

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

N° 38 – 2<sup>ND</sup> SEMESTRE 2023





## *EDITORIAL*



Voici la lettre de la cour et des tribunaux de son ressort comportant une sélection de décisions rendues au cours du deuxième semestre 2023.

Je souhaite à cette occasion remercier Christian Heu, premier vice-président jusqu'en août 2023, pour le temps, l'attention et le soin qu'il a consacrés pendant quatre ans à la publication de cette lettre. C'est désormais Marie-Pierre Viard, qui lui a succédé en septembre dernier comme première vice-présidente de la cour, qui assure la direction de la publication et a préparé ce nouveau numéro.

Ce renouvellement au sein de l'équipe s'accompagne d'une nouvelle présentation des différentes jurisprudences regroupées par thème et non plus par juridiction, dans le but de faciliter la lecture, notamment pour nos lecteurs spécialisés dans l'une des matières du droit public. Notre documentaliste, Isabelle Deprez, a également souhaité moderniser la lettre en y insérant des liens hypertextes dont nous avons dû toutefois limiter le nombre pour pouvoir continuer à vous adresser cette lettre par courriel.

Je vous laisse découvrir les décisions sélectionnées par chacune de nos juridictions pour l'intérêt juridique ou pratique qu'elles présentent pour les justiciables, leurs conseils et l'ensemble des collectivités publiques du ressort territorial de la cour.

Vous constaterez une fois encore au fil de la lecture de ce nouveau numéro que les décisions rendues tant par la cour que les tribunaux de son ressort reflètent les préoccupations actuelles de notre société auxquelles le juge administratif s'efforce de répondre dans le souci de contribuer au mieux vivre ensemble.

---

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



# SOMMAIRE

<i>ACTES LEGISLATIFS</i>	<i>P.</i>	<a href="#"><u>4</u></a>
<i>ARMEE ET DEFENSE</i>	<i>P.</i>	<a href="#"><u>5</u></a>
<i>COLLECTIVITES TERRITORIALES</i>	<i>P.</i>	<a href="#"><u>6</u></a>
<i>COMPTABILITE PUBLIQUE</i>	<i>P.</i>	<a href="#"><u>7</u></a>
<i>CONTRIBUTIONS ET TAXES</i>	<i>P.</i>	<a href="#"><u>8</u></a>
<i>DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS</i>	<i>P.</i>	<a href="#"><u>13</u></a>
<i>ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE</i>	<i>P.</i>	<a href="#"><u>14</u></a>
<i>ETRANGERS</i>	<i>P.</i>	<a href="#"><u>15</u></a>
<i>FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS</i>	<i>P.</i>	<a href="#"><u>18</u></a>
<i>JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES</i>	<i>P.</i>	<a href="#"><u>22</u></a>
<i>MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS</i>	<i>P.</i>	<a href="#"><u>23</u></a>
<i>NATURE ET ENVIRONNEMENT</i>	<i>P.</i>	<a href="#"><u>23</u></a>
<i>POLICE</i>	<i>P.</i>	<a href="#"><u>25</u></a>
<i>PROCEDURE</i>	<i>P.</i>	<a href="#"><u>26</u></a>
<i>RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE</i>	<i>P.</i>	<a href="#"><u>28</u></a>
<i>TRAVAIL ET EMPLOI</i>	<i>P.</i>	<a href="#"><u>31</u></a>
<i>TRAVAUX PUBLICS</i>	<i>P.</i>	<a href="#"><u>33</u></a>
<i>URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE</i>	<i>P.</i>	<a href="#"><u>34</u></a>
 <i>COMMENTAIRE DE MME LAURIE FREGER KNEPPERT SOUS LE JUGEMENT N° 213448 DU TA DE LILLE</i>	 <i>P.</i>	 <a href="#"><u>37</u></a>
 <i>CONCLUSIONS DE M. NIL CARPENTIER DAUBRESSE SOUS L'ARRÊT 22DA01396 DE LA CAA DE DOUAI</i>	 <i>P.</i>	 <a href="#"><u>39</u></a>
 <i>CONCLUSIONS DE M. AURELIEN GLOUX SALIOU SOUS L'ARRÊT 22DA00229 DE LA CAA DE DOUAI</i>	 <i>P.</i>	 <a href="#"><u>47</u></a>



## *ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS*



**Différentes catégories d'actes- Actes administratifs-notion- Actes ne présentant pas ce caractère -Mesures préparatoires- Opposition à promotion au grade hors-classe des professeurs des écoles par l'IA-Dasen.**

Les dispositions de l'article 25 du décret n° 90-680 du 1<sup>er</sup> août 1990 relatif au statut particulier des professeurs des écoles prévoient que le tableau d'avancement au grade de professeur des écoles hors classe est arrêté chaque année, dans chaque département, par le recteur, après avis de la commission administrative paritaire compétente, selon des orientations définies par le ministre chargé de l'éducation nationale, et que les promotions sont prononcées, dans l'ordre d'inscription au tableau annuel d'avancement, par le recteur. Dans ce cadre, la note de service n° 2019-187 du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse en date du 30 décembre 2019 relative à l'accès au grade de la hors-classe des professeurs des écoles précise qu'une opposition à promotion à la hors-classe peut être formulée, à titre exceptionnel, par l'inspecteur d'académie-directeur académique des services de l'éducation nationale (IA-Dasen) à l'encontre de tout agent promouvable après consultation du corps d'inspection. Le tribunal juge que le courrier par lequel le directeur académique des services départementaux de l'éducation nationale du Nord a informé le requérant de l'émission d'une opposition à son avancement au grade de professeur des écoles hors-classe, constitue un acte préparatoire à l'établissement du tableau d'avancement à ce grade et ne constitue pas, en conséquence, une décision administrative susceptible de recours.

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2008640– 1<sup>er</sup> décembre 2023 – C**



## Disparition de l'acte administratif – Retrait des actes créateurs de droit – Conditions

L'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration ne permet à l'administration de retirer de sa propre initiative ou sur demande d'un tiers une décision créatrice de droits que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans un délai de quatre mois suivant la prise de cette décision. Une décision d'un inspecteur du travail refusant d'autoriser le licenciement d'un salarié protégé est créatrice de droits pour ce salarié. (1)

En l'espèce, l'inspecteur du travail a refusé implicitement d'autoriser le licenciement d'un salarié protégé. Sa décision était légale dès lors qu'à la date de celle-ci, la procédure conventionnelle préalable au licenciement n'avait pas été intégralement respectée. Par conséquent, l'inspecteur du travail ne pouvait pas retirer sa décision implicite et autoriser explicitement le licenciement sollicité par l'entreprise, alors même qu'à la date de sa décision explicite, la procédure préalable au licenciement était devenue régulière en raison de la tenue récente d'une audition conventionnellement prévue.

(1) CE, 22 décembre 2017, *Société Allis*, n° 399804, mentionné aux Tables du Recueil Lebon

### **Tribunal administratif de Rouen – 30 novembre 2023 – jugement n° 2103895 – C**

#### *ARMÉE ET DÉFENSE*



### **Personnels militaires et civils de la défense – Engagement de servir l'Etat – Remboursement des frais de formation spécialisée – Portée de l'absence de souscription explicite d'un engagement de servir**

Un aviateur conclut un acte d'engagement dans l'armée de l'air et suit une formation spécialisée lui ayant permis d'obtenir le brevet militaire de navigateur officier systèmes d'armes de transport. S'il n'est pas établi qu'il aurait signé, préalablement à son admission en formation, un engagement conforme aux dispositions de l'article 5 de l'arrêté ministériel du 26 juillet 2013, ces dispositions ne prévoient pas que le défaut de signature du formulaire impliquerait que le militaire soit déchargé de son obligation de remboursement en cas de non-respect de son engagement de servir dès lors que cette obligation de remboursement était directement prévue, tant à la date de l'engagement de servir qu'à la date d'obtention du brevet du 2<sup>ème</sup> degré, par les dispositions de l'article R. 4139-51 du code de la défense et de l'arrêté du 8 août 2011 pris pour son application. La circonstance que le requérant, placé par l'effet même de son engagement dans une situation légale et réglementaire au regard de l'obligation de rembourser les frais de formation, n'a pas signé de formulaire, est donc sans incidence sur le bien-fondé de la créance mise à sa charge.

### **Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2200477 – 26 septembre 2023 – C+**

*Ce jugement fait l'objet d'un appel enregistré sous le n° 23DA02190.*



**Pont supportant une route départementale et franchissant un canal relevant du domaine public fluvial de l'Etat – Reconstruction de ce pont ayant fait l'objet, en 1960, d'une convention entre l'Etat, d'une part, et le département, d'autre part, prévoyant la répartition des charges d'entretien de l'ouvrage – Opposabilité de cette convention à Voies Navigables de France.**

Le tribunal a été saisi d'un litige portant sur la répartition des frais exposés à l'occasion de la rénovation d'un pont supportant une route départementale et franchissant un canal, relevant du domaine public fluvial de l'Etat. Pour demander la participation financière de Voies Navigables de France (VNF), la collectivité départementale, qui a réalisé les travaux, se prévalait d'une convention qu'elle avait conclue avec le service de la navigation de l'Etat en 1960, lors de la reconstruction du pont, et prévoyant la répartition des charges d'entretien de l'ouvrage.

La cour, saisie en appel par VNF du jugement du tribunal qui a partiellement fait droit à la demande indemnitaire du département, se prononce sur l'opposabilité à VNF de telles conventions et notamment sur la portée de l'article R. 4313-13 du code des transports par lequel l'Etat a subrogé VNF dans l'ensemble des droits et obligations résultant des conventions, contrats et concessions qu'il a antérieurement conclus avec des tiers.

La cour juge que la subrogation ainsi prévue par ces dispositions n'est pas limitée aux seules conventions qui s'appliquent directement sur le domaine public fluvial mais qu'elle doit être regardée comme s'étendant à toutes les conventions qui ont été conclues par l'Etat à l'occasion de la gestion et l'exploitation du domaine public fluvial et dans l'intérêt de celui-ci. Elle considère qu'il en va ainsi de la convention en litige dès lors qu'elle a pour objet de garantir le bon entretien d'un pont qui surplombe un canal dont la gestion et l'exploitation ont été transférées à VNF.

La cour juge également que le recensement des ouvrages d'art de rétablissement des voies pour lesquels il n'existe aucune convention de répartition des charges d'entretien, prévu par le III de l'article L. 2123-11 du code général de la propriété des personnes publiques, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2014-774 du 7 juillet 2014 (dite loi « Didier »), a seulement une visée informative. Aussi la circonstance que le pont en litige ait été, par erreur, répertorié dans l'arrêté du 22 juillet 2020 du ministre de la transition écologique procédant à ce recensement est par elle-même sans incidence sur la validité de la convention litigieuse.

La cour en conclut que VNF étant lié par cette convention antérieurement conclue entre l'Etat et le département, ce dernier est fondé à soutenir que VNF a commis une faute contractuelle engageant sa responsabilité en refusant de participer au financement des travaux de rénovation et à lui en demander réparation (1).

(1) Cf. sur les droits et obligations résultant de telles conventions : CE, 3/8 SSR, 23/07/2012, *Département de la Marne*, n° 341932, B.

La commune de Miraumont, membre de la communauté de communes du pays du coquelicot, a saisi le tribunal d'une délibération du conseil communautaire instituant un fonds de fonds de concours intitulé « fonds de soutien local » qui se substitue d'une part aux fonds de concours existants concernant l'éolien, l'habitat, le tourisme et les points lecture, et d'autre part, à la dotation de solidarité communautaire, ainsi que du règlement de ce fonds.

La création de ce type de fonds de concours est prévue par l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales qui dispose qu'« afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté de communes et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés ».

En l'espèce, la délibération attaquée subordonnait le bénéfice du fonds à différents critères d'éligibilité, dont celui pour les collectivités demanderesse, d'avoir procédé aux transferts des résultats d'eau et d'assainissement à la suite de la prise de compétence de la communauté de communes au 1er janvier 2018 pour assurer l'exploitation de ces services publics.

Le tribunal estime que cette condition ne se rattache toutefois à l'objet d'aucun des fonds de concours préexistants que le fonds de soutien local nouvellement créé a vocation à remplacer, ni ne présente un lien avec l'objet de la dotation de solidarité communautaire, en admettant même que cette dernière puisse être substituée par le fonds litigieux. Par suite, il la juge illégale.

Ce critère d'attribution étant indivisible du reste de la délibération instituant le fonds, le tribunal annule par conséquent cette dernière ainsi que le règlement du fonds de concours.

**Tribunal administratif d'Amiens – jugement n° 2102861 – 4 octobre 2023 – C**

## *COMPTABILITE PUBLIQUE*



### **Créances des collectivités publiques - Recouvrement**

**Responsabilité de la puissance publique :**

**Responsabilité en raison des différentes activités des services publics - Service public de santé**

**Recours ouverts aux débiteurs de l'indemnité, aux assureurs de la victime et aux caisses de sécurité sociale**

La cour confirme le tribunal et juge que :

Lorsqu'il cherche à recouvrer les sommes versées aux victimes en application de la transaction conclue avec ces dernières (article L. 1142-15 du CSP), l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) peut soit émettre un titre exécutoire à l'encontre de la personne responsable du dommage, de son assureur ou du fonds institué à l'article L. 426-1 du code des assurances, soit saisir la juridiction compétente d'une requête à cette fin. Toutefois, l'office n'est pas recevable à saisir le juge d'une requête tendant à la condamnation du débiteur au remboursement de l'indemnité versée à la victime lorsqu'il a, préalablement à cette saisine, émis un titre exécutoire en vue de recouvrer la somme en litige. (1)

L'ONIAM n'est pas davantage recevable, lorsque le débiteur a formé une opposition contre le titre exécutoire devant la juridiction compétente, à saisir le juge de conclusions subsidiaires tendant, pour le cas où il prononcerait l'annulation rétroactive du titre exécutoire attaqué uniquement pour un motif de forme, à ce qu'il condamne directement le débiteur au versement des sommes qu'il réclame, de telles conclusions soulevant un litige distinct.

(1) Cf. s'agissant de la recevabilité des conclusions de l'ONIAM devant le juge administratif lorsqu'il émet un titre exécutoire, CE, 5/6 CHR, 9 mai 2019, *Société hospitalière d'assurances mutuelles (SHAM)*, n° 426321, A

Rappr., s'agissant de la recevabilité des conclusions de l'ONIAM dans l'instance engagée par un tiers payeur, CE, 5/6 CHR, 20 décembre 2022, *Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales*, n° 451777, B

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 22DA00818 – 31 octobre 2023 – C+**  
[Légifrance 22DA00818](#)

## CONTRIBUTIONS ET TAXES



### Impôt sur le revenu- « année blanche »

Dans le cadre de la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, l'année 2018 a été retenue comme « l'année blanche » au cours de laquelle les revenus non exceptionnels perçus par les particuliers n'ont pas été pris en compte pour le calcul de cet impôt. A cette fin le II de l'article 60 de la loi du 29 décembre 2016 portant loi de finances pour 2017 a prévu que les contribuables « *bénéficient à raison des revenus non exceptionnels (...) d'un crédit d'impôt modernisation du recouvrement destiné à assurer, pour ces revenus, l'absence de double contribution aux charges publiques en 2019 au titre de l'impôt sur le revenu* ». La cour juge qu'il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires ayant conduit à leur adoption, que sont exclus du crédit d'impôt, afin de prévenir tout comportement d'optimisation fiscale, les revenus qui présentent, par leur nature ou leur montant, un caractère exceptionnel, notamment en raison de leur caractère surrogatoire ou parce qu'ils ne sont pas susceptibles d'être recueillis annuellement.

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 22DA00908 – 12 octobre 2023 – C+**  
[Légifrance 22DA00908](#)

Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat enregistré sous le numéro 490089

### Plus-values de cession

Le seuil d'exonération des plus-values de cession prévu à l'article 151 septies du code général des impôts s'apprécie, sur le terrain de la loi fiscale, au regard de l'ensemble des recettes, même exceptionnelles, du contribuable. En revanche, les recettes exceptionnelles ne sont pas prises en compte lorsque le contribuable invoque, sur le fondement de la garantie contre les changements de doctrine de l'article L. 80 du livre des procédures fiscales, la doctrine administrative BOI-BIC-PVMV-40-10-10-20 publiée le 12 septembre 2012.



## **Paiement de l'impôt sur le revenu- solidarité des époux**

L'article 1691 bis du code général des impôts dispose que les époux sont tenus solidairement au paiement de l'impôt sur le revenu et que les personnes séparées ou divorcées peuvent demander à être déchargées de cette obligation « *en cas de disproportion marquée entre le montant de la dette fiscale et, à la date de la demande, la situation financière et patrimoniale, nette de charges, du demandeur* ». Une telle demande n'est toutefois pas fondée lorsque l'intéressé organise son insolvabilité dans le but de se soustraire frauduleusement au paiement de la dette du foyer fiscal.

## **Assujettissement à la TVA**

La cession d'un terrain par une société ayant une activité de comptable est assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée dès lors qu'une activité économique même occasionnelle entre dans le champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée.

## **Impôts sur les revenus et bénéfices- Incorporation de la réserve facultative au capital social d'une société assujettie à l'impôt sur les sociétés – revenus distribués aux associés (art. 109, 1, 2° du CGI) – absence**

L'incorporation directe de la réserve facultative au capital social d'une société assujettie à l'impôt sur les sociétés ne constitue pas par elle-même une mise à disposition de sommes ou valeurs aux actionnaires, au sens des dispositions du 2° du 1 de l'article 109 du code général des impôts.

## **Rescrit fiscal (art. L. 80 B du LPF) – décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir – absence, en l'espèce.**

Une société, propriétaire de locaux nus à usage professionnel donnés en location, a sollicité de l'administration fiscale, sur le fondement du 1° de l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales, une prise de position quant à la déductibilité de la taxe sur la valeur ajoutée se rapportant aux dépenses supportées pour la construction et l'entretien de la partie de ces locaux affectée à l'hébergement du gérant de la société locataire. L'administration fiscale a considéré que ces dépenses ne pouvaient pas ouvrir droit à déduction et n'a pas reconnu la possibilité d'opter pour l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée de la location de ce logement, en application de l'article 260 du code général des impôts. Dans les circonstances de l'espèce, la décision de l'administration fiscale n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, en l'absence d'effets notables autres que fiscaux, la demande de rescrit ayant été présentée après la construction et la location de l'immeuble en cause.

Cf. : CE, Section, 2 décembre 2016, *Min. c/ Société Export Press*, n° 387613, Recueil Lebon.

## **Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2102698 19 octobre 2023 – C**

### **Réclamation (art. L. 190 du LPF) – champ d’application – exclusion – demande de rectification d’une erreur commise par un contribuable dans la détermination du résultat déclaré, en l’absence d’impositions**

Si les dispositions de l’article L. 190 du livre des procédures fiscales permettent qu’un contribuable puisse, par voie de réclamation, contester des impositions dont il s’est acquitté ou demander la rectification d’une erreur commise par l’administration dans la détermination de son résultat déficitaire, ni ces dispositions, ni aucune autre ne lui permettent de demander, postérieurement à la date limite fixée pour la déclaration de ses résultats, la rectification d’une erreur qu’il aurait lui-même commise dans le montant du résultat qu’il a déclaré, en l’absence d’imposition acquittée au titre de ce résultat.

Comp. CE 16 novembre 2022, *SARL Fiorim*, n° 462305, Recueil Lebon Tables

## **Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2105515 – 28 décembre 2023 – C**

### **Amendes, pénalités, majorations – Amende du fait du défaut de production de l’état prévu au I de l’article 54 septies du CGI – S’applique sur les sommes omises au sens du e) du I de l’article 1763 du CGI, correspondant au montant des quotes-parts de plus-value restant à réintégrer à la clôture de l’exercice vérifié.**

L’obligation faite au contribuable de joindre à sa déclaration de résultat un état de suivi tel que prévu par l’article 54 septies du code général des impôts a pour objet de permettre à l’administration d’effectuer un suivi de la plus-value et plus particulièrement de l’avancée de sa réintégration dans les bénéfices imposables de l’intéressé. A défaut de respect de cette obligation, l’entreprise concernée est susceptible de se voir appliquer une amende égale à 5 % des sommes omises. Eu égard à cette finalité, doivent dès lors être regardées comme des sommes omises au sens des dispositions de l’article 1763 du code général des impôts, les sommes correspondant au montant des quotes-parts de plus-value restant normalement à réintégrer à la clôture de l’exercice vérifié. La société requérante est fondée à soutenir que l’administration fiscale n’était pas légalement fondée lui infliger, pour chaque exercice vérifié, une amende égale à 5 % de la totalité de la plus-value. Décharge partielle.

Cf., TA d’Orléans 27 mai 2011 *SARL S.* n° 1002717.

## **Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2102132 – 27 octobre 2023 – C+**

### **Taxe foncière sur les propriétés bâties - Exonération au profit des associations cultuelles (4° de l’article 1382 du C.G.I.) - Notion de « locaux affectés l’exercice d’un culte » - Exclusion – locaux d’un ensemble immobilier utilisés par une association cultuelle pour l’initiation et l’apprentissage aux pratiques religieuses, pour l’enseignement religieux, pour l’archivage ainsi que les bureaux et l’habitation de l’imam.**

L’exonération prévue par ces dispositions pour les édifices appartenant, notamment, aux associations cultuelles au sens de la loi du 9 décembre 1905 ou à leurs unions s’applique aux seuls locaux qui sont affectés à l’exercice d’un culte, c’est-à-dire aux locaux utilisés pour la célébration de cérémonies organisées en vue de l’accomplissement, par des personnes réunies par une même croyance religieuse, de certains rites ou de certaines pratiques, ainsi qu’aux

dépendances immédiates de ces locaux nécessaires à cet exercice. Des locaux d'un ensemble immobilier utilisés par une association cultuelle pour l'initiation et l'apprentissage aux pratiques religieuses, pour l'enseignement religieux, pour l'archivage ainsi que les bureaux et l'habitation de l'imam, ne peuvent être regardés comme étant affectés à l'exercice de ce culte et ne constituent pas davantage des dépendances immédiates et nécessaires des locaux où est célébré le culte, dès lors qu'ils ne sont pas utilisés pour la célébration de cérémonies, de certains rites ou de certaines pratiques. L'association, alors même qu'elle bénéficie de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties prévue au 4° de l'article 1382 du code général des impôts au titre d'autres locaux du même ensemble immobilier affectés au culte, n'est donc pas fondée à la demander pour ces locaux.

Conseil d'Etat, 4 février 2008, Association de l'église néo-apostolique de France, n° 293016, Recueil Lebon Tables

### **Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2103677 – 28 décembre 2023 – C**

#### **Taxe foncière sur les propriétés bâties – Exonération permanente – Propriété des personnes publiques non productive de revenus – Notion de revenu**

Le bénéfice de l'exonération permanente de la taxe foncière sur les propriétés bâties prévue au 1° de l'article 1382 du code général des impôts est soumis à la condition que l'immeuble appartienne à l'une des catégories de personnes publiques qui y sont énumérées, qu'il soit affecté à l'exécution d'un service public ou d'utilité générale et, enfin, qu'il ne soit pas productif de revenus, fussent-ils symboliques, pour leur propriétaire. La condition que posent ces dispositions relatives à l'absence de revenus doit s'apprécier au regard de la personne publique propriétaire du bien affecté à un service public ou d'utilité générale, même si le redevable de la taxe foncière est, par détermination de la loi, une personne distincte telle qu'un emphytéote ou un preneur à bail à construction. Par ailleurs, un immeuble doit être regardé comme productif de revenus s'il procure au propriétaire des recettes au cours des années d'imposition en cause.

La somme de 100 francs, d'ailleurs qualifiée de « prix initial », payée en une seule fois en 1977 lors de la souscription d'un bail à construction consenti par une commune à un office public d'habitations à loyer modéré, ensuite cédé à un centre communal d'action sociale en vue d'exploiter une résidence pour personnes âgées, ne présente pas la nature d'une recette récurrente au titre des années d'imposition en litige.

### **Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2300424 – 1<sup>er</sup> décembre 2023 – C+**

#### **Réclamations au directeur – Rehaussement de bénéfices et correction d'un résultat déficitaire – Réclamation préalable tendant seulement à obtenir le dégrèvement d'un supplément d'imposition – Dégrèvement accordé en cours d'instance – Conclusions nouvelles tendant à obtenir la correction d'un résultat déficitaire – Irrecevabilité en l'absence de réclamation préalable**

Au cours de l'instance devant la juridiction, l'administration fiscale fait droit à la requête d'une société qui se bornait à solliciter la décharge, en droits et pénalités, de la cotisation supplémentaire d'impôt sur les sociétés à laquelle elle avait été assujettie au titre d'un exercice donné même si, à l'appui de ces conclusions, elle faisait valoir divers moyens et, notamment, que l'administration avait inexactement tenu compte de l'existence de déficits reportables antérieurs. Par un mémoire en réplique, la société prend acte du dégrèvement total prononcé en cours d'instance mais sollicite en outre la correction de l'erreur commise par l'administration dans la détermination de son résultat déficitaire au titre du même exercice. Toutefois, la société

requérante n'établit pas que sa seule réclamation préalable, qu'elle ne produit d'ailleurs pas, aurait eu pour objet la correction d'une telle erreur dans la détermination de ce résultat négatif. Ses conclusions tendant à cette rectification, non précédées de la réclamation préalable visée au deuxième alinéa de l'article L. 190 du livre des procédures fiscales, sont irrecevables.

## **Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2202294 – 19 décembre 2023 – C+**

### **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – droits de la défense du contribuable et opposition à contrôle**

Le principe de protection juridictionnelle effective, reconnu par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, comprenant notamment les droits de la défense (1), est invocable à l'encontre de la procédure d'imposition prise en matière de taxe sur la valeur ajoutée (2)

Le Tribunal rappelle le cadre juridique résultant de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Ainsi, s'agissant du respect des droits de la défense invoqué dans un litige fiscal portant sur la taxe sur la valeur ajoutée, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé, dans son arrêt C-189/18 *Glencore Agriculture Hungary Kft.* du 16 octobre 2019, que ce principe a pour corollaire le droit d'accès au dossier au cours de la procédure administrative et qu'une violation du droit d'accès au dossier commise lors de la procédure administrative n'est pas, en principe, régularisée du simple fait que l'accès au dossier a été rendu possible au cours de la procédure juridictionnelle concernant un éventuel recours visant à l'annulation de la décision contestée. La Cour de justice a également jugé dans ce même arrêt que, dans un tel litige, le respect des droits de la défense n'impose pas à l'administration fiscale une obligation générale de fournir un accès général au dossier dont elle dispose, mais exige que l'assujetti ait la possibilité de se voir communiquer, à sa demande, les informations et les documents se trouvant dans le dossier administratif et pris en considération par cette administration en vue d'adopter sa décision, lesquels incluent en principe non seulement l'ensemble des éléments du dossier sur lesquels l'administration fiscale entend fonder sa décision mais aussi ceux qui, sans fonder directement sa décision, peuvent être utiles à l'exercice des droits de la défense. La cour a également jugé dans son arrêt C-298/16, du 9 novembre 2017, *Ispas*, que le principe du respect des droits de la défense ne constitue toutefois pas une prérogative absolue, mais peut comporter des restrictions, à la condition que celles-ci répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la mesure en cause et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis.

Le Tribunal en déduit que l'administration doit communiquer les documents sollicités par le contribuable, avant la mise en recouvrement des impositions, et que le service ne peut utilement se prévaloir, pour l'application de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la situation d'opposition à contrôle fiscal dans laquelle s'est placé le contribuable, une telle exclusion ne se rattachant à aucun objectif d'intérêt général justifiant de restreindre l'accès aux pièces du dossier, son caractère général, portant, en outre, atteinte à la substance même du droit garanti. En revanche, le refus de répondre aux demandes de communication faites postérieurement à la mise en recouvrement de l'imposition ne saurait avoir pour effet d'entacher d'irrégularité la procédure d'imposition.

Enfin, le Tribunal juge que l'obligation de communiquer les documents ayant fondé les impositions litigieuses connaît un tempérament. Ainsi, il appartient au juge de vérifier si l'absence de communication des éléments en cause a pu nuire à la défense du demandeur de ces documents (3)

En l'espèce, si l'administration fiscale n'a pas, en méconnaissance de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, communiqué les relevés bancaires sollicités par l'intéressé avant la mise en recouvrement des impositions, le tribunal relève que les documents sollicités sont

directement et effectivement accessibles dans les mêmes conditions qu'à l'administration. Par conséquent, l'absence de communication n'a pas eu d'incidence sur la possibilité du contribuable de faire valoir ses observatoires avant que l'imposition ne soit établie et n'a ainsi pu nuire à sa défense (4)

(1) Cour de justice de l'Union européenne, 6 novembre 2012, *Europese Gemeenschap c/ Otis NV et autres* C-199/11

(2) Conseil d'Etat 21 septembre 2020 *SCI Péronne* n° 429487, B

(3) Comp. Cour de justice de l'Union européenne, 7 janvier 2004, *Aalborg Portland A/V*, aff 2004/00,

(4) Comp, Conseil d'Etat 27 juin 2019 *Ministre de l'action et des comptes publics c. M. et Mme X*, n° 421373, B sur ce point ;

### **Tribunal administratif d'Amiens – jugement n° 2102218 – 9 novembre 2023 – C+**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le numéro 24DA00043*

## *DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS*



### **Retrait de l'aide juridictionnelle : application de l'article 50 de la loi du 10 juillet 1991 sur l'aide juridictionnelle modifiée par la loi de finances du 28 décembre 2019**

Un détenu a contesté devant le tribunal le refus qui lui était opposé de se faire remettre au parloir des produits d'hygiène.

La cour confirme le tribunal qui, conformément à une jurisprudence établie sur ce type de mesure, a rejeté la requête au motif qu'il ne s'agit que d'une mesure d'ordre intérieur et non d'une mesure qui, par sa nature et ses effets sur la situation personnelle du détenu, présenterait un degré de gravité suffisant pour que le juge administratif puisse la considérer comme faisant grief, alors au demeurant que le règlement intérieur du centre de détention prévoit la remise d'un kit d'hygiène.

La cour confirme également le retrait par le tribunal de l'aide juridictionnelle. Elle fait ainsi application, à une situation où l'aide juridictionnelle avait été accordée antérieurement, de la modification apportée à l'article 50 de la loi du 10 juillet 1991 sur l'aide juridictionnelle par la loi de finances du 28 décembre 2019 qui permet le retrait en cas d'irrecevabilité manifeste de la procédure pour laquelle elle a été obtenue, alors qu'auparavant seuls les procédures dilatoires ou abusives étaient susceptibles de l'entraîner.

Cf, CE 14 décembre 2007 X 290730 A

### **Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 22DA00764 – 19 octobre 2023 – C**

[Légifrance 22DA00764](#)

**Protection des données à caractère personnel – Questions générales – Notions – Traitement automatisé de données, fichier – Logiciel de surveillance algorithmique disposant d'une fonctionnalité d'identification des personnes physiques en fonction de**



leurs caractéristiques propres (taille, couleur de peau, couleur de cheveux, âge, sexe, etc.) – Mise en œuvre, révélée par l'utilisation par une commune de ce logiciel, d'un traitement de données à caractère personnel au sens de la directive (UE) 2016/680 – Absence dès lors que cette fonctionnalité est désactivée et qu'elle ne peut être utilisée qu'après une intervention directe sur le logiciel qui ne peut pas être réalisée par son utilisateur – Atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée – Absence

Saisi d'une demande de suspension de l'utilisation par la commune de Roubaix d'un logiciel de vidéosurveillance comportant une fonctionnalité de reconnaissance faciale et de mise sous séquestre des enregistrements réalisés au moyen de cette fonctionnalité, le juge des référés, après avoir constaté que la commune de Roubaix possédait ce logiciel, relève cependant qu'elle justifie ne l'utiliser que sur réquisition judiciaire, uniquement pour l'identification de plaques d'immatriculation de véhicules, et que la fonction de reconnaissance faciale n'a jamais été utilisée. Il constate également l'absence de manquement relevé par la Commission nationale Informatique et Libertés (CNIL) lors d'un contrôle du système de vidéoprotection effectué sur place le 20 avril 2023. Enfin, il note que, comme en atteste l'importateur français du logiciel en cause, la fonction de reconnaissance faciale du logiciel est désactivée et qu'elle ne peut être utilisée qu'après une intervention directe sur le logiciel qui ne peut pas être réalisée par son utilisateur. Par conséquent, le tribunal, juge qu'en l'état, l'usage que faisait la commune de Roubaix du logiciel B, qui n'inclut pas et ne peut pas inclure à bref délai la fonction de reconnaissance faciale, ne méconnaît pas les règles relatives à la protection des données personnelles.

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2310103 – 29 novembre 2023 – C**

## ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE



**Enseignement et recherche- Questions propres aux différentes catégories d'enseignement- Enseignement supérieur et grandes écoles-Universités- Organisation des études universitaires- Sélection à l'admission en master lorsque les capacités d'accueil sont limitées - Critères légaux – Mérites des candidats -Impossibilité pour les établissements d'arrêter d'autres critères pour l'admission en deuxième année de master.**

Les dispositions de l'article L. 612-6 du code de l'éducation font obstacle à ce que les établissements d'enseignement supérieur arrêtent d'autres critères que celui du mérite pour l'admission dans leurs formations du deuxième cycle. En l'espèce, un étudiant en master 2 à l'université du Mans a contesté la décision du président de l'université de Lille rejetant sa candidature en deuxième année du master mention « Droit public » parcours « Finances et fiscalité publiques » au titre de l'année 2021-2022 au motif de l'incohérence entre son parcours antérieur et le master demandé. Le tribunal juge qu'en se fondant sur la circonstance que le requérant était sur le point de valider son diplôme de master 2 au Mans pour rejeter sa candidature en deuxième année du master mention « Droit public » parcours « Finances et fiscalité publiques, le président de l'université de Lille a privilégié les étudiants issus

« directement » d'un master 1 et n'ayant encore obtenu aucun master 2 et a, ainsi, pris en considération un critère étranger aux seuls mérites du requérant. Il a, en conséquence, entaché sa décision d'une erreur de droit.

Cf CE, 13 octobre 2023, M. X., N°467671, Recueil Lebon Tables

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2107985 – 1<sup>er</sup> décembre 2023 – C+**

## ETRANGERS



**Article L. 421-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - Condition posée à la délivrance d'un titre de séjour portant la mention « salarié » - Détention préalable d'une autorisation de travail dans les conditions prévues par les articles L. 5221-2 et suivants du code du travail - L'autorisation de travail étant une décision créatrice de droits, sous réserve de l'existence d'une fraude, le préfet, dans le cadre de l'instruction de la demande de titre de séjour, ne peut procéder à son retrait au-delà du délai de quatre mois suivant son édicition [ni se fonder, pour apprécier la demande de TS, sur les critères régissant la délivrance de la seule autorisation de travail].**

L'article L. 421-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile subordonne la délivrance de la carte de séjour temporaire « salarié » à l'obtention préalable d'une autorisation de travail régie par les dispositions prévues par les articles L. 5221-2 et suivants du code du travail.

M. E., autorisé à séjourner en France en qualité d'étudiant, a sollicité un changement de statut, en tant que salarié titulaire d'un contrat à durée indéterminée et s'est vu délivrer une autorisation de travail le 7 décembre 2021, par la plateforme « main d'œuvre étrangère ». Par une décision du 5 juillet 2022, le préfet du Nord a toutefois refusé de lui délivrer le titre de séjour sollicité en se fondant sur le motif tiré de l'inadéquation entre les études poursuivies et l'emploi, objet du contrat à durée indéterminée.

La cour relève que l'adéquation de l'emploi envisagé avec les diplômes et l'expérience acquise en France ou à l'étranger est une condition posée par l'article R. 5221-20 du code du travail pour la délivrance de l'autorisation de travail. Dans la mesure où, selon l'article R. 5221-17 du code du travail, cette autorisation de travail est délivrée par la plateforme « main d'œuvre étrangère » agissant par délégation du préfet, ce dernier peut, le cas échéant, décider de retirer cette autorisation, si elle est illégale. Toutefois, la cour juge que cette autorisation est créatrice de droits et donc que, sous réserve de l'existence d'une fraude, le retrait ne peut intervenir au-delà du délai de quatre mois. Dès lors que la décision d'autorisation de travail avait été accordée au demandeur depuis plus de quatre mois, la cour annule la décision du préfet qui, après avoir retiré l'autorisation de travail, rejette la demande de titre de séjour. Elle considère ainsi que si les dispositions de l'article L. 421-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile subordonnent la délivrance du titre de séjour salarié à l'obtention préalable d'une autorisation de travail, la délivrance de ce titre n'implique pas un nouvel examen des conditions prévues par l'article R. 5221-20 du code du travail.

## **Réfugiés et apatrides-**

**Absence-Preuve de l'apatridie- Charge de la preuve incombant à toute personne se prévalant de la qualité d'apatride d'établir qu'en dépit de démarches répétées et assidues, l'Etat de la nationalité duquel elle devrait pouvoir se prévaloir a refusé de donner suite à ses démarches.**

La question de savoir si un individu est apatride s'apprécie de manière objective, en se plaçant du seul point de vue des Etats avec lesquels le demandeur a des liens de rattachement, afin de déterminer si, au regard de la législation et de la pratique de ces Etats, l'intéressé bénéficie ou est en droit de bénéficier d'une nationalité (1). Il incombe ainsi à toute personne se prévalant de la qualité d'apatride définie par l'article 1<sup>er</sup> de la convention relative au statut des apatrides, signée à New-York le 28 septembre 1954, d'apporter la preuve qu'en dépit de démarches répétées et assidues, l'Etat de la nationalité duquel elle se prévaut a refusé de donner suite à ses démarches (2). En l'espèce, le requérant n'ayant pu justifier son parcours et ses allégations par aucune pièce ou commencement de preuve de nature à établir son identité ou son lieu de naissance, des courriers pour obtenir un certificat de naissance à des autorités, non compétentes au demeurant pour statuer sur les demandes de nationalité, étant à cet égard insuffisants, le tribunal juge que l'OFPRA pouvait légalement refuser de lui reconnaître la qualité d'apatride (3).

CE 27 décembre 2022, M. X, n°457625, Recueil Lebon Tables

Cf. CE, 20 mars 2000, X, n° 190036.

Cf. CAA Lyon, 28 mars 2023, 22LY03191.

## **Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2200488 – 22 novembre 2023 – C**

**Etrangers-Obligation de quitter le territoire français (OQTF) et reconduite à la frontière- Règles de procédure contentieuses spéciales-Notification-Absence de mention des coordonnées de la permanence téléphonique organisée par l'ordre des avocats d'un barreau le week-end –**

**Atteinte à l'accès au service public d'aide à l'accès au droit et au droit au recours effectif  
Absence**

L'ordre des avocats du barreau de Lille a mis en place, en février 2020, une permanence téléphonique les fins de semaine permettant aux ressortissants étrangers faisant l'objet d'une décision d'éloignement assortie d'un délai de recours de quarante-huit heures, sans être placés en rétention administrative, de saisir un avocat. Dans ce cadre, il a demandé au préfet du Nord et au préfet du Pas-de-Calais de modifier la formule de notification de ces mesures d'éloignement afin d'y faire figurer les coordonnées téléphoniques de cette permanence. Le tribunal considère que le refus opposé par l'autorité préfectorale à sa demande ne méconnaît ni les dispositions de l'article L. 512-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), ni celles de l'article L. 742-2 du même code, dès lors que ces dispositions ne visent qu'à informer l'étranger de ses droits et à le placer dans une situation où il peut les faire valoir et ne créent donc pas un droit à une assistance juridique avant la phase d'examen du recours par la juridiction administrative. En outre, le refus de faire figurer, dans la notification des voies et délais de recours, les coordonnées de la permanence téléphonique ne méconnaît pas le droit à un recours effectif reconnu par les dispositions de l'article 13 de la directive 2008/115 et de l'article 27 du règlement n°604/2013 UE, la brièveté du délai de recours de quarante-huit heures, qui n'est pas par elle-même contraire au droit au recours effectif, ne faisant pas obstacle à ce que les personnes concernées par ces mesures d'éloignement présentent elles-mêmes une requête au formalisme restreint et disposent ultérieurement, en application des dispositions de l'article

R. 776-22 du code de justice administrative, d'un avocat désigné d'office avant que le juge ne statue.

### **Tribunal administratif de Lille – jugements n<sup>os</sup> 2007640 et 2007641 – 13 octobre 2023 – C**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le numéro 23DA02299*

#### **Obligation de quitter le territoire français – Fixation du pays de renvoi – Interdiction des traitements inhumains et dégradants**

Un ressortissant soudanais, condamné par le juge pénal à une peine d'interdiction définitive du territoire français, a fait l'objet de la part de l'autorité administrative d'une décision fixant le pays à destination duquel il doit être éloigné et a été placé en rétention administrative.

Saisi par l'intéressé, le tribunal a examiné, à l'encontre de cette décision, les craintes dont faisait état le requérant en cas de retour au Soudan, et plus précisément dans sa région d'origine, le Dar-Massalit, dans l'ouest du Darfour.

Se fondant sur des décisions récentes et publiées de la Cour nationale du droit d'asile (1), mais aussi sur les sources citées par ces décisions et d'autres produites par le requérant, le tribunal constate que le Darfour Ouest, Etat dont la ville d'origine du requérant est la capitale, est l'un des points culminants de la violence au Darfour et que au cours du seul premier semestre 2023, plus de 1 300 personnes y ont été tuées lors des violences, y compris contre des civils non impliqués dans les combats armés.

Faisant application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme qui prohibe en termes absolus la torture ou les peines ou traitements inhumains ou dégradants, quels que soient les agissements de la victime (2), le tribunal estime qu'il existe, compte tenu des éléments produits devant lui, des motifs sérieux et avérés (3) de croire que l'intéressé, s'il est éloigné vers le Soudan, y courra un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à l'article 3.

En conséquence, le tribunal annule la décision fixant le pays de renvoi de l'intéressé en tant qu'elle prévoit un éloignement possible vers le Soudan.

(1) CNDA, 26 juillet 2023, n°23014441, C+

(2) CEDH, 18 janvier 1978, *Irlande c. Royaume-Uni*, série A n° 25, p. 65, § 163

(3) CEDH, 7 juillet 1989, *Soering c. Royaume-Uni*, série A n° 161, p. 35

### **Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2304556 – 21 novembre 2023 – C**

#### **Séjour des étrangers – Carte de résident renouvelée – Retrait en raison de condamnations pénales spécifiques – Prise en compte d'infractions commises avant le dernier renouvellement**

En vertu de l'article L. 432-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, si un étranger qui ne peut faire l'objet d'une décision d'expulsion en application des articles L. 631-2 ou L. 631-3 est titulaire d'une carte de résident, ce titre de séjour peut lui être retiré s'il fait l'objet d'une condamnation définitive sur le fondement des articles 433-3, 433-4, des deuxième à quatrième alinéas de l'article 433-5, du deuxième alinéa de l'article 433-5-1 ou de l'article 433-6 du code pénal. Une carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale" lui est alors délivrée de plein droit. Le tribunal juge qu'il ne résulte pas de ces dispositions que le renouvellement par l'autorité préfectorale de la carte de résident dont bénéficie un étranger, postérieurement à sa condamnation définitive au titre de l'une des infractions pénales visées par ces dispositions, soit de nature à faire obstacle à ce que la même autorité, à qui il appartient en outre, lorsqu'elle les met en œuvre, d'examiner l'ensemble de la situation de l'étranger, décide de retirer ce certificat de résidence.

**Séjour des étrangers – Autorisation de séjour – Octroi du titre de séjour – Accord franco-algérien du 27 décembre 1968 – Certificat de résidence de dix ans – Etranger en situation régulière depuis plus de dix ans.**

Le tribunal a été saisi par un ressortissant algérien entré en France en 2010 sous couvert d'un visa de long séjour en qualité d'étudiant, qui contestait la décision par laquelle la préfète de l'Oise lui avait délivré le 11 mars 2022 un certificat de résidence portant la mention « vie privée et familiale » en tant qu'elle limitait la durée de ce certificat à un an.

Le requérant soutenait qu'ayant obtenu le renouvellement d'un certificat de résidence en qualité d'étudiant de 2010 à 2021 puis le bénéfice d'un certificat de résidence portant la mention « vie privée et familiale » en 2021, la préfète aurait dû lui délivrer un certificat de résidence de dix ans.

Le tribunal rappelle les termes du point f) de l'article 7 bis de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 : « *Le certificat de résidence valable dix ans est délivré de plein droit : f) Au ressortissant algérien qui est en situation régulière depuis plus de dix ans, sauf s'il a été, pendant toute cette période, titulaire d'un certificat de résidence portant la mention "étudiant" ».*

Il considère que le requérant qui a séjourné régulièrement sur le territoire français sous couvert d'un titre de séjour portant la mention « étudiant » pendant onze ans, puis sous couvert d'un titre de séjour portant la mention « vie privée et familiale » pendant un an, remplissait les conditions fixées par les stipulations précitées pour se voir délivrer de plein droit un certificat de résidence de dix ans dès lors qu'il n'a pas été titulaire d'un certificat de résidence revêtu de la mention étudiant pendant l'intégralité de la période de dix ans de séjour régulier requise pour se voir accorder le bénéfice d'un tel certificat.

Le tribunal annule en conséquence la décision de la préfète de l'Oise en tant qu'elle a limité à un an la durée du certificat de résidence délivré au requérant.

Comp. : CE, 17 mai 2017, Mme N., n° 398516, B.

## FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS



**Etablissement par l'autorité disciplinaire des faits sur lesquels elle fonde la sanction prononcée à l'encontre d'un agent - Modalités - 1) a) Principe - Preuve pouvant être apportée devant le juge administratif par tout moyen - b) Limite - Obligation de loyauté de l'employeur public vis-à-vis de ses agents - Conséquence - Faculté de fonder une sanction disciplinaire sur des pièces ou documents obtenus en méconnaissance de cette obligation - Absence, sauf si un intérêt public majeur le justifie - c) Contrôle du juge - Appréciation**



## **de la légalité de la sanction au regard des seules pièces que l'autorité disciplinaire pouvait retenir –**

Pour vérifier la matérialité des accusations de corruption portées par un détenu à l'encontre d'un surveillant pénitentiaire, la direction de l'établissement pénitentiaire a mis à la disposition de ce détenu un numéro de téléphone correspondant à une ligne de l'administration. Ce numéro, présenté par le détenu à l'agent comme appartenant à un contact extérieur, devait être utilisé pour convenir d'un rendez-vous avec ce dernier et se faire remettre une somme d'argent destinée au détenu. Après avoir contacté ce numéro, l'agent s'est rendu au rendez-vous à l'extérieur de l'établissement où l'attendait le directeur du centre pénitentiaire. Il a fait l'objet, de ce fait, d'une révocation.

Si la cour juge que la gravité et la matérialité des faits reprochés sont constitutifs de manquements au code de déontologie du service public pénitentiaire, elle considère que le stratagème utilisé qui repose entièrement sur le rôle joué par un détenu défavorablement connu de l'administration pénitentiaire pour son comportement psychopathique, manipulateur et coutumier des dénonciations calomnieuses à l'encontre de plusieurs surveillants pénitentiaires dont l'objet visait à déstabiliser l'institution est déloyal. Elle ne considère pas qu'un intérêt public majeur pouvait le justifier, d'une part parce que l'administration n'établit pas l'impossibilité d'employer un autre procédé afin de vérifier l'exactitude des faits soupçonnés, d'autre part, en raison des très bons états de service de l'intéressé avant et après les faits et de ce qu'aucun autre soupçon ne pesait sur sa probité.

Cf CE section X, 6 juillet 2014, n°355201 A

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 22DA00258 – 21 décembre 2023 – C**  
[Légifrance 22DA00258](#)

**Office du juge de l'exécution - Demande d'exécution d'un jugement annulant une décision de licenciement et prononçant à l'égard de l'employeur une injonction devant être interprétée comme incluant le versement d'une indemnité compensatrice de la perte de revenus consécutive à cette éviction illégale - Notion de litige distinct de l'exécution du jugement, dont il n'appartient pas au juge de l'exécution de connaître.**

Agent public contractuel, M. X avait été licencié en 2017 par l'organisme public qui l'employait. Par un jugement, confirmé en appel, le tribunal a annulé pour excès de pouvoir cette décision et a, sur le fondement des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, enjoint à l'employeur de procéder à la reconstitution de la carrière de l'intéressé. M. X a formé devant la cour, sur le fondement des dispositions de l'article L. 911-4 du code de justice administrative, une demande d'exécution de ce jugement, qui a abouti à l'ouverture d'une procédure juridictionnelle.

La cour, à laquelle il n'appartient pas, en tant que juge de l'exécution, de remettre en cause la légalité des mesures d'exécution prescrites par le tribunal en précise la portée. En effet, bien que la réparation des conséquences pécuniaires d'une décision d'éviction illégale relève en principe d'un litige distinct, qui ne se rapporte pas à l'exécution de l'annulation contentieuse d'une telle décision, l'injonction de procéder à la reconstitution de la carrière de l'intéressé figurant dans le dispositif du jugement doit, à la lumière de ses motifs, être interprétée comme incluant le versement d'une telle indemnité.

En revanche, s'agissant de la contestation par M.X de l'imputation par l'employeur d'une partie de l'indemnité de licenciement qui lui avait été versée en 2017 sur l'indemnité compensatrice de la perte de revenus subie, du fait de la décision annulée, la cour juge que M. X soulève un litige relatif au recouvrement par voie de compensation de l'indu constitué par cette indemnité de licenciement, qui ne se rapporte pas à l'exécution du jugement. Il n'entre donc pas dans le cadre de son office de juge de l'exécution d'en connaître.

M. X demandait également, pour la première fois, la capitalisation des intérêts afférents à l'indemnité compensatrice de la perte de revenus qui lui était due. Une telle demande de capitalisation n'ayant pas été formulée devant le juge du fond, que ce soit en première instance ou en appel, la cour considère qu'il ne lui appartient pas davantage d'en connaître dans le cadre de son office de juge de l'exécution.

Cf. Sur l'office du juge de l'exécution : CE 23/03/2015, n° 366813, au Recueil Lebon ; sur la notion de litige distinct : CE 22/04/1992, n° 108058, au Recueil Lebon, tables ; sur la nature des opérations de compensation : CE, 12/03/1999, n° 182411, Recueil Lebon, tables, et CE 27/12/2022, n° 447378, inédit au Recueil.

### **Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 23DA00304 – 19 septembre 2023 – C**

[Légifrance 23DA00304](#)

**Agents contractuels et temporaires – fin du contrat – application du délai de prévenance – absence- contrat non susceptible d'être renouvelé dès lors que la durée maximale d'engagement prévue pour un recrutement destiné à faire face à un besoin lié à un accroissement saisonnier d'activité était dépassée.**

Le tribunal juge que la durée des engagements successifs du requérant, pris en vue de couvrir un besoin lié à un accroissement saisonnier d'activité et conclus sur le fondement du 2° de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale étant supérieure à la durée maximale de six mois possible pendant une même période de douze mois consécutifs, l'intéressé ne peut se prévaloir des dispositions de l'article 38-1 du décret du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, prévoyant l'obligation pour la collectivité d'emploi de respecter un délai de prévenance, dès lors que cet article ne trouve à s'appliquer qu'à la condition que le contrat soit susceptible d'être renouvelé.

### **Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2103448 – 28 novembre 2023 – C**

[Retrouvez en page 36 le commentaire de Maître Laurie Freger Kneppert](#)

**Statuts, droits, obligations et garanties- Droit syndical- Décharge syndicale totale – rémunération – bénéfice de l'indemnité forfaitaire de risque prévue par le décret n° 92-6 du 2 janvier 1992**

Un agent bénéficiant d'une décharge totale d'activité à raison de son activité syndicale peut prétendre au bénéfice de l'indemnité forfaitaire de risque prévue par le décret n° 92-6 du 2 janvier 1992, portant attribution d'une indemnité forfaitaire de risque à certains agents de la fonction publique hospitalière, qui constitue une indemnité attachée à l'emploi et non une indemnité destinée à compenser des charges et contraintes particulières.

Cf. : CE, Section, 27 juillet 2012, X, n° 344801, Recueil Lebon.

### **Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2100758 – 5 octobre 2023 – C**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le numéro 23DA02060*

**Positions - Congés annuels - Réglementation des périodes durant lesquelles les agents peuvent faire valoir leur droit à congés annuels**

Le tribunal a été saisi par le syndicat SNUTER-FSU Oise des documents de planification individuelle du temps de travail des agents d'un syndicat scolaire intercommunal établis au titre de l'année scolaire 2021-2022 et notifiés à chacun des agents de l'établissement.

Après avoir jugé que les conclusions du syndicat SNUTER-FSU Oise tendant à l'annulation des documents litigieux étaient irrecevables au motif que ces derniers, qui indiquent le nombre d'heures de travail prévu pour l'année scolaire 2021/2022 de manière individuelle, ne portent pas, en eux-mêmes, d'atteinte aux intérêts collectifs des agents de l'établissement (1), le tribunal relève que chacun des documents de planification individuelle du temps de travail comporte une mention identique aux termes de laquelle les congés annuels des agents sont placés entre le 18 juillet et le 21 août 2022 et considère qu'une telle mention, dont la réitération est appliquée à l'ensemble des agents de l'établissement, révèle l'application d'une règle générale et impersonnelle de nature à affecter les conditions d'emploi et de travail de ces derniers de sorte que le syndicat justifie sur ce point d'un intérêt lui donnant qualité pour agir à l'encontre de cette règle (2).

Sur le fond, le tribunal juge que cette règle a été édictée par une autorité incompétente dès lors qu'elle résulte de documents de planification émis par le président du syndicat scolaire intercommunal sans que l'assemblée délibérante ne se soit prononcée, en application de l'article 4 du décret du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, sur les conditions de mise en place des cycles de travail des agents de l'établissement, ni sur une règle leur imposant de prendre la totalité de leur congés annuels durant une période déterminée qui relève de la définition et de la durée du temps de travail.

Le tribunal ajoute qu'au surplus, si l'autorité administrative compétente peut décider, dans l'intérêt du service dont elle a la charge, d'imposer à ses agents de faire valoir leurs droits à congés annuels durant des périodes déterminées, notamment à raison de la fermeture de ce service, l'administration a, en l'espèce, entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'en imposant à l'ensemble des agents concernés de prendre leurs congés annuels entre le 18 juillet et le 21 août 2022, elle a édicté une règle interdisant à tout le moins à certains d'entre eux, notamment lorsqu'ils sont employés à temps complet, de faire valoir tout droit à congés annuels à toute autre période de l'année, fut-ce pendant d'autres périodes de congés scolaires. Par suite, le tribunal annule la règle litigieuse.

(1) Voir l'article L. 113-2 du code général de la fonction publique.

(2) Voir CE, 31 décembre 2019, Syndicat professionnel AUTS-UNSA, n° 429715, B.

# JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES



## Auxiliaires de justice

**Rétribution de l'avocat - Part contributive de l'Etat - Somme mise à la charge de la partie perdante par le juge et ne pouvant être inférieure au montant de la part contributive de l'Etat, exprimée hors TVA – Somme devant être entendue « toutes taxes comprises ».**

Les dispositions du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique prévoient que la somme que le juge condamne la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès, non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à payer à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, ne saurait être inférieure à la part contributive de l'Etat augmentée de 50 %.

Le montant de la part contributive de l'Etat résulte, quant à lui, du produit, d'une part, du coefficient fixé pour chaque type de contentieux par le barème prévu par les dispositions de l'article 86 du décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 et, d'autre part, de l'unité de valeur, exprimée hors taxe, résultant de la loi de finances et figurant à l'article 27 de la loi du 10 juillet 1991, après application, le cas échéant, des réductions prévues dans certaines hypothèses par les dispositions de la loi du 10 juillet 1991 et du décret du 28 décembre 2020.

Dans une décision du 29 décembre 2021, le Conseil d'Etat a précisé que les dispositions de l'article 37 du 10 juillet 1991 définissant le montant auquel ne peut être inférieure la somme allouée par le juge à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle doivent s'entendre comme faisant référence au montant de la part contributive de l'Etat, tel qu'il est exprimé hors TVA.

La cour juge que la somme mise à la charge de la partie perdante, qui ne peut être inférieure à ce montant minimum, correspond à la rémunération du service rendu par l'avocat, dont la TVA constitue l'un des éléments et non un accessoire.

Sauf précision contraire apportée dans la décision juridictionnelle et sous réserve du bénéfice par l'avocat de la franchise de TVA, la somme allouée par le juge à un avocat sur le fondement des dispositions du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 doit être entendue « toutes taxes comprises ».

Cf. sur le montant auquel ne peut être inférieure la somme allouée à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle : CE 29/12/21 n° 441597, recueil Lebon, tables.

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 22DA00933 – 3 octobre 2023 – C**

[Légifrance 22DA00933](#)

*Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat enregistré sous le numéro 489950*

## MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS



### **Marchés publics - exécution - paiement direct - Contrôle par le maître d'ouvrage du manquement aux règles de l'art de travaux réalisés par le sous-traitant - Existence**

Le tribunal était saisi par une entreprise sous-traitante afin de condamnation d'une commune du fait d'un refus de paiement direct de travaux de réfection d'un édifice religieux. Le tribunal juge tout d'abord que la société a commis des manquements aux règles de l'art et que ces manquements ont contribué à l'aggravation des désordres touchant l'édifice. Il considère ensuite que la commune peut se prévaloir des manquements de l'entreprise en cause aux règles de l'art, qui sont incluses dans le contrôle de la conformité des travaux au marché par les stipulations du CCAP, pour justifier du refus de payer ces factures alors qu'il ne résulte pas de l'instruction qu'une partie dissociable des travaux ayant donné lieu à ces factures aurait été malgré tout utile à la commune. Le tribunal en déduit que les manquements aux règles de l'art faisaient obstacle au paiement des travaux que l'entreprise sous-traitante avait exécutés.

Cf. CE, 28 avril 2000, société Peinture Normandie, n° 181604, Recueil Lebon et CE, 9 juin 2017, société Keller Fondations Spéciales n° 396358, Recueil Lebon Tables.

### **Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2004880 – 7 novembre 2023 – C**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le numéro 24DA00007*

## NATURE ET ENVIRONNEMENT



### **Protection des alignements d'arbres qui bordent les voies de communication**

Une commune envisageait d'abattre une allée de 167 hêtres conduisant à un château car ceux-ci replantés en 1950 présentaient un état dégradé et de les remplacer intégralement par de nouveaux sujets « de belle taille ».

Deux associations de protection de l'environnement ont saisi le tribunal d'une demande d'annulation de deux arrêtés municipaux ne s'opposant pas à ces travaux d'abattage.

Le tribunal a partiellement annulé ces arrêtés comme méconnaissant l'article L. 350-3 du code de l'environnement qui interdit l'abattage d'allées d'arbres sauf « *lorsqu'il est démontré que l'état sanitaire ou mécanique des arbres présente un danger pour la sécurité des personnes et*



*des biens ou un danger sanitaire pour les autres arbres ou bien lorsque l'esthétique de la composition ne peut plus être assurée et que la préservation de la biodiversité peut être obtenue par d'autres mesures ».*

La cour confirme le tribunal sur le fondement des dispositions précitées et limite le nombre d'arbres à abattre sur le fondement d'un rapport de l'Office national des forêts antérieur aux arrêtés contestés, qui préconise seulement l'abattage immédiat de 30 arbres, ceci même si le rapport indique également que l'évolution sanitaire des autres arbres est défavorable et qu'un « renouvellement des alignements est à programmer dans les années à venir » avec « une étude du sol et un changement d'essence » pour éviter les attaques du polypore géant, auquel sont vulnérables les hêtres composant historiquement l'allée.

Cf CE avis contentieux 21 juin 2021 Association La Nature en Ville 446662 A

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 22DA01029 – 23 novembre 2023 – C**  
[Légifrance 22DA01029](#)

**Evaluation environnementale – Appréciation de la notion de « projet » au sens de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 – Intervention dans le milieu naturel ou le paysage sans modification physique du paysage – Exclusion**  
**Charte de l'environnement – Application d'une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel – Caractérisation d'une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz – Absence**

Le tribunal, compétent en vertu de l'article R. 811-1-2 du code de justice administrative pour statuer, en premier et dernier ressort, sur les litiges relatifs à l'ensemble des décisions concernant l'installation, la mise en service et l'exploitation du terminal méthanier flottant au Havre, était saisi de la légalité d'arrêtés nécessaires à sa mise en service, devant intervenir avant le 15 septembre 2023.

1) Le tribunal confirme la légalité de l'arrêté préfectoral du 22 décembre 2022, en estimant que l'amarrage et l'exploitation d'un terminal méthanier flottant, qu'il distingue de la canalisation de transport de gaz, même si l'ensemble participe d'un projet unique, ne sont pas constitutifs d'un « projet » au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement dans la mesure où ils n'emportent aucune modification physique du paysage. Il en déduit que ces actions n'entrent pas dans le champ d'application de l'évaluation environnementale. En outre, il considère que l'arrêté attaqué concerne uniquement la construction et l'exploitation d'une canalisation, qui, à la différence d'un terminal méthanier, ne constitue pas une installation classée pour la protection de l'environnement.

Le tribunal relève par ailleurs qu'en l'état du dossier, il n'est pas établi que le gaz qui sera transporté par la canalisation proviendra de l'exploitation de gaz de schiste. Il en déduit que l'arrêté contesté n'est pas contraire à l'interdiction d'exploration et d'exploitation de gaz de schiste instituée par la loi du 13 juillet 2011. Le projet de construction et d'exploitation de canalisation n'est pas davantage de nature à porter atteinte à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre dès lors qu'il demeure d'ampleur limitée.

2) Le tribunal confirme également la légalité de l'arrêté ministériel du 13 mars 2023 pris en application de l'article 29 de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat. Il relève que dans sa décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions ne méconnaissent pas l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement, sous réserve qu'elles ne s'appliquent que dans le cas d'une menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz. Le tribunal considère que le conflit russo-ukrainien a occasionné une crise énergétique sans précédent ayant accru la dépendance de la France aux importations depuis la Norvège. Par ailleurs, il relève que la France s'est engagée, au titre de la solidarité européenne, à exporter du gaz vers l'Allemagne, la Belgique et la Suisse. Dans ce

contexte de tensions, le tribunal juge que la menace grave sur la sécurité d'approvisionnement en gaz était suffisamment caractérisée.

**Tribunal administratif de Rouen – jugements n<sup>os</sup> 2300227 ; 2301484 ; 2301541 – 13  
juillet 2023 – C**

## POLICE



### Police municipale

L'union syndicale professionnelle des policiers municipaux a demandé au tribunal d'annuler le refus implicite d'un maire de mettre un terme aux missions de sécurité publique confiées au service de la prévention et de la sûreté du patrimoine dirigé par M. X et de désarmer tous les agents porteurs d'armes de catégorie D.

Après avoir rappelé que l'article L. 511-2 du code de la sécurité intérieure réserve l'exercice des fonctions d'agent de police municipale aux fonctionnaires territoriaux recrutés à cet effet dans les conditions fixées par les statuts particuliers prévus à l'article 6 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et précisé que ces agents doivent être agréés, la cour confirme le rejet opposé par le tribunal à cette requête.

La cour relève ainsi que la fiche de recrutement au poste de « *chef du service prévention et sûreté du patrimoine communal et intercommunal* » révèle les missions dévolues aux agents de ce service. Les fonctions décrites, qui tendent à « *assurer et prévenir les risques d'intrusion et d'incendie des établissements* », « *assurer les interventions sur alarmes intrusion, incendie, anti-panique* », « *mettre en sécurité les personnes et les locaux* », « *organiser des rondes de prévention sur le patrimoine communal* », réaliser une « *astreinte sur les sites du patrimoine communal* », sont au nombre des missions de sécurité, de gardiennage et de surveillance qui peuvent être exercées notamment par des adjoints techniques en vertu des dispositions de l'article 2 du décret du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux.

La cour émet seulement une réserve : se fondant sur les dispositions du code de la sécurité intérieure, elle souligne que les missions consistant à assurer le « *suivi, en lien avec la préfecture, de l'implantation des gens du voyage* » et à « *organiser les plans de sûreté des manifestations* » doivent nécessairement être entendues comme strictement limitées à la protection des bâtiments et des espaces verts communaux et intercommunaux en vue d'éviter leur occupation non autorisée par les gens du voyage et à la détermination des moyens propres à sécuriser les propriétés publiques en cas de rassemblements publics.

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 22DA02371 – 19 octobre 2023 – C**

[Légifrance 22DA02371](#)

**Combinaison des pouvoirs de police générale et de police spéciale – police de la conservation du domaine public – compétence du président du conseil départemental (article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales) y compris à l'intérieur d'une agglomération (1) – police de la circulation et du stationnement en agglomération –**

**compétence de principe du maire ( article L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales) mais possibilité pour le président du conseil départemental d'édicter des règles en la matière pour un motif de sécurité routière (1) – en revanche, il ne lui appartient pas d'en réprimer l'absence de respect -**

Le président du conseil départemental du Pas-de-Calais a délivré le 8 mars 2018 un arrêté portant alignement et permission de voirie en vue de la réalisation de travaux portant sur la pose d'une clôture et d'un portail. Il a, dans cet arrêté, prescrit que le portail devait être implanté de manière à permettre le stationnement d'un véhicule en dehors de la chaussée afin de préserver la sécurité des usagers de la voie à l'occasion des manœuvres d'entrée et de sortie. Il a implicitement refusé de faire droit à la demande de requérants voisins, tendant à ce qu'il fasse respecter la prescription de sécurité routière contenue dans son arrêté.

Le tribunal juge qu'il n'a commis aucune erreur de droit en refusant de faire droit à cette demande dès lors que la répression des infractions en matière de sécurité routière ne relève pas de sa compétence.

Cf. : CE, 15 novembre 2006, n° 265453, Recueil Lebon Tables

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 1905171 – 21 novembre 2023 – C**

## PROCEDURE



**Désistement d'office en l'absence de production du mémoire récapitulatif à l'expiration du délai qui lui était imparti (art. R. 611-8-1 du CJA) – Contestation devant le juge d'appel du jugement prenant acte de ce désistement – Contrôle de la juste application de l'article R. 611-8-1 – Irrégularité dans le cas d'espèce**

Saisi, par une patiente estimant avoir été victime d'une faute médicale d'une requête à fin indemnitaire dirigée contre l'établissement public de santé l'ayant prise en charge, le tribunal a, en application de l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative, demandé en cours de procédure à la requérante de produire un mémoire récapitulatif. Celle-ci n'ayant pas donné suite à cette demande dans le délai lui étant imparti, le tribunal a constaté un désistement d'office. Saisie en appel par la requérante, la cour annule le jugement en considérant que la demande de produire un mémoire récapitulatif, à la date à laquelle elle a été adressée, ne procédait pas d'une juste application de l'article R. 611-8-1 du code de justice administrative (1).

Pour juger ainsi, la cour se fonde sur trois éléments :

- l'ancienneté des démarches engagées par la requérante et les diligences dont elle a fait preuve dans le suivi de la procédure (2),
- l'absence de complexité et d'évolution notable des écritures (3)
- la circonstance qu'à la date à laquelle la demande a été adressée, la caisse primaire d'assurance maladie n'avait pas encore produit de mémoire alors que ses demandes étaient susceptibles d'entrer en concurrence avec celles de la requérante (4).

(1) Cf. pour la consécration de ce contrôle : CE, 7/2 CHR, 22 novembre 2019, *Société SMA*, n° 420067, B.

(2) Cf. pour un précédent jurisprudentiel faisant application de ce critère : CE, 4/1 CHR, 2 mars 2022, *M. X*, n° 453800, C.

(3) Cf. pour des précédents jurisprudentiels faisant application de ce critère : CAA Bordeaux, 28 juin 2023, n° 21BX00119-21BX00123-21BX00409, C ; CAA Marseille, 11 avril 2023, n° 21MA04504, C ; CAA Marseille, 12 novembre 2020, n° 20MA01730, C.

(4) Cf. pour un précédent jurisprudentiel faisant application de ce critère : CE, 9/10 CHR, 24 juillet 2019, *Société Crédit Mutuel X 1*, n° 423177, B.

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 22DA01899 – 14 novembre 2023 – C**  
[Légifrance 22DA01899](#)

**Compétence- Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction- Compétence déterminée par des textes spéciaux- Attributions légales de compétence au profit des juridictions administratives- Litiges relatifs à l'exécution de marchés passés en application du code des marchés publics (art. 2 de la loi du 11 décembre 2001) - contrat de prévoyance ayant pour objet un service d'assurance passé par une personne morale de droit public soumise aux dispositions du code des marchés publics-Compétence du juge administratif**

Commune ayant souscrit auprès d'une institution de prévoyance des contrats de prévoyance successifs couvrant les périodes allant du 1<sup>er</sup> janvier 2005 jusqu'au 31 décembre 2014. A la suite de la résiliation par l'institution de prévoyance du dernier contrat avec effet au 31 décembre 2011, elle a demandé au tribunal de condamner son assureur à lui verser les prestations d'assurance qu'elle estimait lui être dues, en application de son contrat de prévoyance, au titre des traitements versés à l'un de ses agents, du 1<sup>er</sup> novembre 2012 au 3 avril 2018. L'article 1<sup>er</sup> du décret n°98-111 du 27 février 1998 modifiant le code des marchés publics en ce qui concerne les règles de mise en concurrence et de publicité des marchés de services a soumis les contrats d'assurance aux dispositions du code des marchés publics. En outre, l'article 2 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF) précise : « *Les marchés passés en application du code des marchés publics ont le caractère de contrats administratifs* ». Ainsi, les marchés publics et les accords-cadres ayant pour objet un service d'assurance conclus par des personnes morales de droit public soumises aux dispositions du code des marchés publics, présentent le caractère d'un contrat administratif. En l'espèce, il résulte des conditions générales du contrat de prévoyance conclu par la commune de que celui-ci avait pour objectif de la couvrir contre les risques décès et maladie de ses agents, l'institution de prévoyance lui remboursant, en contrepartie du paiement de cotisations, tout ou partie des « obligations auxquelles elle est astreinte ». Le tribunal juge qu'un tel contrat avait pour objet un service d'assurance au sens de l'article 29 du code des marchés publics en vigueur à la date de sa conclusion et qu'en conséquence, les litiges relatifs à l'exécution de ce contrat relèvent de la compétence de la juridiction administrative.

Cf, CE, 31 mars 2010, *Mme X*, N°333627, Recueil Lebon

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 1906310 – 13 octobre 2023 – C+**

**Expertise contradictoire ordonnée par la juridiction judiciaire – possibilité de prendre en compte les éléments de cette expertise**

Le tribunal rappelle que le respect du caractère contradictoire de la procédure d'expertise implique que les parties soient mises à même de discuter devant l'expert des éléments de nature

à exercer une influence sur la réponse aux questions posées par la juridiction saisie du litige. Lorsqu'une expertise est entachée d'une méconnaissance de ce principe ou lorsqu'elle a été ordonnée dans le cadre d'un litige distinct, ses éléments peuvent néanmoins, s'ils sont soumis au débat contradictoire en cours d'instance, être régulièrement pris en compte par le juge, soit lorsqu'ils ont le caractère d'éléments de pur fait non contestés par les parties, soit à titre d'éléments d'information dès lors qu'ils sont corroborés par d'autres éléments du dossier (1).

Le tribunal juge qu'une expertise présentant les mêmes garanties qu'une expertise ordonnée par le juge administratif, quoique réalisée dans un litige présentant un caractère distinct comme ayant été ordonnée par un juge appartenant à l'autre ordre de juridiction, est pleinement opposable aux parties au contradictoire desquelles elle a été rendue dans le cadre du litige ayant le même objet porté devant le juge administratif.

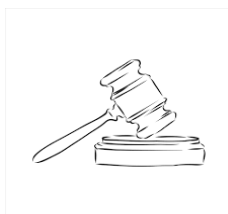
En l'espèce, l'expertise judiciaire ayant été réalisée au contradictoire des deux centres hospitaliers défendeurs à l'instance, en présence de leurs conseils respectifs, l'expertise est opposable aux parties.

Cf. Conseil d'Etat 23 octobre 2019 *Centre hospitalier Bretagne-Atlantique* n° 419274, B sur ce point

### **Tribunal administratif d'Amiens – jugement n° 2102055 – 16 novembre 2023 – C+**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le numéro 24DA00022*

## **RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE**



**Faits susceptibles ou non d'ouvrir une action en responsabilité – Responsabilité régie par des textes spéciaux – Attroupements et rassemblements (art. L. 211-10 du CSI) – Actes délictueux procédant d'une action préméditée, organisée par un groupe structuré à seule fin de les commettre – Cas des blocages de grandes surfaces lors de la crise dite « des Gilets Jaunes » – Qualification d'attroupements écartée – Responsabilité fondée sur l'égalité des charges publiques écartée également en l'absence de spécialité du préjudice.**

Le tribunal a été saisi par l'assureur d'une grande surface, ayant été visée par des opérations de blocage durant la crise dite « des Gilets Jaunes » en novembre 2018, d'une action indemnitaire tendant à la réparation de ses pertes d'exploitation. Il a partiellement fait droit à sa demande

Pour annuler le jugement, fondé sur le régime de responsabilité de l'Etat du fait des attroupements (art. L. 211-10 du code de la sécurité intérieure), la cour, à l'inverse du tribunal, écarte la qualification d'attroupement au motif que les opérations en litige n'ont pas procédé d'une simple action spontanée dans le cadre ou le prolongement d'un mouvement national de contestation mais ont présenté un caractère prémédité et ont été organisées par un groupe structuré à seule fin de commettre le délit d'entrave à la circulation réprimé à l'article L. 412-1 du code de la route (1) (2).

La cour se fonde sur les éléments suivants :

- 1 Bien que n'étant pas porté par un groupe ou une structure préexistante identifiable, le mouvement de contestation des « Gilets Jaunes » s'est structuré, au moyen



notamment des réseaux sociaux, en vue en particulier de monter des opérations concertées et coordonnées de barrages routiers.

- 2 Elle relève ensuite que, dans le cas de la grande surface en litige, les opérations de blocage ou de filtrage avaient été programmées plus de dix jours auparavant et leurs instigateurs en avaient préalablement informé la population, au travers notamment de tracts distribués sur le marché de la commune ainsi que par la tenue d'une réunion publique.

La cour rejette également la demande indemnitaire en tant qu'elle est fondée sur le régime de responsabilité sans faute de l'Etat pour rupture d'égalité devant les charges publiques au motif que les préjudices invoqués n'ont ni un caractère spécial, ni une gravité suffisante (2).

(1) Cf. s'agissant de l'appréciation de la notion d'attroupements et du critère du caractère prémédité, CE, 5/6 CHR, 28 octobre 2022, *Ministre de l'intérieur c/ Société Sanef*, n° 451659, B.

(2) Comp. s'agissant de l'application de la notion d'attroupements aux opérations de blocage de grandes surfaces pendant la crise dites « des Gilets Jaunes », CAA Toulouse, 7 mars 2023, n° 21TL04565, C+.

### **Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 22DA01914 – 10 octobre 2023 – C**

[Légifrance 22DA01914](#)

*Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré sous le n°490067*

### **Responsabilité hospitalière – Aléa thérapeutique – Régime d'engagement de la solidarité nationale – Critère de gravité – Addiction aux jeux développée à la suite d'un traitement contre la maladie de Parkinson – Condition de troubles notablement plus graves qu'en l'absence de traitement – Remplie en l'espèce – Condition exceptionnelle de troubles particulièrement graves dans les conditions d'existence – Remplie en l'espèce**

Une patiente bénéficiant d'un traitement contre la maladie de Parkinson, alors au premier stade de son évolution, a développé, sur une période d'environ deux ans une sévère addiction aux jeux d'argent (ludopathie) ayant entraîné un isolement social et un endettement très lourd. Ce risque étant connu de la littérature médicale, il est constitutif d'un aléa thérapeutique. Au regard du stade d'évolution de la maladie, ces troubles doivent être regardés comme notablement plus graves que ceux auxquels la patiente aurait été exposée en l'absence de traitement. En dépit de l'absence d'arrêt de travail ou de déficit fonctionnel permanent liés à ce trouble, mais en considération d'un trouble particulièrement grave dans les conditions d'existence en l'espèce, la condition de gravité posée par les dispositions des article L. 1142-1 et D. 1142-1 du code de la santé publique est regardée comme remplie. Au regard de l'information préalable de la patiente sur ce risque et de son omission à faire part de ce trouble, il est jugé que l'aléa thérapeutique a seulement fait perdre une chance de 50% d'éviter les préjudices consécutifs à ce trouble. Le surendettement net de la victime, après effacement partiel par la commission de surendettement, est donc mis à la charge partielle de l'Oniam (Office national d'indemnisation des accidents médicaux)

### **Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2005886 – 26 juillet 2023 – C**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le numéro 23DA01885*

**Conditions de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat en raison du blocage et de la destruction de deux navires sur le port de Calais – Responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques - Responsabilité régie par des textes spéciaux – Responsabilité sans faute pour refus de concours de la force publique (articles L. 153-1 et L. 152-2 du code des procédures civiles d'exécution) – Responsabilité du fait des attroupements et rassemblements (article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure) .**

Deux filiales du groupe Eurotunnel, devenu Getlink, ont demandé au tribunal de condamner l'Etat à réparer les préjudices qu'elles ont subis du fait de l'inaction de l'Etat à la suite de l'immobilisation et de la dégradation des deux navires dont elles sont propriétaires lors du mouvement social des salariés d'une société coopérative dans le port de Calais, du 29 juin 2015 jusqu'au 2 septembre 2015. Le tribunal écarte dans un premier temps la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements et rassemblements dès lors que les critères du caractère collectif et de la spontanéité de l'action prévus par l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure ne sont pas remplis, les dégradations présentant un caractère prémédité en l'espèce (1). Il écarte dans un second temps la responsabilité sans faute de l'Etat pour refus de concours de la force publique, les demandes adressées par le groupe Eurotunnel au préfet ne pouvant être regardés en l'espèce, au regard de leur contenu, comme des demandes de concours de la force publique au sens des dispositions de l'article L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution. En revanche, dans un troisième temps, eu égard à la durée du blocage du port de Calais par les salariés de la Scop, il retient la responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques en raison de l'abstention des autorités administratives de recourir à la force publique pour permettre l'utilisation normale du domaine public portuaire alors même que cette abstention ne présente pas de caractère fautif (4).

Cf. : CE, 26 mars 2004, Sté BV Exportslachterij Apeldoorn ESA, n° 248623, Recueil Lebon.

Cf. : CE, 11 juillet 2011, Société mutuelle d'assurance des collectivités locales, n° 331669, Recueil Lebon Tables.

Cf. : CE, 2 septembre 2009, Société Slibail immobilier, n° 297126, Recueil Lebon Tables.

Cf. : CE, 11 mai 1984, Port autonome de Marseille et autre, n° 36592.

**Tribunal administratif de Lille – jugements n<sup>os</sup> 2005633, 2109199 – 13 décembre 2023 – C**

**Responsabilité en raison de l'activité des services de police – Préjudices résultant de l'illégalité d'un arrêté portant interdiction d'accéder à une parcelle de manière permanente et définitive et de l'absence de recours à la procédure d'expropriation devant le juge judiciaire – Compétence de la juridiction administrative – Absence**

Le tribunal était saisi d'une demande tendant à l'indemnisation, d'une part, d'un préjudice que la requérante estimait avoir subi du fait de la « perte de chance » d'obtenir une indemnité fixée par le juge de l'expropriation et d'autre part, d'un préjudice tiré de la perte de jouissance de son bien.

Il juge que ces deux préjudices sont les conséquences dommageables d'un arrêté du 6 mars 2014 du maire de la commune qui a pour objet d'interdire l'accès aux propriétés qu'il désigne, dont celle de la requérante, à toutes personnes y compris les propriétaires. Il relève que cet arrêté devenu définitif ne fixe aucune date de fin de cette interdiction d'accès et est ainsi permanent. Il estime que le maire ne pouvait légalement faire usage de ses pouvoirs de police pour interdire l'accès à la parcelle litigieuse de manière permanente et définitive.

Le tribunal en déduit que lors que cet arrêté a pour effet une extinction permanente et définitive du droit de propriété, les fautes invoquées, tirée de l'illégalité de l'arrêté du 6 mars 2014

ainsi que de « l'expropriation de fait » sans recourir à une procédure d'expropriation devant le juge judiciaire, relèvent de la compétence exclusive du juge judiciaire.

Rappr. TC, 9 décembre 2013, n° 3931, publié au Recueil Lebon

**Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2103705 – 19 octobre 2023 – C**

## TRAVAIL ET EMPLOI



### **Licenciements – Autorisation administrative – Salariés protégés – Licenciement pour motif économique – réorganisation de l'entreprise nécessaire à la sauvegarde de sa compétitivité (article L. 1233-3, 3° du code du travail)**

En 2018, la société par actions simplifiée (SAS) Nutrimaine, spécialisée dans la fabrication et la commercialisation, sous les marques Banania et Benco, de poudres chocolatées et dérivés tels que la pâte à tartiner et les capsules, a fait connaître un projet de réorganisation de son activité prévoyant la fermeture de son unique unité de production française et le transfert de la production en Allemagne, s'accompagnant de la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde de l'emploi, pour sauvegarder sa compétitivité économique. Elle a alors sollicité l'autorisation de licencier, pour motif économique, sept salariés bénéficiant du statut de salarié protégé. Alors que l'inspecteur du travail a refusé d'autoriser ces licenciements au motif que la menace sur la compétitivité de l'entreprise n'était pas avérée, saisie d'un recours hiérarchique, la ministre chargée du travail a annulé le refus de l'inspecteur du travail et autorisé les licenciements. Saisi par les salariés concernés, le tribunal a annulé les décisions de la ministre chargée du travail autorisant leur licenciement. La cour annule ce jugement.

En application des dispositions du 3° de l'article L. 1233-3 du code du travail, la sauvegarde de la compétitivité de l'entreprise peut constituer un motif de licenciement économique. Pour estimer qu'en l'espèce était établie l'existence de menaces pesant sur la compétitivité nécessitant une réorganisation de la société Nutrimaine, la ministre s'est fondée sur la baisse régulière de la consommation en France des poudres chocolatées et du tonnage produit par l'entreprise dans un contexte de marché fortement concurrentiel, la diminution significative de son résultat d'exploitation entre 2016 et 2018, la très forte volatilité du cours du cacao, la moindre capacité d'investissements publicitaires et d'innovation de la société Nutrimaine, dans un secteur d'activité concurrentiel et enfin sur la circonstance que l'outil de production était vétuste et non-adapté aux évolutions du marché.

La cour juge que, quand bien même la société Nutrimaine était parvenue à maintenir son niveau de chiffre d'affaires moyen et son quatrième rang dans le secteur d'activité de la fabrication et de la commercialisation des poudres chocolatées en France, les autres données économiques sur la période considérée permettaient de caractériser l'existence d'une menace réelle sur sa compétitivité. Ceci, en raison, d'une part, de nombreuses non-conformités au regard de la réglementation sur l'amiante présentes dans une grande partie des locaux, et des exigences de performances énergétiques et, d'autre part, d'un manque d'adaptabilité de ses lignes de production.

La cour rappelle ainsi que, s'il appartient au juge de rechercher si la menace sur la compétitivité est constituée, il n'appartient ni à l'administration ni au juge de s'immiscer dans les choix de gestion du groupe ou de l'entreprise. Ceci contrairement à ce qu'a jugé le tribunal qui a considéré qu'il apparaissait possible d'envisager, sans reconstruction de l'ensemble de l'usine, un volume mesuré de travaux pour parvenir à moderniser les locaux de l'usine sans obérer de façon irréversible les capacités financières de la société.

1) cf CE, 8 mars 2006, X et ..., n° 270857, A ; CE 12 mars 2014, Mme X, n° 368282, B ; CE, 15 novembre 2022, Société Milleis Banque, n° 449317, B.

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 22DA01396 – 21 novembre 2023 – C**  
[Légifrance 22DA01396](#)

Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat enregistré sous le numéro 490754

[Retrouvez en page 39 les conclusions de Nil Carpentier-Daubresse](#)

### **Conditions de travail - Hygiène et sécurité – Possibilité pour un loueur de machines de mettre à disposition une notice sous forme dématérialisée - Absence**

Le tribunal, saisi par une entreprise donnant en location des équipements d'une injonction des services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes de la direction départementale de la protection des populations (DDPP) du Nord de se conformer aux dispositions du code du travail, transposant la directive 2006/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 relative aux machines, a été amené à interpréter ces dispositions à savoir l'annexe 1 de l'article R. 4312-1 du code du travail, qui dispose que « *chaque machine est accompagnée d'une notice d'instruction en français.* ». Il considère, à la lumière du guide d'application de cette directive et du règlement du 14 juin 2023 qui lui a succédé, que la notion d'accompagnement implique que la notice se présente sous une forme matérialisée (support papier), par opposition à la solution envisagée par la société requérante, consistant à mettre à disposition une documentation sous forme dématérialisée, par activation d'un code barre ou d'un QR code.

**Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2105567 – 29 novembre 2023 – C**

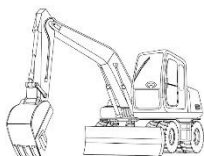
### **Réglementations spéciales à l'emploi de certaines catégories de travailleurs – Régime de la sanction administrative pour défaut de déclaration préalable de détachement de salarié (art. L. 1262-2-1 du code du travail) – Bien-fondé - Délai de prescription de deux ans – Point de départ – Date à laquelle le manquement est constaté par l'administration**

Le tribunal, saisi par une entreprise établie au Portugal, ayant détaché en France des salariés sans avoir procédé aux déclarations préalables prévues par l'article L. 1262-2-1 du code du travail et ayant été sanctionnée d'une amende administrative pour ces faits a été amené à préciser le point de départ du délai de prescription de l'action administrative. Le Tribunal estime que le point de départ du délai de prescription, fixé à « *deux années révolues à compter du jour où le manquement a été commis* », par l'article L. 1264-3 du code du travail, doit être regardé comme la date à laquelle le manquement est apparu et a pu être constaté dans des conditions permettant l'exercice, par l'administration, de ses missions de contrôle, notamment en vue de l'ouverture d'une procédure de sanction (1). En outre, il précise que le manquement tenant au défaut de déclaration préalable d'un salarié détaché se poursuit tant qu'est constatée une situation de travail, sans déclaration préalable, d'un tel salarié (2).

- 1) Comp. CE, Section, 28 mars 2014, Président de l'Autorité des marchés financiers c/ société Natixis Asset Management et autres, n°360344, Recueil Lebon.
- 2) Comp. CE, 10 juin 2020, Département de Saône-et-Loire, n°428355, Recueil Lebon Tables.

## **Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2109449 – 20 décembre 2023 – C**

### TRAVAUX PUBLICS



#### **Dommmages de travaux publics – différentes catégories de dommages- accident survenu à raison de la présence de verglas sur la voie publique- Défaut d'entretien normal- Absence- Responsabilité pour carence dans l'exercice des pouvoirs de police municipale du maire- Existence -**

Le tribunal était saisi de deux requêtes présentées par une compagnie d'assurance afin d'obtenir le remboursement de sommes versées à des victimes d'un accident survenu sur une voie publique en raison du verglas. Le tribunal écarte tout d'abord la responsabilité de la métropole pour défaut d'entretien normal dès lors, notamment, que l'apparition de plaques de verglas à cet endroit était difficilement prévisible et que la collectivité n'avait pas été avertie de l'apparition de ce verglas. Le tribunal écarte ensuite la responsabilité de la commune pour défaut d'entretien normal dès lors que la compétence « entretien de la voirie » avait alors été temporairement transférée, par application de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, à la métropole. Le tribunal retient, enfin, la responsabilité de la commune au titre de la carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police dès lors que, bien qu'ayant été avertie par une directrice de crèche d'un verglas dangereux, aucune mesure n'avait été prise tant par les services techniques que de police municipale.

## **Tribunal administratif de Lille – jugements n°s 2006782, 2202719 – 12 décembre 2023 – C**

#### **Ouvrage public – Ouvrage présentant ce caractère**

Saisi par une propriétaire d'une parcelle contiguë à celle appartenant à un office public de l'habitat y ayant fait édifier des logements collectifs à loyer modéré d'une demande de démolition d'un mur de clôture implanté sur la limite séparative, le tribunal a été conduit à qualifier cet ouvrage.

Constatant que le mur était précédemment implanté sur la limite séparative et qu'il avait été reconstruit à l'identique sans l'accord de la propriétaire, le tribunal fait application d'une jurisprudence établie (1) du juge judiciaire pour, en premier lieu, constater que la présomption de mitoyenneté prévue par l'article 653 du code civil trouve à s'appliquer et, surtout, que compte tenu de l'empiètement relevé, le mur après reconstruction ne peut se voir appliquer le régime de la mitoyenneté (2).



Plus classiquement, le tribunal fait ensuite application des règles gouvernant les demandes de démolition d'un ouvrage public et ordonne, sous deux réserves, la démolition du mur de clôture en litige.

(1) CE, Sect, 23 mars 2012, *Fédération SUD Santé Sociaux*, n° 331805, publié au Recueil Lebon

(2) Rappr. : Cass., civ. 3, 19 février 2014, 13-12.107, publié au bulletin

### **Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2003860 – 12 octobre 2023 – C**

*Ce jugement a fait l'objet d'un appel enregistré sous le n°23DA02274.*

## **URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**



### **Compatibilité d'une construction avec le voisinage de zones habitées**

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, selon lesquelles, en l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune, les 2° et 3° de l'article L. 111-4 autorisent certaines constructions en dehors de ces parties.

1) Le 2° de l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme autorise les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées.

Constitue un équipement collectif au sens de cette disposition un bâtiment et ses équipements utilisés pour la formation théorique et pratique des chasseurs, dès lors qu'ils sont nécessaires à l'exercice, par une fédération départementale de chasseurs, de ses missions définies à l'article R. 421-39 du code de l'environnement, notamment au 4° de cet article relatif au domaine suivant : « *Information, éducation et appui technique à l'intention des gestionnaires de territoires et des chasseurs* ». (1)

Pour vérifier si un tel projet d'équipement collectif, situé en dehors des parties urbanisées d'une commune, n'est pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole au sens du 2° de l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme, il appartient à l'administration, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, d'apprécier si le projet permet l'exercice d'une activité agricole significative sur son terrain d'implantation, au regard des activités qui sont effectivement exercées dans le secteur ou, le cas échéant, auraient vocation à s'y développer, en tenant compte notamment de la superficie de la parcelle, de l'emprise du projet, de la nature des sols et des usages locaux. (2)

2) Le 3° de l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme autorise les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

Constitue une telle construction un bâtiment d'une superficie totale de 94 m<sup>2</sup> et ses équipements affectés à titre principal à la formation pratique aux épreuves de tir du permis de chasse, nonobstant la circonstance qu'une pièce de ce bâtiment, représentant une superficie de

50 m<sup>2</sup>, soit affectée à la seule formation théorique au permis de chasse, laquelle n'est pas, prise isolément, incompatible avec le voisinage des zones habitées. (3)

3) Il résulte des dispositions de l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme que les dérogations prévues aux 2° et 3° de cet article sont définies selon des critères différents et qu'elles s'appliquent dès lors sans préjudice l'une de l'autre. Par suite, alors même qu'un projet ne répondait pas aux prescriptions du 3° de l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme, le maire ne pouvait légalement refuser une demande de permis de construire qui satisfaisait aux prescriptions du 2° du même article.

Par ailleurs, constitue une circonstance nouvelle faisant obstacle à ce que le juge administratif, après avoir annulé un arrêté portant refus de permis de construire, enjoigne au maire de délivrer le permis sollicité, l'apparition, après l'édiction de cet arrêté, d'une cavité souterraine à proximité de l'entrée d'une construction destinée à l'accueil du public, alors même qu'une étude pédologique, réalisée près de cinq ans avant la date à laquelle le juge statue, avait conclu à l'absence de carrière souterraine d'origine anthropique à cet endroit. (4)

1. Cf. CE 13 février 2013, Commune de la Baule-Escoublac, n°346554 et CE 31 juillet 2019, Société Photosol, n°418739.

2. Comp. CE 8 février 2017, Ministre du logement et de l'habitat durable c/ Société Photosol, n°395464, A.

3. Cf. CE 6 mars 2015, SCI du Château de Bligny, n°380378.

**Cour administrative d'appel de Douai – arrêts n°s 22DA00229 et 22DA00230 – 5 octobre 2023 – C+**

[Légifrance 22DA00229](#)

[Retrouvez en page 47 les conclusions d'Aurélien Gloux Saliou](#)

## **Permis de construire un entrepôt logistique : annulation du refus opposé par le maire**

Une société a contesté le refus opposé par le maire à sa demande de permis de construire portant sur la réalisation d'un entrepôt logistique de stockage, d'une surface plancher de 83 625 m<sup>2</sup> sur un terrain d'une superficie de 217 755 m<sup>2</sup>, situé à Hénin-Beaumont, classé en zone 1AUe du plan local d'urbanisme de la commune.

La cour, saisie d'un appel de la commune et d'une intervention de 36 riverains opposés au projet, affirme à nouveau l'intérêt à agir des riverains, même s'ils ne sont pas voisins immédiats, au regard des nuisances que risque d'engendrer le projet puis reprend les mêmes motifs retenus par le tribunal pour annuler ce refus :

Elle juge que l'étude d'impact n'est pas insuffisante au regard notamment des résultats des études complémentaires qui ont porté sur le trafic, les nuisances acoustiques et la qualité de l'air en relevant notamment que les imprécisions ultérieurement corrigées de l'étude d'impact n'ont pu ni avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ni avoir été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative. (1)

Elle juge également que le projet n'est pas incompatible avec une orientation d'aménagement et de programmation (OAP n° 7) dès lors que si un merlon paysager n'est pas réalisé sur toute la bordure du secteur jouxtant les routes départementales, des merlons discontinus et des plantations d'arbres permettent néanmoins d'assurer la compatibilité du projet avec l'OAP.

Ensuite, la cour rejette la demande de la commune, présentée pour la première fois en appel, tendant à ce qu'un nouveau motif, tiré de l'incompatibilité du projet avec le document d'orientations générales du schéma de cohérence territoriale approuvé en 2008, soit substitué pour fonder le refus de permis de construire.

Enfin, la cour rappelle que les intervenants ne peuvent demander la substitution d'autres motifs pour fonder le refus de permis attaqué, seul l'auteur de la décision, en l'occurrence la commune, pouvant le proposer (2)

(1) CE 14 octobre 2011 Sté OCREAL 323257 B

(2) CE 5 février 2014 Sté Pludis 367815 B

### **Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 22DA01133 – 21 décembre 2023 – C**

[Légifrance 22DA01133](#)

#### **La circonstance que le permis de construire accordé pour l'installation d'éoliennes soit ultérieurement soumis à autorisation environnementale n'a pas pour effet de l'en dispenser ni de le retirer ni de l'abroger : rejet de l'exception de non-lieu**

L'article R. 425-29-2 du code de l'urbanisme, créé par le décret n°2017-81 du 26 janvier 2017 pris pour l'application de l'ordonnance n°2017-80 du 26 janvier 2017, dispense de permis de construire les projets de parcs éoliens terrestres soumis à « *autorisation environnementale* » au sens du chapitre unique du titre VIII du livre 1er du code de l'environnement dans sa rédaction issue de cette ordonnance.

Lorsque l'exploitation d'un parc éolien, qui avait été demandée avant le 1<sup>er</sup> mars 2017, a été autorisée conformément au 2° de l'article 15 de l'ordonnance du 26 janvier 2017, sur le fondement des dispositions du code de l'environnement dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur cette ordonnance, la circonstance qu'en application du même article 15, l'autorisation ainsi accordée soit soumise à compter de sa délivrance au régime de « *l'autorisation environnementale* » au sens du chapitre unique du titre VIII du livre 1er du code de l'environnement n'a pas pour effet de rendre applicable au projet la dispense de permis de construire prévue par l'article R. 425-29-2 du code de l'urbanisme (1).

2) La même circonstance n'a pas non plus pour effet d'abroger ou de retirer implicitement les permis de construire qui ont été accordés avant la délivrance de cette autorisation d'exploiter (1).

3) Par suite, si, postérieurement à l'introduction d'une requête dont les conclusions tendent à l'annulation des permis de construire un parc éolien, l'autorisation d'exploiter ce parc a été soumise, dans les conditions décrites ci-dessus, au régime de « *l'autorisation environnementale* » au sens du chapitre unique du titre VIII du livre 1er du code de l'environnement, cette circonstance n'a pas pour effet de priver d'objet cette requête.

(1) Comp. CE 26 juillet 2018, *Association « Non au projet éolien de Walincourt-Selvigny et Haucourt-en-Cambrésis » et autres*, n°416831, A.S

### **Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 21DA02105 – 21 décembre 2023 –**

[Légifrance 21DA02105](#)

# COMMENTAIRES / CONCLUSIONS

## FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS



Commentaire du jugement n°2103448 du 24 octobre 2023 de la 1<sup>ère</sup> chambre du Tribunal administratif de Lille

Par Maître Laurie Fréger Kneppert,  
Avocat au barreau de Valenciennes,  
chargée d'enseignement à l'UPHF

### **Agents contractuels et temporaires – fin du contrat – application du délai de prévenance - absence – contrat non susceptible d'être renouvelé dès lors que la durée maximale d'engagement prévue pour un recrutement destiné à faire face à un besoin lié à un accroissement saisonnier d'activité était dépassé**

Le recrutement des agents publics par voie contractuelle est statutairement l'exception au recrutement par concours<sup>1</sup> et les cas permettant de déroger à la règle de l'occupation des emplois civils permanents par des fonctionnaires (posée à l'article L.311-1 du code général de la fonction publique) sont donc limités<sup>2</sup>.

La jurisprudence a prolongé cette logique en dégageant le principe selon lequel un agent non titulaire n'a aucun droit acquis au renouvellement de son contrat<sup>3</sup>, ce quand bien même il aurait déjà bénéficié de précédents renouvellements<sup>4</sup>. Elle contrôle les motifs du refus de renouvellement (qui n'ont pas à être préalablement portés à la connaissance de l'agent) à l'aune de l'intérêt du service et de la manière de servir et à travers l'erreur manifeste d'appréciation. Si le régime juridique comporte peu de garanties relativement à la fin d'un contrat à durée déterminée<sup>5</sup>, parmi elles figure l'obligation pour l'employeur public de respecter un délai de prévenance.

Le jugement ici commenté s'intéresse aux conditions d'application de cette obligation. Un agent territorial avait été recruté en qualité d'adjoint technique afin de faire face à un besoin lié à un accroissement saisonnier d'activité, sur le fondement du 2<sup>o</sup> de l'ancien article 3 de la loi du 26 janvier 1984 (codifié depuis l'article L.332-23 du CGFP).

---

<sup>1</sup> Originellement prévu à l'article 3 de la loi « Le Pors » du 13 juillet 1983 et codifié à l'article L.320-1 du code général de la fonction publique (entré en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2022).

<sup>2</sup> Les cas sont régis par les articles L.332-1 à L.332-28 du CGFP. On notera que l'exception concerne néanmoins un tiers des effectifs.

<sup>3</sup> Voir CE 7 juillet 1972, requête n°81594

<sup>4</sup> Voir par exemple CAA Versailles, 4 novembre 2004, requête n°02VE04332

<sup>5</sup> Les 4 articles consacrés à la fin de contrat dans le code (L.554-1 à L.55-4) n'apportent aucune précision. Il faut regarder ce que prévoit chacun des décrets relatifs à l'emploi contractuel : le décret 88-145 pour les contractuels territoriaux.

Plusieurs CDD s'étaient poursuivis du 24 décembre 2018 au 30 septembre 2019. Le dernier contrat, conclu pour une durée de 3 mois du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 31 mars 2020, dans le cadre d'un accroissement d'activité au sein des services du centre communal d'action sociale, n'a pas été renouvelé par la collectivité.

Comme souvent en matière de non-renouvellement, c'est sur le terrain de la responsabilité que le contentieux s'est ensuite engagé, et non sur celui de l'excès de pouvoir.

Il faut dire que la jurisprudence est constante sur le fait que la méconnaissance du délai de prévenance n'entraîne pas l'illégalité de la décision de refus de renouvellement<sup>6</sup>. Elle ne conduit pas à requalifier la rupture du contrat en licenciement<sup>7</sup>.

Insatisfait des circonstances dans lesquelles la relation de travail s'est achevée et, plus globalement, déroulée, l'agent décide de solliciter la réparation de divers préjudices qu'il estimait avoir subis en raison de fautes commises par son ancien employeur : outre la méconnaissance du délai de prévenance, il visait une situation de harcèlement moral au sein de la structure et des conditions de travail inadéquates.

Le rejet implicite de sa demande préalable obligatoire l'a conduit à saisir la juridiction administrative, aux fins de condamnations solidaires du CCAS et de la collectivité.

Il demandait au Tribunal que lui soit allouée la somme de 1.000 euros pour ne pas avoir été informé par son employeur de sa décision de ne pas renouveler l'engagement, en méconnaissance de l'article 38-1 du décret du 15 février 1988.

Rappelons que la jurisprudence reconnaît en effet le caractère fautif d'un tel défaut d'information<sup>8</sup> et qu'elle se montre pragmatique dans l'appréciation des conséquences préjudiciables, examinant *in concreto* le contexte.

En l'espèce, le requérant estimait qu'il aurait dû bénéficier d'un préavis de deux mois (cf. un mois doublé pour les personnels handicapés) et faisait valoir que l'absence de délai de prévenance l'avait privé de la possibilité de trouver utilement un emploi avant qu'il ne prenne fin, générant une perte de chance de retravailler rapidement et un préjudice moral.

Le Tribunal, en adéquation avec les conclusions de la rapporteure publique, va écarter les prétentions de l'agent.

Il observe tout d'abord qu'il ressort du dossier que l'agent a été employé par la collectivité pour une durée totale supérieure à six mois sur une période de douze mois consécutifs avant le terme du contrat.

Il en déduit que la durée de l'engagement était insusceptible d'être renouvelée, en application de l'article 3 précité.

Il en conclut qu'il n'y avait pas lieu pour l'autorité territoriale d'informer préalablement l'agent qu'il n'entendait pas renouveler l'engagement à la fin du contrat et juge dès lors que l'employeur n'a commis aucune faute.

La solution semble relever de l'évidence à travers la lettre de l'article 38-1 précité, puisque la notification de l'intention de renouveler ou non l'engagement concerne l'agent contractuel qui se trouve engagé « *pour une durée déterminée susceptible d'être renouvelée* ». Or, dès lors que la durée du contrat a atteint le plafond prévu par les textes, le renouvellement n'est plus permis à l'employeur.

Mais au-delà cette apparente évidence, il peut y avoir matière à réflexion.

La doctrine a ainsi eu l'occasion de s'interroger, au tournant des années 2000, sur ce qu'il fallait entendre par « *un engagement pour une durée déterminée susceptible d'être reconduite* » (ancienne rédaction de l'article 38 jusqu'en 2007).

S'agit-il « *d'une reconduction possible parce qu'elle n'est pas expressément interdite ou au contraire parce qu'elle est expressément envisagée* », ainsi que le résume Gilles Pelissier<sup>9</sup>, commentant l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Versailles où il avait conclu<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Voir notamment CAA Bordeaux, 12 mars 2013, requête n°12BX00045

<sup>7</sup> Voir notamment CAA Bordeaux, 12 mars 2012, requête n°11DA00422

<sup>8</sup> CE 12 février 1993, requête n°109722

<sup>9</sup> CAA Versailles, 10 novembre 2005, requête n°04VE00895

<sup>10</sup> G. Pelissier, « La notion d'engagement pour une durée susceptible d'être reconduite », AJDA 2006, p. 35.



Cet arrêt de 2006 venait clore 10 ans d'une divergence entre les cours prouvant que l'évidence des unes n'était manifestement pas celle des autres.

L'affaire concernait une professeure de musique vacataire employée par contrats successifs de 1979 à 2000. Constatant que l'engagement avait été reconduit 22 fois, la Cour va considérer que, si que la commune pouvait légalement décider de ne pas reconduire l'intéressée dans ses fonctions dans l'intérêt du service au terme de son engagement, elle ne pouvait le faire qu'en respectant le délai de prévenance, même si le contrat ne prévoyait pas expressément la reconduction.

Si la solution est empreinte d'un pragmatisme qui semble s'écarter de l'approche littérale adoptée ici par le Tribunal administratif de Lille, en réalité le raisonnement repose sur la même logique.

Ainsi que l'explique Gilles Pelissier, l'agent pouvait *légitimement croire* qu'il serait encore reconduit dans ses fonctions – d'autant que la commune en avait fait l'annonce informelle. Rappelons qu'il s'agit d'une affaire qui intervient avant la loi Sauvadet et les limites que cette profonde réforme a introduites au renouvellement de contrat.

Dans l'espèce ici commentée, le requérant ne pouvait pas ignorer, à la lecture de l'article 3 fondant son recrutement, qu'il ne verrait pas son contrat renouvelé puisque le décret ne le permet pas. Aucun grief ne peut donc être retenu contre l'employeur qui ne l'informe pas de ce qui n'est pas possible.

## TRAVAIL ET EMPLOI



Conclusions de Nil Carpentier-Daubresse, rapporteur public

Sous l'arrêt 22DA01396 et suivants – Société Nutrimaine  
Audience du 7 novembre 2023 - Lecture du 21 novembre 2023  
Rapp. Frédéric Malfoy

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

La société Nutrimaine, qui exploite une usine située à Faverolles, dans le département de la Somme, est une filiale du groupe Krüger, basé en Allemagne, et est spécialisée dans la fabrication et la commercialisation des poudres chocolatées, essentiellement sous les marques « Banania » et « Benco », ainsi que de leurs dérivés (pâtes à tartiner et capsules de chocolat en poudre).

Elle employait notamment 7 salariés détenant des mandats de membres titulaires ou suppléants élus à la délégation du personnel au sein de son comité social et économique :

- M. A qui occupait un poste d'électromécanicien ;
- M. B qui occupait un poste de conducteur process ;
- M. C qui occupait un poste de pilote process ;

- Mme D qui occupait un poste de conductrice de ligne ;
- Mme E qui occupait un poste de conductrice de ligne ;
- Mme F qui occupait un poste d'assistante de direction ;
- M. G qui occupait un poste de technicien packaging.

La société Nutrimaine a annoncé, le 30 novembre 2018, un projet de réorganisation de son activité de production de poudres chocolatées et de ses dérivés prévoyant notamment la fermeture de l'usine de Faverolles.

Ce projet s'est accompagné d'un plan de licenciement économique collectif de 40 emplois et de mesures du plan de sauvegarde de l'emploi dans le but de sauvegarder la compétitivité du groupe dans le secteur d'activité de la poudre chocolatée et ses dérivés au sein du groupe Krüger auquel appartient la société.

Le document unilatéral relatif à ce projet a été homologué par l'administration du travail le 11 mars 2019.

Par des courriers, reçus le 20 mai 2019, la société Nutrimaine a sollicité l'autorisation de procéder au licenciement pour motif économique des 7 salariés susmentionnés auprès de l'inspecteur du travail d'Amiens. Ce dernier a rejeté ces demandes par des décisions du 12 juillet 2019.

La société Nutrimaine a formé un recours hiérarchique contre ces décisions, dont il a été accusé réception le 19 août 2019 par la ministre du travail.

Des décisions implicites de rejet de ces recours sont nées du silence gardé par la ministre, mais, par des décisions du 21 janvier 2020, la ministre du travail a retiré ces décisions implicites, a annulé les décisions de l'inspecteur du travail du 12 juillet 2019 et a autorisé le licenciement des 7 salariés concernés.

Par 7 jugements du 5 mai 2022, le tribunal administratif d'Amiens, saisi par les 7 salariés protégés, a annulé les décisions ministérielles du 21 janvier 2020.

La société Nutrimaine relève appel de ces 7 jugements par 7 requêtes sur lesquelles nous prononcerons des conclusions communes.

Elle conteste le bien-fondé du jugement attaqué et estime que c'est à tort que les premiers juges ont accueilli, pour fonder l'annulation des décisions ministérielles du 21 janvier 2020, le moyen tiré de l'erreur d'appréciation commise par la ministre du travail qui avait, elle, estimé que le motif économique invoqué – à savoir la nécessaire réorganisation de l'entreprise pour sauvegarder sa compétitivité – était établi.

## 1. Commençons par rappeler le cadre juridique applicable.

En vertu des dispositions du code du travail, le licenciement des salariés qui bénéficient d'une protection exceptionnelle dans l'intérêt de l'ensemble des travailleurs qu'ils représentent ne peut intervenir que sur autorisation de l'inspecteur du travail. Lorsque le licenciement d'un de ces salariés est envisagé, ce licenciement ne doit pas être en rapport avec les fonctions représentatives normalement exercées ou l'appartenance syndicale de l'intéressé. Dans le cas où la demande de licenciement est fondée sur un motif de caractère économique, il appartient à l'inspecteur du travail et, le cas échéant, au ministre, de rechercher, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, si la situation de l'entreprise justifie le licenciement du salarié, en tenant compte notamment de la nécessité des réductions envisagées d'effectifs et de la possibilité d'assurer le reclassement du salarié dans l'entreprise ou au sein du groupe auquel appartient

cette dernière. (CE, Section, 18 février 1977, Abellan, n° 95354, A et, pour un rappel récent, CE, 29 juin 2020, société Papeteries du Lemman, n° 417940, B).

Dans cette dernière décision, le CE précise également l'office du juge en la matière : il appartient au juge lui-même de contrôler le bien-fondé du motif économique en examinant la situation de l'ensemble des entreprises du groupe intervenant dans le même secteur d'activité.

Tout d'abord, vous constaterez que les dispositions de l'article L. 1233-3 du code du travail à appliquer, concernant les licenciements pour motif économique, sont celles postérieures à leur modification par l'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail dès lors que le V de son article 40 a expressément prévu que les nouvelles dispositions de l'article L. 1233-3 étaient applicables aux procédures de licenciement économique engagées après la publication de cette ordonnance. Or, nous l'avons indiqué, la société Nutrimaine a présenté son projet de réorganisation le 30 novembre 2018.

Vous appliquerez donc les dispositions de l'article L. 1233-3 du code du travail dans leur version issue de l'ordonnance du 22 septembre 2017. Elles prévoient que « Constitue un licenciement pour motif économique le licenciement effectué par un employeur pour un ou plusieurs motifs non inhérents à la personne du salarié résultant d'une suppression ou transformation d'emploi ou d'une modification, refusée par le salarié, d'un élément essentiel du contrat de travail, consécutives notamment : (...) 3° A une réorganisation de l'entreprise nécessaire à la sauvegarde de sa compétitivité (...) Les difficultés économiques, les mutations technologiques ou la nécessité de sauvegarder la compétitivité de l'entreprise s'apprécient au niveau de cette entreprise si elle n'appartient pas à un groupe et, dans le cas contraire, au niveau du secteur d'activité commun à cette entreprise et aux entreprises du groupe auquel elle appartient, établies sur le territoire national, sauf fraude. / Pour l'application du présent article, la notion de groupe désigne le groupe formé par une entreprise appelée entreprise dominante et les entreprises qu'elle contrôle dans les conditions définies à l'article L. 233-1, aux I et II de l'article L. 233-3 et à l'article L. 233-16 du code de commerce. / Le secteur d'activité permettant d'apprécier la cause économique du licenciement est caractérisé, notamment, par la nature des produits biens ou services délivrés, la clientèle ciblée, ainsi que les réseaux et modes de distribution, se rapportant à un même marché. ».

**1.1.** Avant de vous interroger plus avant sur ce que recouvre la notion de réorganisation nécessaire à la sauvegarde la compétitivité, vous devrez vous interroger sur le secteur d'activité concerné et le périmètre géographique à retenir pour l'analyse dès lors que la société Nutrimaine appartient à un groupe.

S'agissant du secteur d'activité, celui-ci s'apprécie au niveau de l'établissement visé par la réorganisation (voyez pour un précédent au sein de votre chambre, l'arrêt du 4 juin 2020, n° 17DA02511 et suivants concernant la société Goodyear).

En l'espèce, il n'est pas contesté que le secteur d'activité concerné est celui des poudres chocolatées et de ses dérivés (pâtes à tartiner et capsules).

S'agissant du périmètre géographique, le groupe Krüger dispose, en France, sur le secteur d'activité concerné, outre la société Nutrimaine (et son usine à Faverolles) d'une autre filiale, la société Krüger France qui a une active exclusive de négoce (pas d'activité de production). Vous prendrez donc en compte ces deux entités.

**1.2.** Vous pourrez en venir à la question centrale du dossier concernant la nécessité ou non de sauvegarder la compétitivité du groupe Krüger sur le territoire français dans le secteur d'activité concerné.

Vous le savez, le cadre jurisprudentiel sur cette question a été fixé par la décision CE, 8 mars 2006, Mme Moranzoni, n° 270857, A qui s'inscrit dans la lignée de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 avril 1995, Société Thomson Tubes, n° 93-42.690, Bulletin civil V, n° 123. Dans l'affaire *Mme Moranzoni*, le Conseil d'Etat a estimé que les circonstances invoquées de tassement de l'activité d'une des branches de la société concernée et d'une volonté de celle-ci d'améliorer sa productivité n'étaient pas de nature à établir une menace pesant sur sa compétitivité.

Dans ses conclusions sous cette affaire, Rémi Keller rappelait l'objectif sous-tendant la réorganisation nécessaire à la sauvegarde de la compétitivité d'une entreprise, en se référant notamment à la décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 du Conseil constitutionnel, à savoir de permettre à cette entreprise d'anticiper des difficultés économiques à venir en prenant des mesures de nature à éviter des licenciements ultérieurs plus importants. En revanche, il précisait que la seule recherche d'une amélioration des profits, si elle constituait l'objectif principal et légitime de toute entreprise, ne pouvait pour autant pas fonder un licenciement économique.

Dans ses conclusions sous la décision précitée *Mme Abaoui*, Rémi Keller relevait qu'« en principe, la notion de menace sur la compétitivité concerne des entreprises qui n'ont pas encore de difficultés économiques mais qui risquent d'en rencontrer à l'avenir si elles ne procèdent pas aux adaptations nécessaires : il s'agit de garantir la compétitivité future de l'entreprise. »

C'est donc bien une analyse de marché que le juge doit réaliser pour apprécier les risques pesant sur la compétitive future d'une entreprise (au regard de différents paramètres tels que les caractéristiques de l'offre et de la demande, l'état de la concurrence, l'existence d'innovations technologiques, etc.).

Ainsi, dans la décision *SEITA* (CE, 9 octobre 2020, n° 428431 et suivants, B), le CE a pris en compte les tendances structurelles du marché du tabac caractérisées par une forte et régulière rétraction du marché européen et par la réduction constante de la consommation de tabac sur ce marché, et notamment sur le marché français, sur lequel ce secteur d'activité réalise l'essentiel de son chiffre d'affaire (le groupe concerné réalisait 70 % de son chiffre d'affaires net de son secteur tabac en Europe).

Dans ses conclusions sous cette affaire, Raphaël Chambon relevait que « si le facteur central mis en avant par la SEITA et retenu par la ministre réside dans une rétraction du marché pertinent et non d'une baisse de part de marché du groupe Imperial Tobacco, la Cour de cassation a déjà admis la réalité du motif économique dans un cas assez similaire, celui du secteur de l'enveloppe en papier, confronté à une baisse importante sous l'effet du développement d'internet et des transactions électroniques (Soc., 27 mars 2012, pourvoi n° 11-14.223, Bull. 2012, V, n° 108), et dans celui des gants de protection (baisse constante de la clientèle et dégradation régulière du chiffre d'affaires : Soc., 8 novembre 2011, pourvoi n° 10-15.161). »

Cette position du Conseil d'Etat est d'ailleurs alignée sur celle du juge judiciaire qui a eu à connaître du contentieux des salariés non protégés de la SEITA : voyez l'arrêt de la chambre sociale, 22 mai 2019, n° 18-10.596 et autres ainsi que celui du 19 janvier 2022, n° 19-24.913 et autres. Dans cette dernière décision, la Cour de cassation rappelle le fait qu'une réorganisation de l'entreprise peut viser à anticiper des difficultés économiques prévisibles et à adapter ses structures à l'évolution du marché.

Enfin, précisons qu'il n'appartient ni à l'administration ni au juge de vérifier les options de gestion décidées par l'entreprise (CE, 27 février 1981, société coopérative agricole de Wavignies, n° 15624, B). C'est d'ailleurs un principe que l'on retrouve dans d'autres types de contentieux comme le contentieux fiscal où le CE juge de façon constante que l'administration n'a pas à se prononcer sur l'opportunité des choix de gestion opérés par une entreprise, sauf à démontrer

l'existence d'un acte anormal de gestion, c'est-à-dire un acte par lequel une entreprise décide de s'appauvrir à des fins étrangères à son intérêt.

Comme l'indique Raphaël Chambon, dans ses conclusions sous la récente affaire *Société Milleis Banque* (CE, 15 novembre 2022, n° 449317, B), « si le juge doit vérifier que la réorganisation à laquelle l'employeur procède est bien en rapport avec la sauvegarde de sa compétitivité, à laquelle elle doit contribuer, il ne lui appartient en revanche pas de vérifier que l'employeur a choisi la réorganisation la plus efficace économiquement ou la plus favorable à l'emploi des salariés ».

La question que vous devez vous poser dans les affaires qui vous sont aujourd'hui soumises est donc de savoir si les éléments versés au dossier permettent d'établir, en 2019 et en 2020, des difficultés économiques prévisibles dans le secteur d'activité des poudres chocolatées et dérivés (pâtes à tartiner et capsules) qui rendaient alors nécessaire la réorganisation de la société Nutrimaine pour en sauvegarder la compétitivité.

Nous l'avons dit, les difficultés économiques n'ont pas besoin d'être existantes à la date à laquelle l'analyse est menée pour que l'on soit bien dans le champ de la sauvegarde de la compétitivité mais, *a contrario*, l'existence de telles difficultés peut être un révélateur de difficultés à venir accrues qui justifieraient également une réorganisation de l'entreprise pour sauvegarder sa compétitivité.

Examinons ainsi les difficultés économiques invoquées par la société Nutrimaine au regard des caractéristiques du marché concerné dès lors qu'il appartient bien à l'employeur de démontrer la menace pesant sur sa compétitivité (voyez notamment les arrêts de la Cour de cassation, chambre sociale, 5 octobre 1999, n° 99-41.384, Bulletin et 22 janvier 2008, n° 06.44-728).

Il convient d'apporter une dernière précision concernant la date à laquelle vous apprécierez le bien-fondé du motif économique invoqué dès lors qu'il vous faudra distinguer deux temporalités. S'agissant des décisions ministérielles en tant qu'elles annulent les décisions de l'inspecteur du travail, c'est à la date à laquelle ce dernier a pris ses décisions, c'est-à-dire au 12 juillet 2019, que vous vous placerez pour apprécier l'existence d'une menace sur la compétitivité du groupe (cf. sur ce point la décision CE, Section, 6 juillet 1990, *Ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle c/ Mattéi et Société EDI*, n° 100489 et 101053, A). En revanche, s'agissant des décisions ministérielles en tant qu'elles autorisent les licenciements, vous apprécierez, cette fois-ci, l'existence d'une telle menace à la date de leur édicton, c'est-à-dire au 21 janvier 2020 (cf. CE, 5 septembre 2008, *Société Sorelait*, n° 303992, A et, pour un rappel récent, CE, 8 décembre 2021, *M. Chaillot*, n° 428118, B). Cette différence n'est toutefois pas décisive au cas d'espèce en l'absence de bouleversement de tendance au cours des quelques mois qui se sont écoulés entre ces deux dates.

## 2. Qu'en est-il au cas d'espèce ?

Il ressort des pièces du dossier que le secteur d'activité concerné connaît une tendance structurelle de baisse de la demande en matière de poudres chocolatées en raison notamment des modifications d'habitudes alimentaires au petit-déjeuner (baisse de la consommation de sucre, concurrence de produits bio, etc.). Selon les données du cabinet Nielsen, ce marché est ainsi passé de 184,5 millions d'euros en 2010 à 164,6 millions d'euros en 2017, soit une baisse de 10,8 %. Le volume produit a également diminué de 15 % sur cette même période et, sur la période 2016-2018, est passé de 34 800 tonnes en 2016 à 32 300 tonnes en 2018, soit une baisse de 7 %.

Vous constaterez toutefois que la baisse du chiffre d'affaires de la société Nutrimaine est demeurée très limitée, passant de 21,89 millions d'euros en 2015 à 21,66 millions d'euros en



2017 (mais avec un chiffre d'affaires prévisionnel en 2018 légèrement en hausse à 21,9 millions d'euros), tout comme la baisse de son résultat d'exploitation : celui-ci est passé de 2,75 millions d'euros en 2015 à 2,36 millions d'euros en 2017 (mais avec un résultat prévisionnel pour 2018 en nette baisse, cette fois-ci, à 1,54 million d'euros). Précisons que la part des poudres chocolatées de marques (Banania et Benco), dans le chiffre d'affaires, a, elle, connu une baisse marquée, passant de 83,4 % en 2015 à 78,8 % en 2017 ; ce sont les marques distributeurs et les capsules de chocolat qui sont venues compenser cette baisse des marques historiques de la société.

S'agissant de la société Krüger France (qui se rémunère exclusivement en commission), son chiffre d'affaire s'est davantage dégradé passant de 19,26 millions d'euros en 2014 à 12,49 millions d'euros en 2018.

Enfin, le rapport de la société Progexa, produit à la demande du CSE, mentionne une augmentation des parts de marché de la société Nutrimaine passant, entre 2013 et août 2018, de 10,7 % à 13,6%.

La situation financière du groupe Krüger sur le territoire français, dans le secteur d'activité des poudres chocolatés et de ses dérivés, n'apparaît donc pas si dégradée que cela.

Néanmoins, il nous semble que vous ne pourrez pas vous en tenir à ce constat pour apprécier l'existence d'une menace sur la compétitivité. D'une part, nous l'avons dit, les décisions en litige datent de 2019 et 2020 ; il vous faudra donc prendre en compte les données les plus proches de ces dates pour apprécier au mieux la situation de la société et du marché concerné à la date d'édition des décisions en litige. D'autre part, nous l'avons dit également, l'absence de difficultés financières ne signifie pas qu'aucune menace ne pèse sur la compétitivité d'une société si des difficultés économiques sont prévisibles au regard des caractéristiques du marché qu'il est possible d'anticiper.

- Ainsi, il ressort des pièces du dossier qu'entre juillet 2018 et juillet 2019, les ventes en volume de la société Nutrimaine ont chuté de 15,9 % contre une baisse moyenne de 9,5 % pour l'ensemble des acteurs du secteur. Sur cette même période, sa part de marché est passée de 13,7 % à 12,7 %. Elle se classe ainsi au 4<sup>ème</sup> rang mondial après la société Nestlé commercialisant notamment la marque Nesquik (41,4% de part de marché en juillet 2019), la société Carambar&Co commercialisant notamment la marque Poulain (20,3 % à cette même date) et les marques distributeurs ayant une part de marché de 16,5%.

Ces données permettent d'illustrer le fait que ce marché est fortement concurrentiel car il comprend plusieurs concurrents dont deux sont de grands acteurs à dimension internationale. Comme l'indique la société appelante, les groupes Nestlé et Carambar&Co disposent de larges capacités financières notamment en matière de R&D et de publicité, plus importantes que celles de la société Nutrimaine.

C'est d'ailleurs l'un des objectifs stratégiques de la société appelante : passer d'une logique industrielle (en fermant l'usine de Faverolles) à une logique commerciale/marketing visant à mieux valoriser sa marque Banania, qui dispose d'un fort taux de notoriété, en développant de nouveaux produits sous cette appellation (stratégie dite d'ombrellisation).

Sur ce point, si le rapport établi par la société Progexa estime que cette stratégie paraît « incohérente et très risquée », il n'appartient ni à l'administration ni au juge, comme nous l'avons dit précédemment, de s'immiscer dans les choix de gestion de la société appelante. Cette critique est donc inopérante.

- Par ailleurs, d'autres caractéristiques du marché nous semblent établir que la société Nutrimaine est confrontée à une forte pression sur les prix. Ce point concerne certes tous les acteurs du marché mais nous semble peser davantage sur la société appelante dont la part de marché est plus faible et qui est ainsi moins en mesure d'absorber les éventuels « chocs ».

Tel est le cas concernant sa dépendance à la grande distribution (55 % du chiffre d'affaires de la société appelante) qui conduit à exercer une pression à la baisse sur les prix : selon les données du cabinet Nielsen, le prix de vente du produit Banania est ainsi passé de 4,13 euros en 2012 à 3,78 euros en 2018 ; celui du produit Benco est passé de 4,53 euros à 3,88 euros sur la même période.

Tel est aussi le cas de la volatilité du cours du cacao. Sur ce dernier point, les données du rapport Progexa font état d'une baisse du prix d'achat au kilo du cacao de 20 % entre les années 2016 et 2018. Mais ces données ne sont pas contradictoires avec celles du rapport Nielsen qui relèvent que, sur les trois premiers mois de l'année 2018, les prix des contrats à terme ont enregistré une hausse de 25 % sur la bourse des matières premières de Londres et de 37 % sur le Nymex de New York, cette augmentation soudaine s'expliquant par la sécheresse qu'ont connu des pays comme la Côte d'Ivoire et le Ghana d'où proviennent 60 % des fèves utilisées dans le monde. La volatilité du cours du cacao, qui dépend des conditions climatiques, constitue indéniablement un aléa sur la compétitivité de la société appelante même si elle ne suffit pas, à elle seule, à établir une menace sur celle-ci.

- S'agissant de la compétitivité hors prix, nous l'avons dit, la société appelante indique vouloir repenser son modèle économique et faire porter ses efforts financiers sur les domaines commercial/marketing en partant du constat de la vétusté de l'usine de Faverolles et de son incapacité à répondre, en l'état, aux évolutions souhaitées par la société Nutrimaine. Sur ce point, les écritures des parties sont nourries et, bien sûr, divergentes.

L'usine de Faverolles date de 1972. Le rapport d'audit du bureau Pingat, établi à la demande de la société appelante, met en exergue la vétusté du bâtiment, la présence d'amiante nécessitant d'importants travaux ainsi que son surdimensionnement. Le budget « bâtiment » est chiffré à 6,85 millions d'euros. Le budget total est, lui, chiffré à 10,3 millions d'euros, intégrant notamment le remplacement de la ligne de conditionnement Ceka (qui fabrique plus de 50 % du tonnage de la marque Banania et qui est très ancienne) et le transfert des lignes dans une nouvelle unité. Il est vrai, comme le relèvent les salariés intimés, que ce rapport est succinct et peu détaillé sur les montants précités.

Mais, nous comprenons que l'un des principaux écarts avec le chiffrage proposé par le rapport Socotec, produit à la demande des salariés, porte sur le désamiantage du bâtiment. De ce point de vue, il ne nous semble pas excessif que, dans l'hypothèse d'une réhabilitation de l'usine, la société souhaite y procéder intégralement et non pas en se bornant à un encapsulage comme le propose le rapport Socotec.

Concernant le reste de l'écart de chiffrages, vous constaterez que le rapport Socotec se contente d'envisager des travaux *a minima* tels que la réparation de fuites, l'isolation thermique, etc. mais il n'envisage pas l'adaptation de l'outil de production aux exigences du marché que nous avons évoquée précédemment (nécessité d'une montée en gamme, d'une souplesse de la ligne de conditionnement, etc.). Ainsi la conclusion du rapport Socotec aux termes de laquelle l'investissement nécessaire dans l'usine ne serait que de 891 000 euros HT n'invalide pas celle du rapport Pingat.

Surtout, il ressort des pièces du dossier que la société appelante n'a pas été en mesure de répondre aux demandes de la société Carrefour Espagne pour l'année 2019 concernant une commande de 650 tonnes, soit 9 % de la production annuelle, notamment s'agissant d'une

production sans gluten et dans des pots « sleeve » (ie. avec un packaging consistant à enrôler une étiquette plastifiée autour du pot et non plus une étiquette papier) en raison de l'absence de flexibilité des lignes de conditionnement de l'usine de Faverolles.

Vous constaterez, en outre, qu'une large part du rapport Progexa vise à indiquer que d'autres choix de gestion sont possibles que ceux souhaités par la société appelante, par exemple sur le fait que les investissements envisagés pour la ligne Benco pourraient être remplacés par des solutions « nettement moins onéreuses » telles qu'un « changement des moules » et un « renforcement de la partie haute des boccas ». Mais, là encore, en reprenant ces arguments, les salariés contestent un choix de gestion de l'employeur.

Ainsi, le choix de fermer l'usine de Faverolles pour délocaliser la production en Allemagne, où le groupe Krüger a déjà d'autres usines, et faire porter ses efforts financiers sur la R&D, la diversification de son portefeuille de produits et la publicité nous semble répondre à la nécessité de sauvegarder sa compétitivité ; en revanche, il n'appartient pas à l'administration ni au juge d'apprécier si cette réponse est la plus efficace économiquement ou la plus favorable à l'emploi des salariés.

En définitive, il nous semble que les éléments versés au dossier permettent d'étayer, en 2019 et 2020, des difficultés économiques prévisibles dans le secteur d'activité des poudres de cacao et dérivés pour le groupe Krüger sur le territoire français, au regard des caractéristiques de ce marché (baisse structurelle de la demande, forte concurrence des marques Nesquik et Poulain, pression sur les prix et inadaptation de l'outil industriel de Faverolles), justifiant la menace sur sa compétitivité et le caractère nécessaire de la réorganisation envisagée, et non une simple volonté d'optimiser ses coûts de production et d'améliorer sa profitabilité.

Si vous nous suivez, vous estimerez que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Amiens a estimé que, sur le secteur d'activité concerné, le motif économique tiré de la nécessaire sauvegarde de la compétitivité, pour justifier les licenciements envisagés, n'était pas fondé. Vous annulerez donc les jugements attaqués.

Dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel, vous constaterez que les salariés n'ont soulevé aucun autre moyen tant devant le tribunal que devant la cour. Dans ces conditions, vous rejetterez les conclusions à fin d'annulation qu'ils ont présentées devant le tribunal. Vous rejetterez, en conséquence, leurs conclusions présentées en appel au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Enfin, dans les circonstances de l'espèce, nous ne vous proposons pas de mettre à la charge de ces salariés, les sommes demandées par la société Nutrimaine, dans ces 7 affaires, au titre de ces mêmes dispositions.

**PCMNC :**

- à l'annulation des 7 jugements du tribunal administratif d'Amiens du 5 mai 2022 ;
- au rejet des demandes présentées par les 7 salariés concernés devant le tribunal administratif d'Amiens ;
- au rejet des conclusions présentées par les parties au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

# URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE



Conclusions de Aurélien Gloux Saliou, rapporteur public

Sous l'arrêt 22DA00229 et 22DA00230 – Commune de Cottévrard  
c/ fédération des chasseurs de la Seine-Maritime

Audience du 21 septembre 2023 – Lecture du 5 octobre 2023  
Rapp. Stéphane Eustache

La fédération des chasseurs de la Seine-Maritime souhaite disposer d'un nouveau bâtiment et d'installations extérieures pour accueillir des formations, notamment au tir, et servir de lieu d'épreuves pour les candidats au permis de chasser. Elle a formé le projet de faire construire ce bâtiment sur un terrain situé sur le territoire de la commune de Cottévrard, hors agglomération, au bord de l'autoroute A 29.

Un premier permis de construire a été refusé par le maire le 6 mars 2018 après que la préfète a émis un avis défavorable. La commune n'étant plus couverte par un document d'urbanisme (le plan d'occupation des sols est devenu caduc) mais soumise au seul règlement national d'urbanisme, les demandes de permis y sont instruites au nom de la commune par le maire, qui ne peut toutefois accorder d'autorisation que sur avis conforme du préfet, en application des articles L. 422-1 et L. 422-5 du code de l'urbanisme. En l'espèce, le projet a été refusé au motif que le terrain ne se trouvait pas dans les parties urbanisées de la commune et qu'une construction porterait atteinte à la sécurité publique en raison de cavités souterraines recensées dans le sous-sol.

La fédération a modifié son projet pour lever le risque lié aux cavités souterraines mais un second refus lui a été opposé par un arrêté du 2 avril 2019, malgré un avis cette fois favorable de la préfète. Le maire a continué à invoquer la situation du terrain hors des parties urbanisées de la commune, en précisant que le projet favoriserait une urbanisation dispersée, et a ajouté que la construction nécessiterait une extension du réseau électrique que la commune ne pourrait financer. La pétitionnaire a présenté un recours gracieux contre ce nouveau refus, par un courrier reçu le 10 mai 2019. S'en est suivie une négociation infructueuse, la commune conditionnant son changement de position à l'utilisation d'un matériel de tir à faible impact sonore ainsi qu'à un engagement de la fédération de prendre à sa charge le coût de l'extension du réseau électrique.

Après l'échec de cette discussion amiable, la fédération a demandé au tribunal administratif de Rouen d'annuler le refus de permis du 2 avril 2019. Le tribunal a fait droit à cette demande et a enjoint au maire d'accorder le permis sollicité, par un jugement du 2 décembre 2021 dont la commune interjette appel.

Parallèlement à cet appel, la commune a demandé à votre cour de surseoir à l'exécution du jugement. Précisons cependant que le maire a satisfait à l'injonction du tribunal et accordé le permis le 23 décembre 2021.

La commune reprend devant vous la fin de non-recevoir qu'elle avait opposée devant le tribunal à la demande de première instance en raison de sa supposée tardiveté.

Vous pourrez confirmer le raisonnement des premiers juges.

Le refus de permis du 2 avril 2019 a été notifié à une date inconnue à la pétitionnaire, qui doit toutefois être réputée en avoir eu connaissance au plus tard le 10 mai 2019, date à laquelle son recours gracieux contre le refus est parvenu à la mairie. Les voies et délais de recours étaient mentionnées dans la décision mais, dès lors que le recours gracieux a interrompu le délai de recours contentieux, cette seule information ne suffisait plus pour que les délais fussent opposables à la pétitionnaire en cas de rejet de son recours gracieux (*cf.* dans le cas d'une autorisation de licenciement d'un salarié protégé, CE 7 décembre 2015 Felouki 387872 B ou, en contentieux indemnitaire, CE 27 décembre 2021 Chadly 432032 B). La commune devait également mentionner les voies et délais de recours soit dans l'accusé de réception du recours gracieux, conformément aux articles R. 112-5 et L. 112-6 du code des relations entre le public et l'administration, soit à tout le moins dans la décision expresse statuant sur le recours. Or la commune n'a ni accusé réception du recours gracieux ni mentionné les voies et délais de recours dans son courrier du 9 juillet 2019, par lequel le maire a proposé un compromis à la pétitionnaire, ou dans son courrier du 23 juillet suivant, par lequel le maire a constaté l'échec de cette négociation.

Même s'il ne fait aucun doute que la fédération pétitionnaire, assistée qui plus est d'un avocat, était parfaitement au courant des voies et délais de recours, la stricte application du code des relations entre le public et l'administration ainsi que de la jurisprudence vous fait obligation de déclarer recevable la demande de première instance enregistrée le 23 septembre 2019 au greffe du tribunal.

Vous en viendrez donc à l'examen des motifs de refus opposés par le maire.

1.

Dans les communes soumises au règlement national d'urbanisme, ne peuvent être autorisées en dehors des parties urbanisées que les constructions prévues à l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme, sous réserve toutefois que le projet ne soit pas de nature à favoriser une urbanisation dispersée incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants, en vertu du 1° de l'article R. 111-14 du même code.

Le débat se noue sur deux points, étant acquis que le terrain d'assiette du projet est situé en dehors des parties urbanisées de la commune.

a) Le maire a tout d'abord considéré que le projet ne pouvait entrer tout entier dans le cas prévu au 3° de l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme, à savoir « *les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées* ». Selon la commune, le projet peut se diviser en des installations de tir et un bâtiment destiné à la formation théorique. Seules les premières pourraient être qualifiées d'incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

Les premiers juges ont refusé d'admettre une telle divisibilité du projet. Vous pourrez reprendre leur solution.

La fédération se prévaut d'un précédent qui ne recouvre pas exactement la même situation mais vous éclaire sur le raisonnement à tenir. Le Conseil d'État a jugé qu'une construction de 56 m<sup>2</sup> comprenant, outre une salle de tir, une salle à manger, des couchettes et une douche était

incompatible avec le voisinage des zones habitées (CE 6 mars 2015 SCI du château de Bligny 380378 C).

Dans l'affaire qui vous est soumise, le stand de tir extérieur est distinct d'un bâtiment de 94 m<sup>2</sup> devant accueillir une salle de formation, mais aussi une salle de pause, un bureau et des sanitaires. Cependant, comme l'indique Xavier de Lesquen dans ses conclusions sur l'affaire SCI du château de Bligny, il importe de déterminer la fonction prédominante dans le projet. Le bâtiment en litige, même distinct du stand de tir prévu comme une installation extérieure, sera évidemment utilisé de manière générale par les candidats à la formation au tir et par leurs instructeurs et non seulement lorsque des cours théoriques y seront dispensés. Le fait que d'autres fédérations départementales de chasse disposent, comme le souligne la commune, de sites dédoublés, l'un à l'écart des agglomérations et consacré à la formation au tir, l'autre dans les parties urbanisées et accueillant les formations théoriques n'empêche pas de réaliser des projets rationalisés où les deux fonctions sont réunies.

En outre, la fédération pétitionnaire a soutenu en première instance et maintient devant vous qu'il importait peu que le projet entrât ou non dans la catégorie de construction prévue au 3° de l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme, dès lors qu'il répondait au cas prévu au 2° du même article, à savoir les « *constructions et installations nécessaires (...) à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées* ». Les premiers juges ont accueilli ce raisonnement, que vous pourrez également faire vôtre.

En premier lieu, le projet peut être regardé comme une construction et une installation nécessaire à un équipement collectif, dès lors qu'il s'agit d'un site destiné à accueillir du public dans le cadre de missions de service public confiées à la fédération départementale des chasseurs en application des articles L. 421-5 et suivants du code de l'environnement, en particulier l'organisation des examens du permis de chasser. C'est ce que les premiers juges ont également considéré.

En second lieu, la notion d'incompatibilité avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain d'assiette du projet doit s'entendre soupagement. Introduite par la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, elle avait initialement pour but – en témoigne les travaux parlementaires, en particulier le rapport de la commission du Sénat saisie au fond en première lecture, qui a amendé le texte en ce sens – d'empêcher la consommation de terres agricoles par de grands projets industriels, du type des fermes photovoltaïques. La jurisprudence a précisé que la notion, également présente à l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme définissant le contenu des plans locaux d'urbanisme, avait pour but de garantir qu'une activité agricole, pastorale ou forestière significative puisse se tenir sur le terrain d'implantation, au regard des activités qui sont effectivement exercées dans la zone concernée ou, le cas échéant, auraient vocation à s'y développer, en tenant compte notamment de la superficie de la parcelle, de l'emprise du projet, de la nature des sols et des usages locaux (CE 8 février 2017 Sté Photosol 395464 A).

En l'espèce, les premiers juges ont relevé que le projet n'occupait qu'une petite partie de son terrain d'assiette et pouvait donc cohabiter avec une activité agricole. Vous pourrez confirmer ce point, en précisant que l'emprise maximale du projet ne devrait pas dépasser 2 ha sur un terrain de plus de 7,2 ha. Puis vous ajouterez qu'il n'est ni établi ni même allégué que le terrain serait jusqu'à présent utilisé dans le cadre d'une activité agricole, nonobstant le fait que les champs environnants soient cultivés. Vous pourrez également tenir compte du fait que la commission



départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) a émis un avis favorable au projet le 15 janvier 2019<sup>11</sup>.

Le maire ne pouvait donc refuser le projet en se fondant sur l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme.

b) Il a cependant également reproché au projet de favoriser une urbanisation dispersée, en méconnaissance du 1° de l'article R. 111-14 du code de l'urbanisme. Ces dispositions sont effectivement opposables y compris aux constructions autorisées sur le fondement de l'article L. 111-4 du code (*cf.* sous l'empire d'une rédaction antérieure du code, CE 10 novembre 2006 Degrenne 283201 B).

La jurisprudence s'est concentrée sur le cas de projets situés à proximité d'autres constructions mais dans des écrans naturels à préserver (voyez des refus opposés à des projets jouxtant un bois, CE 15 février 2006 Bobot 268241 B, une petite montagne, CE 18 octobre 2002 Turbe 236338 C, ou encore le rivage, CE 13 mars 2002 Heukeshoven 228570 C). Le critère essentiel demeure de savoir si un projet est susceptible de miter une zone naturelle qui n'a pas vocation à accueillir plusieurs constructions de cette nature (par exemple, est refusée une habitation au milieu d'un terrain viticole qui pourrait appeler la réalisation de projets semblables, CE 12 novembre 1980 Meynier 20130 B).

En l'espèce, les premiers juges ont considéré que la faible superficie du projet et sa localisation au bord de l'autoroute A29 ne faisait pas courir le risque d'une urbanisation dispersée compromettant la vocation agricole de la zone. Vous pourrez ajouter que la nature du projet en fait une réalisation isolée qui ne pourra susciter d'émules.

2.

L'autre motif de refus opposé par le maire est tiré de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme, qui prévoit que, lorsque des travaux portant sur les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité sont nécessaires pour assurer la desserte d'un projet, le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé si l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être exécutés.

Le projet en litige ne prévoit pas de raccordement au réseau public de distribution d'électricité mais se propose d'être autonome grâce à des panneaux solaires. Le maire a refusé de croire la pétitionnaire sur ce point et redoute que la commune ne soit finalement contrainte de financer une prolongation du réseau trop lourd pour son budget (le chiffre avancé est de 60 000 euros).

Les premiers juges ont rappelé que le permis de construire n'a de but que d'autoriser un projet tel que décrit dans le dossier de demande et qu'aucune disposition de code de l'urbanisme ne permettait au maire de réclamer une étude démontrant la faisabilité de l'autonomie énergétique du futur bâtiment. Vous reprendrez cette solution imparable : le projet ne prévoit pas de raccordement au réseau de distribution d'électricité ; le maire ne peut, sauf objection circonstanciée, imaginer la nécessité d'un raccordement là où la pétitionnaire n'en a pas demandé.

3.

---

<sup>11</sup> Le dossier, qui ne comporte pas l'avis de la commission, ne dit pas si le président de la fédération départementale des chasseurs, membre de droit du collège en vertu du 12° du I de l'article D. 112-1-11 du code rural et de la pêche maritime, s'est déporté lors de la séance.

Après avoir confirmé la censure des motifs de refus opposés par le maire, il ne vous reste plus qu'à vous pencher sur l'injonction qu'a prononcée le tribunal en application de la jurisprudence CE 25 mai 2018 Préfet des Yvelines 417350 A. Selon cette jurisprudence, l'annulation au fond d'un refus de permis de construire entraîne une injonction à l'autorité administrative de délivrer le permis sollicité, à moins que des dispositions en vigueur à la date de la décision annulée l'interdisent ou que, par suite d'un changement de circonstances, la situation de fait existant à la date du jugement y fait obstacle.

Les premiers juges ont profité de cette étape pour préciser que, s'ils avaient censuré le motif par lequel le maire avait cru pouvoir refuser le permis comme n'entrant pas dans le champ du 3° de l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire comme ne portant pas sur une construction incompatible avec le voisinage des zones habitées, cette disposition ne pouvait effectivement justifier le projet, mais pour une raison non relevée par l'autorité administrative. En vertu du 3° de l'article L. 142-4 du code, les constructions incompatibles avec le voisinage des zones habitées ne peuvent être autorisées dans les communes soumises au seul règlement national d'urbanisme qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale (SCoT). Or la commune de Cottévrard n'était effectivement pas couverte par un SCoT à la date du refus annulé. Cependant, les premiers juges ont neutralisé la portée de cette rectification en rappelant qu'ils avaient en tout état de cause identifié dans le projet une construction nécessaire à des équipements collectifs prévue au 2° de l'article L. 111-4. Ce raisonnement n'appelle aucune objection de notre part.

Pour remettre en cause l'injonction, la commune sort, pour la première fois en appel, une ultime carte factuelle de sa manche, en soutenant qu'une cavité souterraine a été révélée le long de la route départementale n° 15 qui borde le terrain d'assiette du projet, ce qui constituerait une circonstance de fait nouvelle faisant obstacle à la délivrance du permis, sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, en raison des dangers qui pourraient en résulter pour les usagers du site.

La cavité, dont la commune aurait connaissance depuis avril 2021 mais dont elle n'a informé la fédération qu'en janvier 2022, ne se trouve pas sur le terrain d'assiette du projet mais à un endroit qui paraît tout de même proche de l'accès prévu pour les véhicules. La fédération avait pourtant fait réaliser une étude pédologique à l'automne 2018 par un cabinet spécialisé, qui avait conduit 44 forages, non seulement sur le terrain d'assiette du projet mais aussi en bordure de la route départementale en cause, à tous les endroits où des aménagements recevant du public étaient envisagés, ce qui incluait l'accès au terrain en plusieurs points. Les sondages n'avaient mis en évidence aucune anomalie liée à la présence de carrières souterraines d'origine anthropique.

La commune entend aujourd'hui remettre en cause ces résultats en produisant une simple photographie d'une petite cavité mise au jour sur l'accotement de la route départementale. Alors qu'elle prétend avoir alerté les services départementaux, elle ne produit aucun élément attestant d'un risque que le gestionnaire de la voie aurait pris au sérieux.

Nous ne pensons donc pas que le permis puisse être refusé sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, d'autant moins que cet article ne peut fonder de refus si une prescription satisfaisant les exigences de sécurité publique peut assortir le permis (CE 26 juin 2019 Deville 412429 A).

Par précaution, nous sommes enclins à vous proposer de modifier l'injonction prononcée par le tribunal pour que le permis accordé soit assorti d'une prescription imposant à la pétitionnaire de produire, avant le commencement de tous travaux, une étude pédologique complémentaire confirmant qu'aucun risque lié à une instabilité du sol ne mette en danger la sécurité du public appelé à fréquenter les lieux. Une telle prescription peut s'appuyer sur des précédents (par exemple, pour un permis assorti d'une prescription imposant la production d'une servitude de

passage avant le démarrage du chantier, CE 3 juin 2020 Sté Compagnie immobilière méditerranée 427781 B).

Vous pourriez aussi, plus radicalement, remplacer l'injonction prononcée par le tribunal de délivrer le permis par une injonction de réexaminer la demande, à charge pour le pétitionnaire de réaliser entre temps l'étude pédologique nécessaire. Tout dépend du signal que vous souhaitez donner aux parties. Une injonction de réexaminer la demande indiquerait que vous prenez le risque au sérieux et qu'une nouvelle instruction peut s'avérer nécessaire au vu des résultats de l'étude. Une injonction de délivrer le permis assorti d'une prescription signifierait que vous estimez utile de lever un doute, par acquis de conscience, mais que vous ne voulez pas donner au maire un pouvoir de refuser de nouveau à la légère le permis, alors que la commune manifeste une certaine mauvaise volonté dans ce dossier. Notre préférence personnelle va, vous l'aurez compris, à la seconde solution.

Au terme de cet examen, nous vous proposons donc de réformer l'article 2 du jugement attaqué pour prévoir que le permis qu'il est enjoint au maire de délivrer doit être assorti de la prescription que nous venons de décrire, puis de rejeter le surplus de la requête. Vous déclarerez ensuite qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de surseoir à l'exécution du jugement attaqué. Dans les circonstances de l'espèce, vous pourrez ne faire droit à aucune demande de frais de procédure.

Tel est le sens de nos conclusions.



**DIRECTRICE DE LA PUBLICATION : NATHALIE MASSIAS**

**COMITÉ DE RÉDACTION : JONATHAN COTRAUD, YANN LIVENAIS,  
ALICE MINET, MARIE-PIERRE VIARD**

**DOCUMENTALISTE : ISABELLE DEPREZ**