

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

N° 34  
2<sup>nd</sup> semestre 2021

II



Amiens ☐



Lille ☐



Rouen ☐

---

## EDITORIAL

---

J'ai plaisir à vous adresser le n° 34 de la Lettre de jurisprudence de la cour administrative d'appel de Douai et des tribunaux administratifs d'Amiens, de Lille et de Rouen. Ce numéro, qui couvre la période du second semestre de l'année 2021, comporte pas moins de cinquante-deux analyses de jugements ou arrêts et dix notes de jurisprudence. Ces décisions juridictionnelles et commentaires d'arrêts ou de jugements couvrent un spectre très large du contentieux dont connaît la juridiction administrative, qu'il s'agisse, et la liste n'est pas limitative ! de l'aide sociale, des droits des personnes détenues, du contentieux fiscal ou du contentieux de l'urbanisme individuel ou des documents d'urbanisme.

Je vous invite à en prendre connaissance et remercie chaleureusement l'ensemble des contributeurs - magistrats et universitaires - qui ont permis une fois encore de réaliser cette revue de jurisprudence.

Très bonne lecture !

---

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

---

# SOMMAIRE

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

COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	P.	5
CONTRIBUTIONS ET TAXES .....	P.	6
FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS .....	P.	9
MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS .....	P.	9
PROCEDURE .....	P.	11
PROFESSIONS, CHARGES ET OFFICES .....	P.	12
SPORTS ET JEUX .....	P.	13
URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE .....	P.	14

## Jugements du tribunal administratif d'Amiens

COMPETENCE.....	P.	16
FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS .....	P.	17
RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE .....	P.	18

## Jugements du tribunal administratif de Lille

ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS .....	P.	20
AIDE SOCIALE .....	P.	21
COMPETENCE.....	P.	22
CONTRIBUTIONS ET TAXES .....	P.	24
DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS .....	P.	25
MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS .....	P.	25
NATURE ET ENVIRONNEMENT .....	P.	28
POLICE.....	P.	28
PROFESSIONS, CHARGES ET OFFICES .....	P.	29
TRAVAIL ET EMPLOI.....	P.	29
URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE .....	P.	30

## Jugements du tribunal administratif de Rouen

CONTRIBUTIONS ET TAXES .....	P.	31
ETRANGERS.....	P.	33
FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS .....	P.	34
NATURE ET ENVIRONNEMENT .....	P.	36
RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE .....	P.	37
TRAVAIL ET EMPLOI.....	P.	38
URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE .....	P.	39

## Commentaires

### ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS

Commentaire de M. Vincent Cattoir-Jonville sous TA Lille n° 2003678, 2007322 du 29 novembre 2021 P. 41

Commentaire de M. Vincent Cattoir-Jonville sous TA Lille n° 2009143 du 4 octobre 2021 P. 43

### AIDE SOCIALE

Commentaire de M. Vincent Cattoir-Jonville sous TA Lille n° 1906072 du 22 septembre 2021 P. 45

Commentaire de Mme Hélène Duffuler-Vialle sous TA Lille n° 1906072 du 22 septembre 2021 P. 49

### CONTRIBUTIONS ET TAXES

Commentaire de M. Emmanuel de Crouy-Chanel sous TA Lille n° 1808513 du 28 octobre 2021 P. 51

### DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS

Commentaire de Mme Anne Jennequin sous TA Lille n° 1905815 du 1<sup>er</sup> octobre 2021 P. 54

### FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

Commentaire de Maître Charles Abeel sous CAA Douai n° 20DA01958 du 25 novembre 2021 P. 56

Commentaire de Mme Georgina Benard-Vincent sous TA Amiens n° 1903237 du 22 décembre 2021 P. 57

### PROCEDURE

Commentaire de Mme Florence Lérique sous CAA Douai n° 20DA01109 du 9 novembre 2021 P. 59

### RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

Commentaire de Maître Laurie Freger sous TA Amiens n° 1903611 du 21 juillet 2021 P. 60



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

### COLLECTIVITES TERRITORIALES

**N° 1 - Dispositions générales – Dispositions financières – Compensation des transferts de compétences – Financement de transferts de compétences d'un département à la région – Dépenses de transport des lycéens – Détermination du montant – Portée de l'avis de la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées (article 133, V, de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015) – Caractère obligatoire – Absence.**

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) a transféré du département à la région, des compétences en matière de transports non urbains de voyageurs, de transports scolaires et de voies ferrées d'intérêt local.

En premier lieu, le département de l'Aisne proposait une attribution de compensation de transfert de charges à hauteur de la somme de 6 444 638 euros, conforme à celle retenue par la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées, alors que le préfet a retenu la somme de 9 248 838 euros revendiquée par la région Hauts-de-France.

La cour estime que le V de l'article 133 de la loi du 7 août 2015, éclairé par les travaux parlementaires, n'impose pas au préfet de se conformer strictement à l'avis de la commission, sous réserve qu'il respecte, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, les règles précises fixées par le législateur pour cette évaluation et qui ont pour objet d'assurer une compensation intégrale des charges transférées. La cour précise qu'à cet égard, le mode de calcul particulier et impératif auquel ces dispositions renvoient « à défaut d'accord » ne vise qu'une situation de désaccord entre les membres même de la commission, et non une situation de discordance entre l'avis de la commission et le montant envisagé par le préfet.

La région Nord-Pas de Calais puis la région Hauts-de-France avaient décidé antérieurement de verser une subvention aux départements du Nord et du Pas-de-Calais, d'un montant équivalent à la moitié de la dépense engagée pour le transport des lycéens. Mais la région Hauts-de-France n'a pas décidé d'étendre cette dotation aux départements de l'ancienne région Picardie. La cour estime que les « dépenses effectuées, à la date du transfert, par le département au titre des compétences transférées » mentionnées au V de l'article 133 de la loi du 7 août 2015, ne pouvaient être minorées de la recette d'une telle extension qui n'existait pas au profit du département de l'Aisne à la date de l'arrêté. Elle confirme donc sur ce point le préfet dans sa divergence avec le département et la commission.

En deuxième lieu, la cour ne suit pas le département de l'Aisne qui demandait l'exclusion du montant des compensations versées aux autorités organisatrices de la mobilité des charges transférées, même si cette charge est transférée, par la loi NOTRe, par le biais d'un mécanisme de substitution de la région au département dans les conventions prévues par l'article L. 3111-8 du code des transports, conclues avec l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains (1).

Enfin, la cour indique que le département ne peut utilement soutenir, alors que la loi NOTRe a été régulièrement appliquée par le préfet, que ce dernier a méconnu les principes d'égalité de traitement entre usagers du service public, d'égalité devant les charges publiques et d'égalité entre collectivités territoriales.

1 Cf., en sens contraire, CAA Nantes, avis rendu dans le cadre de l'article R. 212-1 du code de justice administrative, 26 septembre 2016, préfet de la région Bretagne.

**(3<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 19DA01543 – 21 octobre 2021 – C+)**

## CONTRIBUTIONS ET TAXES

**N° 2 - Généralités – Règles générales d'établissement de l'impôt – Contrôle fiscal – Vérification de comptabilité – Garanties accordées au contribuable – Charte des droits et obligations du contribuable vérifié – Droit du contribuable d'obtenir, avant la clôture de la procédure de rectification, un débat avec le supérieur hiérarchique du vérificateur – Méconnaissance en l'espèce.**

Les dispositions du paragraphe 5 du chapitre III de la charte des droits et obligations du contribuable vérifié, qui s'imposent à l'administration en vertu de l'article L. 10 du livre des procédures fiscales, assurent au contribuable qui en fait la demande la garantie substantielle de pouvoir, dans les conditions qu'elles précisent, obtenir, avant la clôture de la procédure de rectification, un débat avec le supérieur hiérarchique du vérificateur puis avec l'interlocuteur départemental, qui, pour des raisons inhérentes à l'organisation interne de l'administration, peut être régional ou interrégional.

La réunion qui s'est tenue, en l'espèce, dans les locaux de l'administration a été organisée par cette dernière, sur la proposition de la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires, afin d'approfondir l'analyse du dossier et le dialogue contradictoire avec la contribuable en ce qui concerne les dépenses dont la déductibilité en tant que charges avait été remise en cause par le service et, le cas échéant, d'éclairer la commission en vue d'un nouvel examen de ce chef de rectification. A la date de cette réunion, la contribuable, bien qu'ayant reçu la réponse apportée par le service aux observations qu'elle avait formulées quant aux rectifications notifiées, n'avait pas encore demandé à bénéficier des voies de recours hiérarchiques prévus par la charte des droits et obligations du contribuable vérifié, ce qu'il lui était loisible de faire jusqu'à la mise en recouvrement des impositions.

Dans ces conditions, cette réunion ne peut, eu égard, d'une part, au fait que la position de l'administration n'était pas fixée à la date à laquelle elle est intervenue, d'autre part, à son objet partiel, être regardée comme procédant de la mise en œuvre de la voie de recours hiérarchique prévue par les dispositions du paragraphe 5 du chapitre III de la charte des droits et obligations du contribuable vérifié. Dès lors, en s'abstenant, en dépit d'une demande suffisamment explicite et formée en temps utile par la contribuable, d'ouvrir cette voie de recours à cette dernière, l'administration a commis une irrégularité de procédure qui, sans qu'ait d'incidence le fait que les représentants de cette société ont pu s'entretenir, dans le cadre de l'exercice du recours hiérarchique de second niveau, avec l'interlocuteur fiscal interrégional, a privé celle-ci de la garantie substantielle, ouverte par la charte des droits et obligations du contribuable vérifié, tenant

à pouvoir obtenir, avant la clôture de la procédure de rectification, un débat avec le supérieur hiérarchique du vérificateur, sur l'ensemble des chefs de rectification.

Cf. CE, 21 octobre 2015, Société Pierre Simon Automobiles, n° 369803, Recueil Lebon Tables ; CE, 27 juin 2012, M. et Mme Guillet, n° 342736, Recueil Lebon Tables.

Comp. CAA Paris, 8 février 2018, n° 16PA00914, SCI Gambetta 113.

**(4<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 19DA01238 – 16 septembre 2021 – C+)**

**N° 3 - Règles de procédure contentieuse spéciales – Questions communes – Pouvoirs du juge fiscal – Recours pour excès de pouvoir – Décisions susceptibles de recours – Refus d'agrément – Décision par laquelle le ministre des finances refuse de conclure avec les héritiers, donataires ou légataires d'immeubles classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques la convention exigée par l'article 795 A du code général des impôts pour l'exonération des droits de mutation à titre gratuit (1) – Motifs de nature à justifier légalement un tel refus – Méconnaissance du délai fixé par les dispositions de l'article 281 bis de l'annexe III au code général des impôts (2) – Absence.**

La décision par laquelle le ministre des finances refuse de conclure avec les héritiers, donataires ou légataires d'immeubles classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques la convention exigée par l'article 795 A du code général des impôts pour l'exonération des droits de mutation à titre gratuit constitue un acte détachable de la procédure d'imposition et peut ainsi faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (Solution implicite) (1).

Si les dispositions de l'article 281 bis de l'annexe III au code général des impôts impartissent au contribuable qui entend bénéficier du régime d'exonération des droits de mutation prévu à l'article 795 A du code général des impôts un délai, de six mois ou d'un an à compter du décès selon que celui-ci est survenu ou non en France métropolitaine, pour remettre au service des impôts une copie de la demande de convention ou d'adhésion à une convention existante, certifiée par le service du département de la culture compétent, ces dispositions, de leur lettre même, n'imposent pas cette formalité à peine de déchéance du droit au bénéfice de ce régime d'exonération, mais prévoient seulement qu'à défaut de dépôt de la convention conclue dans le délai imparti, les droits dont le paiement a été différé sont exigibles dans les conditions de droit commun (2).

Ces dispositions ne font pas davantage obstacle à ce que, dans une telle hypothèse de mise en recouvrement des droits de mutation dans les conditions de droit commun, le contribuable puisse, dans le délai de réclamation qui lui est ouvert, se prévaloir d'un projet de convention ou d'adhésion à une convention existante certifié par le service du département de la culture compétent.

1. Cf. CE, 19 mars 2003, n° 233359, Mme Seegmuller.

2. Comp. CAA Versailles, 27 mai 2021, n° 19VE01380, Ministre de l'action et des comptes publics.

**(4<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 19DA02608 – 16 septembre 2021 – C+)**

*Cet arrêt a été confirmé par une décision n° 458465 du 11 février 2022 du Conseil d'Etat (Recueil Lebon Tables).*

**N° 4 - Impôts sur les revenus et bénéfiques – Règles générales – Impôt sur le revenu – Etablissement de l'impôt – Réductions et crédits d'impôt – Réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables qui investissent dans les départements d'outre-mer (article 199 undecies A du code général des impôts) – Acquisition ou construction d'un immeuble neuf à usage locatif (article 199 undecies A, 2, b, du CGI) – Période d'application de la réduction d'impôt – Principe : application au titre de l'année d'achèvement de l'immeuble ou de son acquisition, si elle est postérieure, et des quatre années suivantes (1) – Exception : application de la théorie de l'apparence compte tenu des déclarations dépourvues d'ambiguïté souscrites par le contribuable (2).**

Les dispositions de l'article 199 undecies A du code général des impôts, et notamment le b. du 2 de cet article, instituent, sous certaines conditions, une réduction d'impôt sur le revenu en faveur des contribuables qui, domiciliés en France, procèdent à l'acquisition ou à la construction outre-mer d'immeubles neufs destinés à la location. Le paiement par le contribuable du prix de revient de l'acquisition ou de la construction de l'immeuble fait naître le droit à réduction d'impôt. Toutefois, il résulte des termes mêmes du 6 du même article que le législateur a entendu limiter la réduction d'impôt à l'année d'achèvement de l'immeuble ou de son acquisition, si elle est postérieure, et aux quatre années suivantes.

Un contribuable avait acquis au cours de l'année 2007, en l'état futur d'achèvement, un appartement et une place de parking dans un immeuble en construction à la Réunion. La déclaration de construction nouvelle prévue par les dispositions de l'article 1406 du CGI, déposée au printemps 2008, faisait état d'une date d'achèvement des travaux permettant une utilisation effective du bien au 24 décembre 2007. Dans sa déclaration de revenus déposée au titre de l'année 2007, le contribuable avait, sans ambiguïté, appliqué la réduction d'impôt pour investissement outre-mer à raison de cette acquisition. Après avoir bénéficié de cet avantage fiscal au titre de l'année 2007 et des quatre années suivantes, le contribuable a continué à appliquer cette réduction d'impôt dans sa déclaration des revenus de l'année 2012, ce que l'administration fiscale a remis en cause, au motif que son droit à réduction était venu à expiration. Le contribuable a soutenu devant le juge de l'impôt que les lots dont il avait fait l'acquisition avaient, en réalité, été achevés au cours de l'année 2008 et qu'en application des dispositions du 2 de l'article 199 undecies A, le bénéfice de la réduction d'impôt lui était ouvert jusqu'à l'imposition des revenus de l'année 2012.

Faisant application de la théorie de l'apparence, la cour valide la position du service au motif que celui-ci était en l'espèce fondé à tirer les conséquences des déclarations du contribuable pour constater que son droit à réduction d'impôt était expiré en 2012, cinquième année suivant celle au titre de laquelle il en avait pour la première fois fait application.

1. Comp. CE, 5 décembre 2001, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, n° 223060, Recueil Lebon ; CE, 16 novembre 2016, Ministre des finances et des comptes publics, n° 386072, Recueil Lebon Tables.

2. Cf. CE, 5 novembre 2014, Ministre délégué chargé du budget, n° 367371, Recueil Lebon Tables.

**(4<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 19DA01126– 16 décembre 2021 – C)**



### **N° 5 - Discipline – Sanctions – Exclusion temporaire de fonctions – Possibilité de prononcer une telle sanction pendant un congé de maladie – Légalité.**

Les dispositions de l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 selon lesquelles le fonctionnaire conserve, selon la durée de son congé maladie, l'intégralité ou la moitié de son traitement, ont pour seul objet de compenser la perte de rémunération due à la maladie. Elles ne peuvent avoir pour effet d'accorder à un fonctionnaire bénéficiant d'un congé de maladie des droits à rémunération supérieurs à ceux qu'il aurait eus s'il n'en n'avait pas bénéficié (1).

Par ailleurs, la circonstance qu'un agent soit placé en congé pour maladie ne fait pas obstacle à l'exercice par l'administration de l'action disciplinaire ni, le cas échéant, à l'entrée en vigueur d'une sanction disciplinaire pendant ce congé de maladie (2).

En conséquence, la cour annule le jugement attaqué en tant qu'il a annulé la décision d'exclusion temporaire de fonction d'un fonctionnaire en tant que cette mesure prenait effet durant un congé maladie et rejette la demande d'annulation de cette décision.

1. Cf. CE, 8 octobre 2012, Montor, n° 346979, Recueil Lebon Tables.

2. Cf., dans le même sens : CE, 6 juillet 2016, 392728, Recueil Lebon Tables sur un autre point ; CAA Versailles, 31 octobre 2019, n° 16VE02797 ; TA Melun, 24 mars 2016, n° 1409482, 1409942 ; en sens contraire : CAA Bordeaux, 27 octobre 2014, n° 13BX00464 ; CAA Marseille, 15 octobre 2020, n° 19MA04416.

**(3<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 20DA01958 – 25 novembre 2021 – C+)**

*[Retrouvez le commentaire de Maître Charles Abeel en page 56.](#)*

### **N° 6 - Rapports entre l'architecte, l'entrepreneur et le maître de l'ouvrage – Responsabilité des constructeurs à l'égard du maître de l'ouvrage – Responsabilité décennale – Désordres de nature à engager la responsabilité décennale des constructeurs – N'ont pas ce caractère – Travaux de réfection des façades d'un ensemble immobilier d'habitation à loyer modéré avec mise en œuvre d'un isolant par l'extérieur composé de panneaux conformes aux normes incendie, et dommage résultant de l'incendie de l'immeuble par la propagation sur ces panneaux d'un feu provenant d'un balcon encombré d'une grande quantité de produits inflammables.**

L'incendie survenu dans un immeuble collectif d'habitation à la suite d'un feu déclenché sur le balcon d'un appartement de cet immeuble s'est rapidement propagé à l'ensemble de la façade de l'immeuble, en raison de la présence d'un stockage de matériaux inflammables sur ce balcon ayant permis d'atteindre une charge calorifique exceptionnelle et ayant entraîné l'inflammation du polyéthylène composant l'âme isolante des panneaux utilisés pour le revêtement des façades. L'office public d'habitat a introduit, sur le fondement de la responsabilité décennale, une demande indemnitaire à l'encontre des constructeurs ayant procédé à la rénovation des façades de l'immeuble.

Toutefois, les constructeurs n'ont commis aucune malfaçon ni aucun manquement aux règles de l'art dans la mise en œuvre du bardage sur les façades. En particulier, les panneaux de revêtement des façades sont conformes aux dispositions de l'arrêté du 31 janvier 1986 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation.

Ainsi, ne sont pas de nature décennale les dommages affectant un immeuble d'habitation incendié à la suite de l'utilisation anormale par un occupant de l'ouvrage public dont le bailleur social est propriétaire, dès lors que cette utilisation anormale est à l'origine d'un feu d'une intensité exceptionnelle ayant permis l'inflammation du bardage, qu'il ne peut être reproché aux constructeurs de ne pas avoir anticipé une telle utilisation et que la seule présence du matériau utilisé pour le revêtement des façades des trois tours ne constitue pas, en tant que tel, un danger pour la sécurité des habitants de nature à rendre les immeubles impropres à leur destination.

Comp., sur la qualification de désordres de nature à rendre l'immeuble impropre à sa destination dans le cas où l'ouvrage ne peut être utilisé dans des conditions de sécurité :

CE, 21 février 1986, Le Chevallier, n° 50423, Recueil Lebon Tables, s'agissant du risque de chute des panneaux de façade d'un hôpital ;

CE, 16 mars 1984, n° 23894, s'agissant des parois d'une piscine présentant des arêtes vives dues à des décollements généralisés du carrelage ;

CE, 29 novembre 1989, Groupement permanent des architectes, n° 70215, Recueil Lebon Tables, s'agissant de travaux non conformes à des normes de sécurité ;

CE, 23 juillet 2010, Institut médico-éducatif de Saint-Julien, n° 315034, Recueil Lebon Tables, s'agissant de la présence d'une conduite de gaz en polyéthylène sous une salle polyvalente, à l'origine d'un risque d'explosion, en méconnaissance des normes de construction.

Rappr., sur l'absence d'imputabilité aux missions du constructeur lorsque les désordres sont exclusivement liés au comportement des usagers d'un ouvrage public et aux modalités d'entretien par le maître d'ouvrage : CE, 25 avril 1990, Ville de Lille, n° 90799, s'agissant du vandalisme par les usagers d'une piscine et l'utilisation de produit abrasif pour le nettoyage.

**(2<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 19DA00347, 19DA00405 – 30 novembre 2021 – C+)**

## **N° 7 - Règles de procédure contentieuse spéciales – Recevabilité – Mesures de publicité faisant courir le délai de recours envers les candidats évincés – Seule communication au candidat évincé d'une copie du protocole d'accord signé entre les parties – Existence.**

Le 14 mars 2016, un protocole d'accord portant sur la réalisation d'un programme immobilier de commerce et de logements a été signé entre la communauté urbaine de Dunkerque, la commune de Dunkerque et la société Vinci Immobilier. La société Berobe, candidate évincée, a été destinataire, le 26 août 2016, d'une copie intégrale de ce protocole d'accord. Le 27 juillet 2017, après avoir vainement tenté d'obtenir l'annulation de la délibération du 17 décembre 2015 par laquelle le conseil municipal de la commune de Dunkerque avait approuvé ce programme immobilier, la société Berobe a saisi le tribunal administratif de Lille d'un recours en contestation de la validité de ce protocole. Le tribunal, faisant application de la jurisprudence « Czabaj » (CE, Assemblée, 13 juillet 2016, M. Czabaj, n° 387763, Recueil Lebon), a rejeté cette demande comme tardive au motif que ce recours en contestation de validité du contrat avait été introduit au-delà du délai raisonnable d'un an.

La cour juge que si la communauté urbaine de Dunkerque et la commune de Dunkerque n'ont procédé à aucune mesure de publicité mentionnant la conclusion du contrat et ses modalités de consultation, la communication à la société Berobe d'une copie intégrale du protocole d'accord a fait courir le délai de recours contentieux de deux mois imparti par la jurisprudence « Tarn-et-Garonne » dont disposait le candidat évincé pour saisir le juge d'un recours en contestation de la validité de ce contrat (CE, Assemblée, 4 avril 2014, Département de Tarn-et-Garonne, n° 358994, Recueil Lebon).

Rappr. CE, 3 juin 2020, Centre hospitalier d'Avignon et Société hospitalière d'assurances mutuelles, n° 428845, 428847 ; CAA Douai, 10 juin 2021, Société Hazemeyer, n° 19DA01321 ; CAA Paris, 29 janvier 2019, n° 17PA00381.

(2<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 19DA02741 – 30 novembre 2021 –

## PROCEDURE

### **N° 8 - Introduction de l'instance – Décisions pouvant ou non faire l'objet d'un recours – Actes ne constituant pas des décisions susceptibles de recours – Contrat de ville institué en application de l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 – Orientations et actions débattues dans le cadre des instances de pilotage.**

Les membres d'un des conseils citoyens mis en place dans un quartier prioritaire de la commune de Sin-le-Noble n'ont pas été conviés à une réunion du comité de pilotage partenarial institué par le contrat de ville élaboré par la communauté d'agglomération du Douaisis, en partenariat avec ses communes membres, l'Etat et un certain nombre de partenaires extérieurs pour la période 2015-2020, dans le cadre de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Il résulte des dispositions des articles 6 et 7 de la loi du 21 février 2014 que le contrat de ville et les orientations et actions débattues au cours des instances de pilotage qu'il institue n'emportent, par eux-mêmes, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'ils prévoient et ne peuvent donc être regardés comme des actes faisant grief. Il en va de même des orientations et actions débattues au cours de l'instance de pilotage qu'il institue, qui ne sont donc pas susceptibles d'être contestées par la voie du recours pour excès de pouvoir.

La cour juge, en conséquence, que, comme le contrat de ville qui institue le comité de pilotage, les orientations et actions débattues au cours de cette instance n'emportent, par elles-mêmes, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations prévues au contrat de ville et ne peuvent donc être regardées comme des actes faisant grief susceptibles d'être contestées par la voie du recours pour excès de pouvoir.

Rappr. TA Montreuil, 31 octobre 2016, n° 1506273.

(2<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 20DA01109 – 9 novembre 2021 – C+)

[Retrouvez le commentaire de Mme Florence Lérique en page 59.](#)

### **N° 9 - Incidents – Désistement – Désistement d'office – Désistement d'office d'un requérant n'ayant pas répondu, à l'expiration du délai imparti, à la demande qui lui est faite de confirmer le maintien de ses conclusions (article R. 612-5-1 du code de justice administrative) – Contestation d'une ordonnance du premier juge prenant acte d'un tel désistement – Perturbations de l'application Télérecours – Désistement d'office – Absence.**

A l'occasion de la contestation en appel de l'ordonnance prenant acte du désistement d'un requérant en l'absence de réponse à l'expiration du délai qui lui a été fixé, il incombe au juge d'appel, saisi de moyens en ce sens, de vérifier que l'intéressé a reçu la demande mentionnée par les dispositions de l'article R. 612-5-1 du code de justice administrative, que cette demande fixait un délai d'au moins un mois au requérant pour répondre et l'informait des conséquences

d'un défaut de réponse dans ce délai et que le requérant s'est abstenu de répondre en temps utile. Il appartient, en outre, au juge d'appel d'apprécier si le premier juge, dans les circonstances de l'affaire, a fait une juste application des dispositions de l'article R. 612-5-1.

Compte tenu des perturbations techniques de l'application Télérecours, qui ont perduré et continué, en dépit de la mobilisation de la direction des systèmes d'information du Conseil d'Etat et des services techniques du Conseil national des barreaux, de rendre difficile la connexion des avocats à partir du réseau privé virtuel des avocats (RPVA), le premier juge, en estimant, malgré les diligences accomplies par le conseil de la société requérante pour apporter une réponse dans le délai imparti à la demande de maintien de ses conclusions, que cette société était réputée s'être désistée des conclusions de sa demande, n'a pas fait une juste application des dispositions de l'article R. 612-5-1 du code de justice administrative.

Cf. CE, 12 février 2020, Ministre de l'action et des comptes publics c/ Société Realnet, n° 421219, Recueil Lebon Tables.

**(4<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 21DA00786 – 16 septembre 2021 – C+)**

**N° 10 - Pouvoirs et devoirs du juge – Questions générales – Devoirs du juge – Rejet par ordonnance d'une requête manifestement irrecevable (article R. 222-1, 4°, du code de justice administrative) – Inclusion – Requérant ne justifiant pas suffisamment de son intérêt à agir contre une autorisation d'urbanisme – Conditions – Obligation d'inviter à régulariser lorsque le motif d'irrecevabilité peut l'être, y compris quand une fin de non-recevoir est opposée en défense.**

Le préfet, qui était compétent en application des dispositions de l'article R. 422-2 du code de l'urbanisme, a délivré à la société X un permis de construire une unité de méthanisation sur le territoire d'une commune. Celle-ci a demandé l'annulation du permis devant le tribunal administratif. Le préfet a soutenu en défense que la commune n'avait pas intérêt pour agir. C'est pour ce motif que la demande a été rejetée par ordonnance sur le fondement des dispositions du 4° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative.

La cour juge qu'une telle irrecevabilité, qui doit être appréciée à l'aune des incidences de la construction projetée sur le territoire de la commune et de l'ensemble des intérêts dont la commune a la charge, est susceptible d'être régularisée même après l'expiration du délai de recours contentieux. Par suite, alors même que le préfet s'était prévalu, dans son mémoire en défense, de l'absence d'intérêt pour agir de la commune et en l'absence d'invitation à régulariser la demande d'annulation préalablement adressée à la commune par le tribunal, la cour annule cette ordonnance.

Cf. CE, 14 octobre 2021, n° 441415, Recueil Lebon Tables.

**(1<sup>ère</sup> chambre – arrêt n° 20DA01786 – 14 décembre 2021 – C)**

## **PROFESSIONS, CHARGES ET OFFICES**

**N° 11 - Conditions d'exercice des professions – Professions s'exerçant dans le cadre d'une charge ou d'un office – Notaires – Demande d'ouverture d'un bureau annexe – Champ d'application du code des relations entre le public et l'administration – Exclusion – Personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public pour l'exercice de cette mission (article L. 100-3 du code des relations entre le public et l'administration) – Absence de naissance d'une décision implicite d'acceptation.**

Un office de notaires est une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public à laquelle, en vertu de l'article L. 100-3 du code des relations entre le public et l'administration, ce code ne s'applique pas dans ses relations avec l'administration, lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission. La décision par laquelle le Garde des sceaux, ministre de la justice, se prononce sur l'ouverture d'un bureau annexe à un office existant concerne le fonctionnement du service public notarial et, donc, l'exercice, par l'office de notaires, de sa mission de service public. Dès lors, les dispositions de l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration, selon lesquelles le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation, ne s'appliquent pas à une demande d'ouverture d'un bureau annexe. En conséquence, aucune décision implicite d'acceptation n'a pu naître à la suite des deux demandes formées par la société requérante, quand bien même celles-ci étaient régulières en la forme et complètes.

**(2<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 20DA01937 – 21 décembre 2021 – C+)**

**(2<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 20DA01938 – 21 décembre 2021 – C+)**

## SPORTS ET JEUX

**N° 12 - Sports – Fédérations sportives – Organisation des compétitions – Ligue de football professionnel – Décision de fermeture du parage visiteurs – Mesure d'organisation prise pour des raisons de sécurité relatives à l'organisation du match – Exercice d'un pouvoir de police générale – Absence.**

Les dispositions de l'article 125 du règlement administratif de la Ligue de football professionnel confèrent à la commission des compétitions le pouvoir de restreindre le nombre de places réservées aux supporters visiteurs pour des raisons de sécurité, lesquelles ne se limitent pas à la sécurité matérielle des tribunes, et incluent la sécurité au sens large de l'organisation du match au sein du stade. Ces dispositions n'ont pas délégué à la commission des compétitions une compétence de police administrative générale, ni méconnu les pouvoirs de police définis, notamment, aux articles L. 332-16, L. 332-16-1, L. 332-16-2 et L. 332-8 du code des sports, pour prévenir la survenance de troubles à l'ordre public.

**(2<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 18DA01749, 18DA01852 – 5 octobre 2021 – C+)**

**N° 13 - Sports – Fédérations sportives – Organisation des compétitions – Ligue de football professionnel – Décision de fermeture du parage visiteurs – Mesure d'organisation prise pour des raisons de sécurité relatives à l'organisation du match – Appréciations soumises à un contrôle normal – Inclusion.**

La commission des compétitions qui prononce, pour des raisons de sécurité et à la suite d'incidents, la fermeture du parage visiteurs doit s'assurer, sous le contrôle du juge, que cette mesure est proportionnée au regard, notamment, des délais écoulés depuis les incidents ayant opposé des supporters, de la nature et l'ampleur de ces incidents et du risque de renouvellement de ceux-ci. Le juge exerce un contrôle normal sur cette décision.

En l'espèce, compte tenu des incidents ayant opposé moins de deux ans auparavant les supporters du Football Club de Metz et du Racing Club de Lens, la cour estime que la décision du 10 avril 2015 par laquelle la commission des compétitions, dans le cadre des dispositions de l'article 125 du règlement administratif de la Ligue de football professionnel, a fermé l'espace visiteurs du stade Saint-Symphorien à Metz aux supporters lensois pour la rencontre comptant

pour la 33<sup>ème</sup> journée du championnat de Ligue 1 devant avoir lieu le 18 avril 2015, n'est pas entachée d'erreur d'appréciation.

(2<sup>ème</sup> chambre – arrêt n° 18DA01749, 18DA01852 – 5 octobre 2021 – C+)

## URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

### **N° 14 - Plans d'aménagement et d'urbanisme – Schémas de cohérence territoriale – Légalité – Contenu – Violation du principe de non-régression (article L. 110-1 du code de l'environnement) – Absence en l'espèce.**

L'article L. 110-1 du code de l'environnement pose le « *principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment* ». Ce principe s'applique à toutes les décisions ayant un objet environnemental (CE, 14 juin 2018, Association Fédération environnement durable et autre, n° 409227, Recueil Lebon Tables).

Le schéma de cohérence territoriale contesté en l'espèce permettait, à la différence du schéma de cohérence territoriale antérieur, la réouverture d'une carrière et l'implantation d'une activité de traitement et de stockage des déchets dans un bois comportant des réservoirs de biodiversité, abritant une zone naturelle d'intérêt écologique, floristique et faunistique et constituant une continuité écologique majeure pour le territoire communautaire.

La cour juge que cette différence de protection par rapport au schéma de cohérence territoriale antérieur ne porte que sur des projets d'installation subordonnés à une autorisation environnementale, laquelle ne peut être accordée, en vertu de l'article L. 181-3 du code de l'environnement, que si les mesures qu'elle comporte assurent effectivement la prévention des dangers et inconvénients de l'installation pour l'environnement. Elle en déduit que la différence de protection en cause n'apparaît pas susceptible d'entraîner, par elle-même, un abaissement du niveau effectif de protection de l'environnement et, en conséquence, écarte le moyen tiré, à l'encontre du schéma de cohérence territoriale, de la violation du principe de non-régression.

(1<sup>ère</sup> chambre – arrêt n° 20DA00617 – 12 octobre 2021 – C)

### **N° 15 - Règles de procédure contentieuse spéciales – Introduction de l'instance – Délais de recours – Retrait de la décision de retrait d'un permis de construire, qui est, elle-même, un acte administratif créateur de droits – Application du délai raisonnable d'un an sauf circonstances exceptionnelles.**

Le maire de la commune, après avoir délivré un permis de construire à M. X en 2003, l'avait retiré à la demande des voisins, M. et Mme Y, en 2007. Il avait toutefois retiré ce retrait en 2015 et M. et Mme Y avaient donc contesté cette dernière décision devant le juge administratif en 2017.

La cour juge d'abord que le retrait du permis de construire était créateur de droits à l'égard de M. et Mme Y (1) et que seule une notification, comportant la mention des voies et délais de recours, de la décision de retrait du retrait aurait pu déclencher le délai de recours contentieux à l'égard de M. et Mme Y (2). Une telle notification n'étant toutefois pas intervenue en l'espèce, les intéressés ayant eu connaissance de l'arrêté à l'occasion d'une procédure devant le juge judiciaire et le délai raisonnable d'un an (3) n'étant pas encore expiré lors de la saisine du juge administratif, la cour juge que la demande d'annulation introduite par M. et Mme Y n'était pas tardive.

1. Cf. CE, Section, 4 mai 1984, n° 15391, Epoux Poissonnier, Recueil Lebon.
2. Rappr. CE, Assemblée, 23 mars 1973, n° 80513, Compagnie d'assurances l'Union, Recueil Lebon ; CE, 23 mai 2011, Paris Habitat - OPH et Ville de Paris, n° 339610, 339875, Recueil Lebon Tables.
3. Cf. CE, Assemblée, 13 juillet 2016, M. Czabaj, n° 387763, Recueil Lebon.

**(1<sup>ère</sup> chambre – arrêt n° 20DA01465 – 14 décembre 2021 – C+)**



## Jugements du tribunal administratif d'Amiens

### COMPETENCE

**N° 16 - Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction – Compétence déterminée par un critère jurisprudentiel – Responsabilité contractuelle exclusive de la responsabilité quasi délictuelle – Contrat comportant une clause emportant des prérogatives stipulées en faveur de la personne privée contractante – Contrat administratif (non).**

Par actes de vente, une commune s'est engagée à viabiliser des terrains après leur cession à une personne privée et à les classer dans une zone particulière à l'occasion d'une future révision des documents d'urbanisme. Estimant que le non-respect de ces engagements constitue une faute de nature à engager la responsabilité de la commune, l'acquéreur demande la réparation du préjudice qui en a résulté.

Les rapports qui lient le requérant à la commune sont intégralement régis par les contrats de vente qu'il a conclus. Dans ces conditions, il ne peut rechercher la responsabilité de la commune que sur le fondement contractuel, à l'exclusion de tout autre fondement notamment quasi-délictuel, au titre d'une promesse non-tenue, dès lors que les manquements reprochés sont inséparables du contrat.

Or, les contrats en cause n'ont pas un caractère administratif par détermination de la loi, ne confient pas à l'acquéreur une mission de service public, ni ne le font participer à l'exécution d'une telle mission. Ils ne comportent, en outre, aucune clause qui, notamment par les prérogatives reconnues à la personne publique contractante dans l'exécution du contrat, impliquerait, dans l'intérêt général, qu'ils relèvent du régime exorbitant des contrats administratifs. A cet égard, ni la clause par laquelle la commune s'engage à viabiliser à ses frais les parcelles appartenant à l'intéressé, ni celle par laquelle elle s'engage à classer ces parcelles dans une zone spécifique lors de la révision du plan d'occupation des sols ne présentent un tel caractère dès lors qu'elles ont été stipulées au seul bénéfice de l'acquéreur.

Le juge administratif est donc incompétent pour connaître du litige qui a trait à l'exécution de contrats de droit privé.



Cf. CE, 4 novembre 1970, de Malglaive, n° 68866, Recueil Lebon ; Tribunal des conflits, 13 octobre 2014, Société AXA France IARD, n° 3963, Recueil Lebon.

**(4<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1901323 – 21 octobre 2021 – C)**

## FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

**N° 17 - Statuts, droits, obligations et garanties – Garanties et avantages divers – Protection contre les attaques – Protection fonctionnelle – Mise en œuvre – Principe d'impartialité – Différend entre le maire et un agent communal – Possibilité pour le maire de statuer sur la demande de protection fonctionnelle – Absence – Transmission de la demande au conseil municipal.**

Des faits constitutifs de harcèlement moral peuvent justifier l'octroi du bénéfice de la protection fonctionnelle à un agent public (CE, 12 mars 2010, *Commune de Hoenheim*, n° 308974, Recueil Lebon Tables). La question se pose alors de savoir qui statue sur la demande d'un agent public au regard du principe d'impartialité lorsque les faits reprochés concernent le supérieur hiérarchique. La jurisprudence administrative fait le départ entre deux situations. La première est celle où le supérieur hiérarchique fait un usage normal des prérogatives dont il dispose, en vue de la réalisation des missions confiées au service. Dans ce cas, la protection fonctionnelle n'est pas applicable aux différends entre l'agent et le supérieur hiérarchique (CE, 26 novembre 1975, *Riter*, n° 94124, Recueil Lebon) et ce dernier est compétent pour instruire la demande. La seconde situation est celle d'un supérieur hiérarchique dont les actes sont, par leur nature ou leur gravité, insusceptibles de se rattacher à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique et pour lesquels l'agent public est en droit de bénéficier de la protection fonctionnelle. Dans ce cas, le supérieur hiérarchique ne peut régulièrement, quand bien même il serait en principe l'autorité compétente pour prendre une telle décision, statuer sur la demande de protection fonctionnelle présentée pour ce motif par un subordonné (CE, 29 juin 2020, *M. L.*, n° 423996, Recueil Lebon).

Le tribunal, dans le cas d'un différend entre un maire et l'un de ses agents, juge que le maire, ayant tenu à l'endroit de la requérante des propos outrancièrement dénigrants, insusceptibles de se rattacher à l'exercice de son pouvoir hiérarchique, n'a pu légalement se prononcer sur la demande de protection fonctionnelle présentée par cet agent sans méconnaître le principe d'impartialité.

Le tribunal enjoint également au maire de transmettre la demande de protection fonctionnelle à un conseiller municipal désigné à cette fin par le conseil municipal. Une telle solution a pour avantage de neutraliser toute difficulté qui résulterait de la désignation d'un conseiller municipal par le maire et se rapproche du dispositif prévu par l'article L. 2122-26 du code général des collectivités territoriales, applicable dans le cas où « les intérêts du maire se trouvent en opposition avec ceux de la commune ».

Comp. CAA Douai, 3 février 2022, n° 20DA02055, C+.

**(3<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1903237 – 22 décembre 2021 – C+)**

[Retrouvez le commentaire de Mme Georgina Bénard-Vincent en page 57.](#)

**N° 18 - Responsabilité en raison des différentes activités des services publics – Service public de santé – Établissements publics d'hospitalisation – Responsabilité pour faute médicale : actes médicaux – Action en réparation des dommages subis du fait d'actes de prévention, de diagnostic ou de soins – Office du juge – Détermination de l'engagement de la responsabilité de l'établissement de santé – Evaluation, dans le cas où cette responsabilité est engagée, des préjudices subis – Existence - Juge lié par le contenu d'une transaction conclue avec l'assureur du centre hospitalier et acceptée par la victime – Absence.**

Il incombe au juge, saisi d'une action de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) subrogé en vertu de l'article L. 1142-15 du code de la santé publique, à l'issue d'une transaction, dans les droits d'une victime à concurrence des sommes qu'il lui a versées, de déterminer si la responsabilité du professionnel ou de l'établissement de santé est engagée et, dans l'affirmative, d'évaluer les préjudices subis afin de fixer le montant des indemnités dues à l'office. Lorsqu'il procède à cette évaluation, le juge n'est pas lié par le contenu de la transaction intervenue entre l'ONIAM et la victime (1).

Il est fait application de ces principes dans le cas où une transaction est conclue entre une victime et l'assureur d'un centre hospitalier, après que la commission régionale de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales a estimé qu'un dommage relevant du premier alinéa de l'article L. 1142-8 du code de la santé publique engage la responsabilité de l'établissement hospitalier en application des dispositions de l'article L. 1142-14 du même code.

Ainsi, lorsqu'il est saisi, par la victime, d'une demande de condamnation d'un centre hospitalier à l'indemnisation de préjudices ayant fait l'objet d'un protocole transactionnel conclu avec l'assureur du centre hospitalier et accepté par la victime, le juge n'est pas lié par le contenu de la transaction et il lui appartient, d'une part, de déterminer si la responsabilité de l'établissement de santé est engagée, le cas échéant en retenant l'existence d'une perte de chance et en en fixant le taux, d'autre part, de procéder à l'évaluation des indemnités dues à la victime.

1. Cf. CE, 25 juillet 2013, ONIAM, n° 357703, Recueil Lebon Tables.

**(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1803506 – 7 octobre 2021 – C+)**

**N° 19 - Réparation – Modalités de la réparation – Caractère forfaitaire de la pension – Fonctionnaire victime d'un accident de service ou atteint d'une maladie professionnelle – Possibilité d'obtenir, même sans faute, une indemnité complémentaire réparant des préjudices d'une autre nature que ceux liés à la perte de revenus et l'incidence professionnelle ou les préjudices personnels – Absence d'incidence de la décision par laquelle l'employeur de la victime reconnaît comme imputable au service la maladie d'un agent.**

La décision par laquelle l'employeur de la requérante a reconnu comme imputable au service le syndrome anxio-dépressif dont celle-ci est atteinte est sans influence sur la qualification de maladie professionnelle de cette affection dans le cadre de la demande de cet agent tendant à l'attribution d'une pension d'invalidité. Elle ne crée pas davantage de droit à ce que l'imputabilité au service de cette affection soit nécessairement reconnue comme fait générateur de la

responsabilité sans faute de l'employeur dans le cadre de la jurisprudence *Moya-Caville* (CE, Assemblée, 4 juillet 2003, n° 211106, Recueil Lebon). En effet, la décision de l'employeur ne crée des droits à cet agent qu'en tant qu'ils sont liés à son statut alors que la responsabilité sans faute a pour objet d'indemniser d'autres chefs de préjudice, à savoir les préjudices patrimoniaux d'une autre nature que ceux liés à la perte de revenus et l'incidence professionnelle ou les préjudices personnels.

Comp. CE, 22 mars 1967, *Ministre de l'intérieur et autre c/ Amelin*, n° 67332, 67975, Recueil Lebon Tables.

**(3<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1903611 – 21 juillet 2021 – C+)**

*Retrouvez le commentaire de Maître Laurie Freger en page 60.*



## Jugements du tribunal administratif de Lille

### ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS

#### **N° 20 - Validité des actes administratifs - Forme et procédure – Procédure contradictoire (article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration) – Champ d'application – Inclusion – Assignation à résidence prononcée sur le fondement de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.**

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne prévoit aucune procédure contradictoire particulière en ce qui concerne l'édition des assignations à résidence d'une durée maximale de six mois prononcées sur le fondement de l'article L. 561-1 du même code (dans sa version applicable jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2021). Par ailleurs, ne leur sont pas applicables, contrairement aux mesures d'assignation à résidence d'une durée au plus de quarante-cinq jours prises sur le fondement de l'article L. 561-2 du même code, les dispositions de l'article L. 512-1 par lesquelles le législateur a entendu déterminer l'ensemble des règles de procédure administrative et contentieuse auxquelles sont soumises l'intervention et l'exécution des décisions par lesquelles l'autorité administrative signifie à l'étranger l'obligation dans laquelle il se trouve de quitter le territoire français.

Par suite, ces décisions d'assignation à résidence, qui constituent une mesure de police, doivent être précédées de la procédure contradictoire préalable mentionnée à l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Ainsi, au cas d'espèce, le tribunal constate que le préfet, qui ne faisait pas valoir d'urgence particulière ou de circonstances exceptionnelles justifiant qu'il soit dérogé aux dispositions de L.121-1 du code des relations entre le public et l'administration, dans le cas de la première assignation à résidence, a invité l'étranger concerné à présenter des observations par une lettre notifiée le même jour que l'arrêté édictant cette mesure signé la veille et, dans le cas de son renouvellement, n'a mis en œuvre aucune procédure contradictoire. Dès lors, le tribunal, après avoir relevé que les arrêtés attaqués sont entachés d'un vice de procédure ayant privé l'étranger d'une garantie, les annule.

Cf., sur la solution de principe concernant les mesures d'éloignement faisant l'objet de règles de procédure administrative et contentieuse particulières, CE, Section, 19 avril 1991, Préfet de police c/ M. Demir, n° 120435, Recueil Lebon.

**(2<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> chambres réunies – jugement n° 2003678, 2007322 – 29 novembre 2021 – C+)**

[Retrouvez le commentaire de M. Vincent Cattoir-Jonville en page 41.](#)

**N° 21 - Validité des actes administratifs - Forme et procédure – Procédure contradictoire (article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration) – Caractère obligatoire sauf urgence ou circonstances exceptionnelles – Circonstances exceptionnelles – Existence en l'espèce – Fermeture provisoire d'un établissement classé en débit de boissons pour non-respect des règles édictées pour faire face à l'épidémie de Covid-19 après la déclaration de l'état d'urgence sanitaire.**

Par arrêté du 16 octobre 2020, le préfet du Pas-de-Calais a ordonné la fermeture temporaire d'un établissement classé en débit de boissons avec une activité de discothèque, mais comportant aussi des chambres destinées à la pratique de l'échangisme, pour une durée de quinze jours, au motif de manquements répétés aux prescriptions légales et réglementaires adoptées dans le cadre de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19.

Le tribunal juge que la déclaration de l'état d'urgence sanitaire à compter du 17 octobre 2020 sur l'ensemble du territoire de la République par le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 est constitutive de circonstances exceptionnelles, au sens de l'article L. 121-2 du code des relations entre le public et l'administration, permettant au préfet de prononcer à l'encontre de l'établissement en cause une mesure de fermeture administrative sans mettre en œuvre préalablement la procédure contradictoire prévue à l'article L. 121-1 du même code.

**(3<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2009143 – 4 octobre 2021 – C)**

[Retrouvez le commentaire de M. Vincent Cattoir-Jonville en page 43.](#)

## AIDE SOCIALE

**N° 22 - Différentes formes d'aide sociale – Aide à la sortie de la prostitution – 1) Recours contre le refus d'autoriser l'engagement dans le parcours de sortie de la prostitution – Plein contentieux – Office du juge (1) – 2) Éléments d'appréciation de la demande initiale d'engagement – Condamnation pour des faits de proxénétisme – Appréciation au cas d'espèce de la qualité de victime de la prostitution et des critères d'attribution de l'aide.**

Lorsqu'il statue sur un recours dirigé contre une décision refusant l'autorisation d'engagement d'une personne dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle, il appartient au juge administratif, eu égard tant à la finalité de son intervention qu'à sa qualité de juge de plein contentieux, non de se prononcer sur les éventuels vices propres de la décision attaquée, mais d'examiner la situation de l'intéressé, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait résultant de l'instruction.

Une condamnation pour des faits de proxénétisme – à savoir, en l'espèce, la collecte de fonds d'autres prostituées – n'est pas suffisante pour exclure la qualification de victime de la prostitution et justifier le refus de délivrance de l'autorisation d'engagement d'une personne dans le parcours de sortie de la prostitution. L'administration, sous le contrôle du juge, apprécie la

réalité de l'engagement de la personne à sortir de la prostitution et les actions engagées pour garantir son insertion professionnelle et sociale.

1. Cf., sur l'office du juge, CE, 19 novembre 2021, n° 440802, Recueil Lebon Tables.

**(Magistrat désigné – jugement n° 1906072 – 22 septembre 2021 – C+)**

*Retrouvez le commentaire de M. Vincent Cattoir-Jonville en page 45, ainsi que le commentaire de Mme Hélène Duffuler-Vialle en page 49.*

## COMPETENCE

**N° 23 - Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction – Compétence déterminée par des textes spéciaux – Attributions légales de compétence au profit des juridictions judiciaires – Divers cas d'attributions légales de compétence au profit des juridictions judiciaires – Compétence du juge des libertés et de la détention pour statuer sur la régularité des placements en rétention – Conséquence – Compétence du juge judiciaire pour connaître des actions en responsabilité fondées sur l'illégalité d'une telle décision.**

L'article 33 de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 a attribué au juge des libertés et de la détention, et non au juge administratif comme précédemment, compétence pour statuer sur les recours contre les décisions de placement d'un étranger en rétention administrative.

Saisi d'une action en responsabilité visant à obtenir réparation des préjudices nés d'une telle décision, le tribunal juge que la compétence du juge judiciaire s'étend également à une telle action. En conséquence, il rejette la demande indemnitaire comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Rapp., dans des cas d'attribution de la compétence par un texte spécial, Tribunal des conflits, 24 octobre 1994, Institut privé de gestion financière et Royer c/ Conseil des bourses de valeurs, n° 02865, Recueil Lebon ; Tribunal des conflits, 2 mai 2011, Société Europe Finance et Industrie c/ Autorité des marchés financiers, n° 3766, Recueil Lebon.

Comp., en l'état antérieur du droit, CE, 27 mars 2017, n° 394676.

**(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1909154 – 29 novembre 2021 – C+)**

**N° 24 - Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction – Compétence déterminée par un critère jurisprudentiel – Contrats – Contrats de droit privé – Contrats dépourvus de clauses exorbitantes du droit commun et de participation au service public – Contestation d'un titre exécutoire, émis pour cause de pollution d'un collecteur d'assainissement, par une entreprise de vidange, titulaire d'une convention avec une personne publique l'autorisant à déverser les matières collectées dans les stations d'épuration métropolitaines – Absence de participation au service public de l'assainissement et absence de clauses exorbitantes du droit commun – Risque de conflit négatif – Transmission de la question de compétence au Tribunal des conflits.**

Un artisan exerçant une activité de collecte des matières de vidange issues de l'assainissement non collectif auprès des particuliers a conclu avec la Métropole européenne de Lille (MEL) une convention l'autorisant à déverser les matières ainsi collectées dans les stations d'épuration métropolitaines afin qu'elles y soient traitées. A la suite de la pollution par

hydrocarbures d'un collecteur d'assainissement métropolitain consécutivement à un de ces déversements, la MEL a émis à son encontre un titre exécutoire.

L'intéressé ayant assigné la MEL devant le tribunal de grande instance de Lille, sa requête a été rejetée pour incompétence de la juridiction judiciaire au motif qu'il devait être regardé comme participant à l'exécution d'un service public.

Saisi à son tour, le tribunal relève, tout d'abord, qu'en l'absence de toute stipulation de la convention conclue entre l'intéressé et la MEL ou de tout autre élément de nature à établir que cette dernière aurait entendu prendre en charge un service de collecte des matières de vidange issues des installations d'assainissement non collectif, et faire participer directement l'intéressé à une activité de service public, celui-ci doit être regardé comme un simple usager du service public de l'assainissement. Le tribunal constate, ensuite, que la convention ne comporte aucune clause qui, notamment par les prérogatives reconnues à la personne publique contractante dans l'exécution du contrat, impliquerait, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs.

Le tribunal, estimant en conséquence qu'il n'appartient pas à la juridiction administrative de connaître de ce litige opposant un de ses usagers à un service public industriel et commercial alors que le tribunal de grande instance de Lille s'est précédemment déclaré incompétent par une décision insusceptible de recours, renvoie au Tribunal des conflits le soin de décider sur la question de compétence et dans cette attente, surseoit à statuer.

### **(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1901276 – 12 novembre 2021 – C)**

#### **N° 25 - Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction – Compétence déterminée par un critère jurisprudentiel – Problèmes particuliers posés par certaines catégories de services publics – Service public funéraire – Caractère – Service public industriel et commercial – Exception – Obligation de prise en charge par la commune des frais d'obsèques des personnes dépourvues de ressources suffisantes (article L. 2223-27 du code général des collectivités territoriales) – Conséquence – Compétence de la juridiction administrative pour connaître d'un litige relatif à cette prise en charge.**

La commune concernée a pris en charge, comme le prévoit l'article L. 2223-27 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les frais d'obsèques d'une personne décédée sans ressources sur son territoire. Après avoir recherché les personnes éventuellement tenues à une obligation alimentaire à l'égard du défunt, elle a émis un titre exécutoire pour recouvrer le montant des obsèques auprès de sa fille. Celle-ci, estimant que les graves manquements de son père à son égard justifiaient qu'elle soit déliée de toute obligation à son encontre, a saisi le tribunal d'une contestation de ce titre exécutoire.

La commune soutenait que la juridiction administrative était incompétente pour connaître du litige.

Le tribunal juge que si le service des pompes funèbres instauré par les dispositions de l'article L. 2223-19 du CGCT est un service à caractère industriel et commercial, l'obligation qui incombe aux communes, en vertu des dispositions de l'article L. 2223-27 du même code, de pourvoir aux obsèques des personnes dépourvues de ressources suffisantes ne relève pas de ce service industriel et commercial, mais d'une mission propre au respect de l'ordre public funéraire.

Il a déduit que la juridiction administrative est compétente pour connaître de tels litiges. En revanche, le moyen unique soulevé ayant trait à l'existence ou l'étendue de l'obligation alimentaire de la requérante envers son défunt père, sur laquelle il n'appartient pas au juge administratif de se prononcer, il adresse une question préjudicielle sur ce point au juge judiciaire et surseoit à statuer dans l'attente de sa réponse.

Cf., s'agissant du caractère industriel et commercial du service des pompes funèbres, CE, Section de l'intérieur, avis, 19 décembre 1995, n° 358102.

Cf., en ce qui concerne la compétence du juge administratif pour connaître des litiges relatifs à l'application de l'article L. 2223-27 du CGCT, dans le même sens, CAA Nantes, 19 février 2008, n° 07NT00902 (sol. impl.) ; solution contraire : TA Clermont-Ferrand, 21 mars 2017, n° 1501250, 1501251.

**(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2000078 – 22 décembre 2021 – C+)**

## CONTRIBUTIONS ET TAXES

**N° 26 - Généralités – Conventions internationales – Convention fiscale franco-belge du 10 mars 1964 – Stipulations renvoyant aux autorités compétentes des pays cocontractants les mesures administratives nécessaires à son exécution – Interprétation stricte – Possibilité de prévoir par une instruction administrative un délai de forclusion pour bénéficiaire des règles prévoyant l'imposition de redevances dans l'Etat contractant dont le bénéficiaire est résident – Absence.**

Pour faire obstacle à ce qu'une société, qui exerce son activité en France, se prévale de stipulations de la convention fiscale franco-belge du 10 mars 1964 prévoyant la taxation de redevances à l'étranger, et non en France, par voie de retenue à la source, auprès de la société les ayant versées, l'administration fiscale se prévalait du non-respect par cette société d'un délai instauré par une instruction administrative pour bénéficier de l'exonération de la retenue à la source en France.

Le tribunal juge que les stipulations de la convention, qui ne prévoient pas elles-mêmes un tel délai de forclusion, sont d'interprétation stricte, et que si la convention renvoie aux administrations fiscales des pays cocontractants le soin de se concerter « au sujet des mesures administratives nécessaires à [son] exécution », « et notamment au sujet des justifications à fournir (...) pour bénéficier (...) des exemptions ou réductions d'impôt » qu'elle prévoit, elle ne permet pas pour autant au service de prévoir un délai de forclusion, les stipulations de la convention répartissant le pouvoir d'imposer entre les deux pays ne pouvant pas être regardées comme prévoyant une exemption ou une réduction d'impôt.

Les redevances versées par la société requérante étant imposables en Belgique, État dont leur bénéficiaire est un résident, conformément aux stipulations de la convention fiscale franco-belge, le tribunal prononce la décharge des cotisations litigieuses de retenue à la source.

**(4<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1811852 – 23 septembre 2021 – C+)**

**N° 27 - Taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées –Taxe sur la valeur ajoutée –Procédure de taxation – Procédure de rectification (ou redressement) – Procédure administrative d'établissement de rappels de taxe sur la valeur ajoutée à la suite d'une fraude – Obligation de mettre le contribuable en mesure de se voir communiquer les éléments qui peuvent être utiles à l'exercice des droits de la défense (1) – Conditions de mise en œuvre – Délai raisonnable avant la mise en recouvrement de l'imposition – Existence en l'espèce.**

Alors que l'obligation de communication prévue par l'article L. 76 B du livre des procédures fiscales ne concerne que les renseignements et documents utilisés par l'administration fiscale pour fonder l'imposition, le Conseil d'État l'a élargie, en matière de taxe sur la valeur ajoutée, aux « éléments utiles à l'exercice des droits de la défense », c'est-à-dire à tous les éléments potentiellement utiles à la défense du contribuable, qu'ils aient été utilisés par le service ou non (1).



Le tribunal juge que la communication de ces éléments peut régulièrement avoir lieu après l'exercice des garanties de la procédure de rectification contradictoire, alors même que le contribuable n'a pas été mis en mesure de s'en prévaloir lors des différentes étapes de cette procédure, tant que l'intéressé a bénéficié d'un délai raisonnable avant la mise en recouvrement de l'imposition pour pouvoir les exploiter et présenter utilement ses observations. En l'espèce, un délai de deux semaines est jugé suffisant.

1. Cf., sur le principe de l'obligation, CE, 20 septembre 2021, SCI Péronne, n° 429487, Recueil Lebon Tables.

**(4<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1808513 – 28 octobre 2021 – C+)**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel devant la cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le n° 21DA02931.*

[Retrouvez le commentaire de M. Emmanuel de Crouy-Chanel en page 51.](#)

## DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS

**N° 28 - Libertés publiques et libertés de la personne – Droits de la personne – Droit au respect de la vie privée et familiale – Refus du bénéfice de « parloirs internes » à des personnes, détenues dans un même établissement, entretenant une relation sentimentale – Motif tiré de ce que les intéressés ne sont pas mariés – Légalité – Absence.**

Les personnes détenues ont le droit au respect de leur vie privée et familiale et, par conséquent, au maintien des relations avec leurs proches. Il appartient en conséquence à l'autorité compétente de prendre les mesures nécessaires, adaptées et proportionnées à assurer le maintien du bon ordre et de la sécurité de l'établissement pénitentiaire ou, le cas échéant, la prévention des infractions, sans porter d'atteinte excessive à ce droit. Les décisions portant rejet de demandes tendant au bénéfice de « parloirs internes » entre détenus d'un même établissement partageant des liens privés ou familiaux, qui sont susceptibles de porter atteinte à leur droit au respect de leur vie privée et familiale, ne peuvent donc être fondées que sur l'un des motifs susmentionnés, au nombre desquels ne figure pas l'existence d'un lien juridique entre les détenus concernés.

Il s'ensuit qu'est illégale la décision de l'administration pénitentiaire refusant à deux détenus entretenant une relation sentimentale dans le même établissement de bénéficier de « parloirs internes » au seul motif qu'ils ne sont pas mariés.

**(8<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1905815 – 1<sup>er</sup> octobre 2021 - C+)**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel devant la cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le n° 21DA02782.*

[Retrouvez le commentaire de Mme Anne Jennequin en page 54.](#)

## MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS

**N° 29 - Fin des contrats – Nullité – Illicéité du contenu du contrat – Inclusion – Contrat dont l'objet est, en lui-même, contraire à la loi – Contrat conclu par un établissement hospitalier ayant pour objet la fourniture de médicaments sous un autre conditionnement que celui**

**pour lequel le fournisseur dispose d'une autorisation de mise sur le marché – Contrat ayant également pour objet la fourniture de médicaments dans des conditions impliquant une opération de reconditionnement assimilable à une opération de fabrication.**

Le centre hospitalier universitaire (CHU) de Lille, agissant pour le compte du groupe hospitalier de Loos-Haubourdin, a conclu un contrat avec une société portant sur la fourniture d'oxygène liquide et la location de contenants de taille intermédiaire et de contenants individuels d'oxygène gazeux. Plus précisément, le contrat prévoyait, outre la fourniture d'oxygène, la location d'une cuve de 200 litres d'oxygène liquide, de réservoirs intermédiaires d'une contenance de 31 à 44 litres d'oxygène liquide et de réservoirs portables d'1,5 litre d'oxygène à l'état gazeux, ainsi que le transfert, par les soins du titulaire du marché, de l'oxygène depuis la cuve dans les réservoirs intermédiaires, à partir desquels des agents hospitaliers remplissent les réservoirs portables destinés à l'usage des patients.

Les gaz à usage médical constituent des médicaments au sens de l'article L. 5111-1 du code de la santé publique et, en tant que tels, doivent faire l'objet d'une autorisation de mise sur le marché qui porte non seulement sur la substance elle-même mais également sur son conditionnement.

Or, la société attributaire ne disposait pas d'une autorisation de mise sur le marché pour des réservoirs d'une contenance de 31 à 44 litres d'oxygène liquide, alors que le conditionnement fait partie intégrante de l'autorisation de mise sur le marché.

En outre, le tribunal juge que l'opération de fragmentation de l'oxygène liquide depuis la cuve de 200 litres vers les réservoirs intermédiaires constitue une opération de fabrication d'un médicament, au sens de l'article L. 5124-1 du code de la santé publique, interdite en-dehors des locaux expressément autorisés par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), dont ceux du groupe hospitalier de Loos-Haubourdin ne font pas partie.

Dès lors, le contenu du contrat est doublement illicite et le tribunal annule le marché, tout en donnant à cette annulation un effet différé à six mois, pour éviter toute rupture d'approvisionnement.

Cf., s'agissant de la notion d'illicéité du contenu du contrat, CE, 9 novembre 2018, Société Cerba et Caisse nationale d'assurance maladie, n° 420654, 420663, Recueil Lebon.

Cf., s'agissant de la nécessité d'une nouvelle autorisation de mise sur le marché en cas de modification du conditionnement d'un médicament par son fabricant, CJUE, 21 novembre 2018, Novartis, aff. C-29/17, points 69 à 75.

**(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1910804 – 12 novembre 2021 – C+)**

**N° 30 - Exécution financière du contrat – Délégation de service public portuaire – Port relevant de la compétence de la région – Travaux réalisés à la demande de l'Etat pour permettre l'exécution des missions de contrôle douanier et policier – 1) Droit propre du délégataire, ayant réalisé ces travaux et supporté leur coût, à obtenir réparation auprès de l'Etat – Absence, dès lors que le délégataire n'est pas propriétaire des installations portuaires, son préjudice ne présentant qu'un caractère indirect – 2) Subrogation conventionnelle du délégataire dans les droits de la région – Absence, à défaut de stipulation dans le contrat.**

La région Hauts-de-France, propriétaire du port de Calais, en a concédé la gestion, l'exploitation, l'entretien, la maintenance et le développement à la Société d'Exploitation des Ports du Détroit (SEPD). Au début de l'année 2019, l'annonce de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, puis les incertitudes sur la possibilité de conclure un accord et la crainte d'un « Brexit dur » ont rendu nécessaire l'augmentation de la capacité des installations dédiées au contrôle du trafic à Calais. Les besoins ont été définis par les services de l'Etat en lien avec la SEPD, et

la région a donné son accord à la réalisation des travaux. Ceux-ci, d'un montant de 6 millions d'euros, ont été réalisés par la SEPD.

La SEPD a demandé au tribunal de condamner l'Etat à lui verser le prix de ces travaux, au motif qu'ils avaient été réalisés pour les besoins de ses services et la réalisation de ses missions.

1) Le tribunal relève toutefois qu'il ne résulte d'aucune stipulation du contrat de concession que la construction de nouveaux équipements destinés à l'exercice par l'Etat des missions de contrôle aux frontières et de sécurité serait à la charge du concessionnaire, et en déduit que la charge en revient nécessairement à la région.

2) Par ailleurs, il constate que la SEPD n'est pas subrogée dans les droits de la région pour exercer à la place de celle-ci une action contre l'Etat.

Le tribunal en conclut que la société requérante ne dispose d'aucun droit à obtenir réparation auprès de l'Etat du préjudice né du financement de ces travaux.

Cf. CE, 25 septembre 2013, Commune de Créteil, n° 343417, Recueil Lebon Tables.

**(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1904763 – 12 octobre 2021 – C+)**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel devant la cour administrative de Douai enregistré sous le n° 21DA02897.*

**N° 31 - Règles de procédure contentieuse spéciales – Recevabilité – Recevabilité du recours pour excès de pouvoir en matière contractuelle – Contestation d'une décision de résiliation d'une concession – Recevabilité du recours pour excès de pouvoir formé par un tiers – Absence.**

La Métropole européenne de Lille (MEL) avait conclu avec la société PREAM, le 29 janvier 2016, un « traité de concession d'aménagement » d'une durée de douze ans, portant sur la réalisation et l'aménagement du site dit « Seclin A1 Est », situé sur le territoire de la commune de Seclin (Nord). Toutefois, par une délibération du 19 octobre 2018, son conseil métropolitain a prononcé la résiliation de cette convention pour motif d'intérêt général.

Saisi par la SARL Société d'Investissement Gestion, propriétaire de terrains situés dans l'emprise projetée de la ZAC, d'une demande d'annulation de cette délibération, le tribunal la rejette au motif qu'un tiers à un contrat de concession n'est pas recevable à contester devant le juge de l'excès de pouvoir la décision de résilier ce contrat.

Cf. sol. contr., CE, Assemblée, 2 février 1987, Société TV6, n° 81131, 82432, 82437, 82443, Recueil Lebon.

Cf., s'agissant de l'office du juge du contrat saisi par une partie d'un recours contestant la validité d'une mesure de résiliation et tendant à la reprise des relations contractuelles, CE, Section, 21 mars 2011, Commune de Béziers, n° 304806, Recueil Lebon.

Cf., s'agissant de l'absence de recevabilité du recours pour excès de pouvoir du tiers au contrat contre une décision refusant de faire droit à sa demande de mettre fin à l'exécution de ce contrat, CE, Section, 30 juin 2017, Syndicat mixte de promotion de l'activité transmanche, n° 398445, Recueil Lebon.

Comp. TA Versailles, 7 décembre 2018, n° 1504770, C+.

**(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1903178 – 9 novembre 2021 – C+)**

**N° 32 - Information et participation des citoyens – Evaluation environnementale – Etudes d'impact des travaux et projets – Inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ayant eu pour effet de nuire à l'information complète de la population – Faculté pour l'administration de régulariser la décision en organisant de sa propre initiative une enquête publique complémentaire et en prenant une décision complémentaire à l'issue de celle-ci – Absence, s'agissant d'un arrêté qualifiant un projet d'intérêt général (1<sup>ère</sup> espèce) – Existence, s'agissant d'une autorisation d'aménagement au titre de la loi sur l'eau (2<sup>nde</sup> espèce).**

Par une délibération du 15 juin 2018, le conseil de la Métropole européenne de Lille (MEL) a déclaré d'intérêt général le projet d'aménagement Saint-Sauveur comportant notamment la réalisation d'une piscine olympique.

Après la suspension de l'exécution de cette délibération par le juge des référés, en raison des insuffisances de l'étude d'impact quant aux incidences du projet sur la qualité de l'air, ainsi que de ses inexactitudes concernant l'état d'avancement du projet d'implantation d'une piscine olympique, la MEL a tenté d'y remédier en organisant une enquête publique dite complémentaire et en se prononçant à l'issue de celle-ci par une nouvelle délibération du 28 juin 2019 sur l'intérêt général du projet.

Toutefois, le tribunal estime que cette enquête publique et cette délibération complémentaires ne pouvaient pas régulariser la délibération du 15 juin 2018 et, par conséquent, annule ces deux délibérations pour vice de procédure (1<sup>ère</sup> espèce).

Par un arrêté du 29 mai 2018, le préfet du Nord a accordé à la MEL une autorisation d'aménagement de la zone d'aménagement concerté Saint-Sauveur au titre de la loi sur l'eau. Le tribunal constate que cet arrêté est entaché de la même irrégularité que la délibération du 15 juin 2018, car précédé d'une enquête publique fondée sur la même étude d'impact défectueuse. Il n'en prononce cependant pas l'annulation. En effet, pour ce type de décision, le législateur a donné au juge la faculté de surseoir à statuer pour permettre à l'administration de régulariser des vices de procédure (article L. 181-18 du code de l'environnement). Le tribunal en fait usage et donne au préfet un délai de douze mois pour prendre une décision modificative (2<sup>nde</sup> espèce).

Cf., sur l'incidence des inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact, CE, 14 octobre 2011, Société Ocreal, n° 323257, Recueil Lebon Tables.

Comp., sur la faculté donnée au juge de pleine juridiction des autorisations environnementales de permettre à l'administration de régulariser un vice de procédure, CE, Avis, 22 mars 2018, Association Novissen et autres, n° 415852, Recueil Lebon.

**(1<sup>ère</sup> espèce, 5<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1807951, 1907674 – 14 octobre 2021 – C)  
(2<sup>nde</sup> espèce, 5<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1808837 – 14 octobre 2021 – C)**

**N° 33 - Polices spéciales – Polices sanitaires – Produits non conformes à la réglementation en vigueur ou susceptibles de présenter un danger pour la santé publique ou la sécurité des consommateurs – Suspension de la mise sur le marché et retrait (article L. 521-7 du code de la consommation) – Contrôle restreint – Absence de conformité d'un jouet (trampoline) à une norme harmonisée de sécurité – Erreur manifeste d'appréciation – Existence.**

Le préfet du Nord a, par arrêté du 21 novembre 2019, ordonné la suspension de la mise sur le marché et le retrait d'un trampoline commercialisé par une société à la suite d'un contrôle de la direction départementale de la protection de la population ayant révélé deux points de non-conformité à la norme NF EN 71-14+A1 exposant ses utilisateurs à des risques : un risque de pincement des doigts dû à l'écartement entre deux spires de ressorts et un risque d'entorse et fracture dû à un défaut de recouvrement complet du tapis de saut.

Le tribunal relève que le préfet n'établit pas la réalité de cette non-conformité en s'appuyant sur un unique rapport remis par un laboratoire accrédité, alors que la société lui a communiqué, antérieurement à l'arrêté contesté, et produit à l'instance, six rapports de cinq laboratoires différents dont l'un était accrédité pour la norme applicable et deux autres notifiés auprès de la Commission européenne, attestant tous de l'absence de non-conformité. Par suite, le tribunal annule l'arrêté comme entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Cf., sur le contrôle du juge sur l'existence du danger, CE, 28 juillet 2000, Association Force Ouvrière consommateurs et autres, n° 212115, 212135, Recueil Lebon.

**(3<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2000513 – 24 novembre 2021 – C)**

## PROFESSIONS, CHARGES ET OFFICES

**N° 34 - Conditions d'exercice des professions – Médecins – Agrément pour pratiquer les examens médicaux en vue de la délivrance de certificats d'aptitude médicale aux contrôleurs de la circulation aérienne – Conditions de prorogation – Justification de ce que le titulaire d'un agrément dispose toujours des installations, procédures, documentations et équipements fonctionnels appropriés et adaptés à la conduite des examens.**

Il résulte des dispositions combinées de l'annexe IV au règlement (UE) n° 2015/340 de la Commission du 20 février 2015 que l'agrément délivré pour exercer les fonctions de médecin examinateur aéromédical en vue de la délivrance des certificats d'aptitude médicale de classe 3 ne peut être prorogé que si le titulaire continue de respecter les conditions de son agrément et, notamment, justifie disposer des installations, procédures, documentations et équipements fonctionnels appropriés et adaptés à la conduite d'examens aéromédicaux sur l'ensemble des sites au titre desquels l'agrément a été délivré. Lorsqu'il n'exerce plus sur aucun de ces sites, le titulaire doit être considéré comme n'étant plus en mesure de remplir les conditions matérielles d'exercice et donc comme ne satisfaisant pas aux conditions de prorogation de l'agrément.

**(7<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1900205 – 5 novembre 2021 – C+)**

## TRAVAIL ET EMPLOI

**N° 35 - Conditions de travail – Durée du travail – Absence d'obligation d'établir un décompte du temps de travail en cas de mise en place d'un même horaire collectif de travail (article L. 3171-2 du code du travail) – Cas des stagiaires – Obligation de décompte de la durée de présence des stagiaires (article L. 124-14 du code de l'éducation) – Application, y compris en cas d'horaire collectif.**

Les articles L. 3171-2 et D. 3171-8 du code du travail prévoient l'obligation, pour l'employeur, d'établir un décompte du temps de travail effectif, sauf lorsque tous les salariés occupés dans un service ou un atelier travaillent selon le même horaire collectif.

L'article L. 124-14 du code de l'éducation prévoit, en ce qui concerne les stagiaires accueillis dans l'entreprise, que la durée de présence du stagiaire dans l'organisme d'accueil suit les règles applicables aux salariés de l'organisme, notamment pour la durée maximale de présence, le repos quotidien, le repos hebdomadaire et les jours fériés.

Cet article prévoit également, sans fixer d'exception et sans renvoi sur ce point au code du travail, l'obligation, pour l'organisme d'accueil, de tenir un document de décompte des durées de présence des stagiaires.

Par suite, la circonstance que les stagiaires seraient affectés dans un service relevant d'un horaire collectif ne dispense pas l'organisme d'accueil de tenir, par tous moyens, un document décomptant les durées de présence des stagiaires.

**(6<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1902773, 1910799 – 3 novembre 2021 – C+)**

## URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

**N° 36 - Règles de procédure contentieuse spéciales – Introduction de l'instance – Sursis à statuer en vue de la régularisation d'une autorisation d'urbanisme (article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme) – Modalités de régularisation – Décision de non-opposition à une déclaration préalable de travaux contenant tous les éléments permettant de répondre aux insuffisances du permis de construire relevées dans le jugement avant-dire droit.**

Par un jugement avant-dire droit, le tribunal a sursis à statuer sur une demande tendant à l'annulation d'un permis de construire portant sur une extension d'habitation pour permettre à la société pétitionnaire de régulariser le vice tiré de ce que la demande de permis de construire ne comportait pas d'éléments permettant d'apprécier « pleinement la réalité du projet en ce qui concerne la partie du bâtiment servant à faire la jonction entre le nouveau bâtiment à construire côté Perré et la maison déjà existante côté rue Léon Fayolle ».

Dans le délai qui lui a été imparti, la société pétitionnaire a déposé une déclaration préalable, ayant expressément pour objet cette régularisation, qui comporte une notice explicative rappelant les points devant être corrigés et apportant des précisions sur l'état de la toiture de la cuisine avant travaux (altimétrie, matière, aspect, teinte), accompagnée de plusieurs plans permettant d'apprécier, de façon précise, le projet pour ce qui concerne tant le toit de la cuisine que la partie du bâtiment servant à faire la jonction entre le nouveau bâtiment à construire et la maison déjà existante.

Ces éléments complétant la demande initiale de permis de construire et répondant aux insuffisances relevées par le jugement avant-dire droit, le tribunal juge que le vice dont était entaché le permis initial a été régularisé par la décision du maire de non-opposition à cette déclaration préalable de travaux, qui constitue une mesure de régularisation, au sens et pour l'application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme Il rejette en conséquence les conclusions à fin d'annulation du permis de construire.

**(1<sup>ère</sup> chambre – jugement n° 1809726 – 2 novembre 2021 – C+)**



## Jugements du tribunal administratif de Rouen

### CONTRIBUTIONS ET TAXES

#### **N° 37 - Impositions locales ainsi que taxes assimilées et redevances – Taxes foncières – Taxe foncière sur les propriétés bâties – Valeur locative – Evaluation – Méthode comptable – Obligation de tenue d'un bilan – Grand port maritime.**

En application de l'article 1500 du code général des impôts, les bâtiments et terrains industriels sont évalués selon la méthode comptable lorsqu'ils figurent à l'actif du bilan de leur propriétaire ou de leur exploitant, et que celui-ci est soumis aux obligations définies à l'article 53 A. En vertu du 1 de l'article 206 du code général des impôts, sont passibles de l'impôt sur les sociétés, notamment, les établissements publics et les organismes de l'Etat jouissant de l'autonomie financière.

Avant même la date du 1<sup>er</sup> janvier 2018, qui marque la fin de l'exemption de paiement des impôts directs dont ils jouissaient par l'effet de la doctrine administrative, les grands ports maritimes étaient légalement astreints aux obligations déclaratives prévues par les dispositions de l'article 53 A du code général des impôts. L'évaluation des bâtiments industriels et terrains industriels du Grand port maritime du Havre a donc valablement été mise en œuvre selon la méthode comptable.

**(Magistrat désigné – jugement n° 2001514 – 7 décembre 2021 – C+)**

#### **N° 38 - Impositions locales ainsi que taxes assimilées et redevances – Contribution économique territoriale – Assiette – Cotisation foncière des entreprises – Valeur locative plancher – Maintien du prix de revient des immobilisations en cas de restructuration d'entreprises (article 1518 B, 1°, du code général des impôts).**

Il résulte des dispositions du 1° de l'article 1518 B du code général des impôts que le législateur a souhaité, en cas d'apport d'une immobilisation corporelle demeurant attachée au même établissement avant comme après les opérations de restructuration d'entreprises réalisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, que le prix de revient de cette immobilisation demeure inchangé lorsque les entreprises cédante et cédée sont liées. Compte tenu de l'objet poursuivi par ce

dispositif de maintien des bases d'imposition, le législateur n'a pas entendu exclure de son champ d'application le cas des restructurations qui placent l'entreprise bénéficiaire sous le contrôle conjoint de deux actionnaires égaux.

Cf. sol. contr., TA Versailles, 30 septembre 2021, n° 1909003.

**(1<sup>ère</sup> chambre – jugement n° 2004941 – 23 novembre 2021 – C+)**

*Ce jugement a fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat enregistré sous le n° 460743.*

**N° 39 - Impôts sur les revenus et bénéfices – Revenus et bénéfices imposables - règles particulières – Revenus professionnels - Questions communes – Plus-values professionnelles (article 219, I, du code général des impôts) – Société à prépondérance immobilière – Encours de production.**

La définition des « droits portant sur des immeubles » au sens du a quinquies du I de l'article 219 du code général des impôts et du a sexies-0 bis) du même article pour la qualification de société à prépondérance immobilière est propre au droit fiscal et ne recouvre pas celle des droits immobiliers en droit civil.

Les encours de production de la SCI requérante constituent des droits portant sur des immeubles dès lors que l'objet même de cette société est la construction d'une zone commerciale. Il s'agit donc d'investissements rendus nécessaires par le projet de construction. Ces encours n'étant pas affectés par l'entreprise à sa propre exploitation, ils doivent être pris en compte pour la qualification de la société comme étant au nombre des « sociétés à prépondérance immobilière » au sens de ces dispositions. Les énonciations de la doctrine publiée sous la référence BOI-IS-Base E-20-20-10-30 n° 40 du 31 décembre 2013 ne diffèrent pas sur ce point de la loi fiscale.

**(1<sup>ère</sup> chambre – jugement n° 1904687 – 14 septembre 2021 – C+)**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel devant la cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le n° 21DA02410.*

**N° 40 - Impôts sur les revenus et bénéfices – Revenus et bénéfices imposables - règles particulières – Plus-values des particuliers – Plus-values mobilières – Cession à titre onéreux des parts d'une société – Abattement en cas de cession de la moitié au moins des droits de vote (article 150-0 D ter, I, 1, du code général des impôts) – Modalités d'appréciation.**

L'article 150-0 D ter du code général des impôts ne concerne que la cession à titre onéreux d'actions, de parts de sociétés ou de droits portant sur ces actions ou parts, visée au premier alinéa du 1 du I de cet article. La condition tenant à la cession de l'intégralité des actions, parts ou droits détenus par le cédant ou de plus de 50 % des droits de votes ne s'apprécie donc qu'au regard des cessions à titre onéreux engendrant la plus-value pour laquelle le bénéfice de l'abattement prévu au 1 du I de l'article 150-0 D ter est revendiqué.

Une donation consentie par un parent à ses enfants portant sur une fraction du capital d'une société, intervenue un mois environ avant la cession à titre onéreux du solde des actions de cette société, ne peut être prise en compte pour le calcul de la part des titres de participation cédés ouvrant droit à l'abattement prévu au 1 du I de l'article 150-0 D ter du code général des impôts.

**(1<sup>ère</sup> chambre – jugement n° 2000389 – 26 octobre 2021 – C+)**



**N° 41 - Taxe sur le chiffre d'affaires et assimilées – Taxe sur la valeur ajoutée – Liquidation de la taxe – Déductions – Conditions de la déduction – Secteurs distincts – Obligations déclaratives.**

En raison des règles comptables et budgétaires publiques qui s'imposent à un établissement public industriel et commercial, les différentes activités d'un syndicat mixte compétent en matière de gestion portuaire sont retracées dans quatre budgets, l'un sous le régime de la nomenclature comptable M14 et les trois autres suivant la nomenclature M4. S'il est vrai qu'aucune règle n'impose que ces quatre activités fassent l'objet de quatre déclarations de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) séparées, l'option pour le dépôt d'une déclaration de TVA par secteur, non prohibée par la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006, ni d'ailleurs par la doctrine fiscale, ne dispense pas l'établissement assujetti partiel de distinguer, dans chaque déclaration, les activités non soumises à la TVA de celle soumises à cette taxe.

**(1<sup>ère</sup> chambre – jugement n° 1900097 – 14 septembre 2021 – C)**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel devant la cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le n° 21DA02664.*

## ETRANGERS

**N° 42 - Séjour des étrangers – Autorisation de séjour – Octroi du titre de séjour – Autorisation de séjour délivrée en exécution d'une décision juridictionnelle – Faculté de l'abroger en cas d'annulation de cette décision – Existence – Conditions.**

Le tribunal a, par un précédent jugement, annulé une décision du préfet portant refus de titre de séjour et a enjoint au préfet de délivrer à l'étranger un titre de séjour. La cour administrative d'appel a annulé ce jugement et a rejeté la demande de l'étranger. À la suite de l'arrêt de la cour, le préfet a adressé à l'étranger une lettre l'invitant à se « conformer à cette décision » et à restituer sa carte de séjour, lettre dont l'étranger demande l'annulation.

Le tribunal estime que l'annulation en appel de l'injonction de délivrer un titre de séjour n'entraîne pas, par elle-même, l'annulation du titre de séjour délivré en exécution de cette injonction, mais permet à l'autorité compétente d'abroger ce titre de séjour, après avoir invité son titulaire à présenter ses observations. En conséquence, le tribunal, après avoir relevé que la lettre révélait une décision d'abroger un titre de séjour, annule cette décision au motif qu'elle n'a pas été précédée d'une procédure contradictoire préalable conformément aux dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Rappr. CE, 10 juillet 2020, n° 430609, Recueil Lebon Tables.

**(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2003993 – 23 septembre 2021 – C+)**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel devant la cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le n° 21DA02702.*

**N° 43 - Obligation de quitter le territoire français et reconduite à la frontière – Légalité externe – Procédure – Droit d'un étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement d'être entendu – Cas d'une obligation de quitter le territoire français prise à la suite du retrait du titre de séjour – Obligation pour l'administration de mettre l'intéressé à même de présenter ses observations sur l'obligation de quitter le territoire français (1) – Existence – Privation d'une garantie et influence sur le sens de la décision – Existence.**

Saisi par un étranger d'une demande tendant à l'annulation de la décision de retrait de son titre de séjour et de la décision lui faisant obligation de quitter le territoire français, le tribunal constate que la procédure contradictoire préalable à ce retrait n'a pas porté sur l'éventualité d'une mesure d'éloignement. Alors que l'intéressé indique qu'il aurait pu faire valoir utilement les liens affectifs entretenus avec son enfant, la circonstance qu'il n'a pas été mis à même de présenter ses observations sur l'éventualité d'une mesure d'éloignement l'a privé d'une garantie et a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision portant obligation de quitter le territoire français et des décisions prises sur son fondement.

1. Comp. CE, 4 juin 2014, n° 370515, Recueil Lebon.

**(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n 2101623 – 13 août 2021 – C)**

## FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

**N° 44 - Statuts, droits, obligations et garanties – Obligations des fonctionnaires – Obligations de service – Enseignant affecté sur un poste intitulé « classe préparatoire aux grandes écoles » (CPGE).**

Il résulte du décret n° 2014-940 du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré, auquel renvoie l'article D. 932-1 du code de l'éducation, que les obligations réglementaires de service des enseignants sont fixées par année scolaire. En outre, il n'est pas établi que la nomination de l'enseignant concerné sur un poste intitulé « CPGE » sur l'acte d'affectation impliquerait nécessairement l'exercice effectif du service dans une telle classe préparatoire dès lors que la matière enseignée (comptabilité-gestion) ne relève pas des trois catégories de classes préparatoires énumérées à l'article R. 612-22 du code de l'éducation. Est inopérant le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration qui concerne les décisions créatrices de droit. Les obligations de service assignées pour des années scolaires antérieures, accordées à titre gracieux, n'ont pas davantage pu créer de droits au profit de l'enseignant.

**(1<sup>ère</sup> chambre – jugement n° 1903504, 1903505 – 6 juillet 2021 – C+)**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel devant la cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le n° 21DA02156.*

**N° 45 - Rémunération – Indemnités et avantages divers – Indemnités pour travaux supplémentaires (décret n° 2004-143 du 13 février 2004) – Permanence électorale – Conditions d'attribution.**

En vertu de l'article 1er du décret n° 2004-143 du 13 février 2004 fixant les conditions d'attribution de l'indemnité pour travaux supplémentaires allouée à certains personnels de l'Etat à l'occasion des élections politiques, les personnels en fonction dans une préfecture qui, lors d'une élection politique, sont astreints à une permanence ou à une activité, la semaine en dehors des heures habituelles de fonctionnement des services, le samedi, le dimanche, et le cas échéant un jour férié, peuvent bénéficier d'une indemnité.

Les tâches d'accueil des candidats à des élections municipales partielles relevant des attributions d'un attaché de préfecture, chef du bureau des élections d'une sous-préfecture, dans le cas où elles sont effectuées en semaine conformément au règlement intérieur de la préfecture dans les heures habituelles de fonctionnement des services, ne sont pas éligibles à l'indemnité pour travaux supplémentaires.

En revanche, l'intéressé ayant été tenu d'être joignable le samedi 25 mai 2019 de 9 h à 12 h puis de 14 h à 17 h et le dimanche 26 mai 2019 de 8 h à 18 h afin de pourvoir aux difficultés pouvant survenir dans le fonctionnement des bureaux de vote lors des élections pour le renouvellement des représentants au Parlement européen, notamment pour les approvisionner en bulletins de vote ou pour pallier, en vertu d'une délégation spéciale, la carence d'un maire en siégeant au sein d'un bureau, a ainsi été astreint à une permanence au sens des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 13 février 2004. Même s'il jouit d'un pouvoir d'appréciation pour fixer le montant de l'indemnité et alors même qu'aucun incident ne s'est produit au cours du scrutin, le préfet ne pouvait refuser tout droit à l'indemnité à cet agent au seul motif que celui-ci avait seulement répondu à un appel téléphonique.

**(1<sup>ère</sup> chambre – jugement n° 1904494 – 12 octobre 2021 – C)**

**N° 46 - Discipline – Sanctions – Contrôle de la proportionnalité de la sanction à la gravité des faits – Agents de la police nationale ayant tenu, sur une application informatique, des propos racistes, antisémites et misogynes – Révocation – Modalités d'appréciation du caractère proportionné ou non de la sanction.**

Le tribunal considère que des propos racistes, antisémites, misogynes et discriminatoires échangés, via l'application Whatsapp, par des agents de la police nationale caractérisent un manquement déontologique aux devoirs d'exemplarité, d'honneur et de dignité qui incombent aux fonctionnaires de police et sont de nature à porter atteinte à l'image de ce corps, alors même que ces propos, échangés via l'application Whatsapp, pouvaient être protégés par le secret de la vie privée et que les agents concernés n'étaient pas à l'origine de leur médiatisation.

Le tribunal estime que ces propos sont de nature à justifier la sanction de révocation, décidée par le ministre de l'intérieur, envers deux gardiens de la paix (première et deuxième espèces). Par ailleurs, le tribunal estime que, compte tenu du caractère isolé des propos qu'il a tenus et de ses qualités professionnelles, la décision de révocation édictée envers un autre gardien de la paix présente, dans les circonstances de l'espèce, un caractère disproportionné, alors même que l'intéressé a commis une faute notamment en n'adoptant pas un comportement modérateur ou dissuasif des commentaires émis par les autres membres de ce groupe (troisième espèce).

**(1<sup>ère</sup> chambre – jugement n° 2004524 – 26 octobre 2021 – C)**

**(1<sup>ère</sup> chambre – jugement n° 2004627 – 26 octobre 2021 – C)**

**(1<sup>ère</sup> chambre – jugement n° 2003804 – 26 octobre 2021 – C)**

*Le jugement n° 2004524 a fait l'objet d'un appel enregistré sous le n° 21 DA02728.*

*Le jugement n° 2003804 a fait l'objet d'un appel enregistré sous le n° 21DA02968.*

**N° 47 - Discipline – Procédure – Conseil de discipline – Délai de quinze jours entre la convocation d'un fonctionnaire au conseil de discipline et la réunion de ce conseil – Caractère de garantie au sens de la jurisprudence « Danthony » (1) – Conséquence en cas de méconnaissance de ce délai (2) – Irrégularité – Absence, en l'espèce.**

Le délai de quinze jours prévu par l'article 4 du décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat, décompté à partir de la date à laquelle la convocation a été notifiée par tous moyens à date certaine, constitue pour l'agent concerné une garantie visant à lui permettre de préparer utilement sa défense.

En l'espèce, la convocation du fonctionnaire à la séance de la commission administrative paritaire nationale siégeant en formation disciplinaire devant se tenir le 16 octobre 2018 lui a été remise en main propre le 2 octobre 2018, soit dans un délai inférieur à quinze jours. Toutefois, il ressort du compte rendu de séance que l'intéressé s'y est rendu avec ses deux conseils, qu'aucune contestation sur le caractère tardif de la convocation n'a été élevée à cette occasion, qu'il a fait citer trois témoins, que ses conseils ont pu procéder à un contre-interrogatoire des témoins à charge et que lui-même et ses avocats ont pu s'exprimer sur tous les aspects de l'affaire. Le requérant ne mentionne aucun point particulier qu'il n'aurait pas été en mesure de préparer effectivement avec ses avocats pendant les quatorze jours dont il a disposé et ce, sur la base d'un dossier auquel il a pu accéder onze jours avant la séance. Dans ces conditions, le vice de procédure n'a pas privé effectivement l'intéressé de la garantie visant à lui permettre de préparer utilement sa défense et d'organiser matériellement sa comparution devant le conseil de discipline et n'a pas exercé une influence sur le sens de la décision.

1. Cf. CE, Assemblée, 23 décembre 2011, M. Danthony et autres, n° 335033, Recueil Lebon.
2. Comp. CE, 24 juillet 2019, n° 416818, Recueil Lebon Tables.

### **(1<sup>ère</sup> chambre – jugement n° 1901759 – 14 septembre 2021 – C+)**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel devant la cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le n° 21DA02633.*

## **NATURE ET ENVIRONNEMENT**

### **N° 48 - Faune et flore – Textes ou mesures de protection – Protection des espèces animales – Octroi d'une dérogation à l'interdiction de destruction d'individus appartenant à une espèce protégée – Espèces concernées (1) – Pouvoirs du juge (2).**

Le préfet de l'Eure a autorisé une société spécialisée dans la promotion immobilière à exploiter, au sein d'une zone d'activités à Criquebeuf-sur-Seine, un entrepôt de stockage d'une surface totale de plancher de 37 192 m<sup>2</sup> et d'un volume de stockage de 478 088 m<sup>3</sup>, soumis à autorisation environnementale au titre de la législation des installations classées et comportant une dérogation, au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, permettant, sous certaines conditions, de réaliser un projet d'aménagement susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leurs habitats.

Le tribunal estime que le projet présenté par cette société ne répond pas à une raison impérative d'intérêt public majeur. Il relève, à cet égard, que la création d'emplois générée par l'implantation du projet demeure très incertaine et que la situation de l'emploi local n'est pas particulièrement dégradée par rapport à la moyenne nationale. Le tribunal se fonde également sur l'insuffisante justification par la société du caractère faible des incidences résiduelles du projet sur trois autres espèces d'oiseaux (le petit gravelot, l'engoulevent d'Europe et l'hirondelle de rivage) qui utilisent le site comme zone de nidification et d'alimentation (1). Il annule donc l'autorisation en tant qu'elle accorde la dérogation prévue à l'article L. 411-2 du code de l'environnement et, tirant les conséquences de cette annulation partielle, il suspend, en l'absence de considérations d'intérêt général ou économiques justifiant la poursuite de l'exploitation de l'installation autorisée, l'autorisation environnementale jusqu'à la délivrance de la dérogation (2).

1. Cf. CE, 24 juillet 2019, Société PCE et autres, n° 414353, Recueil Lebon Tables.
2. Cf. CE, avis, 22 mars 2018, Association Novissen et autres, n° 415852, Recueil Lebon ; Rappr : CAA Nancy, 26 janvier 2021, n° 20NC00316.

## **(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2003507 – 23 juillet 2021 – C)**

*Ce jugement a fait l'objet d'appel devant la cour administrative d'appel de Douai sous les n° 21DA02261 et 21DA02286.*

### **RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE**

**N° 49 - Faits susceptibles ou non d'ouvrir une action en responsabilité – Fondement de la responsabilité – Responsabilité sans faute – Responsabilité fondée sur l'égalité devant les charges publiques – Responsabilité du fait de l'intervention de décisions administratives légales – Mesure de police générale portant interdiction d'une activité agricole en raison des risques qu'elle comporte du fait d'un accident industriel en l'absence de dispositions spécifiques prises par le législateur – Existence d'un fonds d'indemnisation – Préjudices qui ne constituent pas la conséquence directe et certaine de la situation irrégulière de la victime.**

Le préfet, en prenant des mesures de restriction de mise sur le marché de produits d'origine animale ou végétale afin de prévenir un risque de contamination lié aux retombées polluantes consécutives à un accident industriel, a mis en œuvre les pouvoirs de police générale qu'il tient des dispositions de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales et non ceux dont il dispose en vertu d'un pouvoir de police spéciale résultant du code rural et de la pêche maritime. Le silence de la loi sur les conséquences que peut comporter la mise en œuvre de l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat à ce titre ne saurait donc être interprété comme excluant, par principe, tout droit à réparation des préjudices que l'édiction d'une telle mesure prise légalement est susceptible de provoquer. L'exploitant agricole qui s'est vu interdire la vente de ses récoltes agricoles est ainsi fondé à solliciter l'indemnisation du dommage subi qui, excédant les aléas que comporte nécessairement une exploitation agricole, revêt un caractère grave et spécial et ne saurait être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressé (1). L'existence d'un fonds d'indemnisation ne fait pas, par elle-même, obstacle à l'application d'un tel régime de responsabilité (2).

En l'espèce, un agriculteur, dont l'exploitation ne se trouvait pas à proximité du lieu de l'incendie du site industriel classé Seveso seuil haut et qui venait de démarrer une activité de maraîchage, a été contraint de détruire la totalité de ses récoltes du fait de la mesure de consignation, prévue par arrêté préfectoral, des productions végétales susceptibles d'avoir été exposées aux contaminations. Une telle mesure, emportant des conséquences qui excèdent l'aléa que comportait nécessairement cette exploitation agricole, a engendré pour cet exploitant un préjudice anormal et spécial de nature à engager la responsabilité sans faute de l'Etat.

La circonstance que l'exploitant n'a pas accompli en temps utile les démarches lui permettant d'être éligible au fonds d'indemnisation spécialement créé après l'accident industriel est sans incidence sur l'engagement de la responsabilité de l'Etat.

Si l'intéressé n'a déclaré son exploitation que plusieurs mois après avoir débuté son activité et quelques jours seulement avant l'accident industriel, il ne résulte pas de l'instruction que les services de la préfecture auraient adressé à celui-ci la mise en demeure de régulariser sa situation prévue par l'article L. 331-7 du code rural et de la pêche maritime. Dès lors, les dommages subis par cet exploitant ne peuvent être regardés comme résultant de la situation irrégulière dans laquelle celui-ci se trouvait (3).

1. Cf. CE, 2 novembre 2005, Société coopérative agricole Ax'ion, n° 266564, Recueil Lebon ; en matière de mesures de police : CE, 25 juillet 2007, M. Leberger et M. et Mme Cortie, n° 278190, Recueil Lebon.

2. Cf. Conseil constitutionnel, 19 décembre 2000, n° 2000-437 DC.

3. Comp. CE, Section, 20 juin 1980, Commune d'Ax-les-Thermes, n° 04592, Recueil Lebon ; CE, 30 juillet 1997, SA Geoffroy, n° 156375, Recueil Lebon Tables ; CE, 30 janvier 2013, Imbert, n° 339918, Recueil Lebon.

**(4<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2000474 – 23 juillet 2021 – C+)**

## TRAVAIL ET EMPLOI

### **N° 50 - Licenciements – Validation ou homologation administrative des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) – Existence d'un accord de méthode – Interprétation des stipulations conventionnelles par le juge.**

Une société envisageait une réorganisation impliquant initialement la suppression de 295 emplois et donc l'élaboration d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE). Elle a conclu, sur le fondement de l'article L. 1233-21 du code du travail, avec les organisations syndicales siégeant au comité social et économique, un accord dit de méthode prévoyant initialement que la consultation sur les orientations stratégiques de l'entreprise doit intervenir avant celle sur le projet de réorganisation et le projet de licenciement économique en découlant, ce que les dispositions du code du travail ne prévoient pas. Le projet de réorganisation et le projet de licenciement collectif ont donné lieu à un accord collectif majoritaire validé par l'administration du travail et à un document unilatéral portant sur le nombre d'emplois supprimés homologué par l'administration du travail.

A l'appui de sa contestation de la décision de validation et d'homologation, un syndicat a soutenu que la consultation sur les orientations stratégiques n'avait pas régulièrement eu lieu.

Il appartient à l'administration du travail, lorsqu'elle examine la régularité de la procédure d'information et de consultation des instances représentatives du personnel, de tenir compte, notamment, des stipulations d'un accord de méthode (1). Et il appartient au juge administratif d'interpréter un tel accord et, le cas échéant, d'en apprécier la validité (2).

Le tribunal écarte ce moyen au motif que, compte tenu des avenants successifs à l'accord de méthode et des démarches effectuées parallèlement devant la juridiction judiciaire s'agissant de la consultation sur les orientations stratégiques, l'accord de méthode ne peut être regardé comme imposant que l'avis du comité social et économique sur les orientations stratégiques intervienne avant celui sur le projet de réorganisation et le projet de licenciement collectif.

1. Cf. CE, 12 juin 2019, n° 420084, Recueil Lebon Tables.

2. Cf. CE, 13 avril 2018, n° 404090, Recueil Lebon Tables.

**(3<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2102173 – 6 septembre 2021 – C)**

**N° 51 - Plans d'aménagement et d'urbanisme – Plans d'occupation des sols (POS) et plans locaux d'urbanisme (PLU) – Légalité des plans – Modification et révision des plans – Modification après enquête publique des règles applicables à l'intérieur du périmètre d'une zone d'aménagement concerté – Obligation de consultation de la personne à l'initiative de la zone – Existence.**

La commune de Bonsecours est à l'initiative de la création de la zone d'aménagement concerté « Les Jardins de la basilique ». Le nouveau plan local d'urbanisme de la métropole Rouen Normandie ayant modifié, après l'enquête publique, le classement de certaines parcelles situées dans ce périmètre en zone 2AU, leurs propriétaires et la commune de Bonsecours ont contesté la délibération approuvant ce plan.

Le tribunal estime que, en vertu de l'article L. 153-18 du code de l'urbanisme, la personne publique à l'initiative de la création d'une zone d'aménagement concerté doit être consultée lorsque ce projet a pour objet ou pour effet de modifier les règles d'urbanisme applicables à l'intérieur du périmètre de la zone d'aménagement concerté considérée, y compris lorsque cette modification intervient après l'enquête publique.

En l'absence d'une telle consultation, le tribunal considère que même si la commune a nécessairement eu connaissance du changement de zonage, et alors même qu'elle a adressé un avis et, par le biais de son conseil, des observations à la métropole, ces documents, qui n'ont pas été débattus en conseil municipal, ne peuvent être regardés comme constituant l'avis de la commune au sens de l'article L. 153-18 du code de l'urbanisme, et qu'ainsi, eu égard notamment au principe de publicité des séances du conseil municipal, le vice constaté a privé la commune de Bonsecours, mais également plus largement la population de cette commune, de la garantie que constitue la consultation prévue par cet article. Ce vice étant régularisable, le tribunal surseoit à statuer sur la demande et accorde un délai de quatre mois pour la régularisation de ce vice.

Comp. TA Lyon, 27 octobre 2020, n° 1907729.

**(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 2001443, 2002279 – 22 juillet 2021 – C)**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel devant la cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le n° 21DA02271.*

**N° 52 - Permis de construire – Procédure d'attribution – Instruction de la demande – Notification de la demande de permis de construire un équipement commercial (article L. 752-4 du code de commerce) – Absence – Irrégularité de la procédure – Influence sur le sens de la décision prise – Existence – Caractère régularisable d'un tel vice – Existence.**

L'article L 752-4 du code de commerce prévoit que dans les communes de moins de 20 000 habitants, lorsqu'il est saisi d'une demande de permis de construire un équipement commercial d'une surface de vente comprise entre 300 et 1 000 m<sup>2</sup>, le maire doit la notifier dans les huit jours au président de l'établissement public de coopération intercommunale concerné compétent en matière de schéma de cohérence territoriale (SCoT), lequel peut proposer à l'organe délibérant de l'établissement public de saisir de ce projet la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) dont, le cas échéant, l'avis défavorable fait obstacle à la délivrance du permis.

Après avoir constaté l'absence de transmission d'une telle demande de permis de construire au pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), compétent en matière de SCoT, le tribunal estime que le PETR n'a pu être valablement informé du dépôt de la demande de permis correspondante alors même qu'il a délibéré sur ce projet et a adressé un courrier au préfet à

propos des contrariétés du projet envers certaines des orientations du SCoT. Le tribunal considère que, compte tenu de l'opposition de l'établissement public au projet, l'absence de transmission de la demande de permis de construire, qui a fait obstacle à ce que son organe délibérant puisse saisir la CDAC, a, eu égard aux effets d'un avis défavorable de cette commission sur l'issue de la procédure, exercé une influence sur le sens de la décision prise. Ce vice étant régularisable, le tribunal surseoit à statuer sur la demande d'annulation et accordé un délai de quatre mois pour la régularisation de ce vice de procédure.

**(2<sup>ème</sup> chambre – jugement n° 1903835 – 16 juillet 2021 – C)**





## Commentaires

### ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS

Commentaire du jugement n° 2003678, 2007322 du 29 novembre 2021  
du tribunal administratif de Lille

Par Vincent CATTOIR-JONVILLE,  
Agrégé des Facultés de Droit  
Professeur de droit public à l'Université de Lille  
EA n° 4487 – Centre Droits et Perspectives du Droit Equipe de recherches  
en droit public

#### **Procédure contradictoire prévue par l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration – Assignation à résidence prononcée sur le fondement de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**

Le requérant, ressortissant algérien né le 2 novembre 1998 en Algérie, est entré en France le 25 mars 2015, à l'âge de 16 ans. Il a été pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) jusqu'à sa majorité et a été titulaire de certificats de résidence portant la mention « étudiant » du 4 novembre 2016 au 31 octobre 2018. Par un jugement du 4 avril 2018, le tribunal correctionnel de Valenciennes l'a condamné à une peine de six mois d'emprisonnement. Par un arrêté du 15 avril 2019, le préfet du Nord a rejeté sa demande tendant au renouvellement de son certificat de résidence en qualité d'étudiant et l'a obligé à quitter le territoire français dans un délai de trente jours. La demande de l'intéressé tendant à l'annulation de cet arrêté a été rejetée par le jugement n° 1906904 du 28 janvier 2020 du tribunal administratif de Lille. Entre temps, le requérant a été condamné à une peine de dix mois d'emprisonnement délictuel par un second jugement du tribunal correctionnel de Valenciennes en date du 28 octobre 2019. Le juge d'application des peines près le même tribunal a prononcé sa libération sous contrainte à compter du 3 avril 2020, jusqu'au 19 mai 2020. Par un arrêté du 2 avril 2020, attaqué dans l'instance n° 2003678, le préfet du Nord a assigné le requérant à résidence pour une durée de six mois. Cette mesure a été renouvelée pour six mois par un arrêté du 28 septembre 2020, attaqué dans l'instance n° 2007322.

Il ressort des pièces produites devant le tribunal administratif de Lille que si, par un courrier daté du 2 avril 2020, le préfet du Nord a invité le requérant, en application des dispositions de l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration, à présenter des observations sur une éventuelle mesure d'assignation à résidence, ce courrier lui a été notifié le 3 avril 2020 par voie administrative à une heure inconnue, alors que l'arrêté a été signé le 2 avril 2020 et lui a été notifié le 3 avril 2020 par voie administrative à une heure inconnue, sans que le préfet fasse valoir d'urgence particulière ou de circonstances exceptionnelles justifiant qu'il soit dérogé aux dispositions de L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Ainsi, en se fondant sur les dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration, le préfet a notifié à l'étranger sa demande d'observations sur une éventuelle mesure d'assignation à résidence postérieurement à la signature de l'arrêté par lequel celui-ci était assigné à résidence. Ce dernier n'a pas pu, ainsi, faire jouer son droit à présenter des observations.

En ce qui concerne la requête portant sur la légalité de l'arrêté du 28 septembre 2020, ici et contrairement à la requête précédente, le préfet n'a même pas invité le requérant à faire connaître ses observations quant au renouvellement de l'assignation à résidence.

Le préfet pouvait-il assigner à résidence puis renouveler cette mesure sans que le requérant ait été mis en mesure de faire connaître ses observations dans des délais raisonnables ?

En vertu de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (en vigueur à l'époque des faits, avant son abrogation par l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020) : « *Lorsque l'étranger justifie être dans l'impossibilité de quitter le territoire français ou ne peut ni regagner son pays d'origine ni se rendre dans aucun autre pays, l'autorité administrative peut, jusqu'à ce qu'existe une perspective raisonnable d'exécution de son obligation, l'autoriser à se maintenir provisoirement sur le territoire français en l'assignant à résidence, dans les cas suivants : / 1° Si l'étranger fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français sans délai ou si le délai de départ volontaire qui lui a été accordé est expiré ; / (...) / La décision d'assignation à résidence est motivée. Elle peut être prise pour une durée maximale de six mois, renouvelable une fois dans la même limite de durée, par une décision également motivée. / (...)* ».

Si la décision d'assignation à résidence doit être motivée, rien n'indique qu'elle doit être précédée d'une invitation adressée par l'administration à son destinataire à faire connaître ses observations.

La jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière est, semble-t-il, très claire et elle a été fixée par un arrêt qui éclaire les principes concernant les mesures d'éloignement faisant l'objet de règles de procédure administrative et contentieuse particulières (CE, Sect., 19 avril 1991, « *Préfet de police de Paris C/ M. Demir* », n° 120435, Rec.). Il résulte de cet arrêt que le Conseil d'Etat estime que les dispositions de l'article 8 du décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, qui font obligation aux administrations de l'Etat de mettre à même l'intéressé de présenter des observations écrites avant de prendre à son encontre une décision motivée en vertu de la loi du 11 juillet 1979, **ne sont pas applicables aux arrêtés de reconduite à la frontière** alors même que ces arrêtés doivent être motivés en vertu de la loi du 11 juillet 1979.

Alors, pourquoi le tribunal administratif de Lille soumet-il ces arrêtés à l'obligation, pour l'administration, d'inviter l'étranger à faire connaître ses observations préalablement à leur édicton, contrairement à la combinaison des dispositions des article L. 561-1 et L. 561-2 avec la jurisprudence « *Demir* » ?

Le tribunal administratif part du principe qu'il faut ici distinguer les assignations à résidence édictées en vertu de l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) auquel s'appliquent les dispositions de son article L. 512-1 (désormais abrogé) par lesquelles le législateur a entendu déterminer l'ensemble des règles de procédure administrative et contentieuse auxquelles sont soumises l'intervention et l'exécution des décisions par lesquelles l'autorité administrative signifie à l'étranger l'obligation dans laquelle il se trouve de quitter le territoire français, des assignations à résidence édictées en vertu de l'article L. 561-1 du même code qui ne bénéficient pas du même régime protecteur et pour lequel les restrictions de l'article L. 512-1 ne s'appliqueraient pas.

Dès lors, le tribunal administratif a estimé que cette disposition – qu'il considère comme une mesure de police et donc attentatoire aux libertés publiques - devait être combinée avec celles du code des relations entre le public et l'administration et, notamment, avec les dispositions de l'article L. 211-2 qui dispose : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet doivent être motivées les décisions qui : / 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ; / (...)* ». L'article L. 561-1 du CESEDA ne permet pas l'application de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration, mais ne l'exclue pas non plus.

On fera observer, par ailleurs, que le code des relations entre le public et l'administration prévoit expressément les cas d'exceptions à l'article L. 121-1 selon lequel : « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable.* ».

Cette conception développée par le tribunal administratif de Lille présente un avantage et surtout un inconvénient. Un inconvénient car elle s'inscrit en contradiction avec la jurisprudence du Conseil d'Etat. Un avantage car elle s'inscrit dans un meilleur respect des droits de la défense du délinquant frappé d'une mesure d'assignation à résidence. En fait, l'analyse des faits de l'espèce montre que c'est le préfet qui a commis une erreur de droit puisque selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, il n'aurait pas dû adresser au requérant une demande d'observations préalables à l'édition de l'arrêté d'assignation à résidence. Tout cela demeure néanmoins théorique dès lors que les dispositions des articles L. 561-1 et L. 561-2 du CESEDA, dans leurs dispositifs applicables au cas d'espèce, sont abrogé depuis 2020.

\*\*\*

Commentaire du jugement n° 2009143 du 4 octobre 2021  
du tribunal administratif de Lille

Par Vincent CATTOIR-JONVILLE,  
Agrégé des Facultés de Droit  
Professeur de droit public à l'Université de Lille  
EA n° 4487 – Centre Droits et Perspectives du Droit Equipe de recherches  
en droit public

**Procédure contradictoire - Fermeture provisoire d'un débit de boissons pour non-respect des règles édictées pour face à l'épidémie de Covid-19**

Une société par actions simplifiée (SAS), la SAS « *La villa des anges* », exploitait un établissement libertin, classé en débit de boissons de type N (les établissements recevant du public, dits ERP, de type N, concernent les restaurants, les basseries, les cafés, bars et autres débits de boissons) qui comprenait également une activité de discothèque (classée de type P), sur la commune de Choques, située dans le Pas-de-Calais dans l'arrondissement de Béthune.

Le préfet du Pas-de-Calais a pris, le 16 octobre 2020, un arrêté par lequel il ordonnait la fermeture administrative de cet établissement pour une durée de quinze jours au motif de manquements répétés aux prescriptions légales et réglementaires mises en œuvre dans le cadre de la crise sanitaire de la Covid-19.

Le préfet avait basé son arrêté sur le fondement de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, dans sa rédaction alors applicable, aux termes duquel : « *En cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population. Le ministre peut également prendre de telles mesures après la fin de l'état d'urgence sanitaire prévu au chapitre Ier bis du présent titre, afin d'assurer la disparition durable de la situation de crise sanitaire. / Le ministre peut habiliter le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures d'application de ces dispositions, y compris des mesures individuelles. (...)* ».

Cette atteinte manifeste aux libertés fondamentales que sont la liberté d'aller et venir et la liberté du commerce et de l'industrie doit être mise en perspective avec les dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration aux termes duquel : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : / 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ; / (...)* ». Cette garantie est prolongée par l'article L. 121-1 du même code, selon lequel : « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable.* ». Enfin, on notera qu'aux termes de l'article L. 121-2 du même code : « *Les dispositions de l'article L. 121-1 ne sont pas applicables : / 1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ; / (...)* ».

Ce jugement ne présente pas un grand caractère innovant au regard de la jurisprudence administrative traditionnelle mais il illustre bien les problèmes auxquelles les juridictions administratives ont été confrontées dans la gestion des dispositifs juridiques attentatoires aux libertés liés à la Covid-19 (parmi une littérature critique foisonnante, nous nous permettons de renvoyer à notre communication au colloque de Lille, Vincent Cattoir-Jonville, « *Les spécificités de l'Etat d'urgence sanitaire* », dans « *Droit de crise et crise du droit. Les répercussions de l'Etat d'urgence sur le droit public interne* », Université de Lille, actes du colloque du 26/03/2021. On renverra également à Jules Jeanneney, « *La non-théorie des circonstances particulières* », dans AJDA, vol. 76/15, 2020 pp. 843-848, à propos de la jurisprudence du Conseil constitutionnel).

La question qui se posait était celle de savoir si le préfet du Pas-de-Calais pouvait légalement ordonner la fermeture temporaire de cet établissement sans respecter le principe du contradictoire.

Le juge administratif a estimé que, en fondant sa décision sur l'article L. 3131-1 du code de la santé publique et du décret du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire, le préfet avait pris une décision justifiée par des circonstances exceptionnelles qui le dispensait d'appliquer les dispositions de procédure contradictoire prévues par l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Le tribunal administratif de Lille ne fait ici qu'appliquer la jurisprudence administrative classique sur la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles (voir parmi une

jurisprudence abondante les décisions fondatrices : CE, 28 juin 1918, « Heyriès », aux conclusions Ripert, Rec. 651 ; CE, 28 février 1919, « Dames Dol et Laurent », aux conclusions Berget, Rec. ; ou pour une solution inverse : CE, 4 juin 1947, « Entreprise Chemin vert », Rec. 246. On renverra également à A. Mathiot, « La théorie des circonstances exceptionnelles », in « Mélanges en l'honneur d'Achille Mestre », Sirey, 1956, pp. 413-428, spéc. p. 426).

Le recours à la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles est toujours très malaisé à manipuler tant cela reviendrait, selon une célèbre formule de Raymond Carré de Malberg, à « décorer d'une couleur juridique ce qui n'est qu'expédients de faits imposés par des nécessités inéluctables » (dans « Contribution à la théorie générale de l'Etat », Sirey, 1920, t. 1, p. 620) surtout lorsqu'on l'étend à la théorie des circonstances particulières émise par le Conseil constitutionnel.

## AIDE SOCIALE

Commentaire du jugement n° 1906072 du 22 septembre 2021  
du tribunal administratif de Lille

Par Vincent CATTOIR-JONVILLE,  
Agrége des Facultés de Droit  
Professeur de droit public à l'Université de Lille  
EA n° 4487 – Centre Droits et Perspectives du Droit Equipe de recherches  
en droit public

### **Aide à la sortie de la prostitution - Appréciation au cas d'espèce de la qualité de victime de la prostitution et des critères d'attribution de l'aide**

La prostitution est souvent considérée comme le plus vieux métier du monde. Il n'empêche que son exercice a toujours soulevé des questionnements juridiques. Liée au principe fondamental du droit à la libre disposition de son corps, l'activité prostitutionnelle n'est pas - en tant que telle - réprimée par la loi et ne constitue donc ni un crime, ni un délit. Si l'activité prostitutionnelle ne constitue pas une activité réprimée par le droit pénal, c'est l'exhibition, le racolage sur la voie publique et le proxénétisme qui sont pénalement réprimés.

Malgré cela, l'accent juridique a toujours été mis sur la répression de l'activité prostitutionnelle. Ainsi, au sortir de la Seconde guerre mondiale, la France va adopter une législation abolitionniste en matière de prostitution. Ce sera la loi tendant à la fermeture des maisons de tolérance, dite *loi Marthe Richard* du nom de l'ancienne prostituée et ancienne résistante qui a obtenu en décembre 1945 la fermeture des maisons closes par le conseil municipal de Paris, adoptée le 13 avril 1946. Elle pose l'interdiction, et donc la fermeture, des maisons de tolérance en France, en même temps qu'elle réprime plus sévèrement le proxénétisme. Pour autant, les mesures de contrôle sanitaires sont conservées avec le vote de la loi du 24 avril 1946 sur la prophylaxie des maladies vénériennes, qui instaure un fichier sanitaire et social. D'autre part, le système réglementariste antérieur continue à s'appliquer dans les anciens territoires coloniaux et l'outre-mer. Ce n'est en réalité qu'en 1960 que la France devient officiellement abolitionniste, en ratifiant la [Convention internationale des Nations unies pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui](#) du 2 décembre 1949. C'est à cette date que sera supprimé, par ordonnance, le fichier sanitaire et social des personnes prostituées, qui recensait quelque 30 000 personnes. Ce n'est que soixante-dix années plus tard que la France va renforcer sa législation abolitionniste avec l'adoption, le 13 avril 2016, de la loi qui, certes contient un volet pénal qui vise à poursuivre pénalement les « clients » des personnes prostituées, mais dont la philosophie première consiste dans la réinsertion de ces personnes dans la vie sociale.

Cette loi du 13 avril 2016 supprime le délit de racolage qui pénalisait les personnes prostituées. Elle crée en contrepartie un délit de « client » de la prostitution, mais surtout elle crée une instance, présidée par le représentant de l'Etat, chargée, dans chaque département, d'organiser et de coordonner l'action en faveur des victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains.

Pour la première fois dans l'histoire française, la loi interdit tout acte sexuel imposé par l'argent, dépénalise les personnes prostituées et engage la société à leurs côtés, en développant une politique nationale de sortie de la prostitution (Voir CAP « *Loi française du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées. Principes, objectifs, mesures et processus d'adoption d'une loi historique* », 44 p.). Cette loi et le débat parlementaire qui a accompagné son adoption ont soulevé de nombreuses critiques qui se sont focalisées sur la criminalisation du « client » des personnes prostituées en occultant l'aspect le plus important de cette loi qui porte sur la réinsertion sociale de ces dernières.

Comme le font justement observer Louise Frilet, Roseline Hua et Lise Dallaserra dans un texte critique, « *La loi de 2016 a été adoptée sur le fondement de deux textes. Elle s'appuie sur la Convention des Nations Unies, entrée en vigueur en 1960, pour « la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui » ainsi que sur la Résolution du Parlement Européen du 6 février 2013 portant sur « l'élimination et la prévention de toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles ». Il s'agit d'une loi dite « abolitionniste », prônant la suppression de toute disposition réglementant ou favorisant la prostitution, tout en poursuivant un objectif de protection des victimes et de répression de l'exploitation sexuelle » (voir Louise Frilet, Roseline Hua et Lise Dallaserra, « *Loi du 13 avril 2016 : Une plus grande précarité des travailleuses du sexe* », Blog « Le village de la justice », 17 février 2022, consulté le 06/04/2022).*

Ainsi, l'article 611-1 du code pénal issu de cette loi prévoit que « *Le fait de solliciter, d'accepter ou d'obtenir des relations de nature sexuelle d'une personne qui se livre à la prostitution, y compris de façon occasionnelle, en échange d'une rémunération, d'une promesse de rémunération, de la fourniture d'un avantage en nature ou de la promesse d'un tel avantage est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 5e classe. / Les personnes physiques coupables de la contravention prévue au présent article encourent également une ou plusieurs des peines complémentaires mentionnées à l'article [131-16](#) et au second alinéa de l'article [131-17](#) ».*

Mais qu'en est-il de la réinsertion sociale des prostituées. C'est ce que ce jugement vise à mettre en évidence (l'application de la loi du 13 avril 2016, complétée par ses décrets d'application, a fait l'objet d'une évaluation interministérielle qui a pointé du doigt le constat, pour le volet social de la loi, d'une mise en œuvre inégale sur les territoires. Voir IGS, IGA, IGJ, « *Evaluation de la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées* », décembre 2019, p. 238. On notera également que, suite à cette évaluation, élaborée en interministériel par l'Inspection générale de la santé, par l'Inspection générale de l'administration et par l'Inspection générale de de la justice, le ministre de l'intérieur a rendu publique, tout récemment, une instruction d'application de ces textes législatif et réglementaire, à savoir l'instruction n° DGCS/SDFE/DGEF/DIMM/2022/7 2022 du 13 avril 2022 relative à l'ouverture des droits dans le cadre du parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle).

L'affaire jugée par le tribunal Administratif de Lille le 22 septembre 2021 (Ta Lille, 22 septembre 2021, n°1906027, « *Mme X.* ») porte sur le refus du préfet du Nord de permettre l'engagement de la requérante dans un parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle institué par la loi du 13 avril 2016, alors qu'elle en remplissait toutes les conditions. Le motif invoqué par le préfet repose sur le fait qu'elle a été condamnée par un jugement de la chambre correctionnelle du tribunal de grande instance de Lille en date du 15 décembre 2015 pour des faits de proxénétisme, ce qui créerait un doute quant à sa qualité de

victime de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle.

La loi du 13 avril 2026 instaure dans le code de l'action sociale et des familles un article L.121-9 aux termes duquel : « I. - Dans chaque département, l'Etat assure la protection des personnes victimes de la prostitution, du proxénétisme ou de la traite des êtres humains et leur fournit l'assistance dont elles ont besoin, notamment en leur procurant un placement dans un des établissements mentionnés à l'article L. 345-1. / Une instance chargée d'organiser et de coordonner l'action en faveur des victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains est créée dans chaque département. Elle met en œuvre le présent article. Elle est présidée par le représentant de l'Etat dans le département. Elle est composée de représentants de l'Etat, notamment des services de police et de gendarmerie, de représentants des collectivités territoriales, d'un magistrat, de professionnels de santé et de représentants d'associations. / II. - Un parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle est proposé à toute personne victime de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. Il est défini en fonction de l'évaluation de ses besoins sanitaires, professionnels et sociaux, afin de lui permettre d'accéder à des alternatives à la prostitution. Il est élaboré et mis en œuvre, en accord avec la personne accompagnée, par une association mentionnée à l'avant-dernier alinéa du présent II. / L'engagement de la personne dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle est autorisé par le représentant de l'Etat dans le département, après avis de l'instance mentionnée au second alinéa du I et de l'association mentionnée au premier alinéa du présent II. / (...) ». Aux termes de l'article R. 121-12-9 du même code : « Les situations individuelles des personnes qui présentent une demande d'engagement dans un parcours de sortie de la prostitution ou qui en demandent le renouvellement font l'objet d'une instruction par l'association agréée. Celle-ci présente les engagements de la personne concernée, les actions prévues dans le cadre du projet d'insertion sociale et professionnelle, leur durée, les résultats attendus ou réalisés et émet un avis sur sa situation. La commission rend un avis sur la mise en place et le renouvellement des parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle qui lui sont soumis. / (...) ». Enfin, aux termes de l'article R. 121-12-10 de ce code : « Après avis de la commission, le préfet de département autorise ou refuse d'autoriser l'engagement de la personne dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle ou son renouvellement. Il lui notifie sa décision, ainsi qu'à l'association en charge de l'instruction de la demande. / (...) ».

Ce dispositif est complété par l'article L.116-1 du même code selon lequel : « L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature. Elle est mise en œuvre par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales au sens de l'article L. 311-1 ».

La question que le juge doit donc ici traiter est double. Le dispositif mis en œuvre par la loi du 13 avril 2016 relève-t-il de l'aide sociale ou de l'action sociale ? Si ce dispositif relève de l'aide sociale, il s'apparente à une prestation sociale. Dans ce cas, si celui qui demande à en bénéficier remplit les conditions prévues par les lois et règlements, il doit en bénéficier. Si ce dispositif relève de l'action sociale, il s'agit d'une politique publique à l'égard de laquelle l'autorité publique dispose d'un pouvoir d'appréciation. La seconde question qui en découle est celle de savoir quelle est la marge de manœuvre dont dispose ici l'autorité préfectorale lorsqu'elle est saisie par une personne d'une demande tendant au bénéfice de ce parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle.

Le tribunal administratif de Lille va, dans le point 4 du jugement, considérer que le dispositif mis en œuvre par la loi du 13 avril 2016 répond, par son objet, à une finalité de protection d'un groupe social vulnérable et relève, dès lors, du champ de l'action sociale et non de celui des prestations légales d'aide sociale, qualification qui n'a d'ailleurs pas été retenue par le législateur. Il résulte, par ailleurs, des travaux législatifs préparatoires que le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle est destiné à offrir aux victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle les moyens de rompre avec leur activité et de s'engager dans un processus de réinsertion sociale et professionnelle structuré. Il vise ainsi à proposer un accompagnement global de la personne en fonction de ses besoins en matière de logement, d'hébergement, d'accès aux soins, d'insertion sociale et professionnelle en s'appuyant sur des actions de droit commun, la personne engagée dans ce parcours pouvant par ailleurs bénéficier de droits spécifiques concernant la délivrance d'autorisation provisoire de séjour et d'une aide financière à l'insertion sociale et professionnelle, sous réserve que les conditions prévues soient satisfaites.

Il résulte de cette qualification juridique de politique d'action sociale une conséquence contentieuse importante : le recours contentieux contre cette décision, à défaut de disposition spéciale en ce sens, n'est pas soumis à l'obligation d'un recours administratif préalable. Le recours administratif exercé par la requérante, sans qu'importe, compte tenu de l'obligation de transmission, qu'il ait été adressé à une autorité incompétente pour en connaître, a présenté le caractère d'un recours facultatif. Par suite, il n'y a pas lieu de requalifier les conclusions dirigées contre la seule décision du 18 février 2019 refusant le bénéfice du parcours de sortie de la prostitution comme devant être regardées comme dirigées contre la décision prise sur le recours gracieux formé par l'intéressée.

En ce qui concerne l'office du juge, cela implique que lorsqu'il est appelé à statuer sur un recours dirigé contre une décision par laquelle l'administration, sans remettre en cause des versements déjà effectués, détermine les droits d'une personne en matière d'aide ou d'action sociale, de logement ou au titre des dispositions en faveur des travailleurs privés d'emploi, et sous réserve du contentieux du droit au logement opposable, le juge administratif doit, eu égard tant à la finalité de son intervention qu'à sa qualité de juge de plein contentieux, non de se prononcer sur les éventuels vices propres de la décision attaquée, mais examiner les droits de l'intéressé, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction et, notamment, du dossier qui lui est communiqué.

Au vu de ces éléments, il lui appartient d'annuler ou de réformer, s'il y a lieu, cette décision, en fixant alors lui-même tout ou partie des droits de l'intéressé et en le renvoyant, au besoin, devant l'administration afin qu'elle procède à cette fixation pour le surplus, sur la base des motifs de son jugement (sur l'office du juge, on renverra à CE, 19 novembre 2021, req. n°440802, Rec. Tables, aux conclusions de Vincent Villette, rapporteur public).

En ce qui concerne les pouvoirs du préfet, ce dernier avait refusé à la requérante le bénéfice du parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle, en faisant valoir qu'elle avait été condamnée par un jugement de la chambre correctionnelle du tribunal de grande instance de Lille en date du 15 décembre 2015 pour des faits de proxénétisme, ce qui créerait un doute quant à sa qualité de victime de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. Il résulte des travaux parlementaires précédant la loi du 13 avril 2016 ayant créé le parcours de sortie de la prostitution que, si l'admission au bénéfice de ce parcours est subordonnée à la démonstration de la qualité de victime de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, celle-ci doit être appréciée largement.

Le juge estime, quant à lui, que doit ainsi être regardée comme victime au sens de ces dispositions toute personne se prostituant ou s'étant prostituée, sous l'autorité ou non d'un proxénète ou d'un réseau de proxénétisme, et pour quelque raison que ce soit. Eu égard à l'objectif de réinsertion et de proposition d'alternative au milieu prostitutionnel de ce parcours dont les conditions d'accès n'ont pas à se substituer aux dispositions pénales condamnant le



proxénétisme, le fait pour une personne se prostituant ou s'étant prostituée de se rendre elle-même coupable de faits de proxénétisme n'est pas, en lui-même, de nature à remettre en cause sa qualité de victime.

Même si la requérante a été condamnée pour proxénétisme, le juge estime qu'il résulte de l'instruction que s'il est constant que la requérante ne s'est pas prostituée depuis son incarcération en mai 2014 et s'il résulte du document élaboré par l'association « le mouvement du nid » qu'elle bénéficie d'un logement chez une famille d'accueil aux frais de cette association, d'un suivi psychologique et de cours de français et qu'elle s'investit dans des activités bénévoles, celle-ci ne dispose pas d'un titre de séjour l'autorisant à travailler, demeure sans ressources et conserve des difficultés à la lecture et à l'écriture du français. La requérante ne fait ainsi pas preuve de l'insertion professionnelle que le parcours de sortie de la prostitution entend garantir aux victimes de la prostitution. Mme X. doit en conséquence être regardée comme présentant un risque de retour dans la prostitution et comme nécessitant le bénéfice de ce parcours.

Le juge estime, en conséquence, que le préfet, qui ne conteste aucune autre condition de fond du bénéfice du parcours de sortie, ne mentionne comme seul motif du refus opposé à l'intéressée que la condamnation pénale dont elle a fait l'objet. Or, un tel motif ne suffit pas, en lui-même, à fonder cette décision, qui est ainsi entachée d'une erreur d'appréciation.

Le refus du préfet étant illégal a donc été annulé par le tribunal administratif de Lille.

\*\*\*

Commentaire du jugement n° 1906072 du 22 septembre 2021  
du tribunal administratif de Lille

Par Hélène Duffuler-Vialle,  
Maîtresse de conférences en Histoire du droit  
Membre du CDEP (EA 2471, Université d'Artois)  
Membre associée du CHJ (UMR 8025, Université de Lille)  
Coordinatrice du projet de recherche ANR-HLJPGenre

### **Aide à la sortie de la prostitution - Appréciation au cas d'espèce de la qualité de victime de la prostitution et des critères d'attribution de l'aide**

Ce jugement du tribunal administratif de Lille du 22 septembre 2021 confirme la jurisprudence Mme Ehiwe (*CE, 19 novembre 2021, Mme Ehiwe, n° 440802, Recueil Lebon Tables*) sur le rôle du juge administratif dans le cadre du contentieux du refus d'admission au parcours de sortie de la prostitution, mais surtout s'interroge sur la complexité, voire l'ambiguïté, du statut de victime de la prostitution.

Le parcours de sortie de la prostitution a été mis en place dans le cadre de la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, loi dite de « pénalisation des clients ». Cette loi prohibitionniste, qui modifie l'orientation de la politique de la prostitution en France, a fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel (*Décision 2018-761 QPC du 1er février 2019*). Le Conseil constitutionnel a estimé que les atteintes portées à un ensemble de droits et libertés fondamentaux étaient justifiées par le maintien de l'ordre public, la prévention des infractions et la sauvegarde de la dignité.

En définissant la personne prostituée comme une victime, et le client comme un coupable, la loi essentialise les rapports sociaux au sein de la prostitution. Au milieu de cette équation, la personne proxénète, objet d'une répression multiséculaire quel que soit le choix de politique de la prostitution, reste celle que la loi entend atteindre par l'extension de son champ d'action.

Dans le cadre de l'affaire jugée par le tribunal administratif de Lille, la requérante demandait l'annulation d'une décision du 1<sup>er</sup> février 2019 par laquelle le préfet du Nord avait rejeté sa demande d'engagement dans un parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle.

Concernant les faits, le juge administratif établit que la requérante nigériane a été exploitée par un réseau de proxénétisme alors qu'elle était mineure, lors de son entrée en France en 2008. Sept ans plus tard, elle est condamnée pour proxénétisme à dix-huit mois d'emprisonnement. Depuis son arrestation, elle a arrêté de se prostituer et est accompagnée par « le mouvement du nid ». Elle est hébergée, bénéficie d'un suivi psychologique et de cours de français. Néanmoins, elle reste sans titre de séjour, sans ressource et avec un besoin d'accompagnement renforcé en français. Le dispositif de sortie de la prostitution pourrait lui être utile à ces fins.

Le préfet du Nord rejette néanmoins sa demande au motif de sa condamnation pour proxénétisme par le jugement de la chambre correctionnelle du tribunal de grande instance de Lille en date du 15 décembre 2015. La décision du préfet, cohérente juridiquement, invoque la condamnation pour proxénétisme qui crée un doute quant au statut de victime de la personne.

Le tribunal administratif de Lille se penche donc sur cette épineuse question : une personne peut-elle être et proxénète et prostituée ? et coupable et « victime » ? et oppresseuse et opprimée ? Le tribunal administratif l'admet dans cette décision.

Juridiquement il s'agit d'un paradoxe : permettre à une personne condamnée pour proxénétisme de bénéficier d'un dispositif d'accompagnement proposé aux personnes victimes de la prostitution, du proxénétisme et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle. En effet, la loi du 3 avril 2016 n'a pas été pensée pour permettre à une personne proxénète de bénéficier du dispositif de sortie de la prostitution et d'aide à l'insertion sociale et professionnelle ; bien au contraire, la loi entend réprimer le plus largement possible le proxénétisme.

Mais le juge administratif ne s'est pas arrêté à l'essentialisation réalisée par la loi ; il a pris le risque du paradoxe juridique auquel son raisonnement aboutit, par une analyse fine et sensible des réalités de terrain. En effet, contrairement au préfet, il ne se contente pas de la qualification pénale de proxénète réalisée par le juge pénal : il vérifie la « gravité » de l'infraction. Il constate que le proxénétisme invoqué consistait pour la requérante à servir d'intermédiaire, à savoir collecter les bénéfices de la prostitution auprès d'un groupe de personnes prostituées sur les instructions d'une personne afin de lui remettre lesdits fonds. Le juge administratif relève alors que la matérialité de l'infraction pénale est bien établie mais que ces faits ne sont pas assez graves pour disqualifier le statut de « victime » de la requérante. Le juge administratif explique ainsi que « le fait pour une personne se prostituant ou s'étant prostituée de se rendre elle-même coupable de faits de proxénétisme n'est pas, en lui-même, de nature à remettre en cause sa qualité de victime ».

Il serait facile de critiquer la distinction réalisée entre un proxénétisme « grave » et un proxénétisme « léger » ou « anodin » ou encore de souligner la mauvaise temporalité retenue par la décision : la requérante a certes d'abord été victime de prostitution, mais ensuite elle est délinquante et ce serait ce dernier statut que le tribunal aurait dû retenir

Mais ces critiques juridiques exégétiques faciles doivent être écartées au profit d'une analyse réaliste du droit. En effet, le jugement admet ici le paradoxe de la victime-coupable ou coupable-victime. Ce constat renvoie à la complexité inhérente du phénomène de la prostitution qui échappe à toute canalisation par la loi. En effet, les politiques de la prostitution, qu'elles soient réglementaristes, abolitionnistes ou prohibitionnistes, adoptent une idéologie qui se fonde sur une approche essentialiste de ce que sont la prostitution et la personne prostituée. Elles nient le caractère presque antinomique que peuvent revêtir les différentes situations prostitutionnelles et proposent des solutions globales à un phénomène qui ne l'est pas. En montrant la porosité des situations de prostitution et de proxénétisme, en choisissant d'annuler la décision du préfet et d'autoriser Mme X à bénéficier du parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle qu'elle réclamait, le tribunal administratif de Lille a opté pour une analyse souple

de la loi en refusant de se laisser enfermer par des catégories juridiques rigides, décalées des réalités sociales.

## CONTRIBUTIONS ET TAXES

Commentaire du jugement n° 1808513 du 28 octobre 2021  
du tribunal administratif de Lille

Par Emmanuel de Crouy-Chanel,  
Professeur de droit public  
Université de Picardie-Jules Verne

### **Obligation de communication prévue par l'article L. 76 B du livre des procédures fiscales**

La décision SAS Bigben Connected du TA de Lille (28 octobre 2021, n° 1808513) offre un très intéressant exemple d'application de la jurisprudence SCI Péronne<sup>1</sup>, à la fois dans son principe et dans ses modalités de mise en œuvre.

Le fond de l'affaire est malheureusement classique. Apparemment impliquée dans un circuit de fraude carrousel à la TVA résultant des manquements de ses clientes, la société s'est vu refuser le bénéfice de l'exonération de TVA sur les livraisons intra-communautaires auxquelles elle avait procédé. L'exonération dont bénéficie le fournisseur a en effet pour contrepartie l'imposition du destinataire, et si celui-ci disparaît dans la nature avant d'avoir acquitté son dû le fournisseur peut être imposé lorsqu'il est démontré qu'il « savait ou ne pouvait ignorer que le destinataire présumé (...) n'avait pas d'activité réelle » (art. 262 ter, I, 1°, CGI). En l'occurrence, les éléments réunis par l'administration fiscale laissent présumer une fraude au carrousel de TVA de grande échelle (sociétés clientes sans activité et sans moyens matériels ; opérations ponctuelles et pour des montants considérables ; lieu de livraison systématiquement différent du lieu d'immatriculation des sociétés clientes ; règlement dès la commande) et l'absence de diligences du fournisseur pour vérifier que ses clients avaient bien une activité réelle pouvait relever au mieux de la négligence, au pire de la participation consciente à un circuit de fraude (dont la société pouvait retirer un profit par le chiffre d'affaire réalisé, éventuellement avec une marge plus avantageuse).

Toute la difficulté tient dans l'équilibre que la jurisprudence de la CJUE et la loi qu'elle a inspirée ont cherché à trouver entre les nécessités de la lutte contre la fraude à la TVA et le droit pour un assujetti de réaliser des opérations économiques sans qu'il ait à mener des opérations de contrôle incombant à l'administration. Entre l'assujetti participant en toute connaissance de cause à une fraude et l'assujetti ne pouvant pas savoir qu'il était impliqué dans un circuit de fraude, il existe une zone grise combinant une dimension objective (quelles sont les informations que l'assujetti aurait pu et aurait dû recueillir) et une dimension subjective (quand l'assujetti peut-il être présumé avoir su, ou « ne pas avoir pu ignorer » ?). Pour trouver un terrain un peu solide, l'administration fiscale et le juge ont inévitablement tendance à faire glisser le raisonnement du subjectif vers l'objectif et à déduire la mauvaise foi d'un manquement aux « diligences normales » qui auraient dû être celles de l'assujetti.

Cette construction d'un standard de comportement pose aux acteurs économiques des difficultés d'au moins trois ordres. Son contenu est d'abord marqué d'une certaine insécurité juridique, car il n'est pas fixé par les textes, est sensible à un effet temporel (malgré les efforts de

<sup>1</sup> CE, 21 septembre 2020, SCI Péronne, n° 429487 ; concl. L. Cytermann, *Dr. fisc.*, 2020, n° 50, comm. 466 ; note. L. Ayrault, *Procédures*, 2020, n° 12, comm. 241

l'administration ou du juge, il est difficile en 2021 de reconstituer un standard de comportement de 2011) et doit se garder d'une tentation maximaliste, tentation d'autant plus élevée que, par hypothèse, le co-contractant a été effectivement défaillant (mécanisme du biais rétrospectif). Une deuxième difficulté tient à ce qu'une large partie de la question porte pour le fournisseur sur des informations relatives à un tiers. Une troisième difficulté, et non la moindre, est que ce procédé aboutit largement à un renversement de la charge de la preuve en mettant le fournisseur dans l'obligation de prouver qu'il a effectivement réalisé les diligences normales, preuve particulièrement difficile à apporter lorsqu'elle n'a pas été préconstituée, d'où l'importance de la sécurité juridique quant au standard de comportement à adopter.

Ces éléments doivent nous amener à bien mesurer à quel point la question de l'information du fournisseur est ici centrale et touche au fond du dossier (ce que le contribuable savait ou aurait pu savoir du tiers) autant qu'aux garanties d'un débat contradictoire avec l'administration fiscale (ce qu'elle sait ou croit savoir du contribuable).

Venons-en maintenant à l'apport principal de la décision commentée. En matière fiscale, le juge a élaboré une procédure subtile de communication au contribuable des informations que l'administration a obtenues d'un tiers, procédure qui est à relier aux principes plus généraux du contradictoire administratif et des droits de la défense. D'abord prétorienne, cette procédure a été en 2005 codifiée par le législateur à l'article L. 76 B du livre des procédures fiscales<sup>2</sup>. Lorsqu'elle procède à une rectification (contradictoire ou d'office, hors l'hypothèse de l'opposition à contrôle fiscal), l'administration doit ainsi communiquer au contribuable les renseignements et documents « sur lesquels elle s'est fondée pour établir l'imposition ». Cette communication se fait en deux temps ou, pour le dire mieux, l'administration est soumise à deux obligations successives. Elle doit d'abord informer le contribuable de l'origine et de la teneur de ces renseignements et documents. Puis, si le contribuable rectifié en demande formellement la communication, elle doit lui en adresser une copie dans un délai suffisant avant la mise en recouvrement de l'impôt pour mettre le contribuable à même de présenter des observations. Quoique se déroulant dans le temps de la procédure de rectification, cette garantie est donc déconnectée du débat contradictoire ouvert par la proposition de rectification.

Dans un environnement où les sources d'information de l'administration fiscale se sont multipliées (obligations déclaratives, droits de communication, renseignements automatiques, open data...), l'article L. 76 B est venu significativement élargir une obligation d'information ne visant initialement que les seuls renseignements et documents obtenus dans le cadre du droit de communication. Il reste cependant marqué par le souci de balancer le droit du contribuable à une complète information et l'obligation de confidentialité qui pèse sur l'administration fiscale pour des informations liées à des tiers, qui a conduit à limiter l'obligation d'information aux seuls renseignements et documents sur lesquels l'administration s'est fondée<sup>3</sup>. L'équilibre ainsi trouvé semble satisfaire aux dispositions de la Constitution et de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>4</sup>, ou du moins n'a pas été contesté devant leurs juges. Mais il n'en va pas tout à fait de même au regard du droit de l'Union européenne.

Cette applicabilité du droit de l'Union à une procédure fiscale n'est pas le moindre intérêt de la décision du TA de Lille. Elle tient à ce que le régime de la TVA est une mise en œuvre du droit de l'Union (principalement la directive 2006/112 TVA), lequel autorise les États membres à prendre les mesures nécessaires à la lutte contre la fraude à la TVA, dont font partie les dispositifs rendant redevable l'assujetti qui ne pouvait ignorer participer à un circuit de fraude. La CJUE a eu d'ailleurs à préciser les conditions de validité de ces dispositifs, que la personne concernée soit un acquéreur (11 mai 2006, aff. C-384/04, *Federation of Technological Industries* ; CJUE, 21 juin 2012, aff. C-80/11, *Mahagében* et C-142/11, *Péter Dávid* ; 6 déc. 2012, aff. C285/11,

<sup>2</sup> Ordonnance 2005-1512 du 7 décembre 2005, art. 27.

<sup>3</sup> CE, 30 sept. 1996, n° 139846, min. c/ Lebœuf.

<sup>4</sup> Le contentieux des obligations fiscales ne relève à vrai dire pas de l'article 6 de la CEDH, et il existe une procédure spécifique de motivation des sanctions fiscales.

*Bonik*) ou un fournisseur (CJUE, 27 septembre 2007, aff. C-409/04, *Teleos*). Elle tient aussi à l'application à la procédure fiscale de principes fondamentaux du droit de l'Union, et en particulier de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantissant un droit à un recours effectif devant un tribunal qui trouve à s'appliquer dès lors (art. 51 CDFUE) que les États membres mettent en œuvre le droit de l'Union. À ne considérer que la lettre de l'article 47, son application à la procédure administrative précédant le recours contentieux n'allait pas de soi, mais la jurisprudence de la CJUE fait de l'article 47 une sorte de disposition cadre englobant le principe général des droits de la défense (CJUE, 6 novembre 2012, aff. C-199/11, *Europese Gemeenschap c/ Otis NV et a.*) applicable à toute procédure d'établissement d'un acte faisant grief (CJUE, 22 octobre 2013, aff. C-276/12, *Jiri Sabou*).

Plus spécifiquement, la CJUE a jugé en octobre 2019 (CJUE, 16 oct. 2019, aff. C-189/18, *Glencore Agriculture Hungary Kft*; *RJF* 1/2020, n° 82; *Europe*, 2019, comm. 475, note D. Simon; *JCP G* 2019, 1129, obs. D. Berlin.), dans une affaire concernant la participation d'un acquéreur à un circuit de fraude à la TVA, que le respect des droits de la défense (« qui trouve à s'appliquer dès lors que l'administration se propose de prendre, à l'encontre d'une personne, un acte qui lui fait grief », pt. 39) et son corollaire (que l'assujetti puisse faire connaître utilement son point de vue) implique que l'assujetti « doit pouvoir accéder à l'ensemble des éléments du dossier sur lesquels l'administration fiscale entend fonder sa décision » (pt. 53) et également « aux documents qui ne servent pas directement à fonder la décision de l'administration fiscale, mais peuvent être utiles à l'exercice des droits de la défense, en particulier aux éléments à décharge que cette administration a pu rassembler » (pt. 54 et 57).

Cet arrêt révélait évidemment que la garantie posée par l'article L. 76 B du LPF ne répond pas entièrement aux exigences du droit européen, puisqu'elle n'ouvre pas un droit à la communication des documents utiles à l'exercice des droits de la défense qui n'ont pas servis à fonder la décision. Dès septembre 2020, en cassation d'un arrêt du 5 février 2019 de la CAA de Douai, le Conseil d'État a reconnu l'applicabilité de l'article 47 de la CDFUE à une procédure fiscale de fraude à la TVA (pour fausse facturation, et non pour participation à un circuit de fraude), tout en jugeant que l'administration fiscale n'avait pas, en l'occurrence, refusé au contribuable la communication de documents utiles à sa défense (CE, 3e et 8e ch., 21 sept. 2020, n° 429487, *SCI Péronne*, *préc.*). La décision *Bigben Connected* du TA de Lille s'inscrit dans cette jurisprudence.

De plus, la reconnaissance d'une garantie de communication autonome de l'article L. 76 B ne concerne pas seulement le champ matériel de cette garantie, mais également les modalités de son accomplissement. Tant l'ampleur des documents concernés que des exigences de confidentialité font obstacle à une communication intégrale et spontanée des éléments que détient l'administration, et la CJUE, dans l'arrêt *Glencore*, se contente d'exiger pour le contribuable une possibilité d'accès pendant la procédure, en condamnant le dispositif hongrois d'une communication limitée à de simples résumés. Autrement dit, le mécanisme français de l'article L. 76 B d'une communication en deux temps (information sur l'origine et la teneur, puis communication sur demande d'une copie du document) n'est pas incompatible avec le droit européen. La principale difficulté tiendra, en pratique, à l'identification par l'administration, parmi les renseignements qu'elle détient, de ceux qui, quoique ne lui servant pas à fonder l'imposition, ne sont cependant pas inutiles à la défense du contribuable (et pour le contribuable, à identifier les renseignements utiles dont dispose l'administration mais qu'elle n'a pas utilisés).

Une autre possible difficulté tenait à la déconnexion entre la garantie de l'article L. 76 B (qui vise simplement l'information de l'administré dans un délai suffisant avant la mise en recouvrement) et les garanties de contradictoire propres à la procédure fiscale de rectification (qui s'organisent à partir de la proposition de rectification). Autrement dit, l'existence d'une procédure spécifique de contradictoire administratif impliquait-elle que l'information exigée par le droit de l'Union s'opère dans le cadre de cette procédure, de façon à imposer, par exemple, une

réponse de l'administration aux observations de l'administré ? La portée donnée au principe par l'arrêt Glencore (« Le destinataire d'une décision faisant grief devant être mis en mesure de faire valoir ses observations avant que celle-ci soit prise, afin, notamment, que l'autorité compétente soit mise à même de tenir utilement compte de l'ensemble des éléments pertinents et que, le cas échéant, ce destinataire puisse corriger une erreur et faire utilement valoir tels éléments relatifs à sa situation personnelle, l'accès au dossier doit être autorisé au cours de la procédure administrative », pt. 52) va, il est vrai, dans le sens de l'application restrictive qui est celle de l'article L. 76 B. C'est bien ainsi que l'a jugé le TA de Lille pour estimer conforme aux prescriptions du droit de l'UE une communication de renseignements postérieure (dans ses deux temps) à l'achèvement de la procédure fiscale de rectification contradictoire, mais achevée deux semaines avant la mise en recouvrement des impositions en litige.

## DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS

Commentaire du jugement n° 1905815 du 1<sup>er</sup> octobre 2021  
du tribunal administratif de Lille

Par Anne JENNEQUIN,  
Maîtresse de conférences en droit public  
Centre Droit Ethique et Procédures  
Université d'Artois

### **Droit au respect de la vie privée et familiale – Refus du bénéfice de « parloirs internes » à des personnes, détenues dans un même établissement – Motifs de refus**

Le jugement rendu par le tribunal administratif de Lille le 1<sup>er</sup> octobre 2021 est à notre connaissance la première décision qui se prononce sur les motifs permettant de fonder légalement une décision de refus opposée par un chef d'établissement pénitentiaire à la demande présentée par une personne détenue de bénéficiaire de parloirs internes.

Que le contentieux en la matière soit si peu développé n'étonne pas : les parloirs internes, qui offrent un cadre de visite aux personnes détenues incarcérées dans un même établissement pénitentiaire et partageant des liens privés ou familiaux, ont naturellement vocation à ne concerner qu'un nombre très limité de personnes détenues.

En l'espèce, le requérant avait sollicité, quelques jours seulement après son arrivée au centre de détention de Bapaume, le bénéfice de parloirs internes avec Mme Y., sa compagne incarcérée dans le même établissement. Le directeur du centre de détention lui oppose une décision de refus au motif qu'ils ne sont pas mariés l'un à l'autre. Après le rejet de son recours administratif gracieux, le requérant saisit le tribunal administratif de Lille d'un recours tendant, d'une part, à l'annulation de la décision lui refusant le bénéfice de parloirs internes et, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint au directeur de l'établissement pénitentiaire d'organiser des parloirs internes pour lui et Mme Y.

Après avoir rappelé les dispositions du règlement intérieur du centre de détention pertinentes en la matière, le juge de première instance énonce en des termes généraux et détachés des faits de l'espèce les principes qui doivent être respectés par les chefs d'établissement lorsqu'ils statuent sur une demande de parloirs internes. Les personnes détenues ont le droit au respect de leur vie privée et familiale et, partant, au maintien des relations avec leurs proches. Dès lors que les décisions refusant le bénéfice d'un parloir interne sont susceptibles de porter atteinte à ce droit, *« il appartient (...) à l'autorité compétente de prendre les mesures nécessaires, adaptées et proportionnées à assurer le maintien du bon ordre et de la sécurité de l'établissement pénitentiaire ou, le cas échéant, la prévention des infractions sans porter d'atteinte excessive à*

ce droit ». De telles décisions de rejet ne peuvent donc être légalement fondées que sur l'un de ces motifs, à l'exclusion de tout autre, notamment celui tiré de l'absence de lien juridique existant entre les personnes détenues sollicitant l'organisation de parloirs internes.

Par suite, la décision rejetant la demande du requérant au motif qu'il n'était pas marié à Mme Y. est annulée et le tribunal enjoint au directeur du centre de détention de Bapaume de procéder, dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement, au réexamen de la demande, sous réserve d'un changement dans les circonstances de fait ou de droit. Le refus de Mme Y. de rencontrer le requérant dans le cadre d'un parloir interne, la circonstance que la relation a depuis lors cessé ou toute considération liée au maintien du bon ordre, de la sécurité ou de la prévention des infractions pénales seront, dès lors, susceptibles de fonder valablement un nouveau refus.

Cette décision est à saluer, tant elle contribue à protéger le droit au respect de la vie privée et familiale des personnes détenues et à garantir le maintien des liens avec *tous* leurs proches sans distinction, qu'ils soient libres ou eux-mêmes incarcérés.

On ne peut d'abord que se réjouir de l'occasion qui s'est présentée au tribunal administratif - et qu'il a su saisir - de procéder à l'encadrement juridique des décisions refusant le bénéfice de parloirs internes aux personnes détenues les sollicitant. Il est à cet égard tout à fait regrettable que ni la loi pénitentiaire, ni le code de procédure pénale, pas plus que le nouveau code pénitentiaire<sup>5</sup> n'abordent la question des parloirs internes. En évoquant le maintien des relations ou des liens uniquement « avec l'extérieur », il y a comme un impensé des liens privés et familiaux entre personnes incarcérées dans un même établissement, que ces liens préexistent à l'incarcération ou qu'ils se nouent au cours de la détention.

Le tribunal administratif assimile les demandes de parloirs internes aux demandes de permis de visite présentées par des membres de la famille qui ne sont pas incarcérés : il estime que les demandes ne peuvent être rejetées, dans un cas comme dans l'autre, que pour les mêmes motifs, à savoir le maintien du bon ordre ou de la sécurité dans l'établissement pénitentiaire ou la prévention des infractions pénales<sup>6</sup>. Tout autre motif, tiré de l'existence d'un lien juridique existant comme le mariage ou le pacs, ou tiré du caractère sérieux et sincère de la relation, conduirait en effet inmanquablement à imposer une certaine conception du couple et risque fort de faire du chef d'établissement un gardien de l'ordre moral ou des bonnes mœurs.

Enfin, cette solution est de nature à permettre le développement d'une certaine vie privée et familiale à l'intérieur de la détention. Les parloirs internes sont bien souvent les seuls temps de rencontre permettant de maintenir et d'entretenir les liens : l'affectation des personnes détenues dans des bâtiments ou des ailes séparés complique singulièrement voire empêche leurs rencontres au quotidien ; la participation commune à des activités n'offre pas l'intimité et la tranquillité souhaitées ; enfin, s'agissant de la communication entre homme et femme détenus, elle est en principe purement et simplement exclue, sauf dans le cadre d'activités mixtes mises en œuvre par l'établissement.

Si les parloirs familiaux et les unités de vie familiale sont également accessibles en interne aux personnes détenues partageant des liens privés ou familiaux, l'accès est réservé à celles qui ont déjà bénéficié de parloirs internes qui se sont bien déroulés. Le refus de parloirs internes en pratique conduit ainsi à les priver aussi du bénéfice des autres dispositifs de visites familiales.

Il convient en dernier lieu de prendre conscience des démarches de rapprochement familial engagées par certaines personnes détenues qui demandent à être transférées dans l'établissement pénitentiaire dans lequel est déjà incarcéré.e leur conjoint.e, un frère ou une sœur ou un parent, précisément pour bénéficier de parloirs internes puis de parloirs familiaux ou d'unités de vie familiale internes. Compte tenu des espérances légitimes qu'ont les personnes

---

<sup>5</sup> Elaboré par l'ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire et par le décret n° 2022-479 du 30 mars 2022 portant partie réglementaire du code pénitentiaire, le code pénitentiaire entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2022.

<sup>6</sup> Ce faisant, le juge de première instance reprend la formule inaugurée par un arrêt du Conseil d'Etat dans une décision du 7 mars 2018 (n° 417370) à propos des permis de visite refusés ou suspendus à des proches de personnes détenues.

détenues de pouvoir bénéficier de telles facilités, au regard des liens privés et familiaux qu'elles entretiennent, il est important que de telles facilités ne leur soient refusées que pour des motifs limitativement énumérés et tenant au maintien de l'ordre, de la sécurité et de la prévention des infractions pénales. En l'espèce, la demande de parloirs internes formée quelques jours seulement après l'arrivée au centre de détention de Bapaume laisse penser que l'affectation à Bapaume avait été justement demandée par le requérant à cette fin.

Il ne reste plus qu'à espérer qu'une telle solution soit confirmée en appel par la Cour administrative d'appel de Douai.

## FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

Commentaire de l'arrêt n° 20DA01958 du 25 novembre 2021  
de la cour administrative d'appel de Douai

Par Charles ABEEL,  
Avocat au Barreau de Lille

### **Congé de maladie et exercice de l'action disciplinaire**

Par son arrêt en date du 25 novembre 2021, la cour administrative d'appel de Douai confirme la distinction entre le placement en congé maladie et la procédure disciplinaire tout en précisant qu'une sanction disciplinaire peut entrer en vigueur pendant ledit arrêt maladie.

En effet, dans un premier temps, la Cour confirme l'interprétation de l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984 selon laquelle les indemnités versées, à un agent, durant son congé maladie ont pour seul objet de compenser la perte de rémunération due à la maladie et ne sauraient par conséquent être d'un montant supérieur aux droits à rémunération qu'il aurait eus s'il n'en avait pas bénéficié (CE, 08/10/2012, n° 346979).

Toutefois, dans un second temps, les juges d'appel procèdent à une interprétation large du caractère distinct et indépendant entre le congé maladie et la procédure disciplinaire (CE, 13/05/1992, n° 106098).

Pour cause, la Cour semble considérer que dans la mesure où l'action disciplinaire peut être introduite pendant le congé maladie, il apparaît logique qu'elle puisse continuer. Ainsi, elle estime possible l'entrée en vigueur, pendant ledit congé, d'une sanction disciplinaire telle que, comme en l'espèce, l'exclusion temporaire de fonctions (CAA Versailles, 31/10/2019, n° 16VE02797 ; CAA Nantes, 17/12/2021, n° 20NT03106).

Il en résulte qu'implicitement, la Cour crée une dépendance entre procédure disciplinaire et congé maladie. Autrement dit, un agent pourrait être dépourvu de rémunération, dès l'entrée en vigueur de la sanction qui emporte privation ou réduction du traitement.

C'est d'ailleurs cette circonstance qui a conduit à une divergence jurisprudentielle entre les juges du fond. A titre d'exemple, la cour administrative d'appel de Marseille considère qu'un agent ne saurait être privé de la rémunération attachée à sa situation de congé maladie (CAA Marseille, 15/10/2020, n° 19MA04416).

Ainsi, semblent s'opposer l'optimisation du temps d'absence d'un agent dans l'intérêt du service avec la garantie de sa rémunération au regard de sa situation.

De plus, cette différence d'interprétation de l'articulation entre congé maladie et action disciplinaire se reflète au sein même des arrêts du Conseil d'Etat.

En effet, la Haute juridiction administrative estime que le congé maladie met fin aux mesures conservatoires, telles que la suspension, en faisant primer le régime indemnitaire attaché à cette situation. Elle a également précisé qu'une telle mesure ne peut mettre fin au régime de rémunération des congés (CE, 26/07/2011, n° 343837 ; CE, 31/03/2017, n° 388109).



Mais elle a considéré qu'une révocation pouvait entrer en vigueur pendant le congé maladie (CE, 06/07/2016, n° 392728).

En conclusion, le Conseil d'Etat devra, sans nul doute pour sécuriser les sanctions disciplinaires, trancher une telle divergence en indiquant si le congé maladie et l'action disciplinaire sont strictement distincts ou si la sanction disciplinaire a un impact sur le régime indemnitaire.

\*\*\*

Commentaire du jugement n° 1903237 du 22 décembre 2021  
du tribunal administratif d'Amiens

Par Georgina Benard-Vincent,  
Doctorante à l'Université de Lille, ERDP, CRDP

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

Aux termes de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (non abrogé pour codification au jour du jugement), l'agent public peut demander à bénéficier d'une protection fonctionnelle. Elle est due à un agent public victime d'agissements constitutifs de harcèlement depuis la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, consacrant au niveau législatif une avancée jurisprudentielle (CE, 12 mars 2010, *Commune de Hoenheim*, n° 308974, aux Tables). Le statut d'agent contractuel ne constitue pas une entrave à la demande de protection fonctionnelle (CE, Section, 8 juin 2011, n° 312700, *Farré*).

En l'espèce, le 18 juin 2019, une secrétaire de mairie a sollicité le bénéfice de la protection fonctionnelle en raison de faits constitutifs de harcèlement moral, de harcèlement sexuel et de diffamation dont elle était victime dans le cadre de ses fonctions. En l'espèce, les faits allégués sont établis au regard des pièces du dossier. La question de la présomption de faits de harcèlement n'a donc pas été soulevée mais n'aurait pas pour autant formé un obstacle à la demande de protection fonctionnelle (CAA Marseille, 15 janvier 2019, n° 17MA00578) à partir du moment où des éléments de faits indispensables à l'établissement du harcèlement sont apportés (CAA Nantes, 2 février 2021, n° 19NT01828). La requérante a saisi le tribunal administratif d'Amiens du refus du maire de la commune de lui accorder la protection fonctionnelle, le 7 août 2019.

L'examen de l'affaire porte sur la légalité du refus de demande de protection fonctionnelle émanant d'une secrétaire de mairie, dont le maire est le supérieur hiérarchique et auteur des faits à l'origine de la demande. Pour rappel, les secrétaires de mairie ont vocation à occuper les emplois de directeur général dans les communes de moins de 3 500 habitants (décret n° 87-1103 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des secrétaires de mairie, modifié). La jurisprudence initiée par le Conseil d'Etat demeure la suivante : La protection fonctionnelle n'est pas applicable, dans le cadre du service, entre un agent public et un supérieur hiérarchique (CE, 26 novembre 1975, *Riter*, n° 94124), sauf si les actes du supérieur hiérarchique, par leur nature ou leur gravité, sont insusceptibles de se rattacher à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. Les faits reprochés de harcèlement sont de nature à les rattacher à l'exercice anormal du pouvoir hiérarchique. En l'espèce, cette question n'engage pas de débat, contrairement à certaines situations plus délicates (à propos d'un entretien d'évaluation mal vécu, cf. CE, 27 septembre 2021, *ministre des armées*, n° 440983). Ainsi, la protection fonctionnelle pouvait à bon droit être demandée.

L'intérêt de l'affaire réside dans la question de l'impartialité du maire pour se prononcer sur la demande d'octroi de la protection fonctionnelle. Le Conseil d'État a pu apporter une première réponse à cette situation en indiquant que le supérieur hiérarchique ne peut régulièrement se prononcer sur une demande de protection fonctionnelle présentée par son subordonné (CE, 29 juin 2020, *M. Ledoux*, n° 423996, au recueil) au regard du principe d'impartialité. Le fondement juridique du principe d'impartialité, obligation statutaire, réside dans l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et est consacré en tant qu'obligation déontologique depuis la loi du 20 avril 2016, précitée. La décision du supérieur hiérarchique est ainsi entachée d'incompétence (CAA, Bordeaux, 29 décembre 2020, n°18BX02773), celui-ci ne pouvant être juge et partie.

Se pose alors la question de l'autorité compétente pour se prononcer sur la demande d'octroi de la protection fonctionnelle ?

La solution n'est pas définie clairement à ce jour pour les exécutifs locaux (cf. les propos de Sylvain Niquège, « Hiérarchie, harcèlement, impartialité : flottements autour de la protection fonctionnelle dans le cadre du service », *AJFP* 2021, p. 156). L'apport de l'arrêt réside dans la solution trouvée pour contrer cette impartialité. Le juge administratif enjoint la commune de réexaminer la demande de la requérante en la transmettant à un conseiller municipal désigné à cette fin par le conseil municipal. L'arrêt se fonde sur l'article L. 2122-26 du code général des collectivités territoriales, le maire étant partie prenante à titre personnel dans l'action en justice : « *Dans le cas où les intérêts du maire se trouvent en opposition avec ceux de la commune, le conseil municipal désigne un de ses membres pour représenter la commune, soit en justice soit dans les contrats* ».

Juridiquement, la solution apportée par cet arrêt est opportune et permet de mettre fin à la situation de partialité, compte tenu du droit en vigueur. Cependant, dans la pratique, cette solution paraît délicate car une autre partialité voit le jour en raison du lien entretenu entre le conseiller municipal et le maire, particulièrement dans les petites communes, où la notion de corps municipal prédomine. L'appel au Centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale, auquel la commune est rattachée, structure neutre et indépendante, ne serait-elle pas plus opportune ? Cette solution semble d'autant plus cohérente que le Centre de gestion peut déjà être impliqué en tant que référent signalement en matière de harcèlement depuis le décret n° 2020-256 du 13 mars 2020.

Commentaire de l'arrêt n° 20DA01109 du 9 novembre 2021  
de la cour administrative d'appel de Douai

Par Florence Lérique,  
professeure UBM, associée à l'ERDP/CRDP

**Actes ne constituant pas des décisions susceptibles de recours  
Contrat de ville**

Les faits de l'espèce sont d'une banalité confondante. Il s'agit de requérants, membres d'un conseil citoyen, qui n'ont pas été conviés à une réunion du comité de pilotage du contrat de ville, pour un quartier classé de la commune de Sin-le-Noble dans le département du Nord. En conséquence, les requérants ont demandé au tribunal administratif de Lille d'annuler les décisions prises lors de la réunion du comité de pilotage dont ils étaient absents. Le tribunal a rejeté, par une ordonnance du 2 juin 2020, la requête sur le fondement des dispositions du 7° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative.

Appel a été interjeté de la première instance et c'est de la décision rendue en appel par la cour administrative d'appel de Douai le 9 novembre 2021 dont il est ici question. Les requérants membres d'un conseil citoyen soutenaient que les décisions prises lors de la réunion du comité de pilotage n'étaient pas de simples actes préparatoires mais étaient susceptibles de recours pour excès de pouvoir. Pour eux, les décisions avaient été prises en méconnaissance des dispositions de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 qui prescrivent la participation des conseils citoyens aux instances de pilotage du contrat de ville. En effet, selon l'article 7 de la loi du 21 février 2014 « Ces conseils citoyens sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville ».

La cour administrative d'appel de Douai ne suivra pas cet argumentaire et a considéré que « le contrat de ville n'emporte, par lui-même, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit et peut donc être regardé comme un acte faisant grief. Il en va de même des orientations et actions débattues au cours de l'instance de pilotage qu'il institue. Par suite, les conclusions tendant à l'annulation des actions et orientations prises au cours de la réunion du comité de pilotage du contrat de ville (...) sont irrecevables ». La Cour administrative d'appel de Douai confirme ainsi le jugement de première instance.

Le juge reprend une formulation éprouvée dès 1996 dans une espèce concernant les contrats de plan Etat Région<sup>7</sup> et établit par là-même un parallèle entre les contrats de plan et les contrats de ville c'est-à-dire des contrats entre personnes publiques qui structurent les actions de politiques publiques, mais ne créent pas d'obligations effectives.

Si, dès 1996, le sort de l'arrêt dont il est ici question est scellé, en effet il s'agit d'une illustration et non d'un arrêt de principe, l'interprétation renvoie à différents rapports incontournables du Conseil d'Etat<sup>8</sup>. Surtout, la décision recourt également à des dispositions législatives relatives au contrat de ville quand pendant longtemps ces contrats n'étaient que des modes de relations propres à l'administration, non institués par un texte législatif.

<sup>7</sup> CE, 25 octobre 1996, Association Estuaire-Écologie, n° 169557, Rec. p. 415.

<sup>8</sup> CE, *De la sécurité juridique*, La documentation Française, 1991. CE, *Le contrat, mode d'action publique et de production de la norme*, La documentation Française, 2008, CE, *Consulter autrement, participer effectivement*, La documentation Française, 2011, CE, *Le droit souple*, La documentation Française, 2013, CE, *La citoyenneté, être (un) citoyen aujourd'hui*, La documentation Française, 2018.

## *Le contrat de ville, une modalité de l'action publique.*

Les pouvoirs publics recourent de manière croissante à des contrats, qui, pour des raisons diverses, ne sont pas susceptibles d'engager la responsabilité de leurs signataires, et qui sont parfois qualifiés de « pseudo-contrats »<sup>9</sup>.

Ces contrats n'ont pas la portée contraignante d'un véritable engagement contractuel. Cela a été tranché par le Conseil d'État depuis plusieurs décennies. En effet, dans un arrêt de 1996 Association Estuaire-Ecologie le juge administratif a estimé qu'en raison des termes de la loi, « un contrat de plan n'emporte, par lui-même, aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit »<sup>10</sup>.

Le contrat de ville est un contrat administratif car signé entre plusieurs personnes publiques mais constitue ce que le Conseil d'État a qualifié de droit souple. Il en découle fort logiquement que le comité de pilotage n'est pas une autorité décisionnaire. Au plan contentieux le contrat de ville ne constitue pas un acte faisant grief pouvant faire l'objet d'un recours.

## *Une relation ambiguë avec la démocratie locale.*

Contrat de politique publique, le contrat de ville repose sur une relation contractuelle qui facilite la participation des citoyens résidant dans les quartiers de la politique de la ville. Les conseils citoyens entendent favoriser la démocratie participative dans les quartiers concernés<sup>11</sup>.

Pourtant, dès 1997, G. Marcou relevait les liens ambigus entre contractualisation et démocratie locale pour conclure que « le contrat n'est certainement pas un instrument privilégié de la démocratie locale, mais il n'est pour autant pas incompatible avec elle. On doit seulement observer que l'usage qui en est fait ignore bien souvent les conditions de cette compatibilité »<sup>12</sup>.

Dans son rapport sur la citoyenneté, être un citoyen aujourd'hui, le Conseil d'État relève de nouveaux modes de participation à l'action publique qui permettent de plus en plus une participation directe des citoyens au processus de décision publique. Les nouvelles procédures ont notamment pris leur essor au niveau local. Et le Conseil d'État de remarquer « l'association des citoyens au fonctionnement des services publics, et même de manière croissante à l'élaboration des politiques publiques, est une autre évolution significative de cette forme de citoyenneté, naguère qualifiée d'administrative, vers une authentique citoyenneté de l'action publique. (...) Les conseils citoyens qui sont des instances de participation citoyenne instaurées depuis 2014 dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville relèvent également de cette évolution »<sup>13</sup>.

Sur le plan strictement administratif et contentieux, il reste que la participation ne vaut pas décision. Le juge rappelle avec fermeté cette réalité du contrat de ville et des conseils citoyens qui leur sont désormais associés.

## RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

Commentaire du jugement n° 1903611 du 21 juillet 2021  
du tribunal administratif d'Amiens

Par Laurie Fréger,  
avocat au barreau de Valenciennes,  
Docteur en droit, chargée d'enseignement  
à l'Université Polytechnique Hauts-de-France (UPHF)

<sup>9</sup> CE, Le contrat mode d'action publique et de production de la norme, 2008.

<sup>10</sup> CE, 25 octobre 1996, Association Estuaire-Écologie, n° 169557, Rec. p. 415.

<sup>11</sup> F. Lérique, « Les conseils citoyens : une démocratie réinventée ? », *Politeia*, n° 40, 2022, à paraître.

<sup>12</sup> G. Marcou, « Introduction », in *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, G. Marcou, F. Rangeon, JL. Thiébault, L'Harmattan, 1997, p. 31.

<sup>13</sup> CE, *La citoyenneté, être un citoyen aujourd'hui*, La documentation Française 2018.

## **Fonctionnaire victime d'un accident de service ou atteint d'une maladie professionnelle – Forfait de pension – Possibilité d'obtenir une indemnité complémentaire**

Statutairement, un agent public qui se trouve inapte définitivement à toute fonction peut être placé de façon anticipée à la retraite pour invalidité.

Pour l'année 2020, les statistiques de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) indiquent que cela représente 10 % des départs en retraite chez les agents territoriaux (à un âge moyen de 57 ans et 2 mois) et 8,2 % chez les agents hospitaliers (à 54 ans et 11 mois en moyenne).

Dans le cas où cette invalidité résulte d'un motif imputable à l'exercice des fonctions (accident de service ou maladie professionnelle), l'agent a la possibilité de bénéficier d'une allocation temporaire d'invalidité s'il peut être maintenu en activité et, en cas de radiation des cadres, à une rente viagère cumulable avec la pension de retraite, variant selon le taux d'invalidité retenu.

Longtemps, la jurisprudence administrative a considéré que cette rémunération forfaitaire faisait obstacle à ce que l'agent puisse prétendre à tout autre réparation de la part de l'employeur public.

Ce n'est qu'en 2003 que le Conseil d'Etat, suivant les conclusions de son commissaire du gouvernement, a accepté de revenir sur une solution quasi centenaire (CE, 12 janvier 1906, Paillotin, au Recueil p. 36).

Dix ans auparavant, comme le soulignait Didier Chauvaux, la Haute juridiction avait jugé que l'administration est tenue de réparer les dommages corporels qu'un agent subit dans l'accomplissement de ses fonctions, à propos d'un ouvrier d'Etat ne bénéficiant pas des dispositions sur les pensions (CE, 21 juin 1895, Cames, au Recueil p. 509). Il avait ainsi précédé d'un an la Cour de Cassation et son arrêt Teffaine, en date du 16 juin 1896, retenant l'existence d'une responsabilité pour risque professionnel, obligeant l'employeur à réparer intégralement les dommages subis, en l'absence d'une loi en disposant autrement.

De façon constante depuis 1906, le Conseil d'Etat confirmait la règle du forfait, limitant la réparation due par l'employeur en cas d'invalidité imputable au service au versement de la pension, et scellant une approche bien différente du régime des salariés de droit privé.

Ce n'est qu'à l'aube des années 2000 que la Haute juridiction a envisagé d'évoluer quant à cette règle, laquelle avait « fini par faire corps avec la loi » selon l'expression de Didier Chauvaux, du fait de sa constance. Il préconisait de faire le choix « d'une solution radicale (...) d'une grande simplicité [qui] répond simultanément à toutes les critiques adressées au système actuel », pour « dégager un équilibre qui puisse être durable », dans un contexte où seule une centaine d'agents est concerné chaque année, rappelait-il.

Ainsi, par son arrêt d'Assemblée Moya-Caville (CE, 4 juillet 2003, n° 211106, au Recueil, p. 323), le Conseil d'Etat a consacré le principe selon lequel les dispositions relatives à la pension d'invalidité ne font obstacle :

- ni à ce que le fonctionnaire qui a enduré, du fait de l'accident ou de la maladie, des souffrances physiques ou morales et des préjudices esthétiques ou d'agrément, obtienne de la collectivité qui l'emploie, même en l'absence de faute de celle-ci, une indemnité complémentaire réparant ces chefs de préjudice, distincts de l'atteinte à l'intégrité physique,

- ni à ce qu'une action de droit commun pouvant aboutir à la réparation intégrale de l'ensemble du dommage soit engagée contre la collectivité, dans le cas notamment où l'accident ou la maladie est imputable à une faute de nature à engager la responsabilité de cette collectivité ou à l'état d'un ouvrage public dont l'entretien incombait à celle-ci.

L'espèce soumise au tribunal administratif d'Amiens dans le jugement ici commenté concerne la première hypothèse.

Une fonctionnaire employée par la société Orange a été placée en congé de maladie ordinaire à raison d'un état anxiodépressif à compter de l'année 2013. L'état de santé a été

reconnu consolidé à partir décembre 2016 par la commission de réforme, qui a retenu l'inaptitude définitive à toute fonction.

L'agent soutenait que la société Orange avait reconnu l'imputabilité au service de son syndrome anxiodépressif. Il ressortait en effet du dossier que par décision du 21 février 2017, cette dernière acceptait la prise en charge des arrêts et des soins et invitait l'agent à déposer une demande d'allocation temporaire d'invalidité.

S'estimant fondée à rechercher la responsabilité sans faute de l'employeur pour les préjudices résultant de sa maladie professionnelle autres que la perte de revenus et l'incidence professionnelle, elle sollicitait l'indemnisation des déficits fonctionnels temporaire et permanent, des souffrances endurées, du préjudice d'agrément et du préjudice sexuel.

La question qui se posait aux juges était celle du fait générateur de la responsabilité sans faute de l'employeur : tient-il à la reconnaissance de l'imputabilité au service par l'employeur ou à la maladie professionnelle elle-même ?

Le tribunal administratif d'Amiens a tranché en faveur de la seconde solution.

Après avoir rappelé que la maladie contractée par un agent doit être regardée comme imputable au service si elle présente un lien direct avec l'existence des fonctions ou les conditions de travail, en l'absence de tout fait personnel de l'agent ou autre circonstance particulière (CE, 13 mars 2019, n° 407795, au Recueil), il juge que la circonstance que le fonctionnaire victime d'un accident de service ou d'une maladie professionnelle ne remplit pas les conditions auxquelles est subordonnée l'obtention d'une rente ou d'une allocation temporaire d'invalidité, fait obstacle à ce qu'il prétende, au titre de l'obligation de son employeur de le garantir contre les risques courus dans l'exercice de ses fonctions, à une indemnité réparant la perte de revenus ou une incidence professionnelle.

L'office du juge consiste donc à vérifier si la fonctionnaire remplit ces conditions, indépendamment de la reconnaissance d'imputabilité au service.

Ainsi, si la société Orange a retenu cette imputabilité, cela ne suffit pas à qualifier juridiquement cette maladie de professionnelle dans le cadre d'une pension d'invalidité ou d'une indemnisation sur le fondement de la jurisprudence Moya-Caville.

Pour ce qui est de la pension d'invalidité, le tribunal reprend la solution dégagée par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 22 mars 1967 (n° 67332, 67975, au Recueil, p. 210), où il avait considéré que les actes d'admission à la retraite ne créent aucun droit en ce qui concerne le régime de pension.

Pour ce qui est du champ de la jurisprudence Moya-Caville et de l'identification du fait générateur, le jugement est en revanche novateur.

Du point de vue des agents, cette solution sera probablement déplorée, sauf à envisager qu'elle ouvre la possibilité réciproque d'engager la responsabilité sans faute de l'employeur en présence d'un accident ou d'une maladie contractée ou aggravée en service non reconnus imputables.

On pense notamment au cas où un agent se serait vu refuser la reconnaissance d'imputabilité mais qu'il estime néanmoins être en mesure de démontrer l'imputabilité.

C'est la charge de la preuve qui sera, comme toujours, déterminante.

Le jugement montre que le tribunal a été attentif, d'une part, au contenu de diverses expertises médicales statutaires et à l'avis de la commission de réforme, ne retenant pas le lien au service. D'autre part, il a examiné les certificats médicaux du psychiatre établissant la réalité de l'affection mais, ces certificats étant peu circonstanciés sur l'origine, il a considéré qu'il n'établissait pas non plus le lien.



**Directrice de la publication :** Nathalie Massias

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

**Documentaliste :** Isabelle Nio