus implicite du préfet d'édicter l'autorisation modificative de régularisation d'un projet éolien**

Le préfet de la Somme a accordé à une société une autorisation unique d'exploitation d'un parc éolien. Sur saisine de tiers, la cour administrative d'appel de Douai a identifié quatre vices affectant cette autorisation et sursis à statuer sur la demande d'annulation de cette autorisation en fixant un délai compris entre 6 et 10 mois pour procéder à sa régularisation.

Des démarches de régularisation ont été entreprises par la société pétitionnaire, qui a notamment effectué un porter à connaissance au préfet en novembre 2022, et par le préfet qui a notamment procédé à de nouvelles consultations et à une enquête publique. Cependant, aucune autorisation modificative de régularisation n'a été édictée par le préfet pendant 20 mois après l'arrêt avant-dire droit.

Après avoir en vain saisi le préfet pour lui demander d'édicter l'autorisation modificative, la société pétitionnaire a demandé à la cour l'annulation du refus implicite du préfet.

La cour a estimé qu'il résulte de l'application combinée des dispositions du 4<sup>o</sup> de l'article L.231-4 du code des relations entre le public et l'administration et de l'article 1<sup>er</sup> et de l'annexe du décret du 30 octobre 2014 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut acceptation » que le silence conservé pendant deux mois par le préfet sur une demande d'autorisation modificative de régularisation fait naître une décision implicite de refus et non d'acceptation.

La société bénéficiaire de l'autorisation peut contester devant le juge le refus du préfet de régulariser cette autorisation dans le cadre d'une nouvelle instance, qui doit être regardée comme dirigée contre le refus d'autoriser le projet dans son ensemble, y compris les modifications qu'il était envisagé d'y apporter (1).

La cour a précisé qu'un premier refus implicite a été opposé à la société à la suite du porter à connaissance, valant demande d'autorisation modificative de régularisation, puis qu'un second refus est né d'une nouvelle demande expresse.

La cour a estimé qu'alors qu'il n'était pas établi que le préfet aurait remis à la société l'accusé de réception indiquant les voies et délais de recours opposables à sa demande contenue dans le porter à connaissance, ni que la société aurait été informée des conditions dans lesquelles est né le refus implicite, ou qu'elle ait pu avoir connaissance de la décision implicite de

rejet à une date antérieure de plus d'un an à celle de la présentation de sa requête, sa demande d'annulation tant du premier refus que du second n'étaient pas tardives.

La cour a estimé le refus illégal pour défaut de communication des motifs malgré une demande de la société en ce sens et a également relevé au vu des pièces produites par la société, et compte-tenu du silence du préfet, que les quatre vices relevés par la cour dans son arrêt avant-dire droit avaient été régularisés. Compte tenu de ce motif d'annulation, la cour a accordé elle-même l'autorisation modificative de régularisation.

La cour reste saisie par ailleurs sur le même projet, d'une requête introduite par les tiers contre l'autorisation environnementale initiale.

(1) CE 9 novembre 2021, n° 440028, Sté Lucien Viseur, B

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 24DA00695, 29 août 2024, C+**

**Légifrance 24DA00695**

*Cette décision fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat enregistré sous le n° 498647*

**Une autorité administrative étrangère ne peut, ni au regard des dispositions du code de l'environnement ni au regard des stipulations de la directive 2004/35/CE régulièrement transposée, exiger de l'autorité administrative française compétente qu'elle prescrive au titre de la police administrative dont elle est en charge, des mesures de prévention ou de réparation en dehors du territoire national.**

Dans la nuit du 9 au 10 avril 2020, sur le site de l'usine Tereos implantée à Escaudoeuvres (Nord), une digue de l'un des bassins de décantation a rompu, déversant plusieurs milliers de tonnes d'eau de lavage des betteraves dans les cours d'eau environnants et entraînant une importante pollution de l'Escaut en aval de l'usine et plus précisément dans son cours traversant la Belgique, causant de ce fait divers dommages environnementaux au préjudice de la Région wallonne qui compte au nombre de ses compétences l'entretien et la protection de son réseau fluvial.

Le préfet du Nord a édicté le 31 août 2021, un arrêté prescrivant les mesures de réparation environnementale à l'encontre de la société Tereos. Cet arrêté ne se prononçait pas sur le dommage subi sur le territoire belge et ne prévoyait aucune mesure le concernant.

Sans préjudice de l'action civile intentée par elle contre la société Tereos, la région Wallonne estimait pour sa part que ce régime devait donner lieu à la mise en œuvre d'actions de réparation sur son territoire qui devait selon elle être déterminée par le préfet du Nord en sa qualité d'autorité compétente eu égard au lieu de survenance de l'accident.

Le tribunal a rejeté les conclusions de la Région wallonne tendant à l'annulation de cet arrêté du 31 août 2021.

En premier lieu, il a considéré qu'il résulte des dispositions de l'article R. 162-3 du code de l'environnement, qui transposent en droit français les stipulations des articles 12 et 13 de la directive du 21 avril 2004, qu'une autorité étrangère a qualité pour contester l'arrêté par lequel l'autorité administrative compétente désignée par ces mêmes dispositions a prescrit les mesures de prévention ou de réparation définies aux articles L. 162-3 à L. 162-12 du même code, dès lors que celles-ci, qui s'exercent sur le seul territoire sur lequel ladite autorité administrative compétente peut agir au regard des dispositions de l'article R. 162-2 de ce code, sont susceptibles d'avoir une incidence sur la partie du territoire étranger concernée par le dommage écologique.

En second lieu, en revanche il a considéré que cette autorité étrangère ne peut, ni au regard des dispositions du code de l'environnement ni au regard des stipulations de la directive 2004/35/CE régulièrement transposée, exiger de l'autorité administrative française compétente

qu'elle prescrive au titre de la police administrative dont elle est en charge, des mesures de prévention ou de réparation en dehors du territoire national.

**Tribunal administratif de Lille – jugements n°s 2106513, 2108530 – 19 décembre 2024 – C**

## POLICE ADMINISTRATIVE

[retour au sommaire](#)



**Les combats de coqs ne peuvent être autorisés par le préfet que dans les communes où cette tradition est respectée de manière ininterrompue.**

Le titulaire d'une autorisation préfectorale d'organiser des combats de coqs dans une commune du Pas-de-Calais et la fédération des organisateurs de ces combats, autorisés uniquement dans ce département et celui du Nord, demandent l'annulation de la décision du préfet abrogeant cette autorisation.

Le tribunal juge que les dispositions du code rural et de la pêche maritime et celles du code pénal ne permettent au préfet d'autoriser de tels combats, par dérogation au principe de l'interdiction des mauvais traitements envers les animaux à l'occasion de jeux et d'attractions, que dans les communes où existe une tradition ininterrompue de rassemblements de combats de coqs, cette condition devant s'apprécier au regard du territoire de la seule commune concernée. En l'espèce et bien que cette tradition se soit maintenue dans des communes voisines, aucun combat de coq n'a été organisé dans la commune du bénéficiaire de l'autorisation initiale entre 1999 et 2021.

Le tribunal confirme par conséquent la légalité de l'abrogation de cette autorisation

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2202832 – 26 décembre 2024 – C+**

*Ce jugement fait l'objet d'un recours devant la Cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le numéro 25DA00372*

**En présence de circonstances particulières tenant à la crise sanitaire et à la configuration des lieux, la carence fautive du maire dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de police en matière d'animaux errants ne peut être retenue.**

Saisi par le propriétaire d'un château situé à Caumont (Eure) afin qu'il condamne la commune à l'indemniser des préjudices subis du fait de la divagation d'un troupeau de caprins ayant abroué plus de 150 arbres et arbustes sur sa propriété, le tribunal a tout d'abord rappelé que le code général des collectivités territoriales et le code rural et de la pêche maritime, confient au maire, en sa qualité d'autorité de police municipale, le soin de prendre et de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour faire cesser les troubles et les dommages causés par des animaux errants sur le territoire communal. Le tribunal a relevé, à cet égard, que le maire de Caumont, qui n'avait été informé de la présence du troupeau de chèvres sur la propriété du requérant que le 28 février 2020, avait pris plusieurs mesures visant à mettre fin aux dommages, en particulier : une prise de contact, le 14 avril 2020, avec la direction départementale des territoires et de la mer, qui a déclenché l'intervention des lieutenants de louveterie dès le lendemain, une prise de

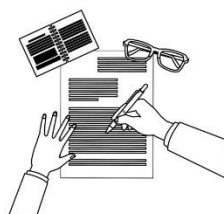


contact avec le propriétaire putatif des chèvres, le 15 mai 2020, pour l'enjoindre de se conformer à ses devoirs de garde et de surveillance, l'édiction, à l'encontre de l'intéressé, d'un arrêté de mise en demeure de récupérer ses animaux, le 2 juillet suivant et, enfin, l'adoption, le 7 juillet 2020, d'un arrêté confiant à la Fondation Brigitte Bardot le soin de procéder à la capture et à la prise en charge des animaux. Compte tenu de ces éléments, et alors que les chèvres, qui ne divaguaient pas sur la voie publique, ne constituaient pas un danger nécessitant l'adoption de mesures en urgence, le tribunal a estimé qu'aucun retard fautif n'était imputable au maire de Caumont dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de police. Le tribunal a également retenu des circonstances tenant à la mise en place de l'état d'urgence sanitaire durant la période considérée et à la configuration escarpée des lieux, en bordure de falaise, rendant les opérations de battue et de capture particulièrement difficiles pour écarter toute carence fautive dans la mise en œuvre des pouvoirs de police.

**Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2202537 – 14 novembre 2024 – C**

## PROCEDURE

[retour au sommaire](#)



**A défaut de justifier d'un préjudice distinct de celui dont elle a été indemnisée par le juge pénal en qualité de partie civile, une personne morale ne peut obtenir réparation devant le juge administratif de la faute commise par l'administration dans la survenance des faits ayant donné lieu à condamnation pénale**

L'association « La voix de l'enfant » a demandé au tribunal la condamnation de la commune d'Outreau à lui verser la somme d'un euro au titre du préjudice moral subi en raison de la carence de la commune dans la gestion d'une affaire d'agressions sexuelles d'un mineur par un animateur enfance-jeunesse, condamné pour ces faits par la cour d'assises du Pas-de-Calais. Le tribunal a rejeté ce recours indemnitaire au motif que l'association, indemnisée au cours de l'instance pénale, ne justifiait pas d'un préjudice distinct.

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2201911 – 12 novembre 2024 – C**

*Ce jugement fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat enregistré sous le n° 500526*



**Le juge exerce un contrôle normal sur les mesures de compensation ordonnées par l'autorité administrative pour l'exercice en France d'une profession réglementée par le titulaire de diplômes étrangers.**

Le préfet de la région Hauts-de-France a assorti l'autorisation accordée à la titulaire de diplômes belges d'exercer en France la profession d'infirmière anesthésiste au respect préalable de mesures prévues par l'article L. 4311-4 du code de la santé publique, lesquelles sont destinées à compenser les différences substantielles entre les qualifications professionnelles, attestées par l'ensemble constitué par les titres de formation et l'expérience professionnelle du titulaire des diplômes, et les qualifications requises pour l'accès à la profession et son exercice en France.

Le tribunal juge qu'il exerce un contrôle normal sur les mesures ainsi imposées par l'autorité administrative. En l'espèce, il considère que le préfet a entaché sa décision d'une erreur d'appréciation en imposant une épreuve orale de contrôle des savoirs et connaissances de 3 h 30 ainsi qu'un stage d'adaptation de 82 semaines.

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2202172 – 25 octobre 2024 – C**

## REFERE PRECONTRACTUEL

[retour au sommaire](#)



**Saisi de la régularité d'une procédure de passation, le juge du référé peut, alors même qu'un grief invoqué à l'appui de conclusions présentées à titre principal serait fondé, retenir un grief fondé et invoqué à l'appui de conclusions présentées à titre subsidiaire dès lors que celui-ci est de nature à entraîner l'annulation de la procédure à un stade antérieur à celui qui était contesté à l'appui de ses conclusions principales.**

Le juge des référés précontractuels, régulièrement saisi, dispose - sans toutefois pouvoir faire obstacle à la faculté, pour l'auteur du manquement, de renoncer à passer le contrat - de l'intégralité des pouvoirs qui lui sont conférés pour mettre fin, s'il en constate l'existence, aux manquements de l'administration à ses obligations de publicité et de mise en concurrence (1).

En l'espèce, le juge annule la procédure pour un vice lié à l'irrégularité de l'un des critères de jugement des offres invoqué à l'appui de conclusions présentées à titre subsidiaire, sans même se prononcer sur le seul grief tiré de l'irrégularité de l'offre retenue invoqué à l'appui des conclusions principales, qui n'aurait été de nature qu'à entraîner l'annulation de la procédure qu'à compter du stade du jugement des offres.

*(1) Sur la faculté pour le juge des référés précontractuel de statuer le cas échéant ultra petita : CE, 20 octobre 2006, n° 289234, Commune d'Andeville, A*

**Tribunal administratif d'Amiens – jugement n° 2403352 – 8 octobre 2024 – C+**



**Requalification des conclusions tendant à la réparation d'un dommage résultant de fautes commises par un praticien libéral et un établissement public de santé portant chacune en elles le dommage et prise en compte des sommes versées dans le cadre d'une transaction.**

Une personne a été victime d'un accident médical lors d'une intervention pratiquée dans une clinique privée. La gravité des lésions l'affectant n'a pas été détectée par les praticiens libéraux consultés à la suite de cette opération et a été constatée avec retard par le centre hospitalier où il s'est rendu en urgence.

La victime étant par la suite décédée, ses ayants-droits ont demandé au tribunal puis à la cour d'indemniser leur préjudice en proportion de la part de responsabilité relevant du centre hospitalier, après avoir bénéficié d'une indemnisation par transactions conclues avec les praticiens libéraux.

La cour juge qu'en présence de plusieurs fautes commises tant par les personnes privées que publiques qui portent chacune en elle-même le dommage, la victime qui saisit le juge administratif des conclusions dirigées contre la personne publique fautive doit être regardée comme sollicitant à cette occasion la réparation intégrale de ses préjudices, dans la limite des conclusions indemnitaires dont elle est saisie, sans que la juridiction ne s'arrête à un éventuel partage de responsabilité tel que mentionné par les parties, la personne publique disposant au demeurant de la possibilité d'intenter une action récursoire devant la juridiction compétente (1).

La cour précise en outre qu'afin d'éviter une double indemnisation et pour déterminer les sommes effectivement dues à la victime, il est nécessaire de prendre en compte les sommes perçues par celle-ci en application des transactions conclues avec les personnes privées fautives (2).

1. Cf. CE 20 janvier 2023, n° 468190, X c\ groupe hospitalier public du Sud de l'Oise, B.
2. CE 2 mai 2016, n° 383044, X c\ centre hospitalier Felix Guyon, C.

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 22DA01390 – 4 décembre 2024 – C**

**Légifrance 22DA01390**

**Requalification des conclusions tendant à la réparation d'un dommage résultant de fautes commises par un praticien libéral et un établissement public de santé portant chacune en elles le dommage.**

**Réparation du préjudice moral des sœurs d'un enfant né handicapé sollicitée sur le fondement de l'article L. 114-5 du code de l'action sociale et des familles (faute caractérisée lors des examens anténatals à l'origine d'une perte de chance de bénéficier d'une interruption médicale de grossesse)**

En l'espèce, un couple, qui a donné naissance à une enfant atteinte d'une grave malformation cérébrale, a engagé, sur le fondement des dispositions de l'article L. 114-5 du code de l'action sociale et des familles (CASF), des actions indemnitaires contre le praticien libéral et l'établissement public de santé (EPS) ayant assuré le suivi de la grossesse, devant le juge judiciaire et le juge administratif. Ils soutiennent que ce praticien et cet établissement ont chacun

commis, en ne décelant pas la malformation de l'enfant, des fautes caractérisées à l'origine d'une perte de chance de bénéficier d'une interruption médicale de grossesse (IMG).

En premier lieu, la cour, faisant application des principes dégagés par le Conseil d'Etat dans son avis contentieux n° 468190 du 20 janvier 2023 rendu dans cette même affaire sur renvoi du tribunal administratif d'Amiens, confirme le tribunal en ce qu'il a jugé que la requête doit être regardée comme tendant à la réparation intégrale de leurs préjudices par l'établissement, à charge pour celui-ci, s'il s'estime fondé à le faire, d'engager une action récursoire contre le praticien libéral (1).

En second lieu, s'agissant du caractère indemnisable du préjudice moral des sœurs de l'enfant né handicapé, la cour confirme également le tribunal en ce qu'il a jugé que les dispositions de l'article L. 114-5 du CASF instituent en ce qui concerne la réparation des préjudices résultant de la naissance d'un enfant atteint d'un handicap non décelé pendant la grossesse un régime de responsabilité dérogatoire au régime de droit commun prévu à l'article L. 1142-1 du code de la santé publique. Dès lors que ces dispositions envisagent la réparation des préjudices personnels des seuls parents, elle en déduit que les préjudices subis par d'autres membres de la famille, y compris ceux des frères et sœurs de l'enfant, ne présentent pas de caractère indemnisable sur le fondement de ces dispositions (2).

1. Cf. CE 20 janvier 2023, n° 468190, M. et Mme X, B.

2. Cf. : dans le même sens : CAA Lyon, 08 novembre 2019, n° 17LY04195, C; CAA Marseille, 02 juillet 2020, n° 19MA01130, C; dans le sens contraire : CAA Bordeaux, 04 décembre 2018, n° 16BX02831, C+ ; CAA Nantes, 05 octobre 2018, n° 16NT03990, C+.

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 23DA00830 – 25 septembre 2024 – C**

**Légifrance 23DA00830**

Cette décision fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat enregistré sous le n° 499128

## TRAVAIL ET EMPLOI

[retour au sommaire](#)



**Homologation des plans de sauvegarde de l'emploi : Le juge apprécie l'exactitude du périmètre du groupe défini par l'employeur pour l'exécution de son obligation de reclassement en fonction des éléments apportées par les parties.**

La société MG-Valdunes, spécialisée dans la fabrication et la fourniture de matériels ferroviaires roulant (conception, fabrication de roues, axes et essieux-montés) a été mise en redressement judiciaire puis cédée à un repreneur. Celui-ci n'ayant repris que 178 employés sur les 309 que comptait l'entreprise, un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) a été élaboré, homologué par l'autorité administrative.

Plusieurs des employés licenciés ont contesté ce plan. Ils ont notamment soulevé le moyen tiré de l'inexactitude du périmètre retenu par la société pour l'exécution de son obligation de reclassement, laquelle avait répondu à l'administrateur judiciaire qu'elle avait un seul actionnaire qui n'avait aucune autre implantation sur le territoire français, donc pas d'entreprises, membres du groupe à solliciter pour un éventuel reclassement au sens de l'article L. 233-3 du code du commerce (1).

A l'appui de ce moyen, ils produisent un organigramme extrait de « pappers.fr » et une liste faisant apparaître les noms de vingt-trois sociétés qui seraient implantées en France. Toutefois, ils n'explicitent ni ne précisent la nature des liens capitalistiques qui relierait chacune de ces sociétés à l'unique société actionnaire et se bornent à affirmer qu'une société au moins aurait dû figurer parmi celles contrôlant la société MG-Valdunes.

La cour a estimé ces éléments insuffisants pour établir que la société appartenait à un groupe qui avait d'autres entreprises en France, susceptibles de proposer un reclassement aux employés licenciés (2).

(1) Cf CE, 7 février 2018, n° 397900, *Société Tel and Com et autres*, A

(2) Cf CE, 21 juillet 2023, n° 435896, *Fédération CGT et autres*, B

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 24DA01945 – 4 décembre 2024 – C**  
[Légifrance 24DA01945](#)

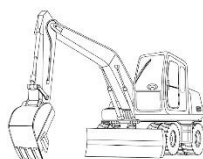
**Il appartient à l'autorité administrative de moduler les sanctions financières infligées au titre du trop-perçu des aides à l'activité partielle versées durant la pandémie de Covid-19 en fonction de l'étendue des manquements constatés.**

Le tribunal ramène à de plus justes proportions les sanctions infligées par l'autorité préfectorale à des entreprises ayant bénéficié des aides à l'activité partielle durant la période de pandémie de Covid-19. Il juge ainsi que, lorsque les contrôles réalisés par l'inspection du travail révèlent qu'une partie seulement des aides n'étaient pas dues, le préfet ne peut demander le remboursement des aides versées qu'à hauteur de la fraude constatée.

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2203124 – 7 novembre 2024 – C**

## TRAVAUX PUBLICS

[retour au sommaire](#)



**La juridiction administrative est compétente pour statuer sur les appels en garantie formés sur le terrain de la responsabilité quasi-délictuelle par le propriétaire d'un ouvrage public contre un propriétaire de réseaux publics à raison du défaut d'information apporté par ce dernier aux entrepreneurs chargés de réaliser des travaux sur l'ouvrage public**

Le tribunal a été saisi d'un recours indemnitaire formé par une société, tiers à un marché de travaux de terrassement, d'assainissement, de chaussées et d'équipement de quatre bretelles autoroutières de l'échangeur A2 / A23 bretelle Paris-Lille. Le tribunal, qui a reconnu, d'une part, implicitement la compétence de la juridiction administrative en la matière et, d'autre part explicitement que la responsabilité de la société Enedis était engagée à raison de la section fautive d'un câble électrique à haute tension souterrain, à l'origine de la coupure en alimentation d'électricité du magasin exploité par la société tierce, a condamné la société Enedis, appelée en

garantie par l'Etat, à verser à cette société tierce la somme de 38 213 euros, au titre des préjudices subis du fait de cette coupure.

## **Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2103123 – 12 novembre 2024 – C**

*Ce jugement fait l'objet d'un recours devant la Cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le numéro 25DA00056*

## **URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

[retour au sommaire](#)



**La circonstance qu'un permis modificatif constate qu'une autorisation d'exploitation commerciale n'est plus nécessaire conduit à écarter comme inopérants les moyens dirigés contre le permis de construire initial en tant qu'il valait autorisation d'exploitation commerciale.**

Des sociétés concurrentes ont demandé à la cour l'annulation d'un arrêté d'un maire accordant en 2019 un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour un supermarché. La cour avait rejeté leurs requêtes mais a été ressaisie du dossier après un arrêt de cassation du Conseil d'Etat.

Entre temps, la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi climat et résilience » a modifié l'article L. 752-1-1 du code de commerce en permettant notamment, sous conditions, de ne plus soumettre à autorisation d'exploitation commerciale, les projets de créations de surfaces de vente se situant dans le secteur d'intervention d'une opération de revitalisation rurale et n'engendrant pas d'artificialisation des sols.

La société pétitionnaire a obtenu le 15 septembre 2023 un permis de construire modificatif, lequel constate que le projet n'est plus soumis à autorisation d'exploitation commerciale.

La cour estime tout d'abord que, compétente en premier ressort, pour connaître de la contestation des permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale, elle l'est également pour statuer sur la légalité d'un tel permis modificatif intervenu en cours d'instance en application de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme.

Puis, après avoir vérifié que les conditions posées par l'article L. 752-1-1 du code de commerce, notamment de non artificialisation des sols, étaient satisfaites par le projet qui se situe sur d'anciennes cités minières démolies, elle juge que le permis modificatif régularise tous les vices en constatant que l'autorisation d'exploitation commerciale n'est plus nécessaire et en conclut que les moyens dirigés contre le permis initial en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale doivent être écartés comme inopérants (1).

(1) CE 8 décembre 1995, n° 122319, Association de défense des riverains de Central Park, B

## **Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 22DA01132 – 5 juillet 2024 – C**

[Légifrance 22DA01132](#)

*Cette décision fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat enregistré sous le n° 497595*



## **Office du juge d'appel qui annule pour tardiveté le retrait d'une autorisation d'urbanisme**

Eu égard à la similarité des effets d'une décision de refus et d'une décision de retrait, au cas où l'administration prend une décision qui retire une autorisation d'urbanisme, la cour a transposé la jurisprudence du Conseil d'Etat rendue sur une décision d'annulation (1) à une décision de retrait.

Cependant, la légalité d'une décision retirant une autorisation d'urbanisme repose sur deux conditions cumulatives qui tiennent à ce que le retrait intervienne dans un délai de trois mois suivant l'édition de cette autorisation et à ce que cette autorisation soit illégale.

Dès lors qu'une décision de retrait prise à l'initiative de l'administration est intervenue au-delà du délai de 3 mois, son illégalité doit être constatée, quand bien même cette décision serait fondée.

Si les premiers juges annulent une telle décision de retrait en raison de sa tardiveté, l'administration ne peut utilement faire valoir ni en première instance ni en appel, les motifs qui pourraient légalement fonder ce retrait.

Par suite, le juge d'appel qui annule la décision de retrait en raison de sa tardiveté n'a pas à examiner la légalité/le bien-fondé de ses motifs, y compris ceux que l'administration pourrait demander de substituer à ceux figurant dans la décision initiale.

Il ne méconnaît ce faisant pas les dispositions de l'article L.600-4-1 du code de l'urbanisme.

(1) CE 22 mars 2024, n° 463970, AC Promotion, B

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêts n°s 23DA02147, 23DA02216 – 26 septembre 2024 – C**

[Légifrance 23DA02147](#)

**Une société anonyme d'habitations à loyer modéré à laquelle un établissement public de coopération intercommunale a délégué l'exercice du droit de préemption urbain doit transmettre sa décision de préemption au contrôle de légalité dans un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration d'intention d'aliéner**

La cour estime que les décisions de préemption prises par une société anonyme d'habitations à loyer modéré à la suite d'une décision de délégation prise en vertu de l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale titulaire du droit de préemption urbain doivent être regardées comme prises par délégation du conseil municipal ou communautaire. Elle en déduit que de telles décisions entrent dans le champ d'application du 1° de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales et qu'elles sont donc soumises à une obligation de transmission au préfet au titre du contrôle de légalité dans les délais impartis au titulaire du droit de préemption, sous peine d'illégalité (1).

Or la réception de la décision par le propriétaire intéressé et le représentant de l'Etat dans le délai de deux mois, à la suite respectivement de sa notification et de sa transmission, constitue une condition de la légalité de la décision de préemption (2).

En l'espèce, il s'avère que la société Vilogia a bien transmis sa décision de préemption au préfet du Nord mais après expiration du délai fixé par l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme. La cour confirme le tribunal qui avait annulé cette décision, notamment, pour ce motif.

(1) Cf CE, 24 mai 2017, n° 397197, Mme X, aux T.

(2) CE, 15 mai 2002, n° 230015, Ville de Paris c/ Association cultuelle des témoins de Jéhovah de Paris

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 23DA00204 – 31 octobre 2024 – C**

[Légifrance 23DA00204](#)

## **Délivrance d'une autorisation d'urbanisme dans une commune dont la station d'épuration est saturée ; vice régularisable ?**

Le préfet de la Seine-Maritime a déféré au tribunal administratif de Rouen un permis de construire ayant pour effet d'autoriser le raccordement de 35 futures constructions à une station d'épuration non conforme, ne pouvant pas recevoir des effluents supplémentaires.

La cour estime en premier lieu que la fin de non-recevoir opposée en défense tirée de la tardiveté du déféré préfectoral n'était pas fondée car la commune n'a pas informé le préfet d'une demande de pièces complémentaires et il n'a pas été destinataire de ces pièces et de l'entier dossier de demande avant l'expiration du délai de trois mois prévu par le a) de l'article R.\* 423-39 du code de l'urbanisme (1).

La cour estime en deuxième lieu qu'en égard à la saturation de la station d'épuration, le réseau d'assainissement collectif ne pouvait être regardé comme « existant » au sens de l'article Ucfh12 du plan local d'urbanisme ni comme « non desservi » au sens de l'article 48 du règlement sanitaire de la Seine-Maritime autorisant les dispositifs d'assainissement individuels seulement lorsque les eaux usées domestiques sont issues de locaux d'habitation *non desservis* par un réseau public d'assainissement.

Elle relève, en troisième lieu, que la parcelle d'assiette du terrain se situait dans une zone d'assainissement collectif, de sorte que le raccordement du projet au réseau public d'assainissement s'impose au regard des articles L.1331 du code de la santé publique et de l'article L.2224-10 du code général des collectivités territoriales et qu'un programme de travaux de réfection du réseau collectif d'assainissement permet de considérer que la mise en conformité de la station d'épuration et l'effectivité d'une collecte des eaux usées provenant du terrain d'assiette sont envisageables dans un délai raisonnable (2).

Dans ces conditions, la cour juge qu'une prescription spéciale relative à l'installation d'un dispositif d'assainissement individuel jusqu'au raccordement au réseau public d'assainissement une fois la station d'épuration mise en conformité, est possible et que si le maire avait commis une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme en accordant une autorisation d'urbanisme permettant un raccordement à la station d'épuration saturée, le vice était régularisable.

(1) CE 22 octobre 2018, n° 400779, M. X, B)

(2) CE 24 novembre 2017, n° 396046, M. X, B).

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 24DA00125 – 14 novembre 2024 – C**  
**Légifrance 24DA00125**

## **Impossibilité de régulariser un permis de construire d'un bâtiment à usage de loisirs situé en zone A agricole du plan local d'urbanisme**

La SA La Chevalerie de la Brétèque, qui exploite un centre équestre à Bois-Guillaume, a déposé une demande de permis de construire un bâtiment à usage de loisirs, comprenant des bureaux, des salons pour accueillir des séminaires, un espace d'accueil des enfants et des salles de sports. Ce permis lui a été accordé le 28 février 2020, sur le fondement du plan local d'urbanisme de la commune qui classait alors le terrain d'assiette du projet en zone N et dont le règlement applicable à cette zone autorisant la construction de bâtiments avec cette destination.

Toutefois, le tribunal, confirmé par la cour, a relevé d'office l'entrée en vigueur du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la métropole de Rouen Normandie, celui-ci étant régulièrement publié à la date de la décision attaquée (1).

Le PLUi, ainsi entré en vigueur le 21 février 2020, classe le terrain d'assiette du projet de la SA La Chevalerie de la Brétèque en zone A.

La cour annule le permis de construire estimant qu'au regard du caractère très limité des constructions autorisées en zone A, une mesure de régularisation impliquerait de changer la

nature même du projet de construction, ce qui interdit de faire application des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme (2).

(1) CE, 2 avril 2021, n° 427436, M. et Mme X sur l'entrée en vigueur des PLU des communes couvertes par un SCoT

(2) CE, 2 octobre 2020, n° 438318, M. X

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 23DA00472 – 14 novembre 2024 – C**  
**Légifrance 23DA00472**

**Un maire ne peut renoncer à recouvrer l'amende infligée à un tiers ayant procédé à un affichage irrégulier de panneaux publicitaires sur le mobilier urbain.**

En cas de prononcé, par le préfet, d'une amende sur le fondement de l'article L. 581-26 du code de l'environnement, pour apposition illégale de panneaux publicitaires sur du mobilier urbain, les maires des communes sur lesquels ces appositions illégales ont eu lieu sont en situation de compétence liée pour procéder au recouvrement de ces amendes. Le tribunal raisonne ici par analogie avec la compétence liée déjà reconnue par la juridiction administrative en cas de liquidation de l'astreinte prononcée sur le fondement des dispositions de l'article L. 581-30 du code de l'environnement.

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2203997 – 28 novembre 2024 – C+**

**Ni les dispositions d'un plan local d'urbanisme, ni celles d'un schéma de cohérence territoriale ne peuvent déroger aux dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme prohibant la construction d'immeubles en zones non précédemment urbanisées et relevant de la loi Littoral.**

Dans la mesure où le terrain d'assiette d'un projet de construction sur le territoire d'une commune relevant des dispositions de la loi Littoral ne se situe pas en continuité avec un secteur urbanisé présentant un nombre et une densité significatifs de constructions, aucune construction ne peut, en application des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, y être autorisée. Si le schéma de cohérence territoriale a placé ce terrain dans l'enveloppe urbaine, il y a lieu d'écarter ces dispositions du schéma dès lors qu'elles ne sont pas compatibles avec les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. De la même manière, il n'y a pas lieu de tenir compte du classement du terrain en zone urbaine au plan local d'urbanisme dès lors que ce classement n'est pas compatible avec les dispositions particulières au littoral.

TA Lille, 12 novembre 2024, n° 2206852, Groupement pour la défense de l'environnement de Montreuil et du Pas-de-Calais (GDEAM), C

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2206852 – 12 novembre 2024 – C**

Ce jugement fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat enregistré sous le n° 499677

**En application des dispositions de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme, la décision de ne pas opposer un sursis à statuer à une déclaration préalable en raison de l'élaboration d'un PLU n'est susceptible de fonder une décision de retrait de l'autorisation accordée qu'à la condition qu'elle soit entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.**

M. Y. a déposé auprès du maire de sa commune deux déclarations préalables ayant pour objet la division de parcelles dont il est propriétaire, pour lesquelles il avait obtenu les 15 et 22

juin 2021, la délivrance de deux certificats d'urbanisme opérationnels relatifs à la construction de maisons individuelles. Par deux arrêtés du 13 mai 2022, le maire de la commune a décidé, dans un premier temps, de ne pas s'opposer à ces deux déclarations préalables. Toutefois, dans un second temps, alors qu'à la date de l'intervention des décisions attaquées, le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) concernant la commune était en cours d'élaboration, cette même autorité a procédé, en application de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme, au retrait des décisions de non-opposition délivrées le 13 mai 2022 par deux arrêtés du 10 août 2022, dont M. Y. a demandé l'annulation.

Le tribunal juge que le maire n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation en ne s'opposant pas aux déclarations préalables déposées par le requérant dans la mesure où d'une part, les demandes d'autorisation déposées par la pétitionnaire n'étaient pas de nature à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan et, d'autre part et bien qu'il existe une contrariété entre le projet sollicité et le zonage agricole envisagé pour les parcelles en cause par le PLU en cours d'élaboration, celle-ci n'est pas de nature à compromettre l'exécution du plan.

En conséquence, les deux décisions de retrait sont irrégulières dans la mesure où, en l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dans la décision de ne pas sursoir à statuer, les décisions retirées n'étaient entachées d'aucune illégalité (1).

(1) Cf. CE, 26 janvier 1979, n° 01485, *Association de défense de l'environnement en Vendée et autre, A.*

#### **Tribunal administratif de Lille – jugements n°s 2207702, 2207703 – 19 décembre 2024 – C**

**Un site exploité pour la location de conteneurs utilisés à des fins d'entrepôt peut-il être qualifié d'entrepôt ou de hangar non ouvert au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale permettant de bénéficier de l'abattement de 50% sur les deux valeurs constitutives de l'assiette de la taxe d'aménagement ?**

Une société a obtenu la délivrance d'un permis de construire en vue d'installer sur un terrain 47 conteneurs utilisés comme activité de service proposée aux professionnels pour entreposage. Elle demande devant le tribunal à être déchargée partiellement de l'obligation de payer une somme mise à sa charge par deux titres de perception correspondant à la taxe d'aménagement due en vertu de ce permis de construire. Elle considère, à ce titre, que son site peut bénéficier de l'abattement de 50% sur les deux valeurs constitutives de la taxe d'aménagement institué pour « *les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale* » en vertu du 3° de l'article L. 331-12 du code de l'urbanisme, désormais repris depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2022 au 3° du I de l'article 1635 quater I du code général des impôts.

Compte tenu de la finalité poursuivie par la modulation de la valeur d'assiette des constructions passibles de la taxe d'aménagement, qui vise à proportionner le montant de cette imposition au coût des équipements publics que la commune doit supporter en raison des aménagements induits par chacune des catégories de construction en cause (1), le tribunal a considéré que la notion d'absence d'ouverture au public des entrepôts et hangars faisant l'objet d'une exploitation commerciale doit se comprendre, non de ceux fréquentés par des personnes entretenant ou ayant vocation à entretenir une relation de clientèle avec le site mais comme ceux qui, dans le cadre de leur exploitation commerciale, ont vocation à n'être librement accessibles qu'aux préposés, fournisseurs ou prestataires de l'établissement.

A cet égard, est sans incidence la circonstance que l'accès effectif aux conteneurs se fasse sous la responsabilité et le contrôle de leur locataire (2).

(1) Cf. *s'agissant de l'ancienne taxe locale d'équipement (TLE)* : CE, 27 juillet 2009, n° 304124, *Société Immobilière Carrefour, B* et CE, 11 mai 2015, n° 364639, *SARL Les Académiades de Sèvres, B*.

(2) *Comp. sur l'absence d'incidence de la vacance d'une construction sur le bénéfice de cet abattement : CE 10/9 CHR, 27 mars 2023, n° 463961, Ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires c/ Société Color, C.*

**Tribunal administratif d'Amiens – jugements n°s 2200007, 2300496 – 6 décembre 2024 – C**

[Retrouvez en page 56 les conclusions de Pauline Beaucourt rapporteure publique au tribunal administratif d'Amiens](#)

**L'annulation, pour erreur manifeste d'appréciation, d'un refus d'abroger partiellement un plan local d'urbanisme implique nécessairement que l'organe délibérant engage une procédure de révision ou de modification.**

L'annulation, pour erreur manifeste d'appréciation, d'un refus d'abroger implicitement une délibération approuvant un plan local d'urbanisme (PLU) en tant qu'elle classe une parcelle en zone Na, implique nécessairement que la personne publique compétente en matière d'urbanisme invite son organe délibérant à abroger ledit classement.

En outre, selon l'article L. 153-7 du code de l'urbanisme, en cas d'annulation partielle par voie juridictionnelle, l'autorité compétente élabore sans délai les nouvelles dispositions applicables à la partie du territoire concernée par l'annulation.

Alors même que le jugement annulant un refus d'abroger partiellement un PLU n'a pas pour objet de prononcer l'annulation partielle du PLU, l'annulation du refus d'abroger a au, stade de l'injonction, les mêmes effets que l'annulation partielle.

Par suite, un tel jugement implique également nécessairement qu'il soit enjoint à l'organe délibérant intercommunal d'engager l'une des procédures prévues par les articles L. 153-31, L. 153-41 et L. 153-45 du code de l'urbanisme (1).

(1) *Cf. CE, 16 juillet 2021, n° 437562, Commune de La Londe-les-Maures, B.*

**Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2203897 – 12 décembre 2024 – C+**

[Retrouvez en page 59 les conclusions de Dephine Thielleux rapporteure public au tribunal administratif de Rouen](#)

# COMMENTAIRES / CONCLUSIONS

*AIDE SOCIALE*

[retour au sommaire](#)



## ***Conclusions de Clémence Barry, rapporteure publique, sous le jugement du tribunal administratif de Rouen n° 2303259 du 13 décembre 2024***

Mme V. vit avec ses trois enfants, nés en 2001, 2003, et 2004.

A compter du mois de janvier 2023, le montant de ses prestations familiales a été modifié pour tenir compte de la circonstance que son fils Thomas a atteint l'âge de 20 ans.

En février 2023, et à plusieurs reprises par la suite, Mme V. a adressé à la CAF une demande tendant à ce que le montant de son RSA soit revalorisé, pour tenir compte de la diminution du montant de ses prestations familiales, sollicitant l'application du dispositif de neutralisation des ressources figurant à l'article R. 262-13 du code de l'action sociale et des familles.

Ses demandes ayant été rejetées au motif que les prestations familiales n'entrent pas dans le champ de ce dispositif de neutralisation, Mme V. vous a saisi et doit être regardée comme sollicitant l'annulation de la décision du 5 juillet 2023 du président du conseil départemental de la Seine-Maritime refusant de faire droit à sa demande. Elle vous demande également une somme de 1 000 euros en réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi.

Vous le savez, le RSA est calculé sur la base des revenus du trimestre précédent à partir des déclarations trimestrielles des allocataires.

Les ressources devant être prises en considération pour le calcul du RSA sont définies aux articles R. 262-10 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

L'article R. 262-10 dispose ainsi que « *les ressources prises en compte pour la détermination du montant du revenu de solidarité active comprennent, sous les réserves et selon les modalités figurant au présent chapitre, l'ensemble des ressources, de quelque nature qu'elles soient, de toutes les personnes composant le foyer, et notamment les avantages en nature ainsi que les revenus procurés par des biens mobiliers et immobiliers et par des capitaux. / Les dispositions de l'article R. 132-1 sont applicables au revenu de solidarité active.* ».

Les articles suivants apportent des précisions notamment sur la prise en compte des aides personnelles au logement ou du complément familial majoré, ou sur ce qu'il faut entendre par « revenus professionnels » ou revenus en tenant lieu.

Certaines catégories de ressources sont exclues par principe : elles sont énumérées à l'article R. 262-11.

D'autres sont en principe prises en compte mais peuvent, à titre dérogatoire, être ponctuellement neutralisées.

Le pouvoir réglementaire a en effet instauré un mécanisme de neutralisation – ou plus exactement d'abattement – prévu à l'article R. 262-13.

*En vertu de cet article, « Il n'est tenu compte ni des ressources ayant le caractère de revenus professionnels ou en tenant lieu mentionnées à l'article R. 262-12, ni des allocations*



*aux travailleurs privés d'emploi mentionnées par les articles L. 5422-1, L. 5423-1 et L. 5424-25 du code du travail, lorsqu'il est justifié que la perception de ces revenus est interrompue de manière certaine et que l'intéressé ne peut prétendre à un revenu de substitution. Les autres ressources ne sont pas prises en compte, dans la limite mensuelle du montant forfaitaire mentionné à l'article L. 262-2 fixé pour un foyer composé d'une seule personne, lorsqu'il est justifié que leur perception est interrompue de manière certaine et que l'intéressé ne peut prétendre à un revenu de substitution.*

*Lorsque la perception des ressources mentionnées aux deux alinéas précédents est rétablie, celles-ci sont prises en compte pour le calcul du revenu de solidarité active à compter du réexamen périodique mentionné à l'article L. 262-21 suivant la reprise de perception desdites ressources.*

*Sur décision individuelle du président du conseil départemental au vu de la situation exceptionnelle du demandeur au regard de son insertion sociale et professionnelle, il n'est pas fait application des dispositions du premier alinéa lorsque l'interruption de la perception de ressources résulte d'une démission. ».*

La question que vous aurez à trancher dans l'affaire de Mme V. est celle de savoir si l'interruption du versement de prestations familiales, telles que le complément familial, au motif que la condition tenant à l'âge de l'enfant n'est plus satisfaite, entre dans le champ du dispositif de neutralisation, et plus précisément du 2<sup>e</sup> alinéa relatif aux « autres ressources », par référence aux revenus professionnels ou en tenant lieu.

La question ne nous semble pas avoir été tranchée par le Conseil d'Etat, ni d'ailleurs par une cour administrative d'appel lorsque ce contentieux était susceptible d'appel.

Vous trouverez dans une hypothèse approchante, un jugement du TA Lyon du 19 juin 2024, n° 2302554, rendu sur conclusions contraires de son rapporteur public.

Le TA de Lyon avait jugé, en formation collégiale, que « *contrairement à ce que fait valoir la métropole de Lyon, l'allocation de base prévue par l'article L. 531-3 du code de la sécurité sociale n'est, en vertu de l'article R. 262-11 du code de l'action sociale et des familles, exclue des ressources à prendre en compte pour le calcul du revenu de solidarité active que pour le mois de la naissance de l'enfant ou pour ses trois premiers mois lorsqu'elle est versée à un parent isolé. Cette allocation constitue donc, au-delà de cette période, une « ressource de toute nature » au sens de l'article R. 262-6 de ce code. En outre, il ressort nécessairement des termes mêmes de l'article R. 262-13 du même code que cette allocation constitue une « autre ressource » au sens du deuxième alinéa de l'article R. 262-13 du même code, qui ne doit pas être prise en compte lorsque sa perception est interrompue de manière certaine et que l'intéressé ne peut prétendre à un revenu de substitution.* ».

Nous ne vous proposons toutefois pas d'adapter une solution similaire.

En effet, si nous ne pouvons que convenir qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'exclut nominativement et explicitement les prestations familiales des « autres ressources » pouvant faire l'objet de la neutralisation, cette exclusion nous semble être impliquée par la rédaction de l'article R. 262-13 du code de l'action sociale et des familles. Ce dernier dispose en effet que « *Les autres ressources ne sont pas prises en compte, dans la limite mensuelle du montant forfaitaire mentionné à l'article L. 262-2 fixé pour un foyer composé d'une seule personne, lorsqu'il est justifié que leur perception est interrompue de manière certaine et que l'intéressé ne peut prétendre à un revenu de substitution* ».

Cette dernière précision, relative à l'impossibilité pour l'allocataire de bénéficier d'un revenu de substitution nous semble exclure par nature du champ du dispositif de neutralisation les ressources qui n'ont pas vocation à être substituées par d'autres.

Or, tel nous semble être le cas du complément familial : son versement cesse quand l'enfant atteint un certain âge. Cette prestation a une durée limitée et circonscrite par l'âge des enfants. Elle n'a pas vocation à être substituée par une autre lorsqu'elle arrive à son terme. A cet argument, pourrait s'ajouter celui développé par notre homologue dans l'affaire susmentionnée du TA de Lyon - que nous remercions de nous avoir communiqué ses conclusions-, tiré de ce que ne pas exclure du bénéfice de ce dispositif les prestations familiales aurait pour effet de faire automatiquement peser sur le RSA, en cas d'arrêt de versement de

prestations familiales, « *un transfert de charges des prestations familiales par exemple, vers la solidarité nationale en matière de pauvreté, autrement dit sur l'allocation départementale, servie au titre du RSA* », report de charges qui, rappelle le rapporteur public, ne semble pas avoir été voulu par le législateur.

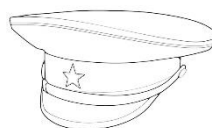
Nous vous proposons donc de juger qu'il ressort des termes mêmes de l'article R. 262-13 du code de l'action sociale et des familles et de son économie générale que seules les ressources susceptibles de substitution sont de nature à fait l'objet d'une neutralisation lorsqu'elles sont interrompues de manière certaine, et que tel n'est pas le cas des prestations familiales.

Et, si vous nous suivez, vous rejetterez les conclusions aux fins d'annulation présentées par la requérante ainsi que, par voie de conséquence, ses conclusions aux fins d'injonction, et par voie de conséquence, et en tout état de cause, ses conclusions indemnitaires.

Et par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.

*ARMÉE*

[retour au sommaire](#)



### ***Conclusions de Nil Carpentier Daubresse, rapporteur public, sous l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai n° 23DA01630 du 29 août 2024***

M. X a signé, le 17 novembre 2011, un contrat d'engagement en qualité d'élève officier du personnel navigant, dans la filière pilote.

D'abord affecté au centre de formation militaire initiale situé sur la base aérienne 701 de Salon de Provence, il a ensuite obtenu son brevet de pilote du premier degré le 28 novembre 2014 puis son brevet de pilote d'avion du second degré le 11 mai 2015.

Le 20 juin 2019, il a souscrit un contrat d'engagement en qualité d'officier sous contrat rattaché au corps des officiers de l'armée de l'air, pour une durée de 8 ans prenant effet à compter de sa date de nomination au grade de sous-lieutenant, contrat ne devant devenir définitif qu'à l'issue d'une période probatoire de 6 mois. Toutefois, en cours de période probatoire, M. X a dénoncé son contrat par courrier du 30 octobre 2019.

Par une décision du 12 décembre 2019, la ministre des armées l'a rayé des contrôles à compter du 16 décembre suivant et l'a par ailleurs informé qu'il était tenu au versement de sa formation spécialisée en application du code de la défense.

Par un courrier du 31 mai 2021, la ministre des armées lui a indiqué que son obligation de remboursement s'élevait à la somme de 72 467,78 euros et qu'un titre de perception lui serait prochainement adressé. Le 8 septembre 2021, la DDFIP du Finistère a émis à son encontre un titre de recettes de la somme précitée.

M. X a contesté ce titre par un recours préalable le 3 décembre 2021 adressé à la DDFIP, qui l'a transmis à l'ordonnateur du ministère des armées. Son recours gracieux a été rejeté le 13 janvier 2022.

Par un jugement du 20 juin 2023, le TA de Rouen, saisi par M. X a annulé le titre de perception émis le 8 septembre 2021 exigeant le remboursement des frais de formation spécialisée à hauteur d'un montant de 72 467,78 euros et l'a déchargé de l'obligation de payer cette somme.

Le ministre des armées en relève appel.

Rappelons le cadre juridique applicable.

Aux termes de l'article R. 4139-50 du code de la défense : « (...) Le militaire admis à une formation spécialisée s'engage à servir en position d'activité ou en détachement d'office, pour la durée fixée par l'arrêté mentionné au premier alinéa, à compter de la date d'obtention du titre validant la formation ou, à défaut, de la date de la fin de la formation. (...) »

Aux termes de l'article R. 4139-51 du même code : « Le militaire admis à suivre une formation spécialisée est tenu à un remboursement : 1° Lorsqu'il ne satisfait pas à l'engagement prévu au deuxième alinéa de l'article R. 4139-50 ; (...) A moins qu'il en soit disposé autrement dans les statuts particuliers, le montant du remboursement est égal au total des rémunérations perçues pendant la période de formation spécialisée, affecté d'un coefficient multiplicateur dont le taux est fixé par l'arrêté mentionné au premier alinéa de l'article R. 4139-50. Ce montant décroît proportionnellement au temps obligatoire de service accompli à l'issue de cette formation spécialisée. »

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 8 août 2011 fixant la liste des formations spécialisées et la durée du lien au service qui leur est attachée, qui était applicable à la date d'admission de M. X à la formation spécialisée pour l'obtention du brevet du personnel navigant air du 2<sup>ème</sup> degré, le 7 mai 2012 : « Sous réserve des dispositions fixées par les statuts particuliers, le présent arrêté, pris en application de l'article R. 4139-50 du code de la défense, fixe aux annexes I à VIII la liste des formations spécialisées, la durée du lien au service qui leur est attachée et le coefficient multiplicateur affectant le montant des remboursements exigés en cas de rupture du lien au service. »

L'article 2 de cet arrêté prévoit que « Le militaire servant en vertu d'un contrat qui refuse de souscrire un contrat destiné à lui permettre de satisfaire à cette durée du lien au service est tenu au remboursement prévu à l'article R. 4139-51 du même code. »

En outre, l'article 5 mentionne que « L'intitulé de la formation suivie, le lien au service exigé à l'issue de cette formation ainsi que le coefficient multiplicateur applicable en cas de rupture du lien au service sont portés à la connaissance du militaire, par écrit, par le formulaire joint en annexe IX, préalablement à l'admission à la formation spécialisée. »

Précisons que la rédaction de cet article a évolué car, dans sa version résultant de l'arrêté du 26 juillet 2013 (qui était celle en vigueur lorsque l'intéressé a débuté la phase « P3 » de sa formation, le 28 avril 2014), il mentionne que « Le lien au service exigé à l'issue de cette formation ainsi que le coefficient multiplicateur applicable en cas de rupture du lien au service font l'objet d'un engagement du militaire, par écrit, dans le formulaire joint en X, préalablement à l'admission à la formation spécialisée. »

Selon l'annexe V à cet arrêté, la durée du lien au service exigée à l'issue de la formation spécialisée « Brevet du personnel navigant air du 2<sup>e</sup> degré (BPN Air) » est de 8 ans.

Enfin, en vertu de l'annexe IX intitulée « Formulaire de reconnaissance relatif à l'admission à l'une des formations spécialisées fixées dans le présent arrêté », le candidat admis à une formation spécialisée « certifie avoir été informé(e) que je serai tenu(e) de rester en position d'activité ou en détachement d'office pendant une durée de ... à compter de la date de l'obtention du titre validant la formation ou, à défaut, de la date de la fin de la formation. En conséquence, je ne peux prétendre, sauf motifs exceptionnels, à une démission ou une résiliation de contrat, tant que je n'aurai pas atteint le terme du délai fixé ci-dessus. (...) ».

La question posée par notre affaire est de savoir s'il y a lieu d'exiger un formalisme particulier à l'engagement de servir prévu au deuxième alinéa de l'article R. 4139-50 auquel souscrit/consent le militaire admis à une formation spécialisée. De la réponse à cette question dépend la légalité du titre exécutoire mettant à la charge du militaire, qui rompt cet engagement avant son terme, le remboursement des frais de formation.

Nous n'avons pas trouvé de jurisprudences topiques du CE ou de cours sur cette question mais il apparaît que les tribunaux ont pu prendre, récemment, des positions de principe opposées :

- certains tribunaux jugent que l'absence d'engagement ou de connaissance préalable par l'agent de l'obligation de servir est sans incidence sur le titre exécutoire sollicitant le remboursement de sa formation : TA Versailles, 12 janvier 2024, n° 2109019 ; TA Rouen, 26 septembre 2023, n° 2201537 et, le même jour, n° 2200477 en C+ (vous observerez d'ailleurs que ces jugements du TA de Rouen sont postérieurs au jugement attaqué dans notre affaire et que le tribunal a effectué un revirement de jurisprudence sur cette question délicate) ;
- à l'inverse, d'autres jugements estiment que ce défaut d'engagement ou d'information préalable doit conduire à la décharge de l'obligation de remboursement : outre le jugement attaqué, voyez également TA de Chalons, 15 mars 2024, 2200301, C+. Voyez également le considérant de principe dégagé par le TA Toulon, 20 septembre 2022, n° 2001737, point 5, concernant la signature préalable d'un engagement de servir (et repris par le TA Marseille, 17 mars 2023, n° 2001784, point 8).

La première solution a le mérite de la simplicité en ce qu'elle pourrait être transposée à tout agent public quel que soit le texte qui lui est applicable : elle est de considérer que l'obligation de servir l'administration pendant une durée déterminée est de nature statutaire et non contractuelle (y compris pour un agent contractuel !), de sorte qu'elle s'impose aux agents qui ont bénéficié d'une formation et/ou rémunération sans qu'il soit besoin pour l'administration de les en informer au préalable ni, a fortiori, de leur faire signer un engagement en ce sens.

Néanmoins, et même si l'hésitation est permise, il nous semble que cette position n'est pas conforme à la lettre et à l'esprit des textes applicables à notre affaire. C'est la raison pour laquelle, nous allons vous proposer de vous inscrire dans ce second courant de jurisprudence qui impose un minimum de formalisme à l'engagement de servir et, donc, de confirmer l'annulation prononcée par le tribunal.

Le principe selon lequel un agent public qui s'est vu financer une formation a, en contrepartie, une obligation de servir est bien ancré en droit de la fonction publique. Si l'on en croit le professeur Chantebout dans l'article qu'il a consacré à « l'obligation de servir l'Etat » (AJDA 1968), on en trouve une illustration dès le décret des 24 mars et 19 avril 1851 (obligation de servir en contrepartie de l'avantage reçu par les élèves des écoles normales primaires qui se sont vus attribuer une bourse) !

A titre d'illustration, appliquant les dispositions réglementaires qui visent à assurer que les fonctionnaires dont les frais de formation à l'ENA ont été pris en charge par l'Etat soient recrutés par lui et qu'ils demeurent à son service pendant une durée minimum de 10 années, après signature d'un engagement de servir, le CE a confirmé la légalité d'une indemnité dont ces fonctionnaires sont redevables en cas de rupture de leur engagement de servir et estimé qu'elle ne revêtait pas le caractère d'une sanction. (CE, 22 février 2006, X., n° 258555, B)

Le CE a d'ailleurs récemment refusé de transmettre une QPC au Conseil constitutionnel concernant la constitutionnalité de dispositions législatives permettant à une commune d'imposer aux policiers municipaux un engagement de servir et prévoyant que le fonctionnaire qui rompt cet engagement doit rembourser une somme correspondant au coût de sa formation. (CE, 18 juillet 2022, n° 461888, FAFPTep et Fédération Interco CFDT, C).

Mais la légalité de l'indemnité de remboursement est-elle conditionnée à l'information préalable / la souscription d'un engagement de la part de l'agent public concerné ?

Dans une affaire *Mme Y* (CE, Section, 30 mars 1981, n° 21789, A), le CE a jugé que si l'intéressée avait démissionné de ses fonctions alors qu'elle n'était pas restée au service de l'Etat pendant une durée minimum de dix années, elle n'avait pas souscrit l'engagement de rester au service de l'Etat pendant cette durée minimum. Il en a déduit que le Premier Ministre et le directeur de la caisse des dépôts et consignations ne pouvaient légalement l'astreindre à verser au Trésor l'indemnité prévue en cas de rupture de l'engagement. Dans cette affaire, les dispositions réglementaires applicables à Mme Y prévoyaient expressément la souscription préalable d'un engagement de servir l'Etat pour 10 ans.

A l'inverse, dans une affaire *M. Z* (CE, 8 décembre 1997, n° 176692, B), le CE juge, s'agissant des dispositions applicables aux élèves de l'école Polytechnique, que celles-ci ne

subordonnent pas l'obligation du remboursement des frais de scolarité qu'elles prévoient à la souscription par les élèves d'un engagement individuel.

Il nous semble ainsi, comme le relève David Bailleul, dans un article *Remarques sur l'obligation de rester au service de l'Etat* (AJFP 2005, p.128), que ce n'est « que dans la mesure où la souscription est explicitement prévue qu'elle reste une condition de validité de l'engagement ».

En outre, le CE a jugé, s'agissant de dispositions prévoyant les modalités de remboursement des frais d'étude et de rémunération d'un agent hospitalier, que l'engagement de servir qu'a souscrit cet agent n'a de valeur que dans la mesure où son contenu est conforme auxdites dispositions (CE, 13 janvier 1988, n° 47600, Mlle X, A). Il précise aussi, dans cette affaire, que cet acte préalable à la décision accordant l'avantage statutaire en vue duquel il est souscrit ou à la décision qui l'oblige à restituer les sommes qu'il a reçues, en cas de méconnaissance de ses engagements, ne fait pas grief et que sa légalité ne peut être appréciée qu'à l'occasion d'un recours dirigé contre la décision qui en sanctionne la méconnaissance.

Notre affaire nous semble se rapprocher de la décision *M. A* (CE, 31 mai 2010, n° 321718, C) : celui-ci était officier pilote de l'aéronautique navale et demandait l'annulation de la décision du ministre de la défense refusant la demande de résiliation de son contrat d'engagement. Le CE annule cette décision en relevant que, si l'intéressé n'était pas resté au service de l'Etat pendant la durée minimum de 5 ans prévue par les dispositions applicables en l'espèce, les contrats auxquels il avait souscrit ne comportaient pas l'engagement prévu par ces mêmes dispositions. Dans cette affaire, c'est un décret de 1973 qui prévoyait que « L'admission à un stage de formation ou de spécialisation est assortie d'un engagement de l'intéressé à rester en activité pendant une durée de deux à cinq ans » et que : « Les engagements prévus aux articles 2 à 4 ci-dessus sont souscrits et autorisés dans les conditions et suivant les modalités fixées par arrêté du ministre de la défense. » Le CE en déduit que l'administration ne peut imposer la durée minimale du service fixée par ces dispositions qu'aux officiers qui ont souscrit un tel engagement.

Dans ses conclusions sous cette affaire, Nicolas Boulouis relève que « Les agents publics sont tenus à de nombreuses obligations, et les agents contractuels eux-mêmes sont en principe dans une situation statutaire et réglementaire. Mais nous avons personnellement du mal à dire que l'on peut « souscrire un engagement » sans y adhérer formellement. »

Dans notre affaire, nous l'avons dit, la rédaction des textes applicables est légèrement différente car les articles R. 4139-50 et R. 4139-51 du code de la défense ne mentionnent que le verbe « s'engager » et le substantif « engagement » sans exiger une souscription préalable. L'arrêté du 8 août 2011 mentionnait le fait qu'était portée à la connaissance préalable de l'agent, par écrit, l'obligation de servir durant un certain nombre d'années et ce n'est que dans la version de l'arrêté du 26 juillet 2013 qu'a été mentionnée expressément l'existence d'un engagement préalable. Toutefois, il nous semble qu'il ne faut pas surestimer la portée de ce changement sémantique entre les arrêtés de 2011 et 2013 ni les différences de rédaction entre les textes applicables à notre affaire et ceux applicables à l'affaire CE du 9 novembre 2023, n°466754, *M. X* au regard de leur esprit.

En effet, l'idée sous-jacente des jurisprudences précitées du CE nous semble être que l'administration doit, lorsqu'un texte le prévoit, informer préalablement l'agent des contreparties s'imposant à lui en matière d'obligation de servir lorsqu'il bénéficie d'avantages financiers en matière de formation et/ou de rémunération. L'objectif est bien de s'assurer que le consentement de l'agent n'est pas vicié : il choisit ainsi en toute connaissance de cause de s'engager dans une formation et, ensuite, dans une carrière, charge à lui de rembourser les sommes « investies » par l'administration en cas de rupture de cet engagement.

Au demeurant, cette position nous semble d'autant plus justifiée dans notre affaire que toutes les formations spécialisées n'impliquent pas une obligation de servir (seules celles figurant dans l'arrêté, lequel est d'ailleurs modifié tous les ans, ce qui peut poser une question d'accessibilité au droit pour les agents concernés...) et que, lorsqu'elles existent, ces obligations de servir comportent des durées de lien au service variées (allant de 1 à 10 ans) ainsi que des coefficients multiplicateurs – permettant le calcul de la somme à rembourser – variés (allant de 1 à 3). Il nous semble donc qu'une information préalable sur ces points constituent une garantie

minimale dont doivent bénéficier les agents concernés pour s'assurer que leur engagement à servir, en contrepartie de la formation dispensée, s'effectue en toute connaissance de cause (NB : à noter que le contrat d'engagement conclu par l'intéressé le 17 novembre 2011 est muet sur ce point, seuls les militaires admis à certaines formations spécialisées étant soumis à cet engagement de servir).

Par ailleurs, il nous semble que l'obligation ainsi imposée à l'administration, outre qu'elle est prévue par un texte, n'est pas disproportionnée et qu'elle ne fait pas peser sur elle une charge de travail déraisonnable ou insurmontable. Vous observerez d'ailleurs que, dans plusieurs affaires qui ont donné lieu à des contentieux, le formulaire a bien été notifié à l'agent concerné préalablement à son admission à la formation spécialisée et que cette pièce a été produite par l'administration à l'instance. Cf. par exemple TA Paris, 1<sup>er</sup> décembre 2022, n° 2014805 ; TA Chalons, 23 octobre 2018, n° 1700242 ; TA Rennes, 4 mai 2017, n° 1405064 ; TA Paris, 8 octobre 2015, n° 1500377, etc.

Dans ces conditions, les arguments avancés par le ministre concernant le « contexte » dans lequel s'inscrit l'affaire que vous avez à juger l'affaire qui vous est soumise aujourd'hui et lié à une multiplication d'affaires contentieuses de cette nature ne sera pas de nature à modifier votre appréciation, nonobstant les montants très élevés des formations concernées (309 965 euros par élève pour une formation de pilote selon une note de l'état-major de l'armée de l'air du 24 juin 2015). A contrario, on peut aussi imaginer l'émoi suscité par la réception d'un titre exécutoire d'un tel montant par un agent, de bonne foi, qui n'aurait pas eu d'information préalable quant à ses obligations vis-à-vis de l'administration en cas de rupture de son engagement... Dans notre affaire, l'intimé fait d'ailleurs valoir sans être contesté par l'administration « qu'à l'occasion de ses échanges avec le service des ressources humaines, il [lui] a été indiqué [qu'il] n'était pas lié par un lien au service et qu'il était libre de partir ».

Enfin, à supposer même que le ministre puisse invoquer en défense l'illégalité d'un texte applicable à l'agent concerné, il nous semble que l'arrêté du 8 août 2011 n'est pas illégal dès lors qu'il se borne à préciser les dispositions réglementaires du code de la défense concernant l'engagement auquel est tenu le militaire concerné.

Dans ces conditions, alors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que M. X aurait, préalablement à son admission au cycle de formation spécialisée débutant le 5 mai 2012 ni même, au demeurant, postérieurement à celle-ci, signé le formulaire auquel renvoie l'article 5 de l'arrêté du 8 août 2011 que nous avons mentionné ou, *a minima*, été informé de son engagement à servir pour une durée déterminée, à défaut de quoi il serait tenu de rembourser ses frais de formation spécialisée, il nous semble que c'est à bon droit que le tribunal a estimé que l'intéressé ne pouvait être tenu au remboursement de ces frais.

Si vous nous suivez, vous jugerez que le ministre des armées n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le TA de Rouen a annulé le titre de perception émis le 8 septembre 2021 en vue du remboursement des frais de formation spécialisée à hauteur de 72 467,78 euros, ensemble la décision du 13 janvier 2022 portant rejet de son recours administratif, et a, par voie de conséquence, déchargé M. X de l'obligation de payer cette somme.

Vous rejetterez donc la requête du ministre des armées.

Enfin, dans les circonstances de l'espèce, vous pourrez mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros à verser à M. X au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête appelée et à ce que l'Etat verse une somme de 2 000 euros à M. X au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

\*

\* \*





**Commentaire de M. Emmanuel de Crouy Chanel, professeur de droit public à l'université de Picardie, sous l'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai n° 23DA00683 du 17 octobre 2024**

L'article L 47 A du Livre des procédures fiscales relatif à la vérification des comptabilités informatisées, dont la première version remonte à la loi de finances pour 1990, tente d'établir un équilibre entre l'efficacité des contrôles administratifs et la préservation des droits et libertés du contribuable vérifié. D'un côté, il s'agissait de faciliter l'accès de l'administration fiscale aux données comptables numérisées, et aux traitements que cette numérisation permet (au-delà de la seule vérification de la fiabilité de ces données que permettait la loi de finances pour 1982) ; de l'autre, il s'agissait de conserver un droit de regard du contribuable sur les traitements ainsi effectués et de maintenir, malgré la facilité avec laquelle se copient des données numériques, le principe d'une vérification sur place de la comptabilité. Cet équilibre est (était ?) trouvé par le choix offert au contribuable entre trois options : a) laisser le vérificateur effectuer les traitements sur le matériel de l'entreprise ; b) faire lui-même sur le matériel de l'entreprise les traitements demandés par le vérificateur ; c) refuser l'utilisation du matériel de l'entreprise et communiquer au vérificateur les données numériques comptables pour qu'il effectue les traitements souhaités sur son propre matériel. Ce cadre général a été compliqué à deux niveaux. D'une part, d'un point de vue procédural, le choix laissé au contribuable impliquait en amont une information pertinente lui permettant de faire son choix en connaissance de cause, et en aval une information suffisante sur les traitements opérés pour lui permettre de discuter utilement les résultats auxquels le vérificateur serait parvenu. Dans l'un et l'autre cas, l'administration se trouve amenée à devoir fournir une information technique complexe sur des traitements qu'elle n'a pas encore opérés ou dont elle ne veut pas dévoiler tous les arcanes. D'autre part, ce système reposait sur l'idée que l'administration n'avait pas un autre accès aux données comptables sous une forme numérique, alors même que la tendance de ces dix dernières années est au contraire à l'extension de l'accès de l'administration fiscale à des données numériques sous une forme visant précisément à en faciliter le traitement.

Le juge fiscal appliquant l'article L 47 A LPF doit ainsi se tenir sur ligne de crête périlleuse entre les deux gouffres du byzantinisme et de la vacuité. La décision de la CAA de Douai n° 23DA00683 du 24 octobre 2024, *SARL Pri Man*, en est un bel exemple.

A. Les traitements sur la comptabilité informatisée donnant lieu à un choix du contribuable.

La difficulté majeure résulte ici de l'imprécision de la notion de traitements, sur lesquels l'administration est tenue d'apporter des clarifications au contribuable. Le problème tient en effet moins au caractère formel de l'information (qui passe par un écrit) qu'à sa consistance, à son degré de généralité, qu'il s'agisse d'ailleurs des informations d'amont (avant le traitement) ou d'aval (après le traitement)

a. Les informations d'amont

Selon le II du L47 A LPF, « En présence d'une comptabilité tenue au moyen de systèmes informatisés et lorsqu'ils envisagent des traitements informatiques, les agents de l'administration fiscale indiquent par écrit au contribuable la nature des investigations souhaitées. » Suivent les trois options : « a) Les agents de l'administration peuvent effectuer la

vérification sur le matériel utilisé par le contribuable ; b) Celui-ci peut effectuer lui-même tout ou partie des traitements informatiques nécessaires à la vérification. (...) ; c) Le contribuable peut également demander que le contrôle ne soit pas effectué sur le matériel de l'entreprise. » On le constate, le législateur emploie sans beaucoup de systématisme les termes d'investigations, vérification, contrôle et traitements, confusion que l'on retrouve d'ailleurs dans la doctrine administrative (voir BOI-CF-IOR-60-40-30, notamment § 120 : « Le vérificateur décrit la nature des investigations souhaitées (...). A titre d'exemple, une description de traitement envisagé pourrait être rédigée comme suit (...) »).

Dans un premier temps, souhaitant donner suffisamment de consistance à cette information d'amont, devant permettre au contribuable d'opérer son choix, le Conseil d'État a jugé insuffisant un courrier du vérificateur qui « ne comportait pas d'information sur la nature des traitements informatiques envisagés » (CE, 9e et 10e ch., 18 janv. 2017, n° 386458 : JurisData n° 2017-000553, n° 386459, SARL Le Carlotta ; Dr. fisc. 2017, n° 14, comm. 237, note P. Seguin ; concl. É. Bokdam-Tognetti <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2017-01-18/386458>). C'était ouvrir une discussion d'autant plus délicate que la notion de traitement peut appeler une définition par sa finalité ou par ses modalités (ce vers quoi tendait la décision SARL Carlotta, envisageant comme critères du choix du contribuable le nombre, la complexité et le temps nécessaire aux traitements envisagés), et il n'est pas surprenant que nombre d'avocats fiscalistes (dont visiblement le conseil de la SARL Pri Man) aient vu là une possibilité de prendre l'administration en défaut avec pour conséquence l'invalidation de la totalité de la procédure de vérification et des rectifications subséquentes. Le Conseil d'État est donc revenu inhabituellement vite – sous couvert de précision – sur sa jurisprudence, en distinguant deux temps de l'information du contribuable : l'information préalable à son choix, portant sur les *investigations* envisagées, et les demandes postérieures à son choix, quand il a retenu l'option b et qu'il fera pour l'administration les traitements dont elle a besoin, qui portent, selon la formulation du rapporteur public, sur les *travaux à réaliser* (CE, 8e et 3e ch., 7 mars 2019, n° 416341, min. c/ SELAS Pharmacie Caluire 2 ; JurisData n° 2019-003139 ; Dr. fisc. 2019, n° 27, comm. 320, concl. R. Victor)). Ce découplage permet ainsi d'orienter l'information initiale sur une définition par les finalités, se limitant à préciser les données sur lesquelles porteraient les investigations et le type d'information recherchée (ce qui n'empêche pas que la CAA de Marseille ait pu juger que « l'analyse de la facturation » soit une indication trop vague pour constituer une information suffisante ; CAA Marseille, 30 décembre 2021, n° 19MA03087, SARL Budha Garden).

La CAA de Douai, qui reprend le considérant de principe de l'arrêt *Pharmacie Caluire 2*, a été confrontée à ce stade à un argument je crois inédit : si le vérificateur recherche différentes informations, il y a alors différentes investigations devant donner lieu à autant d'options par le contribuable. Bien que la motivation de la Cour soit ici quelque peu lapidaire, et mêle dans une même phrase « investigations » et « demande de traitements », son refus de dissocier la procédure de l'article L 47 A, II en autant d'options pour le contribuable qu'il y a d'informations recherchées me semble non seulement relever d'une nécessité pratique mais aussi résulter du fait que la loi (pour laquelle, d'ailleurs, « les investigations » (au pluriel) donnent lieu à « un » choix) ne prévoit pas un choix du contribuable objet par objet. Le contrôle des comptabilités informatisées introduit déjà une distinction au sein de la procédure de vérification puisque ne peuvent être opérés que les traitements qui font suite à une demande de choix précisant la nature des informations recherchées. N'ajoutons pas de la dissociation à de la dissociation dans une procédure qui devrait être marquée tant dans son objet (la vérification de la régularité de la déclaration fiscale) que dans ses modalités (la tenue d'un débat oral et contradictoire) par l'unicité.

## 2. Les informations d'aval

Depuis la loi de finances rectificative pour 2007, lorsque l'administration a procédé elle-même au traitement informatique (choix c ou choix b avec mise à disposition des copies des documents, données et traitements soumis à contrôle), elle doit communiquer au contribuable le résultat des traitements informatiques qui donnent lieu à des rehaussements au plus tard

lors de l'envoi de la proposition de rectification. Dans ce cas, les modalités de traitement utilisés par l'administration – l'algorithme – risque de constituer une boîte noire ne permettant pas de retracer le processus d'obtention d'un résultat ou d'en détecter les éventuels défauts. Là encore la jurisprudence (CE, 4 mai 2018, n° 410950, Le Lagon Bleu) est venue tracer une limite réduisant l'obligation d'information sur le traitement à ce qui est nécessaire pour permettre au contribuable d'en discuter utilement le résultat. Alors qu'il s'agissait d'une exigence distincte d'information du contribuable, cette information sur les traitements effectués tend à se confondre (et à être absorbée) par l'exigence de motivation de la proposition de rectification. Notons d'ailleurs que le fait que la SARL Pri Man soit capable de détecter des imprécisions dans la méthode suivie est probablement la preuve d'une information suffisante sur le traitement réalisé.

#### B. Les traitements sur la comptabilité informatisée sans choix du contribuable

Le second point qui fragilise l'équilibre recherché par l'article L 47 A LPF est qu'il ne s'applique pas aux données numériques transmises à l'administration fiscale en application d'autres dispositions, et sur lesquelles celle-ci est alors de pratiquer à sa guise des traitements informatiques en utilisant ses propres outils. Or le législateur a grandement étendu depuis dix ans les obligations de communication de fichiers, dans des formats standardisés précisément pour en permettre l'exploitation aisée par l'administration, le principal exemple en étant évidemment les fichiers des écritures comptables. Cette tendance a même envahi la procédure de l'article L47 A LPF puisque même lorsque le contribuable fait le choix d'effectuer lui-même les traitements informatiques demandés par le vérificateur (choix b), l'administration peut exiger une copie informatique des documents et données soumis à contrôle et effectuer sur ces copies les traitements informatiques qu'elle souhaite.

La portée de la procédure de l'article L. 47 A LPF s'en trouve dès lors questionnée. Plutôt qu'un dispositif visant à permettre une forme de dialogue entre l'administration et le contribuable sur la nature des investigations menées et les moyens employés pour le contrôle, une sorte de pendant informatique de la garantie de débat oral et contradictoire venant limiter l'emport des documents, il n'aurait, pour reprendre les termes de l'arrêt SARL Pri Man, pas d'autre visée que de « permettre au contribuable d'éviter une utilisation de son matériel et des fonctionnalités de ses applications, par l'administration, au détriment de leur maîtrise et de leur disponibilité ».

\*  
\*       \*

## *FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS*

[retour au sommaire](#)



***Commentaire du jugement n° 2301439 du 26 novembre 2024 du tribunal administratif de Rouen par Anne Jennequin, Maîtresse de conférences en droit public, Centre Droit Ethique et Procédures, Université d'Artois***

Ce jugement rendu par le tribunal administratif de Rouen se prononce de manière inédite sur la violation du devoir de réserve par un enseignant du secondaire pour des propos tenus en dehors du service.

Le tribunal était saisi par un professeur de philosophie de lycée d'un recours pour excès de pouvoir contre la sanction d'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de trois mois prononcée à son encontre par le ministre de l'éducation nationale pour manquement au devoir de réserve. Il lui était reproché d'avoir violemment critiqué la politique de la France en Afrique dans des vidéos en ligne et sur les réseaux sociaux.

Si les agents publics disposent de la liberté d'expression et peuvent à ce titre critiquer la politique gouvernementale, ils sont néanmoins astreints au devoir de réserve, et ce même en dehors du service. Ils doivent observer une certaine retenue dans l'extériorisation de leurs opinions et s'abstenir de toute expression injurieuse ou erronée de nature à jeter le discrédit sur leur administration.

La jurisprudence administrative est assez fournie s'agissant de violations du devoir de réserve par des agents exerçant des activités régaliennes : militaires (CE, 20 juillet 2021, n° 444784; CE, 22 septembre 2017, n° 404921), policiers (CE, 27 juin 2018, n° 412541 ; CE, 31 mars 2017, n° 392316 ; CE, 12 décembre 1997, n° 134341), sous-préfet (CE, 23 avril 2009, n° 316862), collaboratrice de préfet (CE, 28 juillet 1993, n° 97189) ou encore magistrat (CE, 16 février 1994) peuvent légalement être sanctionnés pour des propos outranciers ou insultants tenus en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

Elle est en revanche peu étoffée s'agissant des manquements par des professeurs de lycée à leur devoir de réserve et concerne exclusivement des propos tenus en classe, devant des élèves (CE, 13 octobre 2023, n° 462580 pour des propos politiques et homophobes tenus par un professeur de mathématiques devant ses élèves le jour de l'hommage national aux victimes des attentats du 15 novembre; CAA Bordeaux, 28 juin 2019, 17BX03774 : pour des propos virulents tenus par un professeur de philosophie devant ses élèves au lendemain de l'attentat contre la rédaction de Charlie Hebdo).

Le jugement rendu par le tribunal administratif d'Amiens fait ainsi une application originale du devoir de réserve aux enseignants du secondaire pour des propos tenus en dehors de l'exercice des fonctions.

En l'espèce, pour caractériser le manquement au devoir de réserve, le tribunal administratif s'attache à trois critères : le caractère injurieux et diffamatoire des propos tenus à l'égard de personnes nommément désignées caractérisant l'outrance, le support public de diffusion donnant aux propos une très large audience et l'utilisation de la qualité de professeur de philosophie permettant de rattacher l'auteur des propos à son administration.

Le tribunal juge la sanction proportionnée à la faute disciplinaire commise dès lors que l'enseignant avait déjà fait l'objet de deux rappels à l'ordre et d'une sanction d'exclusion temporaire de fonctions d'une journée pour des agissements de même nature.

\*  
\*      \*

### ***Conclusions de Clémence Barray, rapporteure publique, sous le jugement du tribunal administratif de Rouen n° 2301439 du 26 novembre 2024***

M. F. professeur agrégé de philosophie de classe normale, titularisé le 1<sup>er</sup> septembre 2014, exerce ses fonctions au sein du lycée Val-de-Seine au Grand-Quevilly depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2015.

Depuis 2021, il a fait l'objet de plusieurs rappels à l'ordre et sanctions disciplinaires pour manquement à son obligation de réserve et pour avoir porté atteinte à l'image du service, en raison de ses propos, prises de positions, et analyses critiques de la politique étrangère de la France en Afrique au moyen de différents supports, particulièrement des réseaux sociaux. Ainsi, par arrêté du 30 juin 2021, il a fait l'objet d'une exclusion temporaire de fonctions d'une durée d'une journée ;

Le 14 mars 2002, il a fait l'objet, au cours d'un entretien, d'un rappel à l'ordre ;

Le 18 novembre 2022, il a été informé de l'engagement d'une procédure disciplinaire à son encontre, la commission administrative paritaire académique s'étant réunie le 14 décembre 2022.

Par arrêté du 14 mars 2023, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse a prononcé son exclusion temporaire de fonctions pour une durée de trois mois.

M. F. est fonctionnaire.

Il est donc astreint en cette qualité à une obligation de réserve.

Cette obligation de réserve, notion prétorienne, n'est pas consacrée dans la loi, sauf pour certains fonctionnaires appartenant aux forces de police, mais est inhérente à la qualité de fonctionnaire.

Elle peut être définie comme étant l'obligation pour l'agent de s'exprimer de façon prudente et modérée, en vue d'éviter toute expression ou tout acte incompatible avec les nécessités du service.

La portée et l'étendue de cette obligation – et les conséquences d'un manquement à celle-ci – sont appréciées de manière différente selon la nature des fonctions et le rang hiérarchique de l'agent, son grade, les circonstances de temps et de lieux, les sujets abordés, la publicité donnée aux propos, ou encore la notoriété du fonctionnaire.

En la matière, le recours à un pseudonyme et le (relatif) anonymat ne font pas obstacle à la caractérisation d'un manquement par un fonctionnaire à son obligation de réserve.

Il est fait preuve de pragmatisme : si le fonctionnaire peut ou a pu être identifié, un manquement à l'obligation de réserve peut être retenu à son encontre.

Le Conseil d'Etat l'a expressément rappelé dans un arrêt du 27 juin 2018 n° 412541 relatif à un capitaine de gendarmerie ayant, *« dans le cadre d'activités extraprofessionnelles, publié sous un pseudonyme, sur plusieurs sites internet relayés par les réseaux sociaux, de nombreux articles critiquant en des termes outranciers et irrespectueux l'action de membres du Gouvernement et la politique étrangère et de défense française, se prévalant, dans ces publications, de sa qualité d'ancien élève de l'école Saint-Cyr et de l'école des officiers de la gendarmerie nationale et ayant poursuivi ces publications, alors pourtant qu'il avait été mis en garde à ce sujet. »*.

Le Conseil d'Etat a estimé que *« ces faits, même s'ils ont été commis sans utiliser les moyens du service et si l'intéressé ne faisait pas état de sa qualité de militaire, sont constitutifs d'une violation de l'obligation de réserve à laquelle sont tenus les militaires à l'égard des autorités publiques, même en dehors du service et fût-ce sous couvert d'anonymat. Ces manquements sont constitutifs d'une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire. »*.

En l'espèce, vous n'aurez pas à vous poser cette question, le requérant n'ayant en rien caché son identité et sa qualité de fonctionnaire, bien au contraire il s'en est prévalu.

Il a publié ses ouvrages et ouvert ses différents comptes sur les réseaux sociaux sous sa véritable identité, et revendiqué sa qualité de professeur, ce terme figurant d'ailleurs dans son pseudo – qu'il a modifié depuis.

Et il ressort des pièces du dossier que cette qualité de professeur agrégé et l'exercice des fonctions de professeur de philosophie au sein d'un lycée ont contribué à son aura et au poids de ses propos.

Un nombre important de ses followers s'adressent d'ailleurs à lui en l'appelant « Professeur ».

L'obligation de réserve à laquelle sont astreints les fonctionnaires vient atténuer la liberté d'expression dont ils jouissent en qualité de citoyen, laquelle se trouve ainsi limitée tant pendant le service, qu'en dehors de celui-ci, dans la sphère privée.

En vertu d'une jurisprudence ancienne et constante, il existe une véritable porosité pour les fonctionnaires entre le service et la sphère privée : un comportement adopté par un fonctionnaire en dehors du service peut rejaillir sur le service et conduire à l'adoption d'une sanction disciplinaire à son encontre.

Si les fonctionnaires ne sont pas dépourvus de toute liberté d'expression, particulièrement en dehors du service, celle-ci n'est pas expressément consacrée par les textes, seule leur liberté d'opinion l'étant.

L'article 6 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, aujourd'hui repris à l'article L. 111-1 du code général de la fonction publique) dispose ainsi que « *La liberté d'opinion est garantie aux agents publics.* ».

La liberté d'expression des fonctionnaires est bien sûr protégée au niveau européen, la cour européenne des droits de l'homme ayant jugé que les garanties contenues à l'article 10 de la CEDH, qui consacre le droit à la liberté d'expression, valent y compris pour les fonctionnaires, notamment les militaires (par exemple, CEDH 8 juin 1976 X. contre Pays-Bas ; CEDH du 12 février 2008, n° 14277/04, X. c/ Moldavie).

La Cour rappelle toutefois régulièrement que cette liberté trouve sa limite dans le devoir de loyauté, de réserve, et de discrétion dus par les fonctionnaires à leur employeur (arrêt du 12 février 2008 susvisé).

Certains fonctionnaires bénéficient, dans l'exercice de leurs fonctions, d'une liberté d'expression étendue.

C'est le cas principalement des enseignants-chercheurs, dont la liberté d'expression, consacrée à l'article L. 952-2 du code de l'éducation, bénéficie d'une protection constitutionnelle.

Vous verrez par exemple, Cons. const., 20 janvier 1984, n° 83-165 DC ; 28 juillet 1993, n° 93-322 DC.

Cette garantie ne prévaut toutefois pas pour les autres professeurs ou membres de l'enseignement, même agrégés.

A propos de l'absence d'application du principe d'indépendance des professeurs d'université et des enseignants-chercheurs ou autres enseignants, vous verrez par exemple : décisions n° 83-165 DC du 20 janvier 1983 et n° 94-355 DC du 10 janvier 1995 ; CE, 17 janvier 2003, n° 229659, Syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur ou CE, 13 octobre 2004, n° 255409. D'autres fonctionnaires bénéficient en revanche d'une liberté d'expression relativement restreinte.

C'est le cas des hauts fonctionnaires, des fonctionnaires chargés de missions régaliennes, et généralement des militaires et fonctionnaires de police.

Un sous-préfet a ainsi pu faire l'objet d'une mesure de révocation pour avoir publié, sur un site internet, des propos critiquant un Etat étranger, même si, cette publication, qui ne faisait pas référence à ses fonctions, avait eu pour support un site dédié aux questions géopolitiques (Conseil d'Etat du 23 avril 2009, n° 316862).

En l'espèce, le requérant n'appartient ni à l'une ni à l'autre de ces catégories. Il est certes professeur agrégé, mais pas professeur d'université ou enseignant-chercheur. Pour autant il n'est pas haut fonctionnaire et n'exerce aucune mission régalienne ou de représentation de l'Etat.

Vous trouverez de nombreux arrêts relatifs des fonctionnaires de police ou des militaires qui ont critiqué leur service, leur administration, ou plus largement la politique de défense de la France.

Vous trouverez également des exemples de fonctionnaires de l'éducation nationale, enseignants ou non, qui ont critiqué leur établissement ou leur administration.

Vous trouverez, surtout, de nombreux jugements et arrêts relatifs à des sanctions infligées à des fonctionnaires pour avoir manqué à leur obligation de réserve, corrélée à leur obligation de discrétion professionnelle.

Dans l'affaire dont vous êtes saisis toutefois, le requérant n'a pas critiqué l'établissement au sein duquel il exerce ses fonctions, ni même l'éducation nationale, mais la politique étrangère de la France en Afrique.

Il se présente – et est en effet connu, y compris dans la presse internationale – comme un « pourfendeur de la Françafrique ».

Un fonctionnaire, notamment un professeur agrégé en philosophie, dispose naturellement de la faculté de publier des ouvrages ou articles analysant et critiquant les actions de la France, y compris à l'international.



Ses critiques et prises de position doivent toutefois être formulées de manière mesurée et ne pas être formulées en des termes excessifs, injurieux, et potentiellement diffamatoires. Or, cette limite nous semble avoir été largement franchie par le requérant, et ce, pour plusieurs raisons.

Il peut tout d'abord être difficilement contesté que le requérant a tenu, à plusieurs reprises, sur ses différents réseaux sociaux, des propos injurieux à l'encontre de membres du gouvernement et du président de la République, et critiqué avec une très grande virulence et véhémence la politique française en Afrique.

Ensuite, le requérant a fait le choix de ne pas seulement publier des articles et ouvrages ou de s'exprimer lors de colloques et de conférence, mais fait celui de recourir à plusieurs réseaux sociaux, permettant un accès large à ses propos, et non à un seul public d'initiés. Or, le support choisi par le fonctionnaire pour la diffusion de ses critiques est un facteur pris en considération.

Vous verrez par exemple, Conseil d'Etat, 12 janvier 2011, n° 338461, fiché en A. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé que « *la critique ouverte, dans les médias, de la politique d'organisation des deux grands services français dédiés à la sécurité publique au moment où celle-ci est en débat devant le Parlement excède les limites que les militaires doivent respecter en raison de la réserve à laquelle il sont tenus à l'égard des autorités publiques et justifie, par suite, le prononcé de l'une des sanctions disciplinaires prévues par les articles L. 4137-1 et L. 4137-2 du code de la défense* ».

Et l'émergence et le développement de ces derniers impliquent de renouveler notre approche de la liberté d'expression et de l'obligation de réserve. Ainsi que l'a écrit Ludovic Lombard, dans son article « La liberté d'expression des agents publics et l'utilisation des réseaux sociaux » (AJFP 2018 p.259), « *les évolutions technologiques tendent à rendre plus difficile la maîtrise de l'expression, notamment dans le cadre de l'utilisation des réseaux sociaux. Au sens du G29 sur la protection des données, il convient d'entendre les réseaux sociaux comme « des plates-formes de communication en ligne permettant à des personnes de créer des réseaux d'utilisateurs partageant des intérêts communs. Au sens juridique, les réseaux sociaux sont des services de la société de l'information* ».

Et, la cour européenne a rappelé dans un arrêt du 15 juin 2021 n° 35786/19, X. c/Turquie, que « *La possibilité pour les individus de s'exprimer sur internet constitue un outil sans précédent d'exercice de la liberté d'expression [...]. Grâce à leur accessibilité ainsi qu'à leur capacité à conserver et à diffuser de grandes quantités de données, les sites internet contribuent grandement à améliorer l'accès du public à l'actualité et, de manière générale, à faciliter la communication de l'information [...]. Ainsi, l'internet est aujourd'hui devenu un des principaux moyens d'exercice de la liberté d'expression en ce qu'il fournit des outils essentiels pour la participation à des activités et des discussions concernant des questions politiques et des débats d'intérêt général* ».

Pour une analyse de cet arrêt, relatif à la portée d'un « j'aime » sur les réseaux sociaux, Nous vous renvoyons à l'article de Grégoire Loiseau, Professeur à l'École de droit de la Sorbonne - Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Légipresse 2021 p.424.

Or, en l'espèce, le requérant est un créateur de contenu dont la chaîne YouTube compte environ 400 000 abonnés, le compte X – précédemment Twitter – plus de 200 000 followers, la page Facebook plus de 300 000 abonnés, et dont certains tweets font plus de 200 000 vues, sont partagés des milliers de fois, dont certaines vidéos font 100 000 vues et dont les « stream » ou diffusions en direct regroupent parfois simultanément plus de 30 000 spectateurs. Et ce succès n'est pas le fruit du hasard mais des efforts fournis par le requérant, de par ses recherches, analyses et son éloquence bien sûr, mais également ses efforts en termes d'exploitation de ses différents profils et comptes sur les réseaux sociaux. Le requérant partage ainsi sur ses différents sociaux les publications effectués sur les autres et fait des appels réguliers à ses followers en vue de soutien ou d'augmentation de l'audience de ses propos.

Et il se présente lui-même comme un « influenceur sur les médias sociaux ». Nous l'avons rappelé, l'audience des publications et la notoriété du fonctionnaire peuvent jouer un rôle dans la caractérisation du manquement à l'obligation de réserve.

C'est en quelque sorte le revers de la médaille : le succès du requérant sur les réseaux sociaux et sa notoriété à l'étranger contribuent à la reconnaissance d'un manquement à l'obligation de réserve et implique pour lui de faire d'autant plus preuve de mesure dans l'expression de ses critiques.

Vous ne pourrez également faire abstraction de l'abondance et de la récurrence des publications et prises de position du requérant, et ce, en dépit de plusieurs rappels à l'ordre. Enfin, Nous l'avons déjà indiqué, la circonstance que le requérant s'est prévalu de sa qualité de professeur, ce qui a contribué à asseoir ses prises de position, est un facteur essentiel. Il Nous semble ainsi résulter de l'ensemble de ces éléments qu'un manquement à l'obligation de réserve et une atteinte à l'image du service public peut être regardés comme caractérisés. Si vous Nous suivez sur ce point, vous rejetterez les conclusions aux fins d'annulation de la sanction infligée au requérant, aucun des autres moyens n'étant de nature à justifier son annulation.

Si vous considérez le manquement caractérisé, vous écarterez le moyen tiré de l'inadéquation de la sanction, celle-ci ne Nous semblant pas disproportionnée au regard des faits et des précédents rappels à l'ordre dont a fait l'objet le requérant. Vous écarterez ensuite le moyen tiré du détournement de pourvoir, ce dernier ne ressortant pas des pièces du dossier.

Vous écarterez enfin comme manquant en fait le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de la décision attaquée.

M. X. a en effet été nommé directeur général des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques par décret du 22 décembre 2022, publié au Journal officiel de la République française n° 0297 du 23 décembre 2022.

Il était donc, en application des dispositions du 1° de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signatures des membres du Gouvernement, compétent pour signer l'arrêté en litige du 14 mars 2023.

Au total, si vous nous suivez, vous rejetterez les conclusions aux fins d'annulation de la sanction attaquée, ainsi que par voie de conséquence les conclusions du requérant aux fins d'injonction, et ses conclusions relatives aux frais d'instance.

Et par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.

\*  
\*       \*

***Conclusions de Ludivine Delacour, rapporteure publique, sous le jugement du tribunal administratif de Rouen n°2300871 du 8 novembre 2024***

M. T. a été recruté par la commune de F. le 17 juillet 2020 en qualité de collaborateur de cabinet, emploi alors créé, jusqu'à la fin du mandat du maire, comme le permet l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984.

Après l'avoir convoqué à un entretien préalable à un licenciement motif pris d'une perte de confiance, la maire de la commune de F. a procédé, par une décision du 10 janvier 2020, à son licenciement à caractère disciplinaire pour faute sans préavis ni indemnité à compter du 14 janvier 2022, et non pour simple perte de confiance, comme le lui aurait permis la jurisprudence (CE, 28 décembre 2002, n° 225189, Commune de Saint-Jory, A).

Le requérant, agent contractuel de droit public, sollicite, après avoir présenté une réclamation indemnitaire préalable le 16 février 2022 qui a été rejetée expressément le 7 avril 2022, la condamnation de la collectivité à lui verser la somme globale de 32 000 euros en réparation des préjudices qu'il estime avoir subis du fait de l'illégalité fautive de la décision le licenciement pour faute, et de la faute compte tenu des indications figurant sur l'attestation destinée à Pôle Emploi, quant au motif de rupture de son contrat.

1. Si la commune de F. fait valoir que le délai dans lequel M. T. a saisi la juridiction d'une telle requête « *interroge sur la précarité financière exposée* » par ce dernier et « *reste susceptible de mettre en évidence la volonté d'un enrichissement sans cause réelle et sérieuse* », elle n'oppose aucune fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête à laquelle il conviendrait de répondre. Cette requête enregistrée le 14 février 2023, soit dix mois après le refus de l'administration de faire droit à sa réclamation indemnitaire, n'est en outre pas tardive, en l'absence de mention des voies et délais de recours sur la décision liant le contentieux, et à défaut de pouvoir appliquer la jurisprudence (CE, 13 juillet 2016, n° 387763, A), s'agissant d'une demande indemnitaire, relevant des règles de prescription (CE, 17 juin 2019, n° 413097, Centre hospitalier de Vichy, A).

2. M. T. ne saurait utilement soutenir que la décision attaquée n'a pas été précédée de la saisine du conseil de discipline en méconnaissance de l'article 36-1 du décret du 15 février 1988, applicable également aux collaborateurs de cabinet d'une collectivité territoriale, dans la mesure où l'article 20 du décret du 23 novembre 2016 exclut expressément une telle obligation en ce qui concerne les licenciements des agents contractuels recrutés en application de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 (Voir TA Cergy-Pontoise, 19 mars 2019, n° 1701171 : s'agissant d'un licenciement pour motif disciplinaire).

3. Le requérant soutient au titre des moyens de légalité interne que la décision attaquée a été prise au regard de faits matériellement inexacts, et que la sanction portant licenciement est disproportionnée.

Pour infliger à M. T. une telle sanction disciplinaire, la maire de la commune s'est fondée sur des blocages successifs dans la conduite des dossiers par l'intéressé avec certains élus et services, de difficultés d'ordre managérial, d'un souhait non équivoque de la part de ce dernier de rompre toute discussion avec l'autorité territoriale lors de son congé de maladie et de la manifestation d'une attitude distante à l'égard de la maire.

S'il résulte de l'instruction que l'intéressé présentait des difficultés relationnelles avec des élus et certains agents de la collectivité, notamment placés sous sa responsabilité hiérarchique, susceptibles d'interroger compte tenu de son positionnement au sein de la collectivité et de caractériser un comportement fautif de nature à justifier le prononcé d'une sanction, les autres griefs qui lui sont reprochés ne sont étayés par aucune pièce et ne sont absolument pas démontrés par la commune. Notons par ailleurs que ne saurait être qualifié de faute son placement en arrêt de travail le 5 novembre 2021.

Or, eu égard à la nature et à la teneur des faits fautifs retenus comme matériellement établis tenant aux difficultés relationnelles de l'intéressé, l'éviction du service ainsi prononcée, sanction la plus lourde parmi l'échelle des sanctions applicables aux agents contractuels de droit public, dont les collaborateurs de cabinet conformément à l'article 1<sup>er</sup> du décret du 15 février 1988, nous paraît largement disproportionnée.

Vous pourrez donc selon nous considérer que la décision portant licenciement de l'intéressé pour faute est entachée d'une illégalité fautive de nature à ouvrir droit à réparation des préjudices qui en découlent de façon directe et certaine conformément à la jurisprudence issue de la décision du Conseil d'Etat bien connue (CE, S, 26 janvier 1973, n° 84768, A).

2. Pour statuer sur la demande d'indemnisation des préjudices que M. T. estime avoir subis, nous pensons qu'il convient de se référer à la jurisprudence (CE, 6 / 1 SSR, 22 septembre 2014, n° 365199, B), qui fixe les modalités forfaitaires selon lesquelles le préjudice peut être intégralement réparé (CE, 22 septembre 2014, n° 365199, A), également applicable aux agents contractuels dont le contrat à durée déterminée n'a pas été renouvelé (CE, 10 juillet 2015, n° 374157, Département de la Haute-Corse, B), en l'absence de demande d'annulation de la décision d'éviction du service, et de l'impossibilité d'identifier le terme du préjudice avec certitude en l'absence de possibilité de réintégration (CE, 7 / 2 CHR, 19 juillet 2023, n° 462834, B).

Il y est prévu que lorsque l'agent qui se borne à solliciter le versement d'une indemnité en réparation de l'illégalité dont elle est entachée, il appartient au juge de plein contentieux, forgeant sa conviction au vu de l'ensemble des éléments produits par les parties, de lui accorder une indemnité versée pour solde de tout compte. Celle-ci est destinée à réparer le caractère irrégulier de la décision d'éviction du service. Elle tient compte notamment de la nature et de la gravité des illégalités affectant la mesure d'éviction, l'ancienneté de l'intéressé, sa rémunération antérieure et les troubles dans les conditions d'existence. Son caractère forfaitaire s'explique par l'impossibilité de fixer une borne temporelle pour le droit à indemnité s'agissant de la perte de traitement, faute de réintégration de l'agent.

Pour le calcul de l'indemnité : inspiration du barème fixé à l'article D. 1235-21 code du travail : - trois mois de salaire si le salarié justifie chez l'employeur d'une ancienneté au moins égale à un an, auxquels s'ajoute un mois de salaire par année supplémentaire jusqu'à huit ans d'ancienneté

Il va toutefois de soi que même dans cette hypothèse et conformément aux principes généraux qui régissent la responsabilité de la personne publique, sont indemnisables les préjudices avec lesquels l'illégalité commise présente un lien direct de causalité.

Vous le savez, pour apprécier un tel lien de causalité, le juge peut, même s'il n'y est pas contraint, de rechercher si, compte tenu des fautes commises par l'agent et de la nature de l'illégalité entachant sa sanction, la même sanction, ou une décision emportant les mêmes effets (CE, 28 mars 2018, n° 398851, B) : s'agissant des sanctions disciplinaires), et ce, même pour un autre motif ou encore sur un autre fondement, peu important qu'une décision n'a pas été prise en ce sens (CE, S, 19 juin 1981, n° 20619, A ; CE, 7 juin 2010, n° 312909, B ; CE, 18 novembre 2015, n° 380461, A).

La circonstance qu'en l'espèce M. T. ne demande pas l'annulation de la décision l'évinçant du service ne saurait faire obstacle à ce que vous appliquiez ce raisonnement, que l'on retrouve d'ailleurs dans tout type de contentieux et qui ne se limite pas aux litiges concernant des sanctions disciplinaires. Cela relève bien évidemment de l'office du juge, qui n'a pas à être saisi de moyens en ce sens, afin d'apprécier l'existence d'un lien de causalité direct et certain.

Or, vous le savez également, une collectivité territoriale peut mettre fin librement aux fonctions d'un collaborateur de cabinet, conformément à l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 pour perte de confiance, eu égard à la nature particulière d'un tel emploi et de la nécessaire proximité qui doit exister dans les relations entretenues avec l'exécutif local, et licencier cet agent pour perte de confiance. Votre contrôle est alors infra-minimum et se limite à vérifier l'inexactitude matérielle des faits, l'erreur de droit, et le détournement de pouvoir (CE, 28 décembre 2002, n° 225189, A). Vous n'exercez donc aucun contrôle sur l'appréciation portée par la collectivité qui décide de licencier un collaborateur de cabinet pour perte de confiance.

2.2. Il résulte clairement de l'instruction que les rapports entre la maire et M. T. se fortement dégradées, un différend ayant apparu quant au positionnement de l'intéressé

vis-à-vis des élus et des services de la collectivité, de nature à altérer le lien de confiance entre eux. Dès lors, la commune de F. aurait légalement pu prendre une décision évinçant l'intéressé pour ce motif, de telle sorte que M. T. n'est pas fondé à solliciter l'indemnisation d'un préjudice correspondant à une perte de rémunération, lequel n'apparaît pas en lien direct et certain avec l'illégalité fautive affectant le licenciement pour faute.

2.3. Vous pourrez en revanche retenir au titre des préjudices subis, le préjudice correspondant à la privation d'une indemnité compensatrice de préavis, et d'une indemnité de licenciement, indemnités auxquelles il aurait eu droit, même s'il avait été licencié pour perte de confiance.

2.3.1. Si aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit le versement aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale d'une indemnité de préavis compensant l'inexécution du préavis en cas de licenciement, ces agents ont droit, lorsqu'ils ont été illégalement privés du bénéfice du préavis prévu par les articles 39 et 40 du décret du 15 février 1988, à la réparation du préjudice qui en est résulté pour eux (CE, 6 avril 1998, n° 154466, B), dont le montant équivaut au salaire qu'il aurait perçu s'il avait été licencié dans le respect des règles de préavis, sous réserve que l'agent n'a pas retrouvé un emploi dans ce délai.

Compte tenu de l'ancienneté de M. T. de plus de six mois mais inférieure à deux ans, ce dernier devait bénéficier d'un préavis d'un mois en application de l'article 40 du décret du 15 février 1988.

Dès lors et alors qu'il n'est pas établi, ni même allégué que ce dernier ait retrouvé un emploi avant la fin de cette période d'un mois, il est fondé à solliciter la condamnation de la commune de F. à lui verser la somme de 3 250 euros à ce titre, soit l'équivalent de son dernier mois de rémunération à plein traitement perçu en octobre 2021.

2.3.2. L'indemnité de licenciement qu'aurait dû percevoir l'intéressé doit être évaluée au regard des dispositions des articles 45 et 46 du décret du 15 février 1988.

Elle aurait dû être égale à la moitié de la rémunération de base nette des cotisations de la sécurité sociale effectivement perçue au cours du dernier mois civil précédant le licenciement, soit la moitié de 3 251,23 euros, après exclusion des prestations familiales, du supplément familial de traitement, des indemnités pour travaux supplémentaires ou autres indemnités accessoires d'un montant total en l'espèce de 1 221,06 euros au titre de l'IFSE et de l'indemnité de résidence, montant qui doit alors multiplié par le nombre d'années de service pour les douze premières années de service, soit en l'espèce dix-huit mois compte tenu du délai de préavis d'un mois qui aurait dû être appliqué, durée qu'il y a lieu de convertir pour le calcul de l'indemnité de licenciement en deux années, (Art. 46), soit 2 030,17 euros.

2.3.3. Si les troubles dans les conditions d'existence alléguées par M. T. qui auraient été causées par la décision de licenciement ne nous paraissent pas suffisamment établies par les éléments versés au dossier [ou plutôt pas en lien direct et certain avec la faute retenue], il est fondé à invoquer l'existence d'un préjudice moral résultant d'un licenciement pour faute qu'il conviendra d'évaluer à hauteur de 1 000 euros.

3. Vous ne pourrez pas en revanche faire droit à la demande d'indemnité compensatrice de congé payé.

Selon la jurisprudence issue du droit de l'Union (CJUE, 22 novembre 2011, KHS AG, C-214/10), les dispositions de l'article 7 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relative à certains aspects de l'aménagement du temps de travail font obstacle à ce que le droit au congé annuel payé qu'un travailleur n'a pu exercer pendant une

certaine période pour des raisons indépendantes de sa volonté prenne fin à la fin de l'année civile (Voir par exemple : CAA Bordeaux, 14 octobre 20213, n° 12BX02069), et notamment parce qu'il était placé en congé de maladie pendant tout ou partie de cette période s'éteigne à l'expiration de celle-ci. L'agent public, en fin de relation de travail, qui s'est trouvé dans l'impossibilité du fait de l'administration de prendre ses congés annuels a alors droit à une indemnité compensatrice de congé payé, qui n'est que la conversion des droits à congé en cas de départ, dans la limite de quatre semaines par année de référence en l'absence de disposition nationale sur ce point (CJUE, 22 novembre 2011, KHS AG, C-214/10), sous réserve que la demande de l'agent ait été présentée que dans le délai de quinze mois qui suit l'année au titre de laquelle les droits à congé annuel ont été ouverts (CE, 14 juin 2017, n° 391131, Ville de Paris).

Toutefois, le requérant, qui s'est trouvé en arrêt de travail à compter du 5 novembre 2021, n'établit pas, alors que cela est contesté par la commune, disposer encore de jours de congé annuel non pris. Les conclusions présentées à ce titre devront donc être rejetées.

4. Reste à statuer sur les conclusions indemnitaires présentées au titre de la responsabilité pour faute de la commune, recherchée à raison d'une erreur dans l'énoncé du motif de rupture de sa relation de travail dans l'attestation destinée à Pôle emploi.

Il résulte de l'instruction que la commune de F. a, au lieu de mentionner que l'intéressé a été licencié pour faute, précisé que le contrat à durée déterminée avait été rompu de manière anticipée, privant alors l'intéressé de l'ARE avant la fin de celui-ci, ce dernier étant réputé dans ce cas continuer à bénéficier de sa rémunération jusqu'au terme du contrat. La collectivité a de ce fait commis une faute engageant sa responsabilité.

Si cette erreur a été corrigée, ce qui lui a permis de se voir octroyer par décision du 10 juin 2022 l'ARE à compter du 22 janvier 2022, et donc de façon rétroactive, cette erreur fautive a de toute évidence conduit l'intéressé, informé le 14 février 2022 par Pôle Emploi de la date d'ouverture de ses droits, et alors privé d'une rémunération depuis le 22 janvier 2022, à solliciter l'ouverture de deux prêts bancaires d'une valeur chacun de 3 000 euros les 28 mars 2022 et 21 avril 2022, soit peu de temps après cette information. Le lien direct et certain nous paraît donc établi.

Il est donc fondé à solliciter l'indemnisation d'un préjudice, non pas moral, mais au titre des troubles dans les conditions d'existence en résultant à hauteur de 1 000 euros.

Par ces motifs nous concluons à la condamnation de la commune de F. à verser à M. T. la somme totale de 7 280,17 euros en réparation des préjudices subis, assortie des intérêts au taux légal à compter du 17 février 2022, ainsi que leur capitalisation à compter du 17 février 2023 ainsi qu'à chaque échéance annuelle, à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge de la commune au titre des frais d'instance, ainsi qu'au rejet du surplus.

\*  
\*       \*





***Conclusions de Pauline Beaucourt, rapporteure publique, sous le jugement du tribunal administratif d'Amiens n° 2200007 du 6 décembre 2024***

La SCI X est une société spécialisée dans la location de terrains et d'autres biens mobiliers notamment de boxes de stockage, prenant la forme de containers maritimes, auprès de particuliers ou de professionnels. Souhaitant étendre son activité, elle a, le 31 janvier 2020, déposé une demande de permis de construire en vue de l'installation de 47 containers pour une surface de plancher de 632,10 mètres carrés sur un terrain situé route de Barleux sur le territoire de la commune de Péronne. Par un arrêté du 10 mars 2020, le maire de la commune de Péronne a délivré le permis de construire sollicité.

Par deux titres de perception, émis les 12 avril 2021 et 12 avril 2022, la direction départementale des finances publiques du Calvados a mis à la charge de la société pétitionnaire les sommes respectives de 15 111 euros et 15 110 euros correspondant à la taxe d'aménagement due en vertu de ce permis de construire.

Par les deux requêtes qui viennent d'être appelées, vous regarderez la SCI X, non seulement comme vous demandant d'annuler les titres de perception dont elle a été destinataire, mais également de la décharger de l'obligation de payer la somme qu'ils mettent à sa charge.

Aucune question préalable, notamment de recevabilité, n'apparaît susceptible de retenir notre attention, vous pourrez donc considérer la société requérante recevable en sa demande. Il convient donc, conformément à l'office de plein-contentieux dessiné par le Conseil d'État dans la décision Société mandataires judiciaires associés (CE, 5 avril 2019, n° 413712, au Recueil) en matière de titre exécutoire, d'analyser la présente requête au fond en examinant, dans un premier temps, les moyens mettant en cause le bien-fondé des titres en litige avant, dans un second temps, d'analyser ceux relevant de leur régularité formelle.

A) En premier lieu, la SCI X soulève, à l'appui de ses conclusions à fin de décharge, un unique moyen tiré de ce que le site qu'elle exploite consiste en un entrepôt non ouvert au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale au sens des dispositions de l'article L. 331-12 du code de l'urbanisme. A ce titre, elle considère pouvoir bénéficier de l'abattement de 50% appliqué à la valeur de la surface de la construction, utilisée pour le calcul de la taxe d'aménagement.

Créée à l'occasion de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme par la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, la taxe d'aménagement remplace, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2012, en un seul dispositif, des taxes auparavant distinctes. Cette taxe, qui comporte une part communale ou intercommunale et départementale si le conseil départemental en décide ainsi, est due, en vertu des dispositions de l'article L. 331-6 applicables à la date des titres en cause, au titre des opérations d'aménagement d'une part, et, d'autre part, au titre des opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumises à un régime d'autorisation en vertu du code de l'urbanisme.

Son assiette, fixée par l'article L. 331-10, est constituée par la valeur, déterminée forfaitairement par mètre carré, de la surface de la construction laquelle s'entend de la surface

de plancher au sens de l'article L. 111-14, ainsi que par la valeur des aménagements et installations, également déterminée forfaitairement dans les conditions prévues à l'article L. 331-13. Le 3° de l'article L. 331-12 du code de l'urbanisme, alors en vigueur, prévoit que ces valeurs font l'objet d'un abattement de 50 % pour « *Les locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et les parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale* ». Une telle modulation vise à proportionner le montant de cette imposition au coût des équipements publics que la collectivité doit supporter en raison des aménagements induits par chacune de ces catégories de construction (selon la même logique que l'ancienne taxe locale d'équipement (TLE), CE, 27 juillet 2009, n° 304124, Société Immobilière Carrefour, aux Tables et CE, 11 mai 2015, n° 364639, SARL Les Académiades de Sèvres, aux Tables).

En l'espèce, il est constant que le permis de construire sollicité par la SCI X lui a été délivré en vue de « la création d'un site de stockage de conteneurs » maritimes en vue de les soumettre à la location à des tiers extérieurs pour un usage exclusif d'entreposage et de stockage de biens. La qualification d'entrepôts ainsi que le caractère commercial de l'activité sont clairement acquis en l'espèce, et ce par les deux parties. Or, quand l'une, la société requérante, considère que son site n'est pas ouvert au public puisqu'il n'est accessible qu'à un nombre restreint de personnes ayant obligatoirement et préalablement conclu un contrat de location, l'autre, c'est-à-dire le préfet de la Somme pense l'inverse.

La SCI X soutient, en effet, que dès lors qu'il est entièrement clôturé, l'accès au site n'est pas libre à tous ce d'autant qu'aux horaires d'ouverture, un gardien en filtre l'entrée et qu'en dehors de ceux-ci, seuls les locataires y sont admis par l'utilisation d'un code client personnel leur étant transmis pour le strict temps de la location de leur container. Au contraire, le préfet fait valoir en défense que la société requérante accueille bien du public : d'une part, ses clients avec lesquels elle a conclu un contrat de location et qui disposent d'un accès illimité au site 24h/24 et 7j/7 par le biais de leur code personnel ainsi que, d'autre part, les clients « potentiels » c'est-à-dire les personnes intéressées par la location d'un box pouvant être reçues pour des visites de découverte du site et de présentation des diverses prestations offerts.

Vous l'avez compris, c'est donc bien la notion d'ouverture au public qu'il convient de trancher. Pour ce faire, revenons, un instant, sur les différentes catégories ouvrant droit, en application du 3° de l'article L. 331-12 du code de l'urbanisme à l'abattement sollicité par la société requérante.

La circulaire du 18 juin 2013 de la ministre de l'égalité, des territoires et du logement relative à la réforme de la fiscalité de l'aménagement vous éclaire sur ce point. Elle vous indique notamment qu'un local industriel s'entend des établissements dans lesquels sont effectuées des opérations d'extraction, de fabrication, de transformation, de manipulation, de réparation ou des prestations de services dans lesquels le rôle de l'outillage et de la force motrice est prépondérant. Il en va de même d'un local artisanal dans lequel l'artisan ainsi que dix compagnons réalisent un travail manuel duquel ils retirent des revenus. L'on comprend donc bien que ces deux catégories de local, industriel et artisanal, disposent d'un abattement au titre de ce que nous pouvons grossièrement appeler leurs ateliers, lesquels n'ont pas vocation à recevoir un public autre que le personnel employé au titre de ce travail.

Les précisions données sur ces catégories de local, éclairées par la finalité poursuivie par la modulation de la valeur d'assiette des différentes catégories de constructions passibles de la taxe d'aménagement nous amènent donc à penser que la notion d'absence d'ouverture au public des entrepôts et hangars faisant l'objet d'une exploitation commerciale ne doit donc pas se comprendre autrement que par rapport au fait de savoir si de tels locaux sont restreints aux employés ou ouverts plus largement au public.

C'est en ce sens que nous pensons les hypothèses données par la circulaire du 18 juillet 2013, à savoir les hangars « servant au stockage de biens, de matériels ou de marchandises ou à usage de réserves » ou encore les « entrepôts de logistique, de locaux de stockage de denrées pour un "drive" ou pour une entreprise de vente par internet », comme étant particulièrement parlants. Prenons l'exemple du « drive ». Il s'agit à n'en pas douter d'un entrepôt faisant l'objet d'une exploitation commerciale, lequel est en supplément non ouvert au public : le but étant justement d'apporter au client les courses qu'il a effectuées en ligne directement du hangar au coffre de sa voiture, ce dernier n'ayant donc nullement vocation à entrer dans le local où sont entreposés les stocks du magasin.

Pour cette raison, il nous semble que la SCI X fait fausse route en prenant comme critère de distinction la relation de prestations de services née de la conclusion d'un contrat de location nouée avec un véritable client. Certes, le site en cause est ouvert à un « certain » public ayant souscrit ou allant souscrire un droit leur conférant l'usage privatif et exclusif d'un container mais ce caractère, qui certes distingue les clients du site des « autres » qui ne disposent, pour le dire familièrement, d'aucun droit les différenciant du tout-venant, n'est pas suffisant à notre sens pour les extraire de la notion de public, à la différence du personnel employé par le site.

Dans ce prolongement, ce n'est pas davantage le fait que les lieux soient seulement « librement accessibles » aux seuls clients alors qu'ils ne le sont pas aux autres qui marque la différence. Nombre de lieux, tels que les salles de sport ou de cinéma, ne sont librement accessibles qu'à ceux qui ont payé le prix de la prestation commerciale. Or, cette circonstance n'empêche pas de les considérer comme « ouverts au public » quand bien même, ils n'en sont « librement accessibles » à partir d'un certain seuil, matérialisé par le paiement du prix de la prestation.

Par ailleurs, la notion, avancée par la SCI X, d'usage privatif des containers conféré par le contrat de location ne nous apparaît pas davantage comme ayant une quelconque incidence sur la notion d'ouverture au public dès lors que le Conseil d'État, dans sa décision Société Color (CE, 27 mars 2023, n° 463961, Inédit au Recueil), a considéré l'usage réel d'un bien sans influence aucune sur la détermination de ses modalités d'assujettissement à la taxe d'aménagement.

Enfin, à supposer même que les clients ayant déjà souscrit un contrat de location ne puissent être regardés comme du public accueilli sur le site du fait de la relation contractuelle qui les lie à la société STANBOXES, il ressort des pièces du dossier, ainsi que la SCI X le concède d'ailleurs, que le lieu est à tout le moins ouvert « sur rendez-vous » aux personnes envisageant la conclusion d'un contrat de location dans le but de leur faire visiter les lieux et de leur présenter les différentes prestations offertes sur place. Sur ce point, la société requérante n'apporte aucun élément qui pourrait être de nature à expliquer comment elle exerce son activité de mise à disposition de locaux de stockage en l'absence de tout local ouvert, même ponctuellement, à sa clientèle potentielle.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous pensons que l'usage effectif du site appartenant à la SCI X ne peut être qualifié « [d'entrepôt [ou de] hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale » permettant de bénéficier, au titre du 3° de l'article L. 331-12 du code de l'urbanisme de l'abattement de 50% sur les deux valeurs constitutives l'assiette de la taxe d'aménagement. Si vous nous suivez, vous écarterez donc ce moyen.

B) Vous proposant d'écarter l'unique moyen de nature à justifier le prononcé de la décharge, au demeurant partielle, de la somme réclamée à la SCI X, il nous revient, d'autre part, d'examiner celui remettant en cause la régularité formelle du titre.

A cet effet, la SCI X soutient que les titres de perception litigieux sont insuffisamment motivés, faute d'indiquer les bases de liquidation de la créance pour le recouvrement de laquelle

il est émis et les éléments de calcul sur lesquels il se fonde, en méconnaissance de l'article 24 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Les dispositions du deuxième alinéa de cet article précisent que : « *Toute créance liquidée faisant l'objet d'une déclaration ou d'un ordre de recouvrer indique les bases de la liquidation* ». Par une décision Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture c/ SCA Unipom rendue le 11 janvier 2006 (n° 272216, aux Tables), le Conseil d'État a jugé que l'administration satisfait à cette exigence lorsqu'elle indique, soit dans le courrier lui-même, soit par référence précise à un document joint à cette lettre ou précédemment adressé au débiteur, les bases et les éléments de calcul sur lesquels elle se fonde pour mettre les sommes en cause à la charge du débiteur.

En l'espèce, il résulte de l'instruction que les titres de perception litigieux indiquent que la créance réclamée correspond à la taxe d'aménagement prévue par les articles L.331-1 à L. 331-34 du code de l'urbanisme et comportent, en dernière page, motivation une rubrique intitulée « Détail de la somme à payer » qui contient un descriptif du projet soumis à la taxe d'aménagement, en particulier la surface taxable totale créée de la construction, à savoir 632 m<sup>2</sup>, les montants et éléments de calcul, incluant le montant brut de la redevance et le taux applicable ainsi que les valeurs forfaitaires applicables en fonction des dates d'autorisation.

Dans ces conditions, nous pensons les titres de perception litigieux correctement motivés, la communication des délibérations fixant les taux communal et départemental n'étant pas requise pour qu'il soit satisfait à l'obligation de prévue à l'article 24 du décret du 7 novembre 2012.

Écartant ce second moyen, vous pourrez, par suite, rejeter l'ensemble des conclusions des deux requêtes. Tel est le sens de nos conclusions dans ces affaires.

\*  
\*      \*

***Conclusions de Delphine Thiellex, rapporteure public, sous le jugement du tribunal administratif de Rouen n° 2203897 du 12 décembre 2024***

1. Le 25 janvier 2022, Mme C., épouse Y., a déposé une demande de certificat d'urbanisme opérationnel négatif en vue de la construction de deux maisons individuelles sur la parcelle cadastrée AM n° 936, à Pissy-Pôville. Le 25 mars 2022, le maire lui a délivré un certificat d'urbanisme opérationnel négatif, au vu du classement de cette parcelle en zone Na.

C'est dans ce contexte que Mme C. a adressé, tant à la communauté de communes Inter Caux Vexin qu'à la commune de Pissy-Pôville, une demande tendant à inviter l'organe délibérant compétent à abroger la délibération du 10 octobre 2008 approuvant le plan local d'urbanisme (PLU) communal, modifié le 30 septembre 2011, en tant qu'elle classe la parcelle cadastrée section AM n° 936 en zone Na, et de tirer toutes les conséquences des développements de sa demande d'abrogation, qui démontrent la constructibilité de la parcelle.

La commune et la communauté de communes ont refusé de faire droit à cette demande ; refus que conteste aujourd'hui devant vous Mme C.

2. Tout d'abord, ainsi que vous l'avez relevé d'office, le maire de Pissy-Pôville était en situation de compétence liée pour rejeter la demande d'abrogation partielle dont il était saisi, dès lors que la compétence en matière d'établissement du PLU avait été transférée à la communauté de communes Inter Caux Vexin à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Vous pourrez en déduire que l'unique moyen de la requête, qui ne tend pas à remettre en cause l'existence de cette situation de compétence liée, est inopérant à l'encontre du refus du maire (voyez par exemple : CAA de Versailles, 29 avril 2024, n° 22VE01526, point 5).

3. Qu'en est-il de la légalité du refus de la communauté de communes ? Ainsi que nous venons de l'indiquer, la requérante soulève un moyen unique : elle soutient que le refus qui lui a été opposé méconnaît l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration,

l'autorité compétente étant tenue de faire droit à sa demande puisque le classement de sa parcelle en zone Na est entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

3.1. Comme vous le savez, *« l'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal (...), que cette situation existe depuis son édicition ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé. (...) »*. Ces dispositions sont applicables aux documents d'urbanisme.

S'agissant du classement d'une parcelle opérée par un tel document, vous exercez un contrôle restreint (CE, 3 novembre 1982, n° 30396, *Mlle X*, au Recueil ; CE, 3 juin 2020, n° 429515, *Société Inerta*, aux Tables ; CE, 24 mars 2021, n° 284462, *M. X* aux Tables sur un autre point).

3.2. En l'espèce, est contesté un classement en zone naturelle. L'article R. 151-24 du code de l'urbanisme liste les secteurs de la commune pouvant faire l'objet d'un tel classement. Or, la requérante soutient sans être sérieusement contestée que sa parcelle ne répond pas à cette définition puisqu'elle ne présente aucun intérêt particulier. Il s'agit d'un jardin d'agrément à une maison de ville. Vous noterez que cette parcelle est entourée de parcelles construites et se situe au cœur d'un quartier résidentiel.

Par ailleurs, le rapport de présentation du PLU communal mentionne que le secteur Na correspond *« à des terrains déjà construits disséminés sur le territoire de la commune, soit en hameaux, soit isolés »*. Un tel secteur *« n'a pas vocation à être urbanisé, du fait du caractère naturel affirmé des lieux, de [son] éloignement vis-à-vis des réseaux et pour des raisons de protection des espaces naturels environnants »*. Ce rapport précise qu'un tel classement *« concerne (...) des situations à l'écart du bourg, qui représentent souvent de petits hameaux n'ayant pas vocation à se développer »*, ainsi que *« plusieurs secteurs en périphérie du bourg, notamment au sud-ouest (...), correspondant à des entrées de ville ou des paysages présentant un caractère naturel très affirmé, que la commune souhaite maintenir »*. Il prévoit enfin que *« plusieurs de ces terrains présentent également des difficultés d'accès ou de viabilisation limitant toute la densification systématique qu'autoriserait le classement en zone U »*.

Or, la parcelle en cause n'est ni incluse dans un hameau, ni isolée. Les lieux présentent un caractère urbanisé et non un caractère naturel affirmé. Cette parcelle se situe en périphérie sud-ouest du bourg mais ne constitue pas une entrée de ville, au vu du nombre de parcelles bâties l'environnant et de la distance la séparant des limites de la ville avec les champs agricoles qui l'entourent, et ne présente pas, ainsi que nous l'avons rappelé, de caractère naturel très affirmé. En outre, la requérante soutient sans être sérieusement contestée que cette parcelle ne présente aucune difficulté d'accès ou de viabilisation.

Enfin, ce classement ne nous semble pas cohérent avec les objectifs fixés par le PADD (voyez : CE, 30 mai 2018, n° 408068, *Commune de Sète*, aux Tables). Ainsi que le relève la requérante, sa parcelle a été figurée, sur les schémas réalisés au vu des trois objectifs fixés par le PADD, en zone urbanisée. Notons qu'au vu de ces objectifs, il est prévu de limiter le développement de la commune *« aux interstices des zones déjà urbanisées »* (sous l'objectif n° 1) et de *« définir des règles de construction appropriées au paysage naturel et bâti existant de qualité »* (sous l'objectif n°2).

Au vu de la configuration des lieux, un classement de cette parcelle en zone urbaine n'entraînera pas un étalement de l'urbanisation en périphérie, contrairement à ce que fait valoir la défense. Cette parcelle nous semble au contraire constituer une dent creuse, un interstice non bâti au sein d'une zone déjà urbanisée, dont la viabilisation est envisageable.

Si vous nous suivez, vous pourrez donc annuler le rejet opposé par la communauté de communes à la demande de la requérante.

4. Qu'impliquera cette annulation, en termes d'injonction ?

4.1. La requérante vous demande de *« faire injonction à la communauté de communes (...) d'inviter son organe délibérant à mettre en œuvre la procédure de modification appropriée du PLU »* communal. Il nous semble qu'elle fait ainsi implicitement mais nécessairement référence à l'article L. 153-7 du code de l'urbanisme, qui prévoit qu'*« en cas d'annulation partielle par voie juridictionnelle d'un [PLU], l'autorité compétente élabore sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation »*.

Le Conseil d'Etat a pu préciser la portée de ces dispositions par une décision du 16 juillet 2021, n° 437562, *Commune de La Londe-les-Maures*, aux Tables. Il a ainsi notamment jugé que l'article L. 153-7 constitue une obligation pour l'autorité compétente, et ce « *alors même que l'annulation contentieuse aurait eu pour effet de remettre en vigueur (...) des dispositions d'un PLU ou (...) d'un plan d'occupation des sols qui ne méconnaîtraient pas l'autorité de la chose jugée par ce même jugement d'annulation* », ce qui est le cas en l'espèce.

Il a également jugé que « *lorsque l'exécution d'une décision juridictionnelle prononçant l'annulation partielle d'un PLU implique nécessairement qu'une commune modifie le règlement de son PLU dans un sens déterminé, il appartient à la commune de faire application, selon la nature et l'importance de la modification requise, de l'une de ces procédures, en se fondant le cas échéant, dans le respect de l'autorité de la chose jugée, sur certains actes de procédure accomplis pour l'adoption des dispositions censurées par le juge* ». Dans ses conclusions sur cette décision, Nicolas Polge note que « le verbe « élaborer » fait clairement référence au point de départ des procédures minutieusement réglées par le code ».

Notons que plusieurs juridictions ont fait application de l'article L. 153-7 du code de l'urbanisme dans le cas d'une annulation de refus d'abroger partiellement un PLU (CAA Lyon, 7 juillet 2022, n° 21LY01685) et d'une annulation d'un refus de modifier un PLU (TA Toulon, 26 juin 2024, n° 2302426).

En l'espèce, rappelons que, si vous nous suivez, vous annulerez un refus d'abrogation partielle du PLU, en tant qu'il classe la parcelle AM n° 936 en zone Na. Ainsi, si votre jugement n'impliquera pas nécessairement le classement de cette parcelle dans une zone déterminée (voyez : CAA Lyon, 18 avril 2023, n° 21LY02733), il impliquera en revanche d'enjoindre au président de la communauté de communes d'engager l'une des procédures prévues par le code de l'urbanisme pour procéder à un nouveau classement de cette parcelle. Le conseil communautaire se réunissant environ une fois par trimestre, d'après les données publiques disponibles sur le site internet de la communauté de communes, auxquelles nous nous sommes référés en l'absence d'indication en défense, vous pourrez lui accorder un délai de trois mois pour ce faire.

4.2. Enfin, au vu de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat en la matière, votre jugement impliquera également qu'il soit enjoint au président de la communauté de communes d'inscrire à l'ordre du jour du conseil communautaire, dans le même délai de trois mois, la question de l'abrogation partielle de la délibération approuvant le PLU communal, en tant que la parcelle cadastrée AM n° 936 est classée en zone Na (voyez par exemple : CE, 10 octobre 2024, n° 457081, inédite).

Par ces motifs nous concluons donc :

- à l'annulation du refus d'abrogation opposé par la communauté de communes Inter Caux Vexin ;
- à ce qu'il soit enjoint au président de la communauté de communes d'inscrire à l'ordre du jour du conseil communautaire la question de l'abrogation du plan local d'urbanisme communal, en ce qu'il ne classe pas la parcelle cadastrée AM n° 936 en zone constructible ;
- à ce qu'il soit enjoint à cette même autorité d'engager l'une des procédures prévues par le code de l'urbanisme pour procéder à un nouveau classement de cette même parcelle ;
- et au rejet du surplus des conclusions de la requête.

\*  
\*       \*





**DIRECTRICE DE LA PUBLICATION : GENEVIEVE VERLEY-CHEYNEL**

**COMITÉ DE RÉDACTION : CLEMENCE BARRAY, QUENTIN LIENARD,  
YANN LIVENAIS, MARIE-PIERRE VIARD**

**DOCUMENTALISTE : ISABELLE DEPREZ**