

AUDIENCE SOLENNELLE DU 30 JANVIER 2020
PANORAMA DE LA JURISPRUDENCE 2019

1/ Mme la présidente, Mesdames et Messieurs, chers Collègues,

Nous allons enfoncer une porte ouverte en vous disant qu'il est toujours difficile pour un rapporteur public de se prêter à ce type d'exercice.

En effet, avouons-le un rapporteur public a plus comme souci d'être clair, complet et exhaustif que d'être concis.

Mais surtout, choisir quelques jugements parmi la production tant quantitative que qualitative du Tribunal, relève du dilemme cornélien. Nous saluons à ce titre le travail des magistrats et des agents de greffe de cette juridiction.

Les jugements que nous allons très rapidement vous présenter n'ont pas vocation à être un panorama exhaustif de la jurisprudence du Tribunal de l'année écoulée mais un focus sur quelques affaires qui, selon nous, montre que, par les litiges qu'il est amené à trancher, le Tribunal est au cœur de la cité, au sens antique du terme.

Nous aurions été ravi de vous présenter d'autres jugements remarquables et non moins remarquables comme parmi tant d'autres celui du 1^{er} février 2019¹ relatif à la différence entre décision de non-admission d'un pourvoi en cassation et décision rendue en appel au sens de l'art R. 541-4 du code de justice administrative, le jugement du 28 mars 2019² relatif à la notion de réponse ou plutôt d'absence de réponse au sens de l'art 117 du code général des impôts, ou encore celui du 21 mai 2019³ relatif à la nécessaire définition d'une clause de mobilité figurant dans un contrat de travail, mais, malheureusement la contrainte temporelle et l'approche du cocktail ne nous le permettrons pas.

Les auditeurs avisés et habitués de cette salle d'audience auront néanmoins sans difficulté reconnu quelques-uns des jugements publiés dans l'excellente lettre semestrielle de jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Douai et des tribunaux administratifs du ressort qui est disponible en libre téléchargement sur les pages internet de notre juge d'appel, et de ce tribunal.

Cette publicité gratuite et gracieuse faite, venons-en au cœur de notre sujet. Comme nous vous l'indiquons, l'activité du Tribunal est au cœur de la cité et se trouve tout d'abord en prise avec son histoire et son patrimoine.

2/ Si chacun a entendu que les véhicules autonomes seraient l'avenir des transports, il y a quelques décennies, c'était un déjà un mode de transport automatique qui était au cœur de l'actualité, le Poma 2000 de Laon. Ce funiculaire sur pneumatiques ou métro aérien reliant le quartier de la gare à la ville haute était en effet en son temps, dans les années 80, une vraie innovation et même une vitrine commerciale et technologique attirant dans l'Aisne les personnalités politiques de premier plan et de nombreuses délégations étrangères. Propriété de la ville de Laon, son exploitation a ensuite été transférée, en même temps que la compétence transports, à la communauté d'agglomération du Pays de Laon laquelle y a mis fin en juillet

¹ N°1702458

² N°1602476

³ N°1701515

2016 en raison des coups trop élevés des travaux de maintenance à effectuer. C'est dans ce cadre, que par une délibération de mars 2017, le conseil communautaire a demandé à la commune de Laon le transfert en pleine propriété d'une partie des infrastructures Poma, et ce, à titre gratuit compte-tenu du coût de son démantèlement. Par une délibération intervenant une semaine plus tard, le conseil municipal de Laon, après avoir constaté le déclassement du Poma du domaine public, a acté ce transfert de propriété à titre gratuit.

Ces deux délibérations ont été contestées dans deux instances distinctes, en particulier par deux associations dont la vocation est que le Poma ne soit pas démantelé mais au contraire mis en valeur à défaut d'être exploité.

S'agissant de la délibération du conseil communautaire, il n'a pas été fait droit à cette demande, la 3^{ème} chambre du Tribunal ayant été estimé par un jugement du 11 octobre 2019⁴ que la requête était irrecevable.

En effet, cette procédure de transfert de propriété n'est pas une cession classique et s'inscrit dans le cadre très particulier des transferts de compétence. Or, constatant qu'en application de l'art L. 1321-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la collectivité qui bénéficie de biens mis à sa disposition dans le cadre d'un transfert de compétence peut, sur sa demande, en devenir propriétaire à un prix correspondant à leur valeur vénale, le Tribunal en a déduit que cette première délibération n'était qu'un acte préparatoire à la décision finale de la collectivité propriétaire, et donc qu'elle était insusceptible de recours.

En revanche, s'agissant de la délibération de la ville de Laon, la même chambre par un jugement lu le même jour⁵ a partiellement fait droit à la demande des associations. En effet, si la 3^{ème} chambre a estimé que cette délibération n'était entachée d'aucune illégalité en ce qu'elle prononçait le déclassement du Poma, elle a en revanche considéré qu'un moyen était de nature à entraîner l'annulation de cette délibération en ce qu'elle prononce le transfert de propriété.

Comme nous l'avons dit, ce transfert de propriété doit, en application du CGCT, intervenir moyennant un prix correspondant à la valeur vénale du bien, le même code prévoyant que ce prix peut éventuellement être minoré ou majoré afin de tenir compte, pour faire simple, de la réalisation de travaux antérieurs ou du défaut d'entretien du bien.

Or, dans notre cas les termes mêmes de la délibération, qui précisaient que le transfert se ferait à titre gratuit « au regard des sommes importantes à engager par la communauté d'agglomération » et de « l'objet de ce transfert », montraient que la cession avait en réalité été décidée sans rechercher à déterminer la valeur vénale des infrastructures en cause tel qu'exigé par le code.

En conséquence, le Tribunal a annulé dans cette mesure la délibération de la ville de Laon, ce qui n'excluait d'ailleurs pas, le cas échéant et comme l'avait rappelé votre serviteur lors de ses conclusions rendues à l'occasion de cette audience, que le conseil municipal délibère à nouveau pour la gratuité du transfert de propriété mais sur la base du mode d'emploi donné par les textes.

⁴ N°1700861

⁵ N°s1700865-1702235

3/ Le Tribunal est également au cœur de la cité dès lors qu'il se trouve en prise avec les sujets de société.

Chacun connaît les polémiques et débats enflammés qu'a généré le projet d'implantation de ce que l'on a appelé « la ferme des 1 000 vaches », projet qui a donné lieu à de multiples procédures contentieuses puisque nous avons dénombré à ce jour, mais ce n'est vraisemblablement pas fini, pas moins de sept jugements et ordonnances de référé rendues par le Tribunal, trois arrêts de la Cour administrative d'appel de Douai et deux décisions du Conseil d'Etat, dont certains d'ailleurs figurent au recueil Lebon.

Le dernier jugement en date rendu, le 6 décembre 2019, par la 1^{ère} chambre⁶ n'avait plus trait à la réalisation du projet en elle-même mais aux carences de l'Etat dans son instruction, les porteurs du projet ayant saisi la juridiction d'une demande tendant à l'indemnisation du préjudice résultant des fautes de l'administration dans la gestion du dossier. De multiples fautes étaient invoquées. Outre les carences administratives « classiques » avancées tel que le caractère anormal du délai d'instruction des demandes de permis de construire, d'autres fautes étaient plus atypiques puisqu'elles consistaient pour résumer à dire que le gouvernement de l'époque et l'administration avaient manœuvré non-seulement pour bloquer ou à tout le moins ralentir le projet mais aussi pour alimenter le climat contestataire qui s'était développé localement notamment en favorisant des manifestations et blocages de l'exploitation.

Le complotisme malheureusement tant à la mode n'était pas loin, mais la 1^{ère} chambre a estimé pour sa part qu'en l'espèce, aucune faute n'était démontrée ou de nature à avoir généré un préjudice. La requête a donc été rejetée.

4/ Toujours en prise avec les sujets de société, le Tribunal a eu également à connaître du mouvement de certains maires qui avaient décidé d'interdire l'utilisation de pesticides sur tout ou partie de leur territoire. Dans le cas qui nous intéresse et vu la médiatisation autour de cette procédure, nous pouvons dire qu'il s'agissait du maire de Chambly qui avait adopté le 13 sept 2019 un arrêté interdisant l'utilisation de tout produit contenant du glyphosate et autres substances chimiques à proximité du collège local.

A l'instar de ce qui s'est passé dans les autres départements, le préfet de l'Oise a déféré cet arrêté et a saisi parallèlement le Tribunal d'une demande de suspension de son exécution sur le fondement de l'art L. 554-1 du code de justice administrative.

Par une ordonnance du 21 novembre 2019⁷, le juge des référés du Tribunal a fait droit à cette demande en relevant que le moyen tiré de l'incompétence du maire de Chambly à prendre cette mesure était, en l'état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de cet arrêté.

En effet, le juge des référés a rappelé, d'une part, que les autorités de l'Etat sont les dépositaires de la police spéciale des produits phytopharmaceutiques et qu'une mesure prise sur le fondement du pouvoir de police générale du maire ne peut interférer avec la police spéciale ; d'autre part, que le principe de précaution résultant de l'art 5 de la charte de l'environnement ne permet pas au maire d'intervenir en dehors de ses domaines d'attribution ; et, enfin, qu'en l'espèce, aucun danger grave ou imminent n'était démontré alors que le préfet

⁶ N°1701023

⁷ N°1903535

avait déjà adopté un arrêté règlementant l'usage de tels produits à proximité notamment des établissements scolaires.

Précisons néanmoins que cette ordonnance n'a qu'un caractère provisoire dans l'attente du jugement de la formation collégiale sur le déféré préfectoral.

5/ Autre sujet de société mais qui est en réalité une constante en France, la fiscalité qui constitue un des cœur d'activités des tribunaux administratifs et qui conduit certains contribuables à des manœuvres parfois étonnantes pour échapper à l'impôt.

Le Tribunal avait été saisi par un contribuable, exerçant l'activité d'infirmier libéral, d'une requête tendant à la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu mises à sa charge après une vérification de comptabilité. Situation somme toute classique.

La notion d'abus de droit résultant de l'art L. 64 du livre des procédures fiscales était au cœur de ce litige puisque le requérant soutenait que l'administration avait mis œuvre la procédure afférente sans bénéficier des garanties qui lui sont attachées.

Précisons, même si cette notion est bien connue des fiscalistes, qu'un acte est constitutif d'un abus de droit soit, lorsqu'il a un caractère fictif, il s'agit alors d'un abus de droit par fictivité ou dissimulation, soit, lorsqu'il a pour objet de rechercher le bénéfice d'une application des textes allant à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs et ce afin d'atténuer la fiscalité que l'intéressé devrait normalement supporter ; il s'agit des abus de droit dits « par fraude à la loi ».

Dans cette affaire, l'administration avait remis en cause le bénéfice par le requérant de l'art 44 octies du code général des impôts qui permet une exonération d'impôt pour les contribuables exerçant une activité dans une zone franche urbaine et ce, bien que l'intéressé était titulaire d'un bail à une adresse en zone franche, ce qui conduisait ce dernier à estimer que l'administration avait in fine considéré que ce bail était constitutif d'un abus de droit.

Toutefois, le Tribunal a constaté qu'en réalité, l'administration fiscale n'avait pas écarté ce bail mais s'était fondé sur un faisceau d'indices qui, en l'espèce, était particulièrement parlant. En effet, il s'est avéré que le contribuable, après avoir vendu son domicile personnel également siège social de son activité et qui se trouvait en zone franche, avait conclu deux baux à titre gratuit avec des particuliers pour la location d'appartements où il avait transféré son siège social ce qui le maintenait en zone franche, alors que son nouveau domicile était hors d'une telle zone. Par ailleurs, l'administration avait constaté, d'une part, l'absence d'identification du cabinet à l'adresse de ces appartements, d'autre part, que les plis qui y étaient envoyés étaient retournés avec la mention « destinataires inconnu à cette adresse » et, enfin, que le siège social comprenait en réalité un appartement de 78m² occupé par une famille avec trois enfants, ce qui rend à tout le moins difficile l'exercice de l'activité d'infirmier libéral. Les heureux parents le comprendront aisément.

Certes, sur ce dernier point, l'intéressé a tenté en cours de contrôle une manœuvre afin de transformer cet appartement en cabinet infirmier ce qui n'est pas sans laisser à penser, et nous nous écartons de la Grèce antique, à une scène célèbre d'une pièce de théâtre de Francis Veber, qui a été également un succès populaire du cinéma, « le dîner de cons », au cours de laquelle Pignon et Brochant se hâtent d'enlever des tableaux et autres objets et ajoutent du vinaigre à un grand cru pour tromper Cheval, contrôleur fiscal de son état. A l'instar de

Cheval, l'administration fiscale n'a pas été dupe et la 2^{ème} chambre du Tribunal a quant à elle estimé que l'administration n'avait écarté aucun bail en raison de son caractère fictif mais avait procédé à une analyse détaillée de la situation du contribuable. La requête a en conséquence été rejetée par un jugement du 3 octobre 2019⁸.

6/ Egalement au cœur de la vie de nos concitoyens, le Tribunal a été amené à connaître, en 2019, d'un loisir pour les uns, d'un mode de vie pour les autres, dont la pratique est avouons-le plus usuelle dans le sud de la France, certainement pour des raisons climatiques. En effet, si nous nous souvenons des contentieux, nés il y a quelques années, relatifs aux arrêtés municipaux interdisant le port du Burkini sur certaines plages, l'objet de l'affaire dont a eu à connaître la 1^{ère} chambre était inverse puisqu'il était relatif à un arrêté du maire d'une station balnéaire de la Somme interdisant la pratique du naturisme sur l'ensemble du territoire de la commune.

La situation était certes, inverse, mais la logique juridique retenue par la 1^{ère} chambre du Tribunal a été similaire et somme toute classique. En effet, rappelons que, si le maire, au titre de son pouvoir général de police résultant de l'art L. 2212-2 du CGCT peut prendre toute mesure nécessaire à faire cesser un trouble à l'ordre public et notamment interdire tous les actes de nature à compromettre la tranquillité publique, c'est sous réserve que la mesure adoptée soit strictement nécessaire à la suppression de ce trouble.

Or, dans notre cas, le Tribunal a constaté que, si une partie de la plage et des dunes voisines de cette commune accueillait depuis plusieurs dizaines d'années une population adepte de la pratique du naturisme, cette dernière n'avait occasionné jusqu'alors aucun trouble particulier. Certes, le maire de la commune se prévalait de la « recrudescence d'actes heurtant la moralité et la tranquillité publiques de jeunes enfants », mais les pièces produites ne permettaient pas d'établir, en l'absence de circonstances locales, l'existence de troubles de nature à porter atteinte au bon ordre ou à la tranquillité publique sur l'ensemble du territoire de la commune, troubles qui étaient seuls de nature à justifier une telle interdiction générale et permanente.

La 1^{ère} chambre du Tribunal a en conséquence annulé cet arrêté, par un jugement du 16 juillet 2019⁹.

7/ Toutefois, et nous en finirons par-là, si les jugements que nous venons d'évoquer montre le souci premier de la juridiction de trancher au fond les litiges dont il est saisi, cela ne fait pas obstacle à une application stricte des règles procédurales s'imposant aux justiciables.

C'est ainsi que saisi d'une contestation d'une ordonnance rendue par le président du Tribunal administratif de Lille liquidant et taxant des frais d'expertise, la 4^{ème} chambre du Tribunal a été amenée à faire une application combinée de deux règles procédurales trop souvent méconnues.

En effet, dans cette affaire, il avait été fait application en cours d'instruction de l'art R. 611-7-1 du code de justice administrative en fixant une date au-delà de laquelle les parties ne pourraient plus invoquer de moyens nouveaux. Le requérant n'ayant pas respecté cette ordonnance, le Tribunal a en conséquence écarté comme irrecevables pas moins de quatre moyens présentées au-delà de la date fixée.

⁸ N°1701483

⁹ N°1900297

Reste que certains moyens avaient été invoqués avant cette date, mais il avait également été fait application de l'art R. 611-8-1 du code pour demander la production d'un mémoire récapitulatif, en précisant au requérant que les moyens et conclusions non-repris seraient réputés abandonnés. Or, si l'intéressé a bien produit ce mémoire récapitulatif, le reste des moyens et conclusions recevables n'y étaient pas repris, et ont donc été considérés comme abandonnés, la requête ayant par voie de conséquence été rejetée dans sa globalité par un jugement du 1^{er} octobre 2019¹⁰. Preuve en est que si le droit administratif peut être redoutable dans sa compréhension, la procédure contentieuse ne l'est pas moins dans son application.

Tel est le rapide panorama, Mme la Présidente, que nous pouvions faire de la jurisprudence rendue par le Tribunal en 2019 qui, selon nous, a montré, en tout cas nous l'espérons, toute la place que joue la juridiction administrative dans la cité.

¹⁰ N°1703479