

ISSN : 1969-4075

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

N° 41 -1^{ER} SEMESTRE 2025



EDITORIAL

J'ai l'honneur et le plaisir de vous adresser la lettre de jurisprudence dans laquelle vous trouverez les essentiels de la cour et des tribunaux du ressort du premier semestre 2025. Sa lecture vous permettra d'avoir un aperçu de l'actualité des contentieux traités au cours de cette période et des solutions que nous estimons être important et intéressant de porter à votre connaissance.

Je profite de cette occasion pour vous faire part des évolutions prochaines que va connaître cette lettre. Nous allons en effet en confier la publication à la plateforme Prairial qui publie déjà les lettres de jurisprudence des Cours de Lyon sous le titre Alyoda, de Marseille, sous le titre Amarsada et de Toulouse, sous le titre Ajamont.

L'adhésion à cette plateforme, qui a pour objet à la fois d'améliorer la qualité de la publication et sa diffusion, va entraîner quelques changements.

Tout d'abord, la lettre aura un nouveau titre ; elle s'appellera AJANOR et nous sommes en train de réfléchir à un nouveau graphisme et à mettre en œuvre une nouvelle présentation.

Ensuite, aux membres magistrats du comité de rédaction vont s'ajouter des universitaires publicistes de notre ressort territorial, Douai, Lille, Amiens et Rouen. Nous ont déjà rejoints, Mme Anne Jennequin, maître de conférences en droit public à l'université Alexis de Tocqueville de Douai, M Nicolas Pauthé, maître de conférences en droit public à l'université de Picardie-Jules Vernes, Mme Anne-Charlène Bezzina, maître de conférences en droit constitutionnel à l'université de Rouen et M. François Aboudaou, attaché temporaire d'enseignement et de recherche en droit public, chargé de travaux dirigés à l'université de Lille.

Enfin, progresser en qualité suppose notamment plus de commentaires de nos arrêts et jugements. Publier des commentaires dans la revue éditée par Prairial figurera pour nos universitaires- partenaires au nombre de leurs travaux de recherche scientifique, ce qui présente pour eux un intérêt non négligeable et les incitera à commenter nos décisions, ce que nous souhaitons. En outre, la revue, étant diffusée sur un site internet ouvert à tous, aura un potentiel de lecteurs décuplé.

J'en profite pour vous dire que cette lettre est la dernière dont Marie-Pierre Viard assure la rédaction ; Marc Heinis, qui vient d'être installé comme premier vice-président de la cour, prend le relais. Au nom de toute l'équipe de rédaction, je la remercie très vivement et souhaite témoigner à son successeur toute notre confiance.

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



SOMMAIRE

<i>ACTES</i>	<u>P. 5</u>
<i>AGRICULTURE</i>	<u>P. 6</u>
<i>ASSURANCE PREVOYANCE</i>	<u>P. 7</u>
<i>COLLECTIVITES TERRITORIALES</i>	<u>P. 8</u>
<i>CONTRIBUTIONS ET TAXES</i>	<u>P. 10</u>
<i>DOMAINE PUBLIC</i>	<u>P. 15</u>
<i>ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE</i>	<u>P. 15</u>
<i>ETRANGERS</i>	<u>P. 16</u>
<i>FONCTION PUBLIQUE</i>	<u>P. 17</u>
<i>MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS</i>	<u>P. 19</u>
<i>NATURE ET ENVIRONNEMENT</i>	<u>P. 22</u>
<i>POLICE ADMINISTRATIVE</i>	<u>P. 23</u>
<i>PROCEDURE</i>	<u>P. 25</u>
<i>PROFESSIONS</i>	<u>P. 26</u>
<i>RESPONSABILITE</i>	<u>P. 26</u>
<i>TRAVAIL ET EMPLOI</i>	<u>P. 27</u>
<i>TRAVAUX PUBLICS</i>	<u>P. 28</u>
<i>URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE</i>	<u>P. 29</u>

[COMMENTAIRES / CONCLUSIONS](#)

<i>COLLECTIVITES TERRITORIALES : CONCLUSIONS DE MME ELISE GRARD SOUS LE JUGEMENT N°226888 DU TA DE LILLE</i>	<u>P. 33</u>
<i>COLLECTIVITES TERRITORIALES COMMENTAIRE DE PATRICIA DEMAYE SIMONI MAÎTRESSE DE CONFÉRENCES A L'UNIVERSITÉ D'ARTOIS SOUS LE JUGEMENT N°2300733 DU TA D'AMIENS</i>	<u>P. 35</u>
<i>FONCTION PUBLIQUE : CONCLUSIONS DE MME ELISE GRARD SOUS LE JUGEMENT N° 2103095 DU TA DE LILLE</i>	<u>P. 37</u>

*FONCTION PUBLIQUE : CONCLUSIONS DE MME CLEMENCE BARRAY SOUS LE JUGEMENT
N° 2302555 DU TA DE ROUEN* [P. 40](#)

*MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS CONCLUSIONS DE M. FRÉDÉRIC MALFOY
SOUS L'ARRÊT N° 23DA02371 DE LA CAA DE DOUAI* [P. 45](#)

*POLICE ADMINISTRATIVE CONCLUSIONS DE M. STÉPHANE EUSTACHE SOUS L'ARRÊT N°
22DA02653 DE LA CAA DE DOUAI* [P. 53](#)



ACTES

[retour au sommaire](#)



Application des dispositions de l'article L.212-1 du code des relations entre le public et l'administration

Le tribunal annule la décision, révélée par un courriel de notification du Centre d'expertise et de ressource titre d'Amiens, service du ministère de l'intérieur, rejetant une demande de délivrance d'un certificat d'immatriculation déposée sur le site de l'Agence nationale des titres sécurisés au motif que cette décision ne comporte pas, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, la signature ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de son auteur permettant son identification

(Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2205697 – 11 février 2025 – C)



La demande adressée à l'administration par une personne privée dans le cadre de l'exercice de la mission de service public qui lui est dévolue n'a pas à faire l'objet de l'accusé de réception prévu par l'article L. 112-3 du code des relations entre le public et l'administration.

Le comité régional de la conchyliculture Normandie Hauts-de-France, personne morale de droit privé, a demandé le 2 juin 2021 au préfet du Pas-de-Calais de retirer son arrêté du 2 avril 2021 par lequel il a modifié son arrêté du 7 juin 2017 portant schéma des structures des exploitations de cultures marines du département du Pas de Calais. Cette demande a été implicitement rejetée en raison du silence gardé par l'administration. Le comité a fait appel du jugement du tribunal qui a rejeté sa demande d'annulation de cette décision.

La cour juge tout d'abord, à l'instar du tribunal, qu'au regard de ses modalités d'organisation et de fonctionnement ainsi que des missions qui lui sont confiées par le code rural et de la pêche maritime, le comité régional de la conchyliculture Normandie Hauts-de-France doit être regardé comme étant chargé d'une mission de service public et non pas uniquement d'une mission d'intérêt général (1).

Elle considère ensuite que le recours administratif présenté par le comité le 2 juin 2021 relatif à l'impossibilité réglementaire d'élever certaines espèces ostréicoles selon l'analyse faite par ses soins des modifications apportées au schéma des structures des exploitations de cultures marines du département du Pas-de-Calais par l'arrêté préfectoral du 2 avril 2021, l'a été dans le cadre de la mission de service public qui lui incombe.

Ainsi en raison de la mission exercée par le comité ainsi que de la portée du recours administratif présenté, la cour juge que celui-ci n'était pas au nombre des demandes qui doivent faire l'objet d'un accusé de réception en application des dispositions des articles L. 100-3 et L. 112-3 du code des relations entre le public et l'administration, celui-ci excluant les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission et en conclut que la requête présentée par le comité plus de deux mois après la naissance d'une décision implicite de rejet de son recours administratif est irrecevable en raison de sa tardiveté.

(1) CE, Section, 22 février 2007, n°264541, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés, A. Voir aussi CE, 5 mars 2003, n°223948, Association communale de chasse agréée de Saint-Hilaire-la-Palud, B.

(cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 24DA01456 – 25 juin 2025 – C)

[Lien Legifrance](#)

La sanction administrative prononcée en raison de manquements à la réglementation relative à la pêche maritime doit être régulièrement notifiée au contrevenant avant l'expiration du délai d'un an prévu par l'article L. 946-6 du code rural et de la pêche maritime, sous peine d'être entachée d'illégalité.

Les dispositions des articles L. 946-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime prévoient qu'un manquement à la réglementation de la pêche maritime expose tout contrevenant au prononcé de sanctions administratives. L'article L. 946-6 du code rural et de la pêche maritime prévoit en revanche que la décision de l'autorité administrative « *ne peut être prise plus d'un an à compter de la constatation des faits* ». La cour, à l'occasion d'un contentieux en annulation engagé par un marin-pêcheur contre des sanctions administratives prononcées à son encontre, précise la portée de cet article en jugeant que ce délai constitue une garantie pour le professionnel mis en cause et qu'ainsi la sanction administrative doit être non seulement prononcée dans ce délai mais aussi régulièrement notifiée à l'intéressé avant son expiration. Pour ce motif, le délai ayant été en l'espèce dépassé, elle annule les sanctions contestées.

Cf. par analogie, concernant le délai prévu pour les amendes susceptibles d'être infligées aux transporteurs aériens ayant débarqué un passager dépourvu des documents d'entrée requis (actuel article L. 821-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : CAA Paris, 21/12/2002, n°00PA01558.

(Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 24DA01114 – 5 juin 2025 – C)

[Lien Légifrance](#)

Cette décision fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat enregistré sous le n°506458

ASSURANCE PREVOYANCE [retour au sommaire](#)



Conditions de la subrogation

Le tribunal rejette le recours formé par la société des Assurances du crédit mutuel IARD afin d'obtenir le remboursement de l'indemnité versée à son assuré, l'établissement bancaire CIC, en raison des dégradations subies lors du mouvement national de contestation des gilets jaunes, dès lors que cette société d'assurance ne peut se prévaloir ni de la subrogation légale prévue à l'article L. 121-12 du code des assurances, le contrat d'assurance la liant avec l'établissement bancaire excluant expressément les actes de vandalismes, ni de la subrogation conventionnelle de l'article 1346-1 du code civil, la volonté de l'assuré d'être subrogé s'étant manifestée postérieurement au paiement reçu.

(Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2200761 – 26 mars 2025 – C+)



L'obligation de réserver un espace d'expression pour l'opposition s'applique aux publications diffusées sur le site internet de la commune ainsi que sur le compte institutionnel dont elle dispose sur le réseau social « Facebook ».

Dans le cadre d'un litige portant sur le règlement intérieur du conseil municipal de la commune de Carvin, la cour rappelle qu'en application des dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, un espace doit être réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale dans toute publication comportant des informations générales sur les réalisations et sur la gestion du conseil municipal.

Elle confirme l'annulation de l'article 35 du règlement intérieur du conseil municipal prononcée par le tribunal pour méconnaissance de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales en ce qu'il ne prévoit pas d'espace d'expression réservé à l'opposition sur le site internet communal (1) mais réforme le jugement en ce que cet article ne le prévoit également pas sur le compte institutionnel dont la commune dispose sur le réseau social « Facebook » qu'elle utilise aussi pour la diffusion d'informations.

(1) CE, 14 avril 2022, n°451097, B

(Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 23DA02110 – 25 juin 2025 – C)

[Lien Légifrance](#)

Le tribunal juge suffisante l'information dont ont disposé les conseillers communautaires pour procéder au vote du Plan local d'urbanisme intercommunal.

Le tribunal considère que les conseillers communautaires ayant à se prononcer par délibération sur l'approbation du plan local d'urbanisme intercommunal, ont disposé d'une information éclairée conforme aux dispositions des articles L. 2121 12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, dès lors que la note de synthèse transmise, si elle se contentait de reprendre le texte de la délibération soumis à l'examen du conseil communautaire et portait essentiellement sur les seules étapes de l'enquête publique et l'avis des personnes publiques associées, était toutefois accompagnée, d'une part, de l'intégralité du projet de PLUi et, d'autre part, de trois annexes qui synthétisaient dans le détail, les réserves, recommandations et modifications intervenues à l'occasion des procédures de consultations des personnes publiques associées et de l'enquête publique.

(Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2206888 – 13 juin 2025 – C)

Cette décision fait l'objet d'un recours devant la Cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le numéro 25DA01408

Retrouvez en page [33](#) les conclusions d'Elise Grard, rapporteure publique

En s'ingérant dans un débat national en cours au soutien d'une opinion politique particulière, le maire agit pour un motif étranger à l'intérêt de cette commune ou au bon fonctionnement des services municipaux, et méconnaît le principe de neutralité des services publics (1), corollaire du principe d'égalité (2).

Lors des mouvements sociaux de protestations à l'encontre de la réforme des retraites au début de l'année 2023, la commune de Creil a décidé, à plusieurs reprises, d'organiser, en soutien à ces mouvements, des journées dites « opération mairie morte », pendant lesquelles la plus grande partie des services municipaux étaient fermés et en a informé les usagers par des communiqués de presse publiés plusieurs jours avant les journées de fermeture.

Saisi par une résidente de la commune, le tribunal considère, comme d'autres tribunaux (3), que ces décisions révèlent l'expression d'opinions politiques étrangères à l'intérêt de la commune et sont prises en méconnaissance du principe de neutralité des services publics.

(1) CE, 10/9 SSR, 27 juillet 2005, n°259806, Commune de Sainte-Anne, A

(2) CC, n°86-217 du 18 septembre 1986

(3) TA Caen, 22 mars 2024, n°2300730, 2300817, TA Orléans, 14 mars 2024, n°2301088

(Tribunal administratif d'Amiens – jugement n° 2301939 – 27 juin 2025 – C)

Retrait d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et adhésion à un autre EPCI.

Les membres de l'organe délibérant d'une commune sollicitant son retrait d'un EPCI en vue d'adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre en application de la procédure prévue à l'article L. 5214-26 du code général des collectivités territoriales doivent se prononcer sur le principe de l'opération en ayant été préalablement informés de ses incidences financières et organisationnelles. A défaut, le préfet saisi de la demande de retrait est tenu de la rejeter.

Si elle est différente de celle du département de l'EPCI de retrait, l'autorité préfectorale sollicitée pour autoriser l'adhésion au nouvel EPCI est tenue par la première décision (1).

(1) CE, 4 avril 2018, °415471, Communauté de communes Eure-Madrie-Seine, C

(Tribunal administratif d'Amiens – jugements n°s 2300773, 2300830 – 18 juin 2025 – C)

Retrouvez en page [35](#) le commentaire de Patricia Demaye Simoni Maître de conférences à l'Université d'Artois



Quand le contribuable tire bénéfice de la rectification d'une erreur matérielle en appel demandée par l'administration.

Un contribuable a présenté successivement devant le tribunal puis la cour des conclusions tendant non seulement à la décharge de droits de taxe sur la valeur ajoutée rappelés, au titre de deux premières années, mais également à un remboursement de taxe refusé par l'administration au titre d'une troisième année. Néanmoins, dans son mémoire en défense en appel, l'administration soutenait que les conclusions tendant au remboursement de taxe étaient irrecevables comme nouvelles en appel.

La cour, qui a omis de viser dans son arrêt tant les conclusions de l'appelant tendant au remboursement de taxe que la fin de non-recevoir opposée par l'administration à ces conclusions, a toutefois, sans écarter au préalable la fin de non-recevoir, ordonné un remboursement de taxe pour un montant inférieur à celui sollicité.

Saisie d'un recours en rectification présenté sur le fondement de l'article R. 833-1 du code de justice administrative par le ministre de l'économie et des finances, la cour constate l'existence d'une erreur matérielle (1). Relevant que cette erreur n'est pas imputable aux parties et a eu une influence sur le sens de la décision, la cour admet la recevabilité du recours en rectification du ministre mais également le recours incident du contribuable intimé (2) tendant à ce que la somme remboursée soit corrigée à la hausse.

Après avoir écarté la fin de non-recevoir et déduit des motifs retenus par la cour dans son premier arrêt que le contribuable a droit à obtenir le remboursement de taxe pour le montant qu'il réclame, la cour procède aux rectifications requises.

(1) CE, 11 juillet 1952, Société des vins A. Hauser, p. 372 ; CE, 30 novembre 1994, n°133493, Centre hospitalier de Valence, B

(2) CE, 19 février 1988, n° 70657, Compagnie d'assurance « La Baloise », et CE, 28 juillet 1999, n°189737, Commune de Bonne-sur-Ménoge, inédit.

(Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 24DA00490 – 21 mai 2025 – C)

[Lien Légifrance](#)

En l'absence de recouvrement d'un impôt, la mise en œuvre de l'assistance internationale en vue de mesures conservatoires dans un autre Etat relève du juge judiciaire.

L'article L. 281 du livre des procédures fiscales (LPF) attribue au juge administratif, lorsque le contentieux de l'assiette de l'impôt relève de celui-ci, le contentieux de son recouvrement s'il porte sur l'obligation au paiement, le montant de la dette compte tenu des paiements effectués ou l'exigibilité de la somme réclamée. En revanche, la contestation portant sur la saisissabilité

des biens, pour laquelle le redevable peut saisir directement le juge de l'exécution dans les conditions prévues au code des procédures civiles d'exécution, n'entre pas dans le champ de l'article L. 281 et le juge judiciaire de l'exécution est compétent pour tout ce qui ne relève pas du juge de l'impôt. Un litige né de la mise en œuvre de l'assistance internationale prévue à l'article L. 283 C du LPF pour assurer la prise de mesures conservatoires dans un autre Etat relève donc du juge judiciaire lorsque la créance fiscale en cause n'a pas encore été mise en recouvrement.

(Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 24DA00631 – 6 mars 2025 – C+)

[Lien Légifrance](#)

Champ d'application et modalités de la prescription de l'article L. 190 A du livre des procédures fiscales lorsque l'Etat a commis une faute dans la détermination de l'assiette, le contrôle ou le recouvrement d'un impôt.

D'une part, les dispositions de l'article L. 190 A du LPF, qui ont pour effet d'instituer un régime légal de prescription propre aux créances dont l'origine procède d'une faute commise par l'Etat dans la détermination de l'assiette, le contrôle et le recouvrement de l'impôt, s'appliquent à la créance afférente à une minoration de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) procédant d'une minoration antérieure de la taxe professionnelle.

D'autre part, il résulte des travaux préparatoires, de l'objet et de l'économie de l'article L. 190 A du LPF que la demande de dommages et intérêts résultant de la faute commise dans la détermination de l'assiette, le contrôle et le recouvrement de l'impôt ne peut porter que sur une période postérieure au 1^{er} janvier de la deuxième année précédant celle au cours de laquelle le créancier a présenté sa réclamation.

(Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 24DA00588 – 24 avril 2025 – C+)

[Lien Légifrance](#)

Cette décision fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat enregistré sous le n°505451

La société dont l'activité consiste à générer des certificats d'économie d'énergie peut déduire la TVA ayant grevé l'acquisition d'un bien.

La société dont l'activité consiste à générer des certificats d'économie d'énergie en faisant réaliser des économies d'énergie par des fournisseurs d'énergie puis à vendre ces certificats sur le marché consacré, est fondée à déduire de la TVA due sur la vente des certificats la TVA qui a grevé l'acquisition d'ampoules LED qu'elle a distribuées gratuitement à des bailleurs sociaux et à des particuliers dans le but d'inciter ces consommateurs à réaliser des économies d'énergie.

(Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 24DA00126 – 24 avril 2025 – C+)

[Lien Légifrance](#)

Cette décision fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat enregistré sous le n°504974

Seuls les revenus significatifs tirés de la pratique d'un jeu de hasard sont imposables à l'impôt sur le revenu.

Si la pratique, même habituelle, de jeux de hasard ne constitue pas une occupation lucrative ou une source de profits en raison de l'aléa qui pèse sur les perspectives de gains du joueur, il en va différemment de la pratique habituelle d'un jeu d'argent opposant un joueur à des adversaires lorsqu'elle permet à ce dernier de maîtriser de façon significative l'aléa inhérent à ce jeu, par les qualités et le savoir-faire qu'il développe, et lui procure des revenus significatifs. Les gains qui en résultent sont alors imposables comme bénéfices non commerciaux en application de l'article 92 du code général des impôts. Dans l'espèce jugée, hormis un unique gain ponctuel, les gains nets du contribuable avaient été systématiquement négatifs ou nuls pendant des années. La cour prononce donc la décharge de l'impôt sur le revenu assigné à l'intéressé à raison de ce gain.

(Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 24DA01282 – 5 juin 2025 – C)

[Lien Légifrance](#)

Application à un colocataire du crédit d'impôt prévu par l'article 199 sexdecies du code général des impôts (CGI)

Un contribuable, résidant dans un logement pris en colocation en vertu de l'article 8-1 de la loi du 6 juillet 1989, est fondé à bénéficier du crédit d'impôt prévu à l'article 199 sexdecies du CGI à raison de sommes qu'il a versées pour bénéficier des services de ménage des parties communes, d'entretien du linge de maison, de courses, de fabrication de déjeuner et de dîner, de plonge, de distribution de repas et de surveillance de nuit.

(Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2208166 – 6 février 2025 – C+)

La somme versée par les bailleurs à leur locataire à l'occasion du non-renouvellement du bail commercial peut-elle être déduite de leurs revenus fonciers ?

L'indemnité d'éviction versée, en cas de non-renouvellement du bail, au locataire commerçant en application de la législation relative aux baux commerciaux n'entre pas dans les charges de la propriété énumérées au 1 du I de l'article 31 du code général des impôts (1).

Pour déterminer si une telle indemnité trouve sa contrepartie dans un accroissement du capital immobilier du bailleur ou doit être regardée comme une dépense effectuée en vue de l'acquisition ou de la conservation du revenu, au sens de l'article 13 du code général des impôts, ou encore si ladite indemnité entre, le cas échéant dans l'une et l'autre de ces catégories selon des proportions à fixer, il y a lieu de tenir compte des circonstances de l'espèce (2).

En l'espèce, s'il est constant que les requérants ont fait réaliser des travaux importants de rénovation du local commercial dont l'ampleur ou l'utilité n'est pas contestée, ils ont attendu deux années environ pour remettre ledit local en location, au bénéfice d'une société commerciale dont l'un des bailleurs est associé-gérant.

En l'absence de tout élément produit concernant le montant du loyer versé par le nouveau locataire, il n'est pas démontré que l'indemnité en litige, quelle que soit sa qualification donnée lors de son versement au précédent preneur à bail, aurait été engagée pour la conservation ou l'amélioration d'un revenu de loyer

ou dans l'intention de redonner le local à bail dans de meilleures conditions et non uniquement dans un but patrimonial.

Le tribunal juge donc qu'elle n'est pas déductible des revenus fonciers des bailleurs.

(1) CE, Plénière, 20 octobre 1978, n°7157, RJF 12/78 n° 544 avec chronique JF Verny p. 346, Dr. fisc. 27/79 c. 1397 conclusions Lobry ;

(2) CE, 3 juillet 2009, n°293154, B

(Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2401846 – 20 mai 2025 – C)

Terrasse de restaurant et taxe foncière sur les propriétés bâties

L'appropriation privative d'installations superficielles édifiées ou acquises par le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public n'est pas incompatible avec l'inaliénabilité du domaine public lorsque l'autorisation de l'occuper et d'y édifier des constructions ou d'acquérir les constructions existantes n'a pas été accordée en vue de répondre aux besoins du service public auquel le domaine est affecté (1).

S'il est vrai que la terrasse installée sur le domaine public par le restaurant exploité par la société requérante n'est pas fixée au sol à perpétuelle demeure et que le platelage qui supporte son plancher n'y est pas ancré, cette structure, couverte par un auvent, est close par une baie composée de panneaux vitrés, constitue toutefois une extension d'une salle de restaurant dont elle épouse la largeur de façade de 11,50 m sur la profondeur de 4 m.

Ce caractère durable ainsi confère à cette terrasse la nature d'une véritable construction au sens des dispositions de l'article 1381 du code général des impôts, passible de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

(1) CE, 23 juillet 2010, n°320188, RJF, 11/10, 1032

(Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2402282 – 25 février 2025 – C)

Piscine et taxe foncière

Une piscine semi-enterrée et qui, bien que démontable, n'a pas vocation à être déplacée, constitue une propriété bâtie au sens de l'article 1380 du code général des impôts. Elle relève ainsi du champ de la taxe foncière sur les propriétés bâties (1).

(1) CE, 13 avril 2016, n°376959, SCI Sweet Home, B RJF 7/16 n° 627

(Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2403783 – 23 juin 2025 – C)

Etendue du droit de communication de l'administration fiscale auprès des membres des professions non commerciales

Pour l'application de ces dispositions des articles L. 81, L. 85 et L. 86 du livre des procédures fiscales, éclairées par les travaux parlementaires, les pièces annexes au versement effectué par le contribuable au membre d'une profession libérale comprennent les documents de toute nature pouvant

justifier le montant des travaux effectués ou des dépenses totales exposées par le contribuable, tels que les devis, mémoires ou factures (1). Les plans d'un immeuble, à la différence d'un devis descriptif des travaux, ne sont donc en principe pas au nombre de ces pièces annexes.

En l'espèce, l'administration fiscale a obtenu, dans l'exercice de son droit de communication effectué sur le fondement de l'article L. 81 du livre des procédures fiscales, auprès de l'architecte en charge de travaux de réaménagement d'une longère, un plan général du logement avant et après les travaux ainsi que les états d'avancement indicatifs des travaux par fournisseurs. Et, Il résulte de l'instruction que l'administration s'est fondée sur l'ensemble des documents communiqués par l'architecte et notamment sur les documents graphiques élaborés par ce professionnel, pour procéder aux redressements en litige (2).

Le tribunal juge, qu'en agissant ainsi, l'administration fiscale a entaché d'irrégularité la procédure d'imposition.

(1) CE, 5 mai 2008, n°291229, B; sur l'étendue de ce droit de communication à l'égard des entreprises industrielles, CE, 11 avril 2014, n°354314, B

(2) sur la question de l'impact des vices de procédure en matière fiscale CE, Section, 6 avril 2012, n°320912, A.

(Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2303855 – 22 avril 2025 – C)

Flotte de poids-lourds et calcul de la taxe foncière selon la méthode comptable prévue pour les établissements industriels par l'article 1499 du code général des impôts

Revêtent un caractère industriel, au sens de l'article 1499 du code général des impôts, les établissements dont l'activité nécessite d'importants moyens techniques, non seulement lorsque cette activité consiste dans la fabrication ou la transformation de biens corporels mobiliers, mais aussi lorsque le rôle des installations techniques, matériels et outillages mis en œuvre, fût-ce pour les besoins d'une autre activité, est prépondérant (1).

En l'espèce, une première activité de la société requérante consiste en des prestations de services de transport et de livraison de machines agricoles qui engendrent, au moyen d'une flotte de 21 poids lourds équipés de remorques spéciales, plus de 98 % de son chiffre d'affaires en moyenne. Cette activité consiste pour l'essentiel à livrer les machines agricoles à l'extérieur du site. Aussi, l'établissement, pour ces camions, sert de parc de stationnement.

La société requérante, qui ne donne au demeurant pas d'indication sur les effectifs employés sur place, n'est donc pas fondée à soutenir que le site, consistant surtout en un parc de stationnement de sa flotte de convois routiers, accueille par ailleurs une seconde activité, non industrielle par nature, de logistique qui nécessiterait des moyens dont l'importance serait susceptible de conférer à l'ensemble du bien donné en location la nature d'une immobilisation industrielle.

Par suite le tribunal juge inapplicable la méthode comptable prévue par l'article 1499 du code général des impôts.

(1) CE, Section, 27 juillet 2005, n°261899, 273663, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ Société des Pétroles Miroline, A ; pour des arrêts se prononçant sur le caractère industriel ou non d'établissement au sein desquelles une activité de logistique et/ou de transport

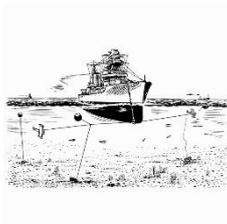
est exercée : par exemple, CE, 26 juin 2024, n°474927, SAS Bretagne Transports 56 ; CE, 5 janvier 2023, n°460519 ; CAA Nantes, 4 février 2025, n°24NT01970; CAA Bordeaux, 28 septembre 2023, N°21BX03956.

(Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2403063 – 20 mai 2025 – C)

Cette décision fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat enregistré sous le n°506328

DOMAINE PUBLIC

[retour au sommaire](#)



Même rédigé par un agent assermenté, un procès-verbal de contravention de grande voirie doit être fondé sur la constatation de faits et non sur des présomptions.

En l'espèce, il résultait des termes du procès-verbal qu'une pollution aux hydrocarbures était visible à la proue d'un navire de pêche mais le patron du navire a nié que cette pollution ait pour origine son navire.

Il résulte toutefois de l'instruction que ce procès-verbal ne se fonde pas sur la constatation de faits matériels mais uniquement sur une présomption tirée de la proximité des traces avec le navire et de l'absence de traces près d'autres navires.

Dans ces conditions, la matérialité des faits de pollution du port imputés à ce navire ne peut être regardée comme établie (1).

Relaxe des fins de la poursuite.

(1) Cf CE, 27 mai 1936, X, p. 612

(Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2304147 – 13 mars 2025 – C)

ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE

[retour au sommaire](#)



Le tribunal rejette les recours formés par l'organisme de gestion de l'enseignement catholique (OGEC) Ecole Saint Patrick contre la délibération du 22 décembre 2020 du conseil municipal de Boulogne-sur-Mer fixant le montant de la participation communale aux dépenses de

fonctionnement des établissements d'enseignement privés du premier degré, sous contrat d'association avec l'Etat pour le dernier trimestre de l'année scolaire 2019/2020 et le premier trimestre de l'année scolaire 2020/2021, dès lors que cet organisme ne justifiait pas avoir exercé, préalablement à l'enregistrement de ses requêtes, le recours administratif préalable obligatoire (RAPO) prévu par l'article L. 442-5-2 du code de l'éducation. A cet égard, le tribunal a considéré que la convention conclue entre l'OGEC et l'association Udogec62 n'avait pas eu pour effet de donner à cette association un quelconque mandat pour former, au nom de l'OGEC, ce recours administratif préalable obligatoire.

(Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2104864 – 20 décembre 2024 – C+)

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

Résiliation d'un contrat d'association à l'enseignement public

Après avoir considéré que l'acte de résiliation constitue un acte administratif susceptible de recours pour excès de pouvoir et écarté l'application à cette décision du recours administratif préalable obligatoire prévu à l'article R. 442-73 du code de l'éducation, le tribunal annule la décision de résiliation du contrat d'association à l'enseignement public liant l'association Averroès à l'Etat en accueillant, en premier lieu, un moyen tiré de la méconnaissance des droits de la défense dont aurait dû bénéficier l'association Averroès au cours de la procédure préalable, en particulier devant la commission de concertation chargée de rendre un avis sur la résiliation envisagée et, en second lieu, un moyen tiré de l'erreur d'appréciation, l'ensemble des manquements retenus à l'encontre de l'association Averroès étant non établis ou d'une gravité insuffisante pour justifier la décision de résiliation en cause.

(Tribunal administratif de Lille – jugements n°s 2400205, 2400235, 2400236, 2400268 – 23 avril 2025 – C+)

Cette décision fait l'objet d'un recours devant la Cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le numéro 25DA01138

ETRANGERS

[retour au sommaire](#)



Demande de titre de séjour présentée en méconnaissance de la règle de comparution personnelle

Le tribunal fait application, à une instance en cours, de la jurisprudence du Conseil d'Etat (1) selon laquelle lorsqu'une demande de titre de séjour doit être effectuée, conformément à

R. 431-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, par comparution personnelle au guichet de la préfecture, le silence gardé sur cette demande, présentée irrégulièrement par voie postale, ne fait pas naître une décision faisant grief susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir, la méconnaissance de la règle de comparution personnelle justifiant légalement à elle seule, le refus de l'administration d'instruire la demande. Le tribunal considère que les implications de ces règles de comparution personnelle en préfecture pour la présentation d'une demande de titre de séjour, applicables aux instances en cours, ne portent pas une atteinte excessive au droit d'accès à un tribunal du demandeur, dès lors que celui-ci a toujours la possibilité de faire une nouvelle demande de titre de séjour en respectant les modalités requises, demande qui donnera naissance à une décision susceptible d'un recours contentieux

(1) CE, avis, 10 octobre 2024, n°493514, X, A

(Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2300350 – 24 février 2025 – C)

FONCTION PUBLIQUE

[retour au sommaire](#)



Congé pour invalidité temporaire imputable au service d'une secrétaire de mairie employée à temps non complet dans deux collectivités territoriales

En application des dispositions des articles 37-2 et 37-20 du décret du 30 juillet 1987 pris pour l'application de la loi du 26 janvier 1984, il appartient à l'agent concerné, qui exerce le même emploi dans plusieurs collectivités territoriales, de déclarer la maladie professionnelle dont il est atteint auprès de chacune d'elles et à chacune de ces collectivités de statuer sur l'imputabilité au service de la maladie. Toutefois, et alors même que l'une des collectivités n'a pas procédé à la reconnaissance de l'imputabilité au service de la maladie, il résulte de ces dispositions que le congé pour invalidité temporaire imputable au service institué par l'article 21 bis de la loi du 13 juillet 1983 accordé à l'agent par l'une des collectivités territoriales, employeur, s'impose aux autres collectivités.

(Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 23DA00592 – 12 mars 2025 – C)

[Lien Légifrance](#)

L'agent en décharge totale de service pour l'exercice de fonctions syndicales peut-il prétendre à la réparation du préjudice résultant de la non application par la collectivité employeur des articles L. 212-1 et suivants du code général de la fonction publique ?

Créé par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, l'article 23 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, repris depuis aux articles L. 212-1 à L. 212-7 du code général de la fonction publique, prévoit notamment une inscription de plein droit au tableau d'avancement de grade pour

tout agent en remplissant les conditions statutaires et bénéficiant d'une décharge totale d'activité de service pour exercer des fonctions syndicales.

Un agent de la collectivité se trouvant dans cette situation, qui a demandé en vain à la collectivité territoriale qui l'emploie son inscription au tableau d'avancement en application de l'article 23 bis, demande l'indemnisation du préjudice résultant du refus de le promouvoir. La collectivité a refusé de l'indemniser au motif que, si l'inscription au tableau d'avancement est de plein droit dans le cas de l'intéressé, elle n'est jamais dans l'obligation d'exécuter ce tableau en nommant les agents inscrits au grade supérieur.

Toutefois, relevant que la collectivité n'invoquait aucune circonstance qui, une fois l'agent inscrit au tableau, aurait fait obstacle à sa nomination au grade supérieur, la cour, d'une part, à l'instar du tribunal, juge que l'intéressé a droit à l'indemnisation du préjudice financier résultant de la différence entre le traitement effectivement perçu et celui qu'il aurait perçu s'il avait été nommé au grade d'attaché principal l'année au titre de laquelle il remplissait les conditions pour être inscrit au tableau, et, d'autre part, considère, contrairement au tribunal, qu'il y a lieu également de l'indemniser du préjudice moral subi à raison du refus de l'inscrire au tableau d'avancement et, donc, de le promouvoir.

(Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 24DA00986 – 19 mars 2025 – C)

[Lien Légifrance](#)

Avantages accordés aux agents affectés aux universités situées dans des quartiers urbains sensibles

Les agents affectés au sein des universités ne relèvent pas, pour l'application du décret du 21 mars 1995 relatif au droit de mutation prioritaire et au droit à l'avantage spécifique d'ancienneté accordés à certains agents de l'Etat affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles, du 2° de l'article 1^{er} du décret qui ne concerne que les fonctionnaires relevant du ministre chargé de l'éducation nationale mais affectés dans une école ou un établissement d'enseignement du premier ou du second degré. Ils relèvent toutefois, en tant que fonctionnaires civils de l'Etat, des dispositions du 3° du même article et peuvent donc bénéficier de cet avantage s'ils exercent leurs fonctions dans les quartiers urbains où se posent des problèmes sociaux et de sécurité, désignés par l'arrêté pris pour l'application du décret

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

Le service fait dans le cadre d'un contrat implique rémunération

La rémunération perçue par un agent contractuel en contrepartie du service fait, et calculée conformément aux dispositions de son contrat, constitue un droit acquis. Par suite, en dépit de l'annulation contentieuse du contrat de recrutement, l'administration ne peut légalement émettre un titre afin de recouvrer les rémunérations versées à son agent.

(Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2103095 – 31 mars 2025 – C)

Retrouvez en page [37](#) les conclusions d'Elise Grard rapporteure publique au tribunal administratif de Lille

Retrait d'une sanction disciplinaire infligée à un agent public

Une sanction disciplinaire ne présentant pas le caractère d'une décision créatrice de droits pour l'intéressé ou pour des tiers peut être légalement retirée sans délai par son auteur. Ce dernier est par ailleurs tenu d'examiner la demande de retrait de la sanction lorsqu'elle repose sur la survenance d'un élément nouveau.

Un tel événement est notamment constitué par la prise de position, dans les motifs d'une décision de justice devenue définitive rendue en matière d'excès de pouvoir, sur des faits ayant conduit à l'adoption de ladite décision.

Une sanction a été infligée à un fonctionnaire au motif qu'un arrêt de travail ne reflétait pas la réalité de son état de santé mais procédait d'une action concertée de cessation de travail de la part de surveillants pénitentiaires. Le tribunal administratif, au contraire, dit pour droit que l'arrêt médicalement prescrit était justifié par l'état de santé de l'agent et que le ministre était donc tenu de faire droit à la demande de retrait de cette sanction disciplinaire qui reposait sur des faits inexacts.

(Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2302555 – 25 mars 2025 – C+)

Retrouvez en page [40](#) les conclusions de Clémence Barry rapporteure publique au tribunal administratif de Rouen

MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS

[retour au sommaire](#)



L'économie d'un contrat bouleversée par la survenance d'un événement imprévisible et extérieur aux parties

Une société a conclu un marché public avec un centre hospitalier pour l'exploitation de ses installations de chauffage, de ventilation, de froid et de production d'eau chaude sanitaire. Ce contrat étant adossé au prix du gaz naturel, la société s'est trouvée confrontée à une importante augmentation de ses charges de septembre 2021 à mai 2023.

Retenant que cette augmentation avait pour origine une crise d'approvisionnement résultant de considérations politiques liées à l'approvisionnement en gaz depuis la Russie, encore aggravée par le déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022, la cour en déduit qu'elle est la conséquence directe d'un événement imprévisible et indépendant de l'action du cocontractant de l'administration (1).

Constatant en outre que le montant des dépenses résultant pour la société de l'augmentation du prix du gaz a représenté plus de 100 % du montant total du marché, la cour

considère que les sujétions imprévues auxquelles la société avait dû faire face ont eu pour effet de bouleverser l'économie générale de son marché.

Dans les circonstances de l'espèce, au regard du déficit d'exploitation, supérieur à 1,6 millions d'euros et de la situation de l'entreprise dans le secteur des services énergétiques, la cour juge à l'instar du tribunal que l'indemnité d'imprévision doit être fixée à 1,25 millions d'euros, fixant ainsi à 25 % la part de la charge extracontractuelle devant incomber à la société.

(1) Cf CE, 30 mars 1916, n°59928, Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux, P143 au recueil, CE, 21 octobre 2019, n°419155, Société Alliance, B

(Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 23DA02371 – 19 mars 2025 – C)

[Lien Légifrance](#)

Retrouvez en page [45](#) les conclusions de Frédéric Malfoy rapporteur public à la cour administrative d'appel de Douai

La qualité pour agir du maire à ester en justice ne peut être régularisée par la production après clôture de la délibération idoine du conseil municipal

Une commune a présenté un recours en garantie décennale devant le tribunal administratif contre un constructeur qui, dans son mémoire en défense, lui a opposé une fin de non-recevoir tirée de l'absence de délibération du conseil municipal autorisant le maire à intenter une action en justice au nom de la commune. En réponse, la commune a produit une ancienne délibération qui avait cessé de produire ses effets lorsque le maire a saisi la juridiction (1).

Bien que le mémoire en défense comportant la fin de non-recevoir avait été communiqué à la commune (2), la juridiction a pris soin de procéder à une mesure d'instruction afin que la commune justifie de la qualité à agir du maire au jour de la présentation de son recours (3). La commune s'est bornée à produire de nouveau la délibération périmée.

Prenant connaissance du sens des conclusions du rapporteur public, la commune a enfin produit une délibération justifiant de la qualité à agir du maire deux jours avant l'audience, alors que la clôture automatique de l'instruction était déjà intervenue.

Les premiers juges n'étant pas tenus de rouvrir l'instruction dans la mesure où rien ne faisait obstacle à ce que la commune régularise sa demande avant la clôture (4), la cour confirme le jugement du tribunal qui a jugé irrecevable la demande présentée en première instance, en précisant que la production de la délibération idoine en appel, même prise antérieurement au jugement attaqué, n'était pas de nature à régulariser la demande présentée devant le tribunal administratif (5).

(1) CE, 1/4 SSR, 27 juillet 1988, n°81698, Epoux A, B

(2) CE, 5/4 SSR, 14 novembre 2011, n°334764, M. B, B

(3) CE, 10/7 SSR, 10 décembre 1997, n°s158064, 158192, Société Norminter Gascogne Pyrénées et Commune de Pia, B

(4) CE, 7/2 SSR, 11 mai 2011, n°327690, Société Barthas Immobilier, B

(5) CE, 9/10 SSR, 5 mai 2010, n°304059, Comité pour la sauvegarde du domaine de la Coudoulière et M. Le Port, B

(Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 24DA00348 – 21 mai 2025 – C)

[Lien Légifrance](#)

Un protocole transactionnel est valide en l'absence de déséquilibre notable entre les obligations réciproques des parties.

Il résulte des articles 2044 et 2052 du code civil que l'administration peut, comme l'article L. 423-1 du code des relations entre le public et l'administration le rappelle, afin de prévenir ou d'éteindre un litige, légalement conclure avec un particulier un protocole transactionnel, sous réserve de la licéité de l'objet de ce dernier, de l'existence de concessions réciproques et équilibrées entre les parties et du respect de l'ordre public. Dans l'espèce jugée, la cour valide un protocole transactionnel en l'absence de déséquilibre notable entre les obligations réciproques auxquelles les parties avaient consenti en signant le protocole.

(Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 23DA01014 – 20 février 2025 – C)

[Lien Légifrance](#)

Marché public d'assurance « tous risques chantier » - durée d'exécution du contrat :

La communauté d'agglomération du Beauvaisis a conclu avec la société Helvetia un contrat d'assurance « tous risques chantier et responsabilité civile maître d'ouvrage » pour couvrir les travaux du chantier de construction d'un théâtre.

Ces travaux se sont poursuivis au-delà de la date d'achèvement initialement prévue en octobre 2019. Un incendie s'est déclaré sur le chantier encore en cours le 23 juillet 2020 que l'assureur a refusé de garantir estimant que le contrat d'assurance était échu au 30 octobre 2019.

Le tribunal se fonde sur les dispositions des articles L. 2112-5 du code de la commande publique et L. 113-15 du code des assurances pour considérer qu'il y a lieu de faire prévaloir les stipulations du cahier des clauses particulières établi par le pouvoir adjudicateur lors de la passation du contrat et juger que la durée de garantie se poursuivait jusqu'à la réception des travaux, - mention qui figurait en caractères apparents, à la différence, d'ailleurs, des clauses établies par l'assureur relatives à la date du 30 octobre 2019 - qui, faute de toute autre précision devait nécessairement s'entendre comme leur réception effective. Cette clause, bien que ne prévoyant pas de date fixée préalablement à la signature du contrat, ne pouvait être entachée de nullité comme étant potestative, alors notamment que la réception peut également être prononcée ou constatée par le juge, qui fixe alors la date d'achèvement des travaux, ce que ne demandait toutefois par la société requérante.

(Tribunal administratif d'Amiens – jugement n° 2200579 – 4 juin 2025 – C)

Cette décision fait l'objet d'un recours devant la Cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le numéro 25DA01125



La procédure de régularisation prévue par l'article L. 181-18 du code de l'environnement n'est pas applicable à toutes les décisions d'enregistrement d'une installation classée.

Le tribunal a annulé l'arrêté autorisant l'enregistrement d'une société en vue d'exploiter une unité de méthanisation agricole pour insuffisance des capacités financières de la société au regard des exigences de l'article L. 181-27 du code de l'environnement.

La société a contesté devant la cour la régularité du jugement en ce que le tribunal administratif n'a pas mis en œuvre la procédure de régularisation prévue par l'article L. 181-18 du code de l'environnement avant d'annuler.

La cour juge tout d'abord, qu'à supposer même qu'il puisse s'agir d'une question de régularité du jugement, il n'y avait pas lieu d'appliquer l'article L. 181-18 du code de l'environnement qui ne concerne que les cas où le projet fait l'objet d'une autorisation environnementale (1).

Elle estime ensuite que l'installation n'étant pas mise en service, le moyen tenant à l'insuffisance des capacités financières a été accueilli à tort par le tribunal au vu des éléments financiers figurant au dossier car, dans un tel cas, il appartient seulement au juge de vérifier la pertinence des modalités selon lesquelles le pétitionnaire prévoit de disposer de capacités financières et techniques suffisantes pour assumer l'ensemble des exigences susceptibles de découler du fonctionnement, de la cessation éventuelle de l'exploitation et de la remise en état du site (2).

En revanche elle accueille le moyen tiré de l'insuffisante étude de la compatibilité du plan d'épandage avec les objectifs et orientations du SDAGE du bassin Artois-Picardie et du plan d'aménagement et de gestion durable du SAGE de la Lys en vigueur à la date de l'enregistrement de l'installation, cette insuffisance ayant nui à l'information complète de la population (3) et annule sur ce point seulement l'arrêté attaqué.

(1) sur l'office du juge de l'enregistrement cf CE 10 novembre 2023, n°474431, Société ENEDEL 7, A.

(2) CE 26 juillet 2018, n°416831, Association Non au projet éolien de Walincourt-Selvigny et Haucourt-en-Cambrésis et autres, A.

(3) CE 22 septembre 2014, n°367889, SIETOM de la région de Tournan-en-Brie, B.

(Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 24DA00875 – 6 février 2025 – C)

[Lien Légifrance](#)

Cette décision fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat enregistré sous le n°503286



La cour confirme l'annulation par le tribunal administratif de Lille de trois arrêtés pris par le préfet du Pas-de-Calais portant interdiction de la distribution gratuite de boissons et de denrées alimentaires dans certains quartiers de la ville de Calais.

Le préfet du Pas-de-Calais, agissant dans le cadre de son pouvoir de substitution du maire dans l'exercice de sa police générale, a interdit, par trois arrêtés successifs, la distribution gratuite de boissons et de denrées alimentaires dans certains quartiers de la ville de Calais. Il s'est fondé pour ce faire sur trois motifs, tirés de l'atteinte à la sécurité publique provoquée par les rixes et disputes que générerait cette distribution, de l'insalubrité causée par le dépôt sauvage de déchets sur la voie publique et, enfin, du risque sanitaire en raison de l'épidémie de COVID-19 alors en cours.

S'agissant des deux premiers motifs, après avoir rappelé qu'une mesure de police municipale générale n'est légale qu'à condition d'être adaptée, nécessaire et proportionnée afin de prévenir les troubles à l'ordre public (1), la cour a jugé que les mesures d'interdiction ne présentaient par un caractère proportionné aux risques pour la tranquillité et à la salubrité publiques.

Puis, s'agissant du motif lié au risque sanitaire, conformément aux principes dégagés par le Conseil d'Etat en matière de concours entre la police spéciale de lutte contre les catastrophes sanitaires et la police générale du maire (2), la cour a considéré qu'en l'espèce il n'y avait pas de raison impérieuse liées à des circonstances locales de nature à justifier légalement les mesures d'interdiction prises par le préfet au nom et pour le compte de la ville de Calais.

(1) CE Juge des référés, 26 septembre 2016, n°403578, Association de défense des droits de l'homme - Collectif contre l'islamophobie en France, B.

(2) CE Juge des référés, 17 avril 2020, n°440057, Commune de Sceaux, B et pour un exemple d'application : CE Juge des référés, 16 février 2021, n°449605, Commune de Nice.

(Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 22DA02653 – 27 février 2025 – C)

[Lien Légifrance](#)

Retrouvez en page [53](#) les conclusions de Stéphane Eustache rapporteur public à la cour administrative de Douai

La fermeture administrative d'un débit de boisson pour méconnaissance des règles sanitaires n'a pas à être précédée d'une procédure contradictoire préalable.

La cour a été saisie d'un appel contre un jugement du tribunal administratif de Rouen annulant un arrêté portant fermeture administrative d'un débit de boisson pour une durée d'un mois du fait d'un vice de procédure tenant à la méconnaissance de la procédure contradictoire préalable instaurée par les dispositions du code des relations entre le public et l'administration.

Au préalable, la cour considère que le défendeur en appel est le ministre en charge de la santé et non le préfet de l'Eure puisque s'applique la police spéciale de lutte contre la pandémie de COVID-19 et non la police des débits de boisson (1) et que le jugement ne lui ayant pas été notifié, son appel, qui doit être regardé comme principal, est recevable (2).

La cour juge ensuite, après l'avoir relevé d'office (3), que le jugement d'annulation contesté était fondé sur un moyen inopérant, la procédure contradictoire préalable prévue au code des relations entre le public et l'administration ne s'appliquant pas à une fermeture administrative ordonnée dans le cadre de la loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire et par le décret du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie. (4)

(1) Comp sur la représentation de l'Etat par le ministre de la santé et non le préfet quand un débit de boisson fait l'objet d'une fermeture administrative sur le fondement de la police du bruit : CAA Paris, 27 septembre 2016, n 15PA01891, Préfet du Val-de-Marne c. Mme K et autres, C

(2) CE 4 mars 1981, n°17669, X, A , CE 30 juillet 2003, n°237319, Secr. d'État au logement c/ M. et Mme N., B

(3) CE, 3 août 2011, n°326754, Mme C, B

(4) Comp sur l'inapplicabilité des dispositions du CRPA régissant le traitement des dossiers incomplets compte tenu de l'existence dans le CESEDA de dispositions spéciales relatives au traitement par l'administration des demandes de titres de séjour, CE, 10 octobre 2023, n°472831, M. R, B

(Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 23DA01370 – 26 juin 2025 – C)

[Lien Légifrance](#)

L'interdiction par le maire de consommation de narguilés doit être justifiée par l'existence d'atteintes établies à la salubrité et à la sécurité publiques

Le tribunal annule l'arrêté du 19 août 2022 du maire de Tourcoing interdisant, sur plusieurs secteurs du territoire communal, la consommation de narguilés « entre dix heures et six heures du matin » pour la période comprise entre les 20 août et 31 octobre 2022 dès lors que les atteintes, tout au long de l'année, à la salubrité et à la sécurité publiques ainsi que les troubles de voisinage allégués n'étaient pas suffisamment établis.

(Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2207960 – 26 mars 2025 – C)

Définition des règles de contrôle de la légalité des mesures instituant une zone de rencontre prévue par le code de la route.

La zone de rencontre, prévue à l'article R. 110-2 du code de la route, est en principe créée par deux arrêtés de l'autorité de police et comporte des règles spécifiques, notamment une priorité absolue accordée aux piétons.

Le tribunal juge qu'il appartient au juge administratif d'exercer un contrôle normal sur l'appréciation portée par l'autorité de police sur la cohérence entre les aménagements retenus et les règles applicables à la zone de rencontre telles qu'elles sont prévues par le code de la route.

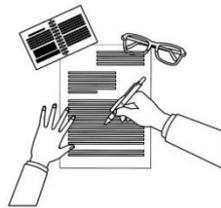
Ce contrôle ne porte ni sur le bien-fondé des aménagements ni sur le caractère nécessaire, adapté et proportionné des mesures mais sur l'exigence de cohérence prévue à l'article R. 411-3-1 du code de la route entre les aménagements et la réglementation spécifique.

En l'espèce, le tribunal estime au regard des éléments du dossier que cette exigence de cohérence n'est pas respectée et annule l'arrêté attaqué.

(Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2204046 – 24 avril 2025 – C+)

PROCEDURE

[retour au sommaire](#)



Interruption et prolongation des délais de recours

La saisine du juge des référés devant le tribunal administratif d'une demande d'expertise médicale aux fins de rechercher les causes de dommages imputés au service public hospitalier interrompt le délai de recours contentieux contre la décision de l'établissement hospitalier rejetant expressément la demande d'indemnité. Ce délai commence à courir à nouveau à compter de la notification au requérant du rapport de l'expert ou de l'ordonnance du juge des référés rejetant la demande d'expertise. L'interruption du délai de recours ainsi acquise est toutefois non avenue si le requérant se désiste de la requête introduite auprès du juge des référés.

1. Rappr. CE, 5/4 CHR, 13 mars 2009, n°317567, Mme X, A, p.103.
2. Rappr. CE, 5/4 SSR, 18 décembre 2009, n°311604, Centre hospitalier de Voiron, B - Rec. T. p. 886-925.

(Tribunal administratif d'Amiens – jugement n° 2300427 – 6 février 2025 – C+)

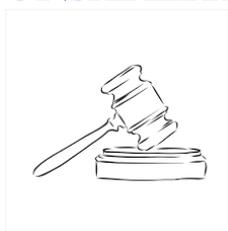


Conseils juridiques : conditions mises à la délivrance de l'agrément prévu par la loi du 31 décembre 1971

Le tribunal, saisi d'un recours formé par le conseil national des barreaux, annule l'arrêté du 27 juillet 2021 par lequel le ministre de la justice a conféré à la chambre de commerce et d'industrie de la région Hauts-de-France l'agrément prévu au 1° de l'article 54 de la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971, relatif aux conseils juridiques et à la rédaction d'acte sous seing privé, au bénéfice de ses membres titulaires d'une licence en droit ou « d'un diplôme universitaire supérieur dans des disciplines juridiques », dès lors que cette catégorie ne figure pas dans la liste des diplômes officiels prévue à l'article D. 613-6 du code de l'éducation et n'est pas suffisamment précise pour garantir que les bénéficiaires de l'agrément justifient d'une compétence juridique appropriée, condition mentionnée par la loi du 31 décembre 1971.

(Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2107816 – 7 mars 2025 – C)

Cette décision fait l'objet d'un recours devant la Cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le numéro 25DA00806



Connaissance de l'étendue des causes et du préjudice subis et délais de recours

Le tribunal considère que le recours indemnitaire formé par un requérant, postérieurement à l'expiration du délai contentieux de deux mois à compter de la notification régulière de la décision rejetant sa réclamation préalable indemnitaire, n'est pas tardif dès lors que l'étendue des causes et des préjudices subis par l'intéressé n'a été révélée, en l'espèce, que lors du dépôt

du rapport par l'expert missionné par la commission régionale de conciliation et d'indemnisation, intervenu moins de deux mois avant l'enregistrement de la requête.

(Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2203488 – 23 avril 2025 – C)

Cette décision fait l'objet d'un recours devant la Cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le numéro 25DA01137

TRAVAIL ET EMPLOI

[retour au sommaire](#)



Licenciement pour sauvegarde de la compétitivité : le tribunal annule le refus d'autorisation de licenciement opposés par le ministre du travail

La société Dresser Rand, filiale du groupe allemand Siemens, a conclu en 2021 avec deux organisations syndicales un plan de sauvegarde de l'emploi en vue de sauvegarder sa compétitivité.

En exécution de ce plan, la société a sollicité l'inspecteur du travail, puis le ministre du travail par la voie hiérarchique, de demandes d'autorisation de licencier les salariés protégés concernés par ces licenciements, autorisations qui lui ont été refusées.

Après avoir rappelé le cadre de son examen de ces refus d'autorisation de licenciements pour sauvegarde de la compétitivité et examiné avec attention les arguments de l'entreprise, retenant ainsi qu'elle évoluait dans un secteur hautement concurrentiel, marqué par de profondes mutations, et que ses concurrents directs avaient procédé à des suppressions d'emplois et des réorientations de leur activité, le tribunal annule le refus opposé par le ministre.

(Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2203137 – 22 janvier 2025 – C)

Cette décision fait l'objet d'un recours devant la Cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le numéro 25DA00524

L'administration du travail n'a pas le pouvoir de contrôler le contenu des accords d'entreprise conclus en vue d'assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Le législateur a prévu au code du travail une obligation pour les entreprises de conclure un accord avec les institutions représentatives du personnel, ou à défaut d'accord d'établir un plan unilatéral, en vue d'assurer, au sein de l'entreprise, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

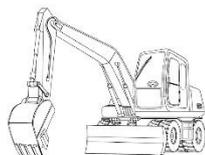
Une entreprise de Seine-Maritime a contesté devant le tribunal la légalité de la pénalité dont elle a fait l'objet pour n'avoir pas respecté cette obligation.

Outre une irrégularité de procédure, le tribunal retient que les dispositions du code du travail, telles qu'elles étaient rédigées, ne permettent pas à l'administration du travail de contrôler le contenu de l'accord conclu entre la direction et les organisations syndicales représentatives, notamment la pertinence des indicateurs de suivi retenus par ce plan et, compte tenu de l'existence d'un accord d'entreprise, annule la sanction attaquée.

(Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2300677 – 5 juin 2025 – C+)

TRAVAUX PUBLICS

[retour au sommaire](#)



Le règlement par un assureur d'une personne publique d'une indemnité à une victime avant introduction de l'appel, n'entache pas d'irrecevabilité l'appel de la personne publique.

Un peuplier d'Italie, implanté dans la cour d'un collège, a causé à un immeuble proche d'importants désordres. Le juge du référé-provision a condamné le département à verser au propriétaire privé victime, une provision entièrement réglée par l'assureur du département, au cours de l'instance de fond devant le tribunal administratif.

Tout d'abord, la cour admet implicitement l'intérêt à agir du département au motif qu'à supposer même que l'assureur aurait été subrogé dans les droits du département, toute partie condamnée en première instance a intérêt et qualité pour interjeter appel lorsqu'elle n'y a pas renoncé (1).

La cour juge ensuite que le contrat conclu entre le département et son assureur ne renvoyait pas explicitement aux causes d'interruption du code civil et que faute d'information suffisante, l'assureur ne pouvait opposer au département la prescription biennale (2). Elle a ainsi admis l'appel en garantie formé par le département contre son assureur.

(1) Sur l'intérêt et la qualité pour faire appel du subrogeant même après la subrogation : Cass civ, 1^{ère}, 28 févr. 1995, no 93 -11.310, Bull. civ. I, n° 102, Justices 1996, n° 3, p. 375
Comp. sur la subrogation légale de l'article L. 121-12 code des assurances en cas de paiement par l'assureur d'une personne publique d'une provision à la victime : CE, 23 décembre 2011, n°335946, Société Generali Assurances IARD, B
Comp CE, 13 octobre 2004, n°250241, Communauté urbaine de Lille et Axa corporate solutions assurance, B

(2) Sur l'obligation d'information de l'assuré en application de l'article R. 112-1 du code des assurances : CE, 26 mars 2018, n°405109, Commune de Montereau-Fault-Yonne, B

(Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 23DA00885 – 23 janvier 2028 – C)

[Lien Légifrance](#)

Cette décision fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat enregistré sous le n°502515



Une orientation d'aménagement et de programmation n'est pas illégale du seul fait qu'elle exprime en des termes quantitatifs précis les orientations qu'elle retient en matière d'insertion architecturale des bâtiments.

Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) classe l'îlot situé à Fécamp près du musée des pêcheries dans une zone uniquement régie par une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) qui prévoit que la pointe de la Presqu'île doit pouvoir regrouper d'autres bâtiments que le musée de la Pêche, « à l'exemple d'un complexe hôtelier », le musée devant être « l'entité architecturale de référence », et précise entre autres orientations relatives à l'insertion architecturale, urbaine et paysagère, que la hauteur des nouveaux bâtiments devait être « strictement inférieure » à celle de ce musée, « soit 18 mètres » (1).

Le permis de construire accordé à une société immobilière en vue de construire un hôtel avec centre de thalassothérapie dans cet îlot est contesté en ce que notamment l'OAP applicable serait illégale car trop précise sur la hauteur des constructions.

La cour juge que la seule circonstance qu'une OAP exprime en des termes quantitatifs précis l'orientation qu'elle retient relativement à la hauteur des nouvelles constructions n'est pas de nature, à elle seule, à l'entacher d'illégalité au regard des dispositions de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme.

La cour ajoute que les autorisations d'urbanisme n'étant soumises qu'à une simple obligation de compatibilité avec les OAP (2), il appartient aux autorités compétentes de procéder à une analyse globale des effets du projet sur les différents objectifs d'une OAP, sans rechercher l'adéquation du projet à chaque disposition ou objectif particulier, comme la hauteur des constructions. Elle considère en l'espèce que le permis de construire n'est pas incompatible avec les orientations de l'OAP compte tenu du gabarit du bâtiment projeté, de son implantation et de ses teintes qui visaient à s'intégrer harmonieusement avec le musée de la pêche, sans qu'il y ait lieu dans le cadre de ce contrôle de compatibilité d'examiner si, ponctuellement, certaines parties limitées du bâtiment dépassent une hauteur de 18 mètres.

(1) Sur la possibilité pour un SCOT, auquel étaient alors soumis les PLU dans un rapport de compatibilité, de comporter des orientations et objectifs sous une forme quantitative : CE, 18 décembre 2017, n°395216, Le Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise et autre, B.

(2) Sur le contrôle par le juge de la compatibilité entre une OAP et une autorisation d'urbanisme : CE 18 novembre 2024, n°489066, Société Alliade Habitat, B.

Comp. jugeant illégales des OAP définissant les caractéristiques précises des constructions futures aux motifs que la définition de ces caractéristiques ne relève que du règlement du PLU : CAA de Lyon, 13 février 2018, n°16LY00375, commune de Vourles, C+, aux conclusions contraires (AJDA, 2018, p. 932).

(Cour administrative d'appel de Douai – arrêts n°s 22DA01428 et 23DA00059 – 13 mars 2025 – C)

[Lien Légifrance](#)

Cette décision fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat enregistré sous le n°504297

Contrôle du juge sur le refus d'incorporer une parcelle dans une orientation d'aménagement et de programmation.

Des propriétaires ont contesté le refus d'une collectivité d'abroger partiellement un plan local d'urbanisme en tant qu'il n'incorporait pas leurs parcelles dans une orientation d'aménagement et de programmation (OAP). En l'espèce, l'inclusion dans l'OAP conférait à une parcelle plus de droits à construire en permettant sa constructibilité sans limite de profondeur, contrairement aux autres parcelles hors OAP.

La cour administrative d'appel admet implicitement la recevabilité de la requête. Elle estime ainsi que l'OAP en cause de par sa teneur même, contenait des dispositions suffisamment précises pour être globalement opposables et que la fixation du son périmètre même était susceptible de recours (1).

Elle juge ensuite que le contrôle exercé sur une telle délimitation est restreint et que l'appréciation à porter sur le périmètre de l'OAP est limité au point de savoir si ce périmètre est manifestement suffisant et adapté pour réaliser le programme immobilier prévu par l'OAP (2). En l'espèce, elle considère le périmètre suffisant et rejette à l'instar du tribunal le moyen.

(1) CE, 8 novembre 2017, n°402511, M. et Mme X, CE, 26 mai 2010, n°320780, M. et Mme Y.

(2) CE, 18 novembre 2024, n°489066, Société Alliade Habitat.

(Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 23DA00600 – 28 mai 2025 – C)

[Lien Légifrance](#)

La lettre d'information sur la prolongation du délai d'instruction d'une demande de permis de construire n'est pas soumise à l'obligation de motivation prévue par l'article L.211-5 du code des relations entre le public et l'administration

La cour juge tout d'abord que la décision majorant le délai d'instruction n'est pas une décision faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (1) et n'est dès lors pas soumise à l'obligation de « comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait » posée par l'article L.211-5 du code des relations entre le public et l'administration, mais seulement à celle instituée par l'article R.423-42 du code de l'urbanisme qui prévoit la mention des motifs de la modification de délai sans autre précision.

Elle considère ensuite, contrairement au tribunal, que la lettre du service instructeur, qui indique que le délai d'instruction de la demande était modifié « conformément aux dispositions du code de l'urbanisme » et porté de trois à quatre mois, car le « projet [est] situé dans une zone d'archéologie préventive » et nécessite, de ce fait, la consultation, notamment, de la direction des affaires culturelles des Hauts-de-France, est suffisamment précise sur le motif fondant la prorogation du délai d'instruction.

La cour juge donc que le délai d'instruction du permis de construire a été légalement porté à quatre mois.

(1) CE, 24 octobre 2023, n°462511, M. X, A

(Cour administrative d'appel de Douai – arrêt n° 24DA01378 – 10 avril 2025 – C)

[Lien Légifrance](#)

Droit de préemption : absence d'un intérêt général suffisant et détournement de pouvoir

Le tribunal annule les arrêtés par lesquels le maire de la commune de Bry a décidé d'exercer le droit de préemption urbain sur un ensemble immobilier situé rue de l'Eglise à Bry dès lors que le projet de revitalisation du centre-ville avec l'installation, sur les terrains litigieux, de plusieurs équipements, parmi lesquels une nouvelle mairie, un nouvel atelier municipal, un cabinet médical et un espace culturel et touristique ne répond pas, eu égard aux caractéristiques du bien faisant l'objet de l'opération ou au coût prévisible de cette dernière, à un intérêt général suffisant.

Le tribunal fait également droit au moyen tiré du détournement de pouvoir au motif qu'il ressortait des pièces du dossier que le maire de la commune de Bry avait, à titre personnel, manifesté sa volonté d'acquérir, avec une personne exerçant la profession de brasseur, une partie de l'ensemble immobilier dans le but d'y installer notamment une brasserie.

(Tribunal administratif de Lille – jugement n° 2104227 – 17 février 2025 – C)

Cette décision fait l'objet d'un recours devant la Cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le numéro 25DA00685

Censure d'un permis de construire obtenu par fraude.

Il résulte des dispositions combinées des articles L. 442-1 et R. 442-1 du code de l'urbanisme que la division primaire prévue au a) de l'article R. 442-1 du même code ne peut concerner qu'un permis de construire sollicité pour réaliser un projet de construction sur une partie d'une unité foncière existante, laquelle doit être composée d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles appartenant à un même propriétaire ou à la même indivision (1).

Or, en l'espèce, la société pétitionnaire a présenté, en se prévalant d'une division primaire à intervenir après l'obtention du permis, une demande de permis de construire sur un terrain d'assiette composé de quatre parcelles n'appartenant pas au même propriétaire ou à la même indivision, alors qu'elle ne pouvait ignorer que l'une des propriétaires des parcelles composant le terrain d'assiette ne lui avait pas donné son autorisation pour réaliser les travaux.

Ainsi, en attestant remplir les conditions définies à l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme, la société pétitionnaire s'est livrée à une manœuvre de nature à induire l'administration en erreur sur sa qualité pour présenter la demande d'autorisation d'urbanisme, entachant le permis de construire de fraude (2).

(1) Cf. CE, 12 novembre 2020, n°421590, *SCI 3 rue Jules Gautier*, A

(2) Cf. CE, 6 décembre 2013, n°354703, *M. X et autres*, B et CE, 9 octobre 2017, n°398853, *Société Les Citadines*, B

(Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2401907 – 20 mars 2025 – C)

Appréciation de la régularisation en cours d'instance d'une autorisation d'urbanisme n'ayant pas été précédée de l'avis de l'architecte des Bâtiments de France (ABF).

Le vice qui affecte un permis de construire délivré sans saisine préalable de l'ABF, alors que celle-ci s'imposait, qui affecte la compétence de l'ABF, ne peut être « danthonysé » (1).

Un tel vice peut en revanche faire l'objet d'une régularisation par la délivrance d'un permis modificatif ayant été précédé d'un tel avis, de sorte que l'irrégularité ainsi régularisée ne peut en principe plus être utilement invoquée à l'appui du recours contre le permis initial. Cette régularisation n'est cependant pas automatique (2).

En l'espèce, un permis de construire modificatif a été délivré le 18 octobre 2024, après l'intervention d'un avis de l'ABF donné le 6 juillet 2024. Néanmoins, il ne ressort ni de la chronologie dans laquelle s'inscrivait la demande de permis modificatif, sollicité seulement le 15 octobre 2024 soit postérieurement à la délivrance de l'avis de l'ABF, ni des échanges intervenus avec la commune à l'occasion de l'instruction dudit permis, que celle-ci aurait entendu par la délivrance du permis modificatif du 18 octobre 2024 procéder à la régularisation du vice tiré du défaut de consultation de l'ABF. Ainsi, malgré l'intervention tant de l'avis de l'ABF, que d'un permis modificatif en cours d'instance, le tribunal estime que le vice de procédure entachant le permis initial n'a pas été régularisé.

(1) Cf. CE, 5 novembre 2024, n^{os}470578, 470583, *Société Gely*, inédit

(2) Cf. CE, 2 février 2004, n^o238315, *SCI La Fontaine de Villiers*, B; CE, 30 juin 2023, n^o463230, *Société AFC Promotion*, B, aux conclusions de Mathieu Le Coq

(Tribunal administratif de Rouen – jugement n° 2403096 – 13 février 2025 – C)

Le projet de création d'une ZAC Boréalia 2, porté par Amiens Métropole, est illégal en raison des nombreuses insuffisances entachant l'étude d'impact jointe au dossier de création de cette zone.

Souhaitant développer un nouveau secteur d'aménagement à vocation économique à l'ouest de son territoire dans un contexte de raréfaction de l'offre foncière, le conseil communautaire d'Amiens Métropole a approuvé, par une délibération du 30 juin 2022, la création de la zone d'aménagement concerté (ZAC) Boréalia 2 ayant pour objet l'aménagement et l'équipement de terrains en vue de la construction de bâtiment à vocation d'activité économique sur le territoire de la commune d'Amiens. Le tribunal a été saisi par l'association Préservons l'avenir des terres amiénoises pour tou-te-s (PATAT) ainsi que plusieurs particuliers de la légalité de cette décision.

Après avoir relevé plusieurs insuffisances de l'étude d'impact et considéré qu'elles ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et sont de nature à exercer une influence sur la décision des élus d'Amiens Métropole, prise au vu de cette étude (1), le tribunal a jugé qu'elles vicient la procédure à l'issue de laquelle est intervenue la délibération du 30 juin 2022 et, par conséquent, annule cette délibération approuvant le projet de création de la ZAC Boréalia 2.

(1) CE, 6/1 SSR, 14 octobre 2011, n^o323257, *Société Ocréal*, B - Rec. T. p. 734-966-1028-1033-

(Tribunal administratif d'Amiens – jugement n° 2202837 – 3 avril 2025 – C)

Cette décision fait l'objet d'un recours devant la Cour administrative d'appel de Douai enregistré sous le numéro 25DA00953

*

* *

COMMENTAIRES / CONCLUSIONS

COLLECTIVITES TERRITORIALES

[retour au sommaire](#)



Conclusions d'Elise Grard, rapporteure publique, sous le jugement n°206888 du 13 juin 2025 du tribunal administratif de Lille

Les requérants soutiennent que la délibération a été adoptée à l'issue d'une procédure irrégulière dès lors qu'ont été méconnues les dispositions des articles L. 2121-12¹ et L. 2121-13² du code général des collectivités territoriales.

Ils estiment en effet qu'il ne ressort pas des visas de la délibération attaquée que les conseillers communautaires auraient été informés préalablement de la teneur du projet, notamment à travers la réception d'une note de synthèse.

Cette information constitue une garantie au sens de la jurisprudence Danthony (CE, 7/2 CHR, 13 octobre 2023, n°464955, M. X COLLECTIF ALETOIS GESTION PUBLIQUE DE L'EAU ACTIONS SUR LE LIMOUSIN ET LE SAINT-HILAIROIS, B). Si le CE n'est pas formaliste et considère que cette information n'impose pas que la note explicative de synthèse comporte une justification détaillée du bien-fondé des mesures proposées, il estime que la note de synthèse transmise doit être adaptée à la nature et à l'importance du sujet soumis au débat et éclairer à la fois le contexte ainsi que les motifs de droit et de fait de la décision envisagée (CE 14 novembre 2012, n°342327, Commune de Mandelieu-la-Napoule, B). Pour le dire autrement, il importe que la note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération permette aux membres de l'organe délibérant de disposer d'une information suffisante pour se prononcer **en toute connaissance de cause** (CE, Section, 1 juillet 2016, n°363047, 363134, COMMUNE D'EMERAINVILLE - SYNDICAT D'AGGLOMERATION NOUVELLE DE MARNE-LA-VALLEE- VAL-MAUBUEE, A - Rec. p. 291 fiché sur un autre point). Et en matière de PLU, le CE a jugé que la note de synthèse doit éclairer les conseillers municipaux sur « le sens et la portée des dispositions du plan local d'urbanisme soumises à l'approbation des conseillers municipaux ».

En l'espèce la décision attaquée indique que la convocation du conseil communautaire est intervenue le 1^{er} juillet 2022 et qu'un exemplaire de celle-ci a été publié. En outre, figure la mention selon laquelle les conseillers ont été destinataires d'une information préalable au vote uniquement relative aux modifications du projet pour tenir compte des observations des PPA et

¹ Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. (...) Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal.

² Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération

du public³. S'il n'y a pas lieu de remettre en cause ces mentions factuelles précises qui font foi jusqu'à preuve du contraire⁴, elles ne suffisent pas à établir le respect des dispositions de l'article 2121-12 du CGCT. Et si la CCHF a fini par produire différents justificatifs des communications réalisées préalablement au vote, vous ne pourrez selon nous que constater, comme le font les requérants que la note explicative de synthèse dont ont été destinataires les conseillers communautaires fournit une information très parcellaire et ne synthétise en réalité que le déroulement de la procédure de consultation et l'enquête publique. Précisons toutefois qu'elle était complétée par trois documents en annexes qui exposaient dans le détail, les réserves, recommandations et modifications intervenues à l'occasion de ces procédures. Pour autant, cette communication reste parcellaire puisqu'en ciblant uniquement les points modifiés ou à tout le moins discutés, **elle n'éclaire en rien les conseillers communautaires quant aux partis retenus par le plan...**

La CCHF objecte qu'en tout état de cause, les conseillers communautaires avaient été destinataires d'un lien leur permettant de télécharger l'intégralité du PLU... Toutefois, selon nous, ce palliatif ne répond pas à l'objectif de délivrance de documents permettant aux conseillers **d'exercer utilement leur mandat en disposant d'une information « adéquate »⁵ ou « appropriée »¹ comme l'impose avec constance la jurisprudence du CE**. C'est d'ailleurs selon nous la raison d'être de l'instauration par le législateur de la nécessité de communiquer une note de synthèse... Comment imaginer que les votants, qui délibèrent par ailleurs sur d'autres projets, saisissent les enjeux essentiels d'un document de cette importance à travers une note de synthèse famélique et parcellaire, alors qu'ils n'ont matériellement pas le temps de prendre connaissance du PLUi, document dont vous conviendrez aisément qu'il n'est pas toujours d'un accès aisé ni d'une lisibilité évidente ? Et au-delà de cela, à bien y réfléchir, serait-il opportun de considérer que l'envoi d'un lien de téléchargement suffirait, *in fine* de manière systématique à pallier l'absence de note de synthèse ? Ils nous semblent que votre office doit vous conduire à considérer que s'agissant d'un document d'une importance considérable au regard des enjeux multiples qu'il porte, qui va être amené à encadrer la vie locale de plusieurs dizaines de communes et de dizaines de milliers de citoyens, probablement pour plusieurs années, il est indispensable de veiller au respect de ce qui constitue, aux termes d'une jurisprudence constante, une **garantie au sens de la jurisprudence Danthony**. Dès lors, et afin d'assurer la préservation d'un exercice efficace et raisonné de la démocratie locale, nous estimons que vous devez juger que les éléments produits ne permettent pas d'assurer le respect de cette garantie à nos yeux essentielle. Sachez enfin que le TA de Lyon a récemment considéré dans une décision TA69, 3 février 2022, n°2008168, STE (SCI) L'AUBERGE DU GARON c/ COMMUNE DE BRIGNAIS, C que « le projet de plan local d'urbanisme ne saurait, eu égard à l'ampleur de ce document pour une commune de plus de 10 000 habitants, être regardé comme équivalent à la note de synthèse imposée par l'article L. 2121-12 et comme permettant, en conséquence, de remplir son rôle ».

¹ Et exigent des requérants, s'ils entendent les contester, qu'ils produisent des éléments circonstanciés au soutien de leur moyen (CE, 1/6 CHR, 8 juin 2016, n°388754, Mme X et Mme Y, B - Rec. T. pp. 657-887

¹ CE 14 novembre 2012, n°342327, Commune de Mandelieu-la-Napoule, B précité

¹ CE, 7/2 CHR, 13 octobre 2023, n°464955, M. X COLLECTIF ALETOIS GESTION PUBLIQUE DE L'EAU ACTIONS SUR LE LIMOUSIN ET LE SAINT-HILAIRIENS, B précité

3

Considérant que les observations des communes, des personnes publiques associées et les résultats de l'enquête publique nécessitent d'apporter au projet de PLUi des modifications ne remettant pas en cause ni l'économie générale du PLUi, ni les orientations du PADD,

Considérant la présentation des évolutions apportées au PLUi pour tenir compte des observations des communes, des personnes publiques associées et des résultats de l'enquête publique, dont une synthèse a été présentée préalablement au vote,

Le jugement du tribunal administratif d'Amiens illustre le chemin de croix à suivre s'agissant de la procédure de retrait d'une commune d'une communauté de communes pour en rejoindre une autre.

Nul n'ignore la technicité comme l'absence de linéarité du droit de l'intercommunalité. Entre pouvoir discrétionnaire et compétence liée reconnue à l'autorité préfectorale, adaptation de ce droit au niveau législatif pour répondre parfois à des situations particulières (voire un seul cas particulier), entre élan vers la supracommunalité et recul avec une relecture de l'intercommunalité comme solution fonctionnelle à la mosaïque communale, la coopération entre les communes dans les catégories juridiques d'établissements publics à fiscalité propre dits intégrés a donné lieu non seulement à une jurisprudence administrative abondante, à de multiples modifications législatives (Patricia Demaye-Simoni, « Avant-propos : contexte et problématique de la manifestation », Actes de la journée d'étude organisée du 4 mars 2022 à l'Université d'Artois par le Centre Droit, Ethique et Procédures, *BJCL* n°7/8/2022, pp. 479-481) mais encore à des réflexions doctrinales tout aussi nombreuses.

L'affaire qui a été soumise au tribunal administratif de Lille n'est pas sans rappeler l'interprétation du principe de libre administration des collectivités territoriales inscrit à l'article 72 de la Constitution par le Conseil constitutionnel (Cons. Const. 26 avril 2013, n°2013-304, QPC, Commune de Maing ; Patricia Demaye-Simoni, « Retrait d'une commune d'une intercommunalité : une désunion à l'aune de la jurisprudence constitutionnelle », *JCPA*, n°41, 12 octobre 2015, pp.17-20).

Face à la difficulté de procéder au retrait d'une commune d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) selon les conditions strictes de droit commun inscrites à l'article L.5211-9 du CGCT et compte-tenu des réformes aux tonalités autoritaires engagées depuis 2010 pour généraliser tout en rationalisant l'intercommunalité à fiscalité propre dans une démarche de fusion et d'élargissement des périmètres des EPCI-FP, la pression des acteurs de terrain a induit des modifications législatives pour ouvrir des procédures dérogatoires de retrait des communes des communautés de communes et des communautés d'agglomération (Patricia Demaye-Simoni, « Les réformes territoriales à l'aune du droit de l'intercommunalité : l'irrésistible ascension de l'intercommunalité de projet depuis 1992 », *BJCL*, n°7-8/2022, pp. 482-491).

Ce panorama général étant posé, ce sont les règles juridiques dérogatoires au retrait d'une commune d'une communauté de communes qui retiennent l'attention sur cette affaire.

L'article L 5211-39-2 du CGCT, ajouté par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 dite « Engagement et proximité » complète l'article L 5214-26 du CGCT (inscrit au CGCT avec la loi n°204-809 du 13 août 2004), lequel autorise une communauté de communes à rejoindre une autre communauté de communes après avis de la commission départementale de coopération intercommunale et acceptation de la nouvelle communauté d'adhésion. Un avis de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) en formation restreinte est alors requis (article L 5211-45 du CGCT). Dans le silence de la CDCI, l'avis est réputé négatif. Dans un contexte de tension entre les élus et l'Etat, la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 a complété le dispositif pour imposer l'approbation d'un document d'évaluation des impacts d'un tel retrait sur les ressources et charges de l'EPCI-FP d'un tel retrait, ceux sur le personnel, les effets sur les emprunts, dotations, etc. Désormais, l'article L.5211-39-2 du CGCT impose que la demande de retrait-adhésion formulée par le conseil municipal se prononce au vu du document d'évaluation requis par la loi du 27 décembre 2019. L'éclairage des débats parlementaires sur ce point laisse apparaître que le conseil municipal doit de nouveau délibérer en connaissance de cause, c'est-à-dire se prononcer au vu de ce document d'évaluation.

La demande de retrait est non respectueuse des procédures requises par le CGCT, ce qui justifie le refus d'autoriser le retrait de la commune de la communauté du Pays du Noyonnais.

Une demande de retrait non respectueuse des procédures

En l'espèce, la commune de Golancourt avait demandé son retrait d'une communauté de communes de l'Oise pour rejoindre une communauté de communes de l'Est de la Somme. Une délibération a été actée en ce sens.

La préfète de l'Oise a refusé ce détachement-rattachement à une autre communauté de communes du département voisin.

L'analyse relate l'absence d'avis technique de la commune et l'absence du document exigé par la loi du 27 décembre 2019 joint à la saisine des organes délibérants.

Une solution jurisprudentielle logique

Le conseil municipal devait d'abord se prononcer sur le retrait-adhésion puis, par une autre délibération, délibérer de nouveau en ayant eu connaissance du document d'évaluation requis depuis la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019. En l'absence de nouvelle délibération, un refus de l'autorité préfectorale pour non-respect des procédures est justifié.

Un juge contraint par les procédures

Il est acquis que le juge administratif dispose d'un pouvoir discrétionnaire, sous contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, pour la création, l'extension, la fusion d'ECPCI- FP. Les éléments sont évoqués par la commune. Sans entrer dans les détails, elle fait valoir le faible poids démographique de la commune, l'absence de déstabilisation financière, les conventionnements possibles.

Au final, dans un contexte de changement dans lequel les arrêtés autorisant le retrait et l'adhésion forment un tout indivisible, l'absence de nouvelle délibération de la commune sur les conséquences du retrait est sanctionnée par la préfète de l'Oise. Le conseil municipal doit, d'une part demander son retrait-adhésion, et d'autre part, s'assurer avec une nouvelle délibération, comprenant le document d'évaluation.

Conclusion

Toute irrégularité de procédure place le préfet ou la préfète en compétence liée.



Conclusions d'Elise Grard, rapporteure publique, sous le jugement n°2103095 du 31 mars 2025 du Tribunal administratif de Lille

M. A. a été recruté comme directeur général des régies eaux et assainissement du syndicat intercommunal de distribution d'eau du Nord-Syndicat intercommunal d'assainissement du Nord (SIDEN-SIAN) à compter du 1^{er} juillet 2019. Toutefois, et sur déféré préfectoral, le tribunal administratif de Lille, par deux jugements n° 1910231 et 1910126 du 24 novembre 2020 a annulé respectivement l'arrêté du 28 juin 2019 par lequel le président du syndicat intercommunal de distribution d'eaux du Nord (SIDEN SIAN) a nommé M. A. puis notamment, le contrat de travail conclu le 12 juillet 2019. Par deux arrêts 21DA00129 et 21DA00444 du 3 février 2022, la CAA de Douai a confirmé ces deux jugements. Le Conseil d'Etat par deux décisions n°462867 et 462868 du 4 décembre 2023 a statué en même sens.

Après la notification des jugements du tribunal, le président du syndicat a adressé à M. A. un avis de sommes à payer d'un montant de 192 191,89 euros, correspondant à la totalité de ses rémunérations perçues entre juillet 2019 et novembre 2020, soit entre le début de son contrat et son annulation par le tribunal. M. A. vous demande d'annuler le titre et, à titre subsidiaire, de le décharger des sommes qui lui sont réclamées.

1°) Il se prévaut tout d'abord de l'absence de créance.

Ce moyen va vous permettre d'aborder une intéressante question : celle de la portée des droits acquis pour le passé au profit d'un agent contractuel en cas d'annulation de son contrat de travail illégal.

Dans un arrêt de Section du 31 décembre 2008, n°283256, M. X, A, le Conseil d'Etat a mis fin au régime de la nullité du contrat pour les contrats de recrutement des agents publics, issu d'un courant jurisprudentiel ancien. Dans ces conditions, l'annulation d'un contrat de travail de droit public n'en fait pas disparaître rétroactivement les effets, car le contrat de recrutement d'un agent contractuel de droit public crée des droits au profit de celui-ci, sauf si le contrat présente un caractère fictif ou frauduleux. Précisions le si cela devait être utile, le contrat de recrutement de M. A. n'a jamais été qualifié de fictif ou frauduleux par les différents juges qui ont eu à en connaître.

Dès lors, procéder comme l'a fait ici le syndicat, à la récupération de la totalité des rémunérations perçues par un agent contractuel à la suite de l'annulation de son contrat de travail n'est pas possible. Antérieurement à l'arrêt X, la CAA de Paris, dans un arrêt 04PA02604, avait sanctionné une telle façon de faire, malgré l'application de la théorie de la nullité du contrat, désormais caduque, donc, sur le fondement du service fait. Mais vous n'avez désormais plus à prendre le chemin du service fait.

Le dossier pourrait s'arrêter ici et vous pourriez faire droit aux demandes de M. A. si l'administration n'avait ensuite, le 17 mars 2021, placé le requérant à compter du 1^{er} juillet 2019, soit à la date de début de son contrat, à la rémunération strictement afférente à son grade

d'ingénieur territorial et lui a versé les sommes correspondantes à cette rémunération. Agissant ainsi, l'administration n'a pas été prise de lubie mais a vraisemblablement souhaité faire application des jugements du tribunal, ensuite confirmés par la CAA de Douai puis le Conseil d'Etat et revêtus de l'autorité absolue de chose jugée, qui ont jugé que la rémunération fixée contractuellement au bénéfice de M. A. était illégale car fixée par référence à l'accord cadre d'entreprise applicable aux agents de droit privé et non conformément aux dispositions de l'article 1-2 du décret du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 138 de la loi du 28 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale. Ces éléments sont à prendre en compte dès lors qu'en matière de titre exécutoire, vous exercez un office de juge de plein contentieux et statuez donc sur les sommes dues à la date de votre jugement.

Dans ce second temps du raisonnement, il vous faudra vous prononcer sur l'étendue des droits acquis conférés par un contrat de recrutement d'un agent public, pour le passé. En clair ici, le requérant disposait-il d'un droit acquis à être recruté et donc rémunéré pour la période concernée sur la base de la rémunération fixée par son contrat (illégale donc) ou sur la base d'une rémunération fixée dans des conditions légales ?

Tout d'abord, examinons la question des droits acquis conférés par un contrat de recrutement. Cette question a été abordée par le rapporteur public sous l'arrêt X précité, mais l'arrêt n'a pas tranché ce point. Le rapporteur public décrit d'abord l'état de la jurisprudence selon laquelle c'est la décision de passer un contrat, c'est-à-dire la décision de procéder à un recrutement d'agent contractuel, qui, en tant qu'acte détachable du contrat, est susceptible de créer des droits. (voyez en ce sens les conclusions sous la décision CE, Section, 13 novembre 1981, n°22656, Y, A ou CE, 10 juillet 1982, Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Mme Z). En ce sens, les stipulations du contrat ne demeurent que sur le strict terrain contractuel et ne sauraient créer de droits acquis. Et de poursuivre toutefois en argumentant en faveur de l'abandon de la logique de l'acte détachable du contrat afin de conférer un caractère créateur de droit au contrat lui-même dans toutes ses stipulations. Ceci, dans l'affaire que vous examinez, aboutirait à dire que le requérant avait un droit acquis au maintien de sa rémunération malgré son caractère illégal.

Mais ces conclusions, aussi complètes, éclairantes et didactiques soient-elles n'ont pas été reprises dans la décision X, dont le contenu porte uniquement sur la régularisation pour l'avenir des contrats comportant des clauses illégales.

Surtout, des décisions postérieures sont venues infirmer le propos du rapporteur public sous cette décision. La décision du 30 mai 2012, n°343039, Mme D, dans laquelle le Conseil a précisé que l'agent ne peut prétendre à la mise en œuvre de stipulations contractuelles illégales. Voyez aussi la décision du 10 février 2010, elle aussi postérieure à X, Union des CCI du Massif central n°314145 selon lequel le droit acquis par le contrat au sens de la jurisprudence X revient à garantir à l'agent public uniquement un emploi auprès de l'administration qui l'a recruté. Ce qui n'est pas synonyme du même emploi, ni des mêmes conditions de rémunération. Voyez pour une lecture nuancée de la jurisprudence X les conclusions de Damien Botteghi sous CE, Avis, Section, 25 septembre 2013, n°365139, Mme S, A.

Rappelons en outre que le principe selon lequel les stipulations irrégulières d'un contrat ne sauraient faire obstacle à l'application des dispositions d'ordre public des textes législatifs et réglementaires en vigueur n'a jamais été abjuré (CE, 1er oct. 2001, n° 221037, Commune des Angles et Régie autonome des sports et loisirs de la commune des Angles, aux Tables, p. 793; CE, 14 juin 2004, n°250695, L, au Recueil). Ce n'est que dans le respect de ces dispositions que le contrat est réellement la « loi des parties ».

C'est la raison pour laquelle, statuant pour l'avenir, la décision Cavallo a imposé à l'administration de régulariser, quand cela est possible, les stipulations illégales d'un contrat.

Qu'en est-il pour le passé ? La question est finalement presque plus simple. En effet, l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoit que « *les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive* ». On parle ici de récupération de rémunération indue des agents publics et pas seulement des fonctionnaires. Que la décision créatrice de droits irrégulière soit la seule décision de recrutement ou le contrat de travail comprenant les conditions de rémunération, leur irrégularité permet à l'administration de récupérer les sommes non dues, sous la seule limite du délai de prescription.

Et ici, au final c'est bien ce qui a été fait : le syndicat en retirant à M. A. la totalité de ses rémunérations pour ensuite lui verser une rémunération calée sur son grade sur la même période est simplement venue récupérer le trop-perçu versé au requérant que constituent les sommes versées irrégulièrement par application d'une grille de salariés de droit privé. Personne ne dit ici que le délai de prescription, qui n'est pas d'ordre public, aurait été méconnu et vous n'aurez donc pas à vous interroger à ce sujet.

A la date à laquelle vous statuez, il a donc été réclamé à M. A. les sommes qu'il n'aurait pas dû percevoir, ce qui constitue une créance réelle.

2°) Le second moyen du requérant vous retiendra moins : il demande à être déchargé des sommes qui lui sont réclamées, en invoquant la jurisprudence ancienne Navaggioni qui reconnaît la faute de l'administration dans le versement à tort d'une rémunération et dans le retard pris à en ordonner le reversement. Le requérant soutient que l'administration avait été alertée par le préfet dans le cadre du contrôle de légalité de l'illégalité des clauses de son contrat fixant sa rémunération et a tardé à lui réclamer les sommes dûes. Même si cette demande peut se rapprocher d'une demande indemnitaire et que vous ne disposez pas de demande indemnitaire préalable, il vous appartient toutefois de donner toute sa portée à votre office de juge de plein contentieux et d'admettre alors même que vous n'êtes pas saisis formellement de conclusions indemnitaires de procéder à une compensation entre la dette de l'administré telle qu'elle résulte du trop-perçu et celle de l'administration résultant de sa carence (Voyez, CE 22 mars 1999, n° 191393, Quémar, aux concl. J.-D. Combrexelle ; ou CE 16 décembre 2009, n° 314907, M. L'Anthoen,). Vous examinerez donc cette argumentation au fond.

Mais il ne me semble pas que le principe de responsabilité puisse ici être invoqué car il s'applique à des cas où l'administration a commis des erreurs de liquidation, qui ont été amplifiées par l'effet du temps. Ici, nous n'avons pas affaire à des erreurs de liquidation mais à une fixation de clause contractuelle de rémunération illégale. Ce n'est pas une erreur de liquidation mais une erreur de fixation de base de rémunération.

En tout état de cause, l'existence de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 précité permet même de s'interroger sur le maintien même de ce fondement de responsabilité : l'administration dispose de 2 ans pour récupérer des sommes indument versées, ce qui est un laps de temps limité. Au-delà, elle n'est plus fondée à récupérer les sommes.

En tout état de cause, il me semble que compte tenu de la configuration du dossier, vous ne pourrez minorer le montant des sommes dûes par M. A. pour le motif invoqué.

Et par ces motifs, je conclus au rejet de la requête.

En janvier 2018, à la suite de l'appel au blocage des établissements pénitentiaires par les organisations syndicales, de nombreux agents qui ont été absents au cours du mois de janvier 2018 ont produit un avis médical pour justifier leur absence.

Le directeur interrégional des services pénitentiaires de Rennes a estimé que tel était le cas de Mme J., surveillante pénitentiaire au du centre de détention de Val-de-Reuil, qui a communiqué à son employeur un avis d'arrêt de travail du 24 janvier au 4 février 2018 inclus. Deux décisions ont alors été prises :

- une décision du 8 février 2018, procédant à une retenue de douze trentièmes de son traitement mensuel pour absence de service fait du 24 janvier au 4 février 2018 inclus ;
- une décision du 11 mars 2018, adaptant à l'encontre de l'intéressée une sanction d'exclusion temporaire de fonctions d'une durée de dix jours dont cinq jours fermes en raison des mêmes faits.

Si Mme J. n'a pas contesté cette sanction, elle a revanche saisi le tribunal en vue d'obtenir l'annulation de la décision du 8 février 2018 procédant à la retenue de traitement.

Par un jugement du 15 avril 2021, il a été fait droit à sa demande.

Le tribunal a en effet annulé la décision du 8 février 2018 aux motifs que les éléments produits par l'intéressée au cours de l'instance étaient de nature à établir que l'avis d'arrêt de travail fourni à son administration pour justifier de son absence entre le 24 janvier et le 4 février 2018 correspondait à une pathologie réelle, et que c'est ainsi à tort que l'administration a estimé que l'intéressée était en situation d'absence injustifiée durant cette période, et qu'elle a procédé, pour ce motif, à une retenue sur son traitement.

Près de deux années après ce jugement, qui est devenu définitif à défaut d'appel interjeté, Mme J. a sollicité auprès du ministre de la justice le retrait l'arrêté du 11 mars 2018 prononçant la sanction.

Sa demande ayant été implicitement rejetée, Mme J. vous a saisi et vous demande d'annuler la décision implicite de rejet née du silence gardé par le ministre, de l'arrêté du 11 mars 2018 et la condamnation de l'État à lui verser la somme de 5 000 euros en réparation du préjudice moral qu'elle estime avoir subi.

A l'appui de sa requête, elle soutient que le ministre aurait dû faire droit à sa demande de retrait dès lors que la décision du 11 mars 2018 est illégale.

Pour vous convaincre de cette illégalité, elle fait valoir que la décision du 11 mars 2018 n'est pas suffisamment motivée, qu'elle a été adoptée à la suite d'une procédure irrégulière, qu'elle repose sur des faits inexacts, et qu'elle est entachée d'une erreur de droit.

Le retrait des actes administratifs est régi par le code des relations entre le public et l'administration.

Les règles encadrant le retrait des actes réglementaires et des actes non réglementaires non créateurs de droit figurent aux articles L. 242-3 et L. 243-4 du code.

Le premier dispose que « *L'administration ne peut retirer un acte réglementaire ou un acte non réglementaire non créateur de droits que s'il est illégal et si le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant son édicition.* ».

Le second dispose quant à lui que « *Par dérogation à l'article L. 243-3, une mesure à caractère de sanction infligée par l'administration peut toujours être retirée.* ».

Dans une décision « Montoya », n°185005, fichée en A, rendue le 29 décembre 1999 avant l'entrée en vigueur du CRPA, le Conseil d'Etat avait jugé qu'« *une décision de sanction prise à l'encontre d'un agent public ne crée pas de droits acquis ni au profit de l'autorité investie*

du pouvoir disciplinaire, ni au profit des tiers. Elle peut donc être légalement retirée par son auteur à tout moment ».

Dans un arrêt du 17 mai 2006, n°268938, le Conseil d'Etat a d'ailleurs rappelé que « *La décision par laquelle une autorité administrative inflige, dans l'exercice de son pouvoir disciplinaire, une sanction à un agent placé sous ses ordres a pour seul objet de tirer, en vue du bon fonctionnement du service, les conséquences que le comportement de cet agent emporte sur sa situation vis-à-vis de l'administration.* », et en a tiré pour conséquence qu' « *un tiers est dès lors dépourvu d'intérêt à déférer une telle mesure au juge administratif.* ».

Dès lors, si les sanctions infligées à un agent public constituent des actes réglementaires non créateurs de droit – actes qui ne peuvent être retirés que dans un délai de quatre mois à compter de leur signature et s'ils sont entachés d'illégalité -, elles Nous semblent susceptibles d'entrer dans le champ de la dérogation qui visent de manière générale « les sanctions infligées par l'administration ».

Le régime parfois dérogatoire retenu à propos des sanctions infligées à des agents publics pourrait faire hésiter.

En effet, par exemple, leur contestation relève toujours de l'excès de pouvoir (CE, Assemblée, 13 novembre 2013, n° 347704) et n'a pas basculé dans le champ du plein contentieux comme c'est le cas, depuis l'arrêt ATOM (CE, Assemblée, 16 février 2009, n° 274000, Société ATOM,), des sanctions infligées à des administrés.

Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du Conseil d'Etat du 22 décembre 2023, n 462455, le rapporteur public a estimé que « *l'administration dispose du pouvoir – que (...) [le Conseil d'Etat pourrait], face à une situation de cumul [de sanctions], transformer en obligation – de retirer à tout moment une sanction, sans limite de délai, en vertu de l'article L. 243-4 du CRPA. En effet, une décision de sanction prise à l'encontre d'un agent public ne crée pas de droits acquis ni au profit de l'autorité investie du pouvoir disciplinaire, ni au profit des tiers, ainsi que [le Conseil d'Etat en a] jugé par une décision de 1999, Montoya ».*

Il doit toutefois être relevé que, dans cette affaire, la problématique différait quelque peu de celle que vous avez aujourd'hui à juger dès lors qu'était en litige un potentiel cas de cumul de sanctions, une seconde sanction ayant été adoptée par l'administration à la suite de la suspension par le juge des référés de l'exécution de la première.

Le Conseil d'Etat a jugé que « *lorsque le juge des référés a suspendu l'exécution d'une sanction en raison de son caractère disproportionné, l'autorité compétente, peut, sans, le cas échéant, attendre qu'il soit statué sur le recours en annulation, prendre une nouvelle sanction, plus faible que la précédente, sans méconnaître ni le caractère exécutoire et obligatoire de l'ordonnance de référé, ni le principe général du droit selon lequel une autorité administrative ne peut sanctionner deux fois la même personne à raison des mêmes faits, ce sans préjudice de l'obligation de retirer l'une ou l'autre des sanctions en cas de rejet du recours tendant à l'annulation de la sanction initialement prononcée.* ».

Si la question n'a, à notre connaissance pas encore été explicitement jugée par le Conseil d'Etat, dans ses conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à un arrêt du 19 janvier 2018, n° 403871, le rapporteur public avait rappelé que « *selon une jurisprudence ancienne et assez rarement exprimée (...) mais qui a été clairement rappelée par une décision du 29 décembre 1999, n°185005, Montoya (...) conformément aux conclusions de Jacques-Henri Stahl, « une décision de sanction prise à l'encontre d'un agent public, qui fait seulement obstacle à ce qu'une sanction plus lourde puisse par la suite être infligée à l'intéressé en raison des mêmes faits, ne crée de droits acquis ni au profit de l'autorité investie du pouvoir disciplinaire, ni au profit des tiers ; (...) une telle décision peut, par suite, être légalement retirée à tout moment par son auteur ».*

Il a ensuite relevé que « *ce principe a été codifié, dans une rédaction élargie, à l'article L. 243-4 du code des relations entre le public et l'administration. (...) »* et que « *cet article s'applique aux relations entre l'administration et ses agents, en vertu de l'article L. 100-1 et en l'absence de disposition spéciale contraire du même code.* ».

De même, dans ses conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du Conseil d'Etat du 22 juillet 2020, n°430992, le rapporteur public a rappelé que « *L'autorité ayant prononcé une sanction administrative a toujours la faculté de la retirer ou de l'abroger à tout moment, même pour des motifs d'opportunité, sans qu'y fasse obstacle le caractère définitif de la sanction, dès lors qu'une telle décision ne crée de droits acquis ni au profit de l'autorité investie du pouvoir de sanction, ni des tiers (29 décembre 1999, n° 185005, Montoya, au Rec., aux conclusions du président Stahl, 5 décembre 2016, n° 380763; Université de la Nouvelle-Calédonie, aux T.). Cette solution trouve aujourd'hui une traduction à l'article L. 243-4 du code des relations entre le public et l'administration qui prévoit qu'une mesure à caractère de sanction peut être retirée à toute époque. Il en découle que, dans le domaine des sanctions professionnelles, comme des sanctions disciplinaires, l'auteur de la sanction ne se trouve pas dessaisi du pouvoir d'en prononcer le relèvement ou d'en atténuer les effets une fois qu'elle est devenue définitive, pour autant bien sûr qu'aucun texte ne lui confère un caractère irrévocable, comme l'expliquait Suzanne Von Coester dans ses conclusions sur la décision d'Assemblée du 30 juillet 2014, n° 358564, M. Vernes. ».*

Il nous semble ainsi que vous pourrez juger qu'en disposant qu'« *une mesure à caractère de sanction infligée par l'administration peut toujours être retirée* », le CRPA n'a pas entendu revenir sur une jurisprudence ancienne et constante du Conseil d'Etat, et que les sanctions disciplinaires infligées à un agent public constituent bien une « sanction infligée par l'administration » et entrent ainsi dans le champ de la dérogation instaurée par l'article L. 243-4 du CRPA.

Si tel est le cas, vous jugerez que la sanction disciplinaire infligée à Mme J. pouvait bien être retirée sans délai par son auteur. Il en résulte que l'autorité administrative n'était pas tenue de rejeter la demande présentée par l'intéressée.

Demeure toutefois la question, que vous serez amenés à trancher, de savoir si la circonstance que l'auteur de la sanction disciplinaire a la faculté de la retirer sans délai implique nécessairement pour le destinataire la faculté de demander son retrait sans délai.

Dans ce cadre, il convient de relever d'une part la particularité de la décision dont le retrait a été sollicité en l'espèce puisque cette décision constitue une décision non réglementaire non créatrice de droit au sens des dispositions précitées du CRPA, mais n'en demeure pas moins une décision individuelle.

Elle n'est donc ni une décision réglementaire, ni une décision individuelle créatrice de droit, ni une décision d'espèce, son caractère assez atypique faisant ainsi obstacle à une transposition évidente des différentes solutions jurisprudentielles relatives au retrait, à l'abrogation, et à la contestation juridictionnelle de ces différentes décisions.

Il convient d'autre part de noter qu'aucune obligation de retrait n'a été instaurée par le CRPA s'agissant actes réglementaires et des décisions non réglementaires non créatrices de droit, contrairement à ce qui est prévu pour leur abrogation.

En effet, L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration dispose que « *L'administration est tendue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicton ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé.*

L'administration est tenue d'abroger expressément un acte non réglementaire non créateur de droits devenu illégal ou sans objet en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édicton, sauf à ce que l'illégalité ait cessé. ».

Cet article a ainsi codifié les règles définies par la jurisprudence du 30 novembre 1990, n° 103889, « Association les Verts ».

Alors que cette obligation d'abrogation est expressément prévue par le CRPA, ce dernier ne comporte aucune disposition équivalente pour le retrait.

Il semble ainsi que les règles jurisprudentielles prévoyant l'obligation pour l'auteur d'une sanction, ou plus généralement d'une décision non réglementaire non créatrice de droit de la retirer, n'ont pas été reprises par le CRPA, alors même que des dispositions dérogatoires ont été expressément prévues par le CRPA pour le retrait par leur auteur des sanctions infligées par l'administration.

Et nous n'avons pas trouvé d'arrêt du Conseil d'Etat qui aurait retenu l'obligation dans laquelle se trouverait l'auteur d'une sanction administrative illégale de la retirer, sauf dans l'hypothèse évoquée précédemment d'un cumul de sanction, lequel est de nature à porter atteinte au principe « *non bis in idem* ».

Enfin, si le code général de la fonction publique prévoit, en son article L. 533-5, que « *parmi les sanctions du premier groupe, le blâme et l'exclusion temporaire de fonctions sont inscrits au dossier du fonctionnaire. Ils sont effacés automatiquement du dossier au bout de trois ans, si aucune sanction n'est intervenue pendant cette période.* », et en son article L. 533-6, que « *le fonctionnaire ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire des deuxième ou troisième groupes peut, après dix années de services effectifs à compter de la date de la sanction disciplinaire, introduire auprès de l'autorité investie du pouvoir disciplinaire dont il relève une demande tendant à la suppression de toute mention de la sanction prononcée dans son dossier.*

Un refus ne peut être opposé à cette demande qu'à condition qu'une autre sanction soit intervenue pendant cette période. », aucune disposition de ce code ne Nous semble prévoir d'obligation de retrait d'une sanction, obligation qui résulterait de son illégalité *ab initio* ou d'un changement de circonstance.

L'obligation pour l'auteur d'une sanction disciplinaire illégale de la retirer, spontanément ou sur demande de son destinataire, n'étant pas instaurée et donc régie par le CRPA, et ce dernier ne précisant pas qu'une telle demande serait encadrée par un délai, vous pourrez vous poser la question de savoir si la demande de retrait formulée par l'agent ayant fait l'objet de la sanction peut être formée sans délai, ou doit l'être, dans un « délai raisonnable ».

Vous le savez, le principe du délai raisonnable faisant obstacle à ce qu'une décision administrative puisse être remise en cause sans condition de délai a été dégagée à propos des décisions individuelles (CE, Assemblée, 13 juillet 2016, n°387763, M. Czabaj).

Et cette solution a été appliquée aux décisions d'espèce devant faire l'objet d'une notification par un arrêt du Conseil d'Etat du 25 septembre 2020, n°430945, fiché en A sur ce point, le Conseil d'Etat ayant jugé que « *le délai raisonnable au-delà duquel il est impossible d'exercer un recours juridictionnel est opposable aux recours dirigés contre les décisions non réglementaires qui ne présentent pas le caractère de décisions individuelles, lorsque la contestation émane des destinataires de ces décisions à l'égard desquels une notification est requise pour déclencher le délai de recours.* ».

La jurisprudence « Czabaj » est toutefois relative à la contestation juridictionnelle d'une décision administrative, et n'a, à notre connaissance, pas été transposée aux demandes de retrait de telles décisions.

L'application d'un délai raisonnable à la demande de retrait d'une décision individuelle a par exemple déjà été écarté par un rapporteur public dans un cas certes très particulier, celui d'une demande de retrait d'un décret libérant un citoyen français de ses liens d'allégeance avec la France.

Dans ses conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 28 janvier 2021, n 435279, le rapporteur public relève qu'il ne voit pas « *que le motif de sécurité juridique qui fonde [la] jurisprudence Czabaj (n° 387763) puisse empêcher un requérant qui a laissé passer le délai de recours contre un acte administratif d'en demander à son auteur le retrait, ni même l'empêcher d'attaquer la décision administrative de refus qui lui est opposée, s'il l'attaque dans le délai.* ».

Tout en rappelant que « *les chances de succès d'une telle demande sont en revanche assez minces, dans la mesure où les règles applicables au retrait des actes administratifs, qu'il*

s'agisse des règles générales codifiées au code des relations entre le public et l'administration ou des règles spéciales édictées dans le cadre de législations particulières, sont assez restrictives, justement parce qu'elles incorporent l'impératif de sécurité juridique. ».

Le Conseil d'Etat a quant à lui jugé que « *les dispositions du code civil, qui régissent aujourd'hui l'acquisition et la perte de la nationalité française, n'organisant aucune procédure d'abrogation ni de retrait d'un décret autorisant la perte de la qualité de Français, il appartient à celui qui a été l'objet d'une telle décision, s'il souhaite recouvrer la nationalité française, de solliciter sa réintégration dans la nationalité française dans le cadre de l'une des deux procédures prévues par les articles 24-1 et 24-2 du code civil.*

L'intéressé peut toutefois, eu égard aux effets d'une telle décision, demander à l'administration à tout moment de la retirer s'il s'avère qu'elle n'a pas été effectivement prise sur sa demande ou qu'elle est entachée d'un vice du consentement. ».

L'application d'un délai raisonnable a donc été écartée dans cette espèce, certes très particulière.

Récemment, alors que se posait la question de savoir si la jurisprudence « Czabaj » devait être appliquée à la contestation juridictionnelle des décisions inexistantes, le rapporteur public dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 10 juillet 2024 n°463830, a indiqué que « la jurisprudence Czabaj ne s'applique pas au retrait d'un acte administratif ».

Si le délai raisonnable « Czabaj » a vocation à s'appliquer à certains recours administratifs (v. par exemple, CE, Section, 31 mars 2017, n°389842 ; CE, 11 mars 2024, n°488227), ceux-ci ont une vocation précontentieuse et n'ont pas pour objet d'obtenir le retrait d'une décision administrative individuelle.

Il peut enfin être relevé que si la notion de « délai raisonnable » a été appliquée par la jurisprudence en matière de retrait d'une décision individuelle, il s'agissait alors, non de limiter le délai dans lequel le retrait de cette décision pouvait être sollicité par son destinataire, mais d'encadrer le délai dans lequel l'administration peut retirer cette décision.

Ces solutions ont ainsi été principalement dégagées à propos de décisions prises en exécution d'une ordonnance du juge des référés, dont le caractère « provisoire » est consacré par la jurisprudence.

Par une décision du 23 mai 2018, n°416313, fichée en B sur ce point, le Conseil d'Etat a ainsi jugé que « *la décision de réintégration prise à la suite d'une telle injonction peut être retirée par l'autorité compétente si le recours tendant à l'annulation de la décision initiale d'exclusion du service est ensuite rejeté. Il en va de même de l'ensemble des mesures prises dans le cadre du déroulement de la carrière de l'intéressé entre sa réintégration et la notification à l'administration du jugement rejetant la demande d'annulation, à l'exception de celles qui se bornent à tirer les conséquences du service fait. Le retrait doit, toutefois, intervenir dans un délai raisonnable, qui ne peut, dans un tel cas, excéder quatre mois à compter de la date à laquelle le jugement rejetant la demande d'annulation a été notifié à l'administration. /*

Des décisions créatrices de droits prises postérieurement à cette date ne sauraient être regardées comme provisoires et ne peuvent être retirées, conformément au droit commun, que si elles sont entachées d'illégalité et dans un délai de quatre mois à compter de leur signature. ».

Il nous semble ainsi, qu'en l'état de la jurisprudence, aucun délai, qu'il soit textuel ou jurisprudentiel, n'encadre le délai dont dispose un agent public pour solliciter le retrait d'une sanction qui lui aurait été infligée illégalement.

Si vous nous suivez sur ce point, vous jugerez que Mme J. pouvait, en 2023, solliciter le retrait de la sanction disciplinaire qui lui a été infligée en 2018, et ce, alors même que le jugement du tribunal administratif susceptible de constituer un élément nouveau lui avait été notifié en 2021.

Vous constaterez alors qu'il ressort des pièces du dossier que, si la sanction du 11 février 2018 a été adoptée au motif que l'arrêt de travail du 24 janvier au 4 février 2018 inclus ne reflétait pas la réalité de l'état de santé de la requérante mais procédait d'une action concertée de cessation de travail de la part des surveillant pénitentiaires, le tribunal

administratif a dit pour droit que l'arrêt dont justifiait Mme J. avait bien été justifié par l'état de santé de l'intéressée.

Et vous en déduirez que la décision refusant de retirer cette sanction, illégale car fondée sur un motif reposant sur des faits matériellement inexacts, est illégale.

Vous annulerez cette décision et enjoindrez à l'administration de faire droit à la demande de la requérante, ou à tout le moins de statuer à nouveau sur sa demande de retrait, demande dont elle est à nouveau saisie du fait de l'annulation de la décision qui lui a été apportée.

Vous rejetterez en revanche les conclusions indemnitaires présentées par la requérante, qui ne justifie d'aucun préjudice.

Vous rejetterez également, dans les circonstances de l'espèce, ses conclusions aux fins d'injonction, et ses conclusions relatives aux frais d'instance.

Et par ces motifs, nous concluons ainsi qu'il vient d'être dit.

MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS

[retour au sommaire](#)



Conclusions de Frédéric Malfoy, rapporteur public, sous l'arrêt n°23DA02371 du 19 mars 2025 de la cour administrative d'appel de Douai

Le 2 juillet 2007, le groupe hospitalier du Havre (GHH) a conclu avec la société Dalkia, un contrat d'exploitation de ses équipements thermiques et aérauliques, pour une durée initiale de huit années, reconductible.

Par ce contrat de prestations de type Marché Compteur avec Intéressement et prestations (MCI), la société Dalkia se voyait ainsi confier trois postes de prestations liées à l'exploitation des installations de chauffage, de ventilation, de froid, de production d'eau chaude sanitaire, de nettoyage des réseaux aérauliques et des groupes électrogènes des sites Monod et Flaubert, des cuisines centrales et des magasins généraux du GHH :

Un poste P1 : fourniture de chaleur

Un poste P2 : conduite, surveillance, petit entretien

Un poste P3 : garantie totale renouvellement du matériel.

S'agissant du poste P1, le contrat prévoyait que le titulaire assurait, sous sa responsabilité, la fourniture du combustible en qualité et en quantité convenable pour assurer le fonctionnement des installations et il était prévu que ce combustible était le gaz naturel (celui de secours étant le fioul domestique).

Le contrat prévoyait initialement que le prix K de la prestation P1 était calculé sur la base d'un coût de chaleur valorisé à 33,84 euros HT / Méga Watt heure (MWh).

Plusieurs avenants ont été passés, notamment pour adapter les prix du poste P1 et sa formule de révision, en particulier en prévoyant d'indexer le prix du gaz par référence à la valeur du Point d'Echange de Gaz (PEG) Nord Month Ahead.

En janvier 2016, le marché a été reconduit pour une durée de huit ans. En dernier lieu, par un avenant n° 6 signé le 22 décembre 2020, les deux parties ont prolongé le contrat jusqu'au 31 août 2023 et ont révisé les conditions tarifaires, revues à la hausse pour prendre en compte l'augmentation des prix de l'énergie et notamment celui du gaz.

Ainsi, les parties décidaient de fixer le prix K du mégawatt-heure (MWh) à 27,76 euros HT, selon les conditions économiques au 1^{er} septembre 2020 avec un plafonnement de ce prix à 36 euros HT.

Au cours de l'été 2021, les prix du gaz ont commencé à connaître une évolution à la hausse qui a conduit mécaniquement à dépasser de plus de soixante euros le plafond fixé au contrat. A la demande de la société Dalkia, les deux partenaires se sont rencontrés une première fois en octobre 2021 pour négocier une révision des modalités de facturation du prix du poste P1 prévu au marché pour faire face à la flambée du prix du gaz puis à nouveau le 26 avril 2022 pour tenter une conciliation.

Celle-ci n'ayant pas abouti, la société Dalkia a demandé au tribunal administratif de Rouen de condamner le GH du Havre à lui verser une indemnité d'imprévision d'un montant de 877 795,79 euros pour la période du 1^{er} septembre 2021 au 31 août 2022, et de 791 241,95 euros pour la période du 1^{er} septembre 2022 au 31 mai 2023.

Par un jugement du 27 octobre 2023, le tribunal administratif a condamné le GHH à verser la somme totale de 1 250 000 euros à la société Dalkia, au titre de l'indemnité d'imprévision.

Le GHH relève appel de ce jugement qu'il vous demande d'annuler à titre principal. Subsidiairement, l'appelant sollicite une réduction de sa condamnation.

La société Dalkia présente des conclusions incidentes vous demandant de porter ce montant à la somme de 1 500 000 euros TTC.

1. L'affaire qui vient d'être appelée porte sur l'application de la théorie de l'imprévision dégagée par le Conseil d'Etat au début du 20^{ème} siècle (cf la fameuse décision Cie générale d'éclairage de Bordeaux du 30 mars 1916 au GAJA, page 170) et qui est désormais codifiée à l'article L. 6 du code de la commande publique en ces brèves dispositions « (...) / 3^o Lorsque survient un évènement extérieur aux parties, imprévisible et bouleversant temporairement l'équilibre du contrat, le cocontractant, qui en poursuit l'exécution, a droit à une indemnité ; / (...) ».

Dans des conclusions prononcées sur la décision CE, 21 octobre 2019, n° 419155, Sté Alliance (en B), M. Gilles Pellissier rappelait les contours principaux de l'indemnité d'imprévision à savoir que « de nature extracontractuelle, [elle] couvre le montant du déficit provoqué par l'exécution du contrat pendant la période au cours de laquelle celle-ci a été bouleversée par des circonstances imprévisibles, une petite partie, de 5 à 10 %, correspondant au risque d'exploitation que doit supporter le cocontractant, étant laissé à sa charge. »

Dans le dernier état de cette jurisprudence, une indemnité d'imprévision suppose donc un déficit d'exploitation qui soit la conséquence directe d'un évènement imprévisible, indépendant de l'action du cocontractant de l'administration, et ayant entraîné un bouleversement de l'économie du contrat. Le concessionnaire est alors en droit de réclamer au concédant une indemnité représentant la part de la charge extracontractuelle que l'interprétation raisonnable du contrat permet de lui faire supporter. Cette indemnité est calculée en tenant compte, le cas

échéant, des autres facteurs qui ont contribué au bouleversement de l'économie du contrat, l'indemnité d'imprévision ne pouvant venir qu'en compensation de la part de déficit liée aux circonstances imprévisibles.

2. Au cas d'espèce, pour accorder à la société Dalkia une indemnité d'imprévision de 1 250 000 euros, le TA de Rouen a considéré que la société n'avait pu anticiper la hausse historique du prix du gaz liée à une crise d'approvisionnement inédite sur le marché européen survenue au cours de l'année 2021, aggravée ensuite par la guerre en Ukraine ayant débuté à la fin du mois de février 2022. Le TA a ensuite retenu que cette flambée imprévisible du prix du gaz avait eu pour effet de bouleverser l'économie du contrat puisque la société titulaire avait dû supporter, sur la période considérée, un déficit d'exploitation de 1 669 037,74 euros HT, soit plus de 200 %.

3. Le groupe hospitalier du Havre conteste cette analyse, et d'abord le caractère imprévisible de la hausse du prix du gaz, à tout le moins jusqu'au déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022.

Selon le GHH, il faut exclure la période du 1^{er} septembre 2021 au 31 janvier 2022 qui, selon lui, s'inscrit dans la période post-Covid, correspondant à la reprise de l'économie mondiale suite au ralentissement économique global provoqué par la pandémie. Ce rebond était annoncé dans les prévisions du FMI et les opérateurs économiques avisés ne pouvaient ainsi l'ignorer, auquel cas Dalkia pouvait en tenir compte au moment de la signature de l'avenant n° 6, en décembre 2020.

Il n'est guère contestable que la reprise de l'économie mondiale allait susciter une hausse de la demande en énergie et notamment en gaz, et mécaniquement, par le jeu de l'offre et de la demande, une hausse des prix.

Toutefois, à ce contexte prévisible, se sont ajoutés divers facteurs qui permettent d'expliquer que ce scénario tendanciel basé sur la logique de forte reprise d'activité après une baisse ne s'est pas déroulé de manière classique et que, contre toute attente, pour d'autres raisons, tenant principalement aux difficultés d'approvisionnement en gaz, les prix de cette énergie se sont envolés.

Ces facteurs sont expliqués dans le rapport de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour 2021 qui expose que le prix du gaz a montré en 2021 une très forte volatilité, avec des niveaux inédits et un marché très sensible à toutes les annonces politiques en lien avec l'approvisionnement en gaz. Selon la CRE, cette hausse sans précédent résulte de facteurs cumulés qui sont les suivants :

- la persistance de la demande asiatique en gaz naturel liquéfié (GNL), de la baisse des exportations de gaz russe vers l'Europe, de nombreux incidents sur des infrastructures gazières et des aléas climatiques (sécheresses) ayant conduit à une hausse de la demande en gaz pour la production thermique d'électricité ;
- une baisse moyenne des températures de 1,4°C par rapport à 2020 (notamment en avril et mai), en France, qui a eu pour effet une consommation en hausse de 7 % par rapport à 2020 ;
- une vague de froid d'une ampleur exceptionnelle en Asie du Nord-Est en 2021, conduisant les pays asiatiques à proposer des prix d'achat du GNL nettement supérieurs à l'Europe, captant ainsi la ressource, alors que l'Europe a dû recourir à ses stockages de manière intensive pour faire face à la forte baisse d'approvisionnement en GNL ;
- une demande asiatique restée soutenue par l'importance de la reprise économique sur le continent et les mesures de la Chine, du Japon et de la Corée pour garantir un niveau de remplissage minimal des stockages avant l'hiver 2021-2022 ; les prix très élevés en Europe,

supérieurs à ceux de l'Asie, ont permis un afflux de GNL vers l'Europe seulement vers mi-décembre ;

- enfin, l'absence d'approvisionnement par Gazprom dans ses stockages sur le continent européen, principalement détenus en Allemagne, en Autriche et aux Pays-Bas, durant le printemps et l'été 2021 (déficit de 68,8% par rapport à sa moyenne sur les trois années précédentes au début de l'hiver gazier européen) ainsi que la diminution de l'approvisionnement russe vers l'Europe de 24,4 % par rapport à la moyenne des trois dernières années, avec une baisse plus importante sur le second semestre (-29,2 %) que sur le premier (-19,6 %), ont contribué fortement à tendre le marché européen avant le début de l'hiver 2021.

Le rapport de la CRE conclut sur ce point :

« L'année 2021 a été marquée par une forte tension sur l'offre de gaz en Europe pour des raisons politiques, faisant craindre une crise d'approvisionnement majeure en Europe à l'hiver 2021-2022 et conduisant à des niveaux de prix inédits.

Après avoir fortement recouru à ses stockages durant l'hiver 2020-2021, l'Europe a vu la demande de remplissage de ses stockages soutenue tout au long de l'année 2021. Le marché européen du gaz a été affecté par le constat du non-remplissage par Gazprom de ses stockages en Europe de l'Ouest (hors France), et par la baisse des livraisons de gaz en Europe alors qu'un acteur commercial normal cherche à augmenter ses livraisons quand les prix augmentent.

Gazprom étant d'une part le principal fournisseur extérieur de gaz de l'Union européenne, d'autre part indispensable à court terme à la sécurité d'approvisionnement en Europe, cette situation a conduit à une perturbation majeure du fonctionnement du marché du gaz naturel en Europe ».

Dans ce contexte inédit, nous voyons mal comment la société Dalkia pouvait anticiper la flambée du prix du gaz et, contrairement à ce que vous demande l'appelant, on ne peut écarter les analyses expertes contenues dans le rapport de la CRE au simple motif que, dans un rapport du 15 janvier 2021 sur le fonctionnement de cette autorité administrative indépendante, la Cour des comptes a pu écrire que « la CRE se donne plus globalement pour objectif de jouer le rôle de « maison de l'énergie » en France, qui n'est pas celui que lui confère la loi.... ».

Nous voyons d'autant mal en quoi l'analyse de la CRE serait erronée dès lors que dans une circulaire du 30 mars 2022 relative à « l'exécution des contrats de la commande publique dans le contexte actuel des prix de certaines matières premières », le premier ministre a expressément indiqué que « la hausse exceptionnelle du prix du gaz et du pétrole constatée depuis le dernier trimestre 2021, dont l'ampleur est accentuée en Ukraine, est sans conteste imprévisible et extérieure aux parties ».

Pour vous convaincre néanmoins que cette hausse ne serait pas totalement extérieure à la société Dalkia, le groupe hospitalier du Havre fait encore valoir qu'elle a tardé à demander la mise en œuvre de la clause de rapprochement prévu à l'article 8 prévue par l'avenant n° 6 et qui stipule que : « *Dans le cas où le prix du gaz subirait des hausses brutales liées à des phénomènes spécifiques non maîtrisables par le Prestataire, les Parties conviennent de se rencontrer afin d'adapter les nouvelles conditions économiques du poste P1 et en particulier si l'indice PEG North Month Ahead venait à dépasser une valeur moyenne annuelle supérieure à 25 euros ht/MWh* ».

Le GHH vous dit qu'alors que cette valeur était atteinte en septembre 2021 avec un PEG Moyen de 26.31 euros / MWh, la société Dalkia n'a demandé la mise en œuvre de la clause de rapprochement qu'au mois d'octobre 2021 alors que le PEG était égal à 92,4 €/HT/MWh.

A vrai dire, il nous semble au contraire que cette hausse brutale et continue en l'espace d'un mois seulement montre le caractère totalement non-maîtrisable de la flambée du prix du gaz et le délai de réaction de la société ne nous paraît guère blâmable ici.

Parmi les autres circonstances qui seraient imputables au titulaire du contrat, le groupe hospitalier du Havre vous dit aussi que Dalkia n'avait pas sécurisé ses contrats d'approvisionnement auprès de son fournisseur pour se garantir contre la volatilité du prix du gaz et ne justifie pas de l'impossibilité de s'assurer un approvisionnement à prix fixe sur le marché.

Mais la société vous explique, et cela ressort des pièces du dossier, que le GHH ayant fait le choix d'adosser le prix sur celui du gaz sur le marché, indexé sur le Point Echange de Gaz (PEG), cela rendait impossible de se garantir.

En ce sens, la société Dalkia produit un courrier du 23 mai 2022 de son fournisseur (SDV 17) qui confirme l'impossibilité de se garantir sur les marchés s'agissant d'un prix fluctuant dès lors qu'il réalise ses achats sur l'indice PEG Month Ahead.

Enfin, nous ne pensons pas que la société Dalkia se soit montrée imprudente dans son appréhension des évolutions raisonnablement prévisibles du prix du gaz au jour de la signature de l'avenant car le tableau chronologique que vous propose le GHH montrant la courbe d'évolution depuis 2018 ne montre pas qu'une hausse était prévisible : certes, en octobre 2018, on observe un pic du PEG à 27,959 mais ensuite la courbe redescend avec des petits à-coups bien en deçà de cette valeur avant qu'en juin 2021 elle n'atteigne la valeur PEG 28,5.

Au vu du dérapage de l'indice PEG en octobre 2021, on peut considérer qu'à 92,366 euros / MWh, on se situe largement hors des limites raisonnables de la prévision.

A ce stade, vous ne pourrez donc que confirmer l'analyse portée par le TA de Rouen quant à l'imprévisibilité de la hausse du prix du gaz sur la période considérée : la période d'imprévision correspondant au bouleversement temporaire de l'équilibre du contrat porte ainsi sur la période allant de l'envolée des prix du gaz à la fin de l'été 2021 jusqu'au retour à des prix stabilisés à compter de mai 2023 (où le prix du gaz est repassé sous la barre des 40 euros / MWh).

Pour une illustration récente, s'agissant également du prix du gaz, voir TA Paris, 20 janvier 2025, N° 2307179, société Gaz de Paris.

4. Voyons maintenant si, malgré le mécanisme de révision du prix prévu au contrat, son équilibre économique s'en est trouvé, de manière temporaire, « absolument bouleversé ».

Cela implique de rechercher s'il y a eu, pour le titulaire, un déficit d'exploitation c'est-à-dire de déterminer quelles ont été les charges extracontractuelles induites par l'augmentation exceptionnelle des prix par rapport à l'exécution du marché au coût estimé initialement pour des conditions économiques normales.

La société Dalkia le résume en termes simples : il s'agit d'un « préjudice financier, au titre du seul poste P1, issu de la différence entre le prix du gaz payé par Dalkia pour fournir le groupe hospitalier et le prix du gaz payé par celui-ci à Dalkia ».

En données chiffrées, cela correspond, toujours selon la société Dalkia, à un écart de 244 % entre la totalité des prestations facturées au GHH sur toute la période (373 708,81 euros HT + 309 560,92 euros HT) et les sommes qu'elle a déboursées pour l'approvisionnement en gaz sur cette même période (1 669 036,90 euros HT).

Pour contester l'existence même d'un déficit d'exploitation, le groupe hospitalier du Havre réitère le reproche fait à la société Dalkia de n'avoir pas sécurisé ses contrats d'approvisionnement auprès de son fournisseur de sorte que cette insécurité affecterait intrinsèquement son bilan d'exploitation mais vous écarterez cet argument pour le même motif que nous avons précédemment indiqué s'agissant de l'imprévisibilité de la hausse du prix du gaz, sur laquelle la société Dalkia n'avait aucune prise et contre laquelle elle ne pouvait se garantir auprès d'un tiers.

Un autre argument invoqué par l'appelant, est tiré de ce qu'il faut prendre en compte l'activité économique globale du titulaire, filiale d'EDF. Selon lui, la société Dalkia doit démontrer l'existence d'un déficit d'exploitation au niveau global du groupe et que ce dernier n'aurait pu supporter un aléa extraordinaire. Or, selon un communiqué de presse de la maison mère EDF du 27 octobre 2022, DALKIA avait enregistré, en 2022, une hausse de 36,5 % de son CA par rapport aux 9 premiers mois de 2021).

Pour nous, cette argumentation va complètement à l'encontre de la jurisprudence désormais codifiée à l'article L. 6 du code de la commande publique. L'appréciation du déficit d'exploitation s'opère exclusivement à l'aune du seul contrat concerné et il n'y a évidemment pas lieu d'envisager globalement la situation du titulaire. C'est l'équilibre de ce contrat qui doit être appréhendé et non l'équilibre des comptes de la société titulaire voire du groupe auquel elle appartient, à travers toute son activité.

Et, par anticipation, nous estimons que cela vaut également lorsqu'il s'agit, en dernier lieu, de fixer le montant de l'indemnité d'imprévision

Le groupe hospitalier du Havre fait encore valoir que l'estimation du préjudice d'exploitation est dénuée d'éléments probants et notamment comptables (comme le prévoit la circulaire du premier ministre du 27 mars 2022).

Il estime insuffisants les documents produits par la société Dalkia, constitués de cinq tableaux, intitulé « détail du préjudice subi par Dalkia 2021-2022 » et lui reproche de n'avoir pas produit les contrats d'approvisionnement en gaz auprès de ses fournisseurs (SVD17) ou encore aucun élément relatif aux recettes potentielles associées au fonctionnement de la cogénération qu'elle évalue à 397 000 euros et qui doit être intégrée dans la balance Dépenses / Recettes.

Nous ne cernons pas, et d'ailleurs le groupe hospitalier du Havre n'est pas en mesure de vous l'expliquer, quelles pièces comptables il conviendrait précisément d'exiger de la société titulaire pour établir que l'enchérissement du prix du gaz, indexé sur le PEG, a augmenté la facturation du prix d'achat de cette énergie qu'elle était contractuellement tenue de se procurer pour fournir un combustible en qualité et en quantité convenables afin d'assurer le fonctionnement de ses installations.

A cet égard, il nous semble que les factures d'achats auprès de son fournisseur et les tableaux explicatifs que la société Dalkia a produit sont suffisamment explicites et probants.

Il en ressort que pour l'exécution de la prestation P1 destinée à alimenter en chaleur les équipements thermiques et aérauliques du GHH, la société Dalkia a déboursé la somme de 1 251 504,60 euros hors taxes pour la période du 1^{er} septembre 2021 au 31 août 2022 et la somme de 1 100 802,87 euros hors taxes pour la période du 1^{er} septembre 2022 au 31 mai 2023. Soit au total 2 352 307,47 euros HT.

Selon les factures établies par la société Dalkia auprès du groupe hospitalier, celui-ci a rétribué la prestation P1 en lui versant une somme de 373 708,81 euros pour la première période et une somme de 309 560,92 euros pour la seconde.

Au vu de ces éléments, la société Dalkia a subi un déficit d'exploitation pour un montant total de 1 669 037,74 euros hors taxes pour l'ensemble de la période considérée.

Le GH du Havre reproche cependant à la société Dalkia de ne pas tenir compte, dans le calcul de son déficit, du gain retiré de l'exploitation du système de cogénération alimentant en chaleur une partie des locaux hospitaliers, et pour lequel, selon l'avenant n° 6, la société fait son affaire des coûts et recettes en résultant.

Toutefois, si le groupe hospitalier se réfère sur ce point à un document intitulé « prévision cogénération » mentionnant un gain potentiel de 331 473 euros hors taxes résultant de la

différence entre une prévision de recettes de 1 103 538 euros et une prévision de charges de 772 065 euros, il apparaît que, pour la seule période de septembre 2021 à août 2022, la société a acquis le gaz destiné au système de cogénération pour un montant de 1 048 805 euros hors taxes, qu'elle a d'ailleurs pris soin de déduire des charges nécessaires à l'exécution de la seule prestation P1.

Ainsi, contrairement à ce qu'avance l'appelant, le titulaire a en réalité supporté, pour alimenter le système de cogénération, un montant de charge ne permettant pas, compte tenu de la prévision de recettes, d'envisager un gain réduisant de façon significative le déficit constaté dans l'exécution de la prestation P1.

Qu'en est-il, alors, de l'évaluation du déficit d'exploitation du marché (càd P1, P2, P3) puisqu'il s'agit bien de cela et non du seul poste P1 ?

Selon l'acte d'engagement et les avenants n° 5 et 6, la rémunération annuelle des prestations P1, P2 et P3 peut être évaluée, respectivement, aux montants hors taxes de 373 608 euros, de 319 601,95 euros (379 949,21+89 652,74-150 000) et de 166 661,13 euros, soit un montant total de 859 871,08 euros hors taxes, non compris les déductions prévues par le marché pour la redevance annuelle d'occupation du domaine public, d'un montant de 22 000 euros, et la « ristourne au MWh électrique produit » fixée à 52 856 euros.

Compte tenu du montant total de 1 669 037,74 euros hors taxes déboursé par la société Dalkia pour acquérir le gaz nécessaire à l'exécution de la prestation P1 de septembre 2021 à mai 2023, correspondant à une somme de 953 736 euros pour une année, il apparaît que le montant des dépenses résultant pour la société de l'augmentation du prix du gaz représente plus de 100 % du montant total annuel du marché !

Or, à titre d'exemple, la jp a retenu qu'une augmentation supérieure à 7 % du coût d'exécution des prestations en raison de la hausse forte et imprévisible du prix du carburant en 2000 avait eu pour effet de bouleverser l'équilibre financier du contrat (CAA Marseille, 17 janvier 2008, n° 05MA00492).

Ici, les proportions son bien plus conséquentes et l'importance du déficit d'exploitation ne laisse aucun doute qu'il ne s'agit pas là d'un simple manque à gagner devant être supporté par le titulaire.

C'est donc à bon droit que les premiers juges ont retenu que l'augmentation du prix du gaz a entraîné un bouleversement de l'économie du contrat.

5. Il reste à déterminer si le montant de l'indemnité d'imprévision, que le tribunal, (au terme d'une juste appréciation), a fixé à la somme de 1 250 000 euros, doit être minoré, comme vous le demande le GH du Havre, ou s'il doit au contraire être majoré comme vous le demande la société Dalkia par ses conclusions incidentes.

Nous l'avons dit en préambule, selon la jurisprudence, l'indemnité d'imprévision, de nature extracontractuelle, couvre "le montant du déficit provoqué par l'exécution du contrat pendant la période au cours de laquelle celle-ci a été bouleversée par des circonstances imprévisibles" et une petite partie, de 5 à 10 %, correspondant au risque d'exploitation que doit supporter le cocontractant, doit être laissée à sa charge.

Et nous rappelons aussi que nous estimons qu'il n'y a pas lieu de tenir compte des capacités financières ou de l'équilibre financier global de la société ou du groupe.

En conséquence, si, comme nous vous le proposons, vous estimez le déficit d'exploitation à la somme de 1 669 037,74 euros HT, vous pourrez faire une juste appréciation de la part de la

charge extracontractuelle qui doit être supportée par la société Dalkia au titre du risque d'exploitation en la fixant à 10 %.

Ce faisant, vous pourrez faire droit à ses conclusions incidentes en fixant, comme elle le demande, à la somme de **1 500 000 euros (TTC)** le montant de l'indemnité d'imprévision.

6. Avant d'en terminer, il reste à évoquer la demande d'intérêts moratoires formulée par la société intimée.

La sté DALKIA expose que le GHH n'a pas exécuté le jugement du 27 octobre 2023 et pour ce motif, demande la condamnation de ce dernier à supporter des intérêts moratoires à compter du 27 décembre 2023 sur la somme de 1 250 000 euros, lesquels ne sauraient être inférieurs au taux d'intérêt appliqué par la Banque centrale européenne en vigueur au premier jour du semestre de l'année civile 2023, majoré de 8 points de pourcentage.

Vous ne pourrez que rejeter ses prétentions qui sont dépourvues d'objet compte tenu des dispositions combinées de l'article 1231-6 du code civil et de l'article L. 313-3 du code monétaire et financier.

En effet, en vertu de ces dispositions, même en l'absence de demande tendant à l'allocation d'intérêts, tout jugement prononçant une condamnation à une indemnité fait automatiquement courir les intérêts du jour de son prononcé jusqu'à son exécution, au taux légal puis au taux majoré s'il n'est pas exécuté dans les deux mois de sa notification (en ce sens CE, 26 mai 1989, n°59636, Centre hospitalier universitaire d'Amiens / Mme T et autres ; CE 9 juin 2008, n° 296992, M. M).

Au final, par l'ensemble de ces motifs, nous concluons :

- **au rejet de la requête du groupe hospitalier du Havre**
- **à ce que la somme de 1 250 000 euros que le GHH a été condamné à verser à la société Dalkia par le jugement du tribunal administratif de Rouen du 27 octobre 2023 soit portée à 1 500 000 euros (TTC) et en conséquence, dans cette mesure à la réformation du jugement**
- **à ce qu'une somme de 2 000 euros à verser à la société Dalkia soit mise à la charge du GHH sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative**
- **Au rejet du surplus des conclusions de la société Dalkia.**



Conclusions de Stéphane Eustache, rapporteur public, sous l'arrêt n°22DA02653 du 27 février 2025 de la cour administrative d'appel de Douai

Depuis plusieurs années, la commune de Calais accueille sur son territoire des groupes de migrants qui cherchent à rejoindre le Royaume-Uni par voie maritime ou via le tunnel sous la Manche. Plusieurs associations sont actives localement pour venir en aide à ces populations précaires, notamment en assurant des distributions gratuites de repas. A la suite du démantèlement en 2016 du campement installé au nord-ouest de la ville, sur le site dit de « *la Lande* », la maire de Calais a interdit en février et mars 2017, pour des motifs d'ordre public, la distribution de repas sur certaines parties du territoire communal, dans la zone industrielle des Dunes et dans le Bois Dubrulle. L'exécution de ces interdictions a cependant été suspendue par une ordonnance n°1702397 du 22 mars 2017 du juge des référés du tribunal administratif de Lille.

A compter de mars 2018, l'État a mandaté une association pour assurer une distribution gratuite de repas auprès des migrants dans la zone des Dunes (jusqu'en juillet 2020), du Virval et de Marcel Doret. En complément, des associations ont poursuivi, en dehors du cadre mis en place par l'État, leurs distributions gratuites de repas, notamment dans le centre-ville de Calais. Cependant, dans le contexte de la crise sanitaire de la Covid-19, le préfet du Pas-de-Calais a estimé que ces distributions non encadrées de vivres étaient susceptibles de causer des troubles à l'ordre public et a demandé, le 8 septembre 2020, à la maire de Calais de prendre les mesures de police générale nécessaires.

La maire de Calais n'ayant pas fait droit à cette demande, le préfet a alors édicté le 10 septembre 2020, en exerçant le pouvoir de substitution qui tient de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, un arrêté interdisant du 11 au 30 septembre 2020 des distributions de repas en dehors du cadre prévu par l'État. En l'absence d'urgence, cette interdiction a été en vain contestée devant le juge du référé liberté (ordonnance n°2006511 du 22 septembre 2020 du juge des référés du tribunal administratif de Lille, confirmée par une décision du 25 septembre 2020, n°444793, du juge des référés du Conseil d'Etat).

Estimant que le risque de trouble persistait, le préfet a renouvelé, par des courriers des 28 septembre, 14 novembre et 11 décembre 2020, ses demandes d'interdiction auprès de la maire de Calais, qui les a rejetées. Par trois arrêtés des 30 septembre, 16 novembre et 14 décembre 2020, le préfet du Pas-de-Calais a prolongé l'interdiction initiale, d'abord du 1^{er} octobre au 19 octobre 2020, puis du 17 novembre au 14 décembre 2020, enfin du 15 décembre au 12 janvier 2021. A la demande de l'association Secours Catholique – Caritas France et autres, le tribunal administratif de Lille a annulé ces trois arrêtés préfectoraux par un jugement du 12 octobre 2020 n°2007487-2100364-2101109. Le ministre interjette appel devant vous de ce jugement.

1. A titre liminaire, les intimées soulèvent une fin de non-recevoir tirée du caractère tardif de la requête d'appel.

1.1 Le jugement attaqué n'a pas été notifié au ministre de l'intérieur, mais au préfet du Pas-de Calais. Les premiers juges ont sans doute estimé que l'État n'était pas partie à l'instance, dès lors que le préfet avait agi au nom du maire, dans l'exercice de ses pouvoirs de substitution. Cependant, dès lors que la substitution était elle-même contestée dans l'instance, le préfet avait défendu devant le tribunal à la fois l'existence d'une carence du maire et donc sa compétence en tant qu'autorité substituée, et le bien-fondé des mesures prises au nom de la commune.

Il nous semble donc que, dans la configuration particulière d'une substitution entre autorités administratives, l'État devait être regardé comme « *partie* » à l'instance au sens de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, alors même que, sur le terrain indemnitaire, seule la responsabilité de la commune pourrait être recherchée à raison de l'application des mesures légalement prises par l'État (CE 4/1 SSR, 16 février 1979, n°00139, *M, A*).

1.2 Or, en vertu de l'article R. 751-8 du code de justice administrative, lorsqu'un jugement doit être notifié à l'État, cette notification doit, sauf exceptions inapplicables en l'espèce, être réalisée auprès du ministre – faute de quoi, le délai d'appel ne lui est pas opposable.

Par ailleurs, si le ministre a reçu une copie du jugement attaqué, une telle information ne saurait faire courir les voies et délais de recours à son égard (CE 9/10 SSR, 30 juillet 2003, n°237319, *Secrétaire d'État au logement c/ M. et Mme N, B* ; JRCE 28 octobre 2010, n°343893, *Ministre de l'immigration c/ M. et Mme Y, B*), alors même que l'État a présenté des observations en défense devant le tribunal administratif (CE, Sect., 16 mars 1979, n°09536, *Ministre de l'agriculture c/ commune de Lalaye, A*). En matière de notification de décisions de justice, il n'y a pas lieu d'appliquer la théorie de la connaissance acquise au sens de la jurisprudence (CE, Ass., 13 juillet 2016, n°387763, *C, A*).

Vous pourrez ainsi écarter la fin de non-recevoir opposée en défense.

2. Toujours à titre liminaire, vous écarterez aussi la fin de non-recevoir opposée par l'État contre les requérants de première instance. Il ressort en effet des pièces du dossier qu'au moins une des associations, l'association Utopia 56, justifie d'un intérêt pour agir suffisant, de sorte que la demande de première instance était recevable dans son ensemble.

3. Au titre de la régularité, le ministre soutient que le jugement attaqué a été rendu en méconnaissance du principe du contradictoire, aux motifs que les premiers juges se seraient appuyés sur des documents non versés à l'instance.

Au point 12 du jugement, le tribunal s'est notamment référé à des « *extraits de conversations groupées versées au dossier* » pour écarter l'argument tiré de ce que les associations distribuant des repas ne respectaient pas les consignes sanitaires. Or le jugement ne cite pas le contenu de ces « *conversations groupées* » et nous n'avons pas identifié parmi les pièces produites au cours de la première instance de document contenant d'informations sous cette forme.

Cependant, en dépit de cette formulation ambiguë, les premiers juges n'ont pas entendu se référer à des informations qui n'auraient pas été versées à l'instance et qui auraient été accessibles par d'autres voies que les échanges contentieux. Sur ce point, nous relevons que ni le ministre, ni les associations intimées ne produisent devant vous des extraits de conversations groupées, auxquels les premiers juges auraient pu avoir accès par une voie parallèle à l'instance.

Enfin, pour estimer que les associations auraient été en capacité de mettre correctement en œuvre les consignes sanitaires, les premiers juges ne se sont pas seulement fondés sur lesdits « *extraits de conversations groupées* », dont personne ne retrouve trace, mais aussi sur plusieurs autres éléments, à savoir : « *les protocoles sanitaires mis en place par les associations requérantes* » et « *les distributions de masques sanitaires effectuées* ». Or, parmi l'ensemble des éléments pris en compte, les protocoles sanitaires et les quantités de masques mises à disposition constituaient certainement les preuves les plus déterminantes. De sorte que les premiers juges ne seraient pas parvenus à une conclusion différente, s'ils n'avaient pas pris en compte lesdits « *extraits de conversations groupées versées au dossier* ».

En conclusion, pour troublante que soit cette mention de « *conversations groupées* » dans le jugement attaqué, nous sommes d'avis que cette mention résulte d'une erreur matérielle dans la dénomination d'une pièce versée à l'instance. Par sa nature et au vu de l'ensemble des éléments pris en compte par les premiers juges, une telle erreur n'est toutefois pas susceptible d'avoir porté atteinte au respect du principe du contradictoire. Vous pourrez écarter le moyen d'irrégularité.

4. Au fond, pour interdire la distribution non encadrée de vivres dans le centre-ville de Calais, l'État s'est fondé sur des risques d'atteintes à la sécurité publique, à la santé publique et un à la salubrité publique. Examinons successivement ces trois motifs.

4.1 En premier lieu, concernant le motif sécuritaire, le préfet s'est fondé, dans les arrêtés attaqués, sur des faits d'ivresse sur la voie publique, de port de couteaux ou de cutters, de vols, de dégradations de commerces et de rixes entre migrants et les forces de l'ordre. Toutefois, si les arrêtés mentionnent le quartier du « *Beau Marais* » dans le centre de Calais, ils ne font pas état de faits précisément datés, ni de document relatif à leur survenance, comme des procès-verbaux de police judiciaire, des plaintes ou des témoignages.

Pour étayer le risque de troubles, le ministre se réfère dans ses écritures à des articles de presse parus en 2017 et 2018 et à des arrêtés d'interdiction pris par la maire de Calais en 2019, soit avant la période des interdictions litigieuses. Si l'État pouvait tenir compte de faits passés pour éviter leur réitération, nous notons que, d'une part, les documents mentionnés sont relativement anciens alors que la situation paraît assez évolutive et que, d'autre part, le ministre n'extrait de ces documents aucun fait particulier directement imputable aux distributions de vivres assurées par les associations intimées.

Par ailleurs, si le préfet du Pas-de-Calais s'est appuyé en première instance sur plusieurs mains courantes établies en septembre 2020, ces documents sont certes plus récents, mais ils ne permettent pas d'établir un lien entre les faits décrits, au demeurant ponctuels et non violents, et la distribution de vivres qu'auraient illégalement poursuivies les associations intimées, à une période où les interdictions litigieuses étaient déjà en vigueur.

Dans ces conditions, le motif sécuritaire n'apparaît pas fondé.

4.2 En deuxième lieu, le préfet s'est appuyé sur un risque de diffusion du Covid-19 au cours des distributions de repas prévues par les associations.

4.2.1 Rappelons que les interdictions litigieuses n'ont pas été édictées par le préfet dans l'exercice des pouvoirs de police spéciale qu'il pouvait tenir de la législation adoptée durant la crise sanitaire de la Covid-19, mais qu'elles ont été prises par le préfet, en tant qu'autorité substituée, sur le fondement des pouvoirs de police générale du maire, en complément des mesures de prophylaxie édictées par les autorités de l'État, aux niveaux national et déconcentré.

a) Dans une situation de concours de polices spéciale et générale, deux cas de figure sont possibles. Dans le premier cas, le texte instituant la police spéciale interdit toute intervention de la police générale – c’est en particulier le cas de polices spéciales très techniques, nécessitant un niveau d’expertise et de garanties indisponibles au plan local, comme la police des antennes relais de téléphonie mobile (CE, Ass., 26 octobre 2011, n°326492, *Commune de Saint-Denis*, A), la police des organismes génétiquement modifiés (CE 5/4 SSR, 24 septembre 2012, n°342990, *Commune de Valence*, A), la police des compteurs électroniques communicants (CE 3/8 CHR, 11 juillet 2019, n°426060, *Commune de Cast*, B), la police des produits phytosanitaires (CE 3/8 CHR, 31 décembre 2020, n°439253, *Commune d’Arcueil*, B). Dans le second cas, le texte instituant la police spéciale n’exclut pas toute intervention de la police générale, mais celle-ci ne peut légalement être justifiée qu’au vu de « *circonstances locales* » (CE, Sect., 18 septembre 1959, n°36385, *Société des Films Lutétia*, A).

b) Cette combinaison de polices a été précisée par la jurisprudence *Commune de Sceaux* dans le cas particulier où la police générale du maire se cumule avec la police spéciale anti-covid de l’État dans un contexte marqué par une crise sanitaire exceptionnelle (JRCE 17 avril 2020, n° 440057, *Commune de Sceaux*, B).

Il nous semble que, selon la jurisprudence *Commune de Sceaux*, il convient de distinguer deux types de cumul : en premier lieu, les mesures de police générale locale qui « *contribuent à la bonne application sur le territoire de la commune des mesures décidées par les autorités compétentes de l’État, notamment en interdisant, au vu des circonstances locales, l’accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements* » ; en second lieu, les mesures de police générale locale qui sont destinées à « *lutter contre la catastrophe sanitaire* » pour des « *raisons impérieuses liées à des circonstances locales* ».

Dans le premier cas, la police générale locale peut intervenir en se prévalant de circonstances locales « simples », dès lors qu’elle vise à compléter les mesures sanitaires étatiques par des mesures qui ne régissent pas les bonnes pratiques sanitaires, mais qui, en réglementant l’exercice des libertés publiques, concourent à limiter la propagation de l’épidémie. Dans ce premier cas, la complémentarité des deux polices résulte de leur juxtaposition, et non de leur cumul sur une même activité.

Au contraire, dans le second cas, la police générale locale intervient directement sur le terrain sanitaire, soit en modifiant des règles sanitaires édictées au niveau national, soit en imposant des règles sanitaires à des activités que les autorités de l’État n’ont pas voulu réglementer. Dans ce second cas, dès lors qu’elle modifie, positivement ou négativement, le champ d’intervention de la police spéciale de l’État, l’autorité de police générale doit justifier de « *raisons impérieuses liées à des circonstances locales* », ainsi que de l’absence d’atteinte à la cohérence et à l’efficacité des mesures prises par les autorités compétentes de l’État.

c) Plusieurs décisions rendues en 2020 et 2021 par le juge des référés du Conseil d’Etat ont permis d’illustrer cette grille d’analyse.

Dans l’affaire *Commune de Sceaux* précitée, le juge des référés du Conseil d’Etat a confirmé l’illégalité d’un arrêté municipal subordonnant les déplacements dans l’espace public de la commune des personnes âgées de plus de dix ans au port d’un dispositif sanitaire de protection buccal et nasal. Il a été jugé que la mesure de police générale prise par le maire visait à lutter contre l’épidémie de la covid-19, dans une matière où la police spéciale de l’État était déjà intervenue, sans que cette immixtion ait été justifiée par des « *raisons impérieuses liées à des circonstances locales* » et alors au surplus qu’elle était de nature à nuire à la cohérence et à

l'efficacité des mesures prises au niveau national en matière de port de masques et de dispositifs de protection.

Par une ordonnance du 30 novembre 2020, n°448201, *Association Nouvel élan des commerçants Saint-Georgeais et autres*, le juge des référés du Conseil d'Etat a confirmé l'illégalité d'un arrêté municipal fixant une jauge sanitaire pour l'accès à un marché couvert, calculée selon un critère différent de celui retenu par les autorités de l'État au niveau national. Il a été jugé que la mesure de police générale ne pouvait être vue comme une mesure d'application des règles sanitaires nationales et qu'aucune raison impérieuse liée à des circonstances locales ne justifiait l'intervention du maire dans une matière déjà régie par la police spéciale étatique.

Par une ordonnance du 16 février 2021, n°449605, *Commune de Nice*, le juge des référés du Conseil d'Etat a confirmé l'illégalité d'un arrêté municipal interdisant, pour les logements de particuliers, les hébergements payants temporaires de courtes à moyennes durées, destinés à accueillir des vacanciers ou des touristes durant la période du 6 au 20 février 2021. Il a été jugé que cette mesure visait directement à lutter contre l'épidémie de covid-19, dans une matière où les autorités de l'État n'avaient pas voulu intervenir, sans que l'intervention municipale ait été fondée sur des « *raisons impérieuses liées à des circonstances locales* ».

4.2.2 En l'espèce, examinons tout l'abord les polices spéciales sanitaires qui étaient en vigueur à la date d'édiction des arrêtés attaqués et pendant leur période de mise en œuvre.

a) Durant la période du premier arrêté (1^{er} octobre au 19 octobre 2020), l'état d'urgence sanitaire, qui avait été déclaré le 24 mars 2020 directement par la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 (article 4) puis prolongé jusqu'au 10 juillet 2020 par la loi n°2020-546 du 11 mai 2020 (article 1^{er}), n'était plus en vigueur.

Toutefois, durant cette période litigieuse, trouvait à s'appliquer le régime transitoire de « *sortie de l'état d'urgence sanitaire* », qui a été créé par la loi n°2020-856 du 9 juillet 2020. Le 3^o du I de l'article 1^{er} de cette loi autorisait le Premier ministre, « *dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19* », à réglementer « *les rassemblements de personnes, les réunions et les activités sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public* ». Le II du même article précisait que, d'une part, « *Lorsque le Premier ministre prend des mesures mentionnées au I, il peut habiliter le représentant de l'État territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions* » et que, d'autre part, « *Lorsque les mesures prévues au même I doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, le Premier ministre peut habiliter le représentant de l'État dans le département à les décider lui-même* ».

Pour l'application de ces dispositions, a été pris le décret n°2020-860 du 10 juillet 2020, modifié à plusieurs reprises. Dans les départements sortis de l'état d'urgence sanitaire, comme le département du Pas-de-Calais (mentionné en annexe préliminaire du décret), le II de l'article 3 du décret réglementait les rassemblements et activités, organisées sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public, « *mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes* », en imposant une procédure spéciale de déclaration préalable pour vérifier le respect des consignes sanitaires (sauf exceptions prévues au III, inapplicables en l'espèce).

En outre, le IV de l'article 3 du même décret autorisait le préfet de département, dans les « *zones de circulation active du virus* », qui couvraient pendant la période litigieuse le territoire du département du Pas-de-Calais (annexe n°2 modifiée par le décret n°2020-1179 du 26 septembre 2020), « *à interdire ou à restreindre, par des mesures réglementaires ou individuelles, tout rassemblement, réunion ou activité mettant en présence de manière simultanée plus de dix*

personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public, autres que les manifestations sur la voie publique mentionnées à l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure, lorsque les circonstances locales l'exigent ».

b) Durant la période des deux autres arrêtés contestés (du 17 novembre au 14 décembre 2020, puis du 15 décembre au 12 janvier 2021), l'état d'urgence sanitaire, déclaré à compter du 17 octobre 2020 par le décret n°2020-1257 du 14 octobre 2020 puis prorogé jusqu'au 1^{er} juin 2021 par les lois n°2020-1379 du 14 novembre 2020 (jusqu'au 16 février 2021 inclus) et n°2021-160 du 15 février 2021 (jusqu'au 1^{er} juin 2021), était en vigueur.

Durant cette période, le II de l'article 3 du décret n°2020-1262 du 16 octobre 2020 imposait pour tout rassemblement ou activité sur la voie publique une procédure spéciale de déclaration préalable pour s'assurer du respect des consignes sanitaires. Le III du même article interdisait par ailleurs les rassemblements et activités sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public *« mettant en présence de manière simultanée plus de six personnes »*, lorsque ces rassemblements et activités n'avaient pas été régulièrement déclarés par les organisateurs (en prévoyant certaines exceptions inapplicables en l'espèce). En outre, le IV de l'article 3 du même décret autorisait le préfet de département *« à interdire ou restreindre, par des mesures réglementaires ou individuelles, tout rassemblement, réunion ou activité mettant en présence de manière simultanée plus de six personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public relevant du III, lorsque les circonstances locales l'exigent »*.

4.2.3 Examinons maintenant le contenu des arrêtés litigieux et les circonstances locales invoquées par l'État.

a) En ce qui concerne l'objet des arrêtés, il ressort des pièces du dossier et notamment des écritures en défense que les interdictions litigieuses portaient sur l'organisation d'activités sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public, susceptibles de rassembler simultanément de nombreuses personnes, au moins plus de dix.

Ces activités relevaient ainsi de la procédure de déclaration préalable spécialement édictée dans le cadre de la sortie de l'état d'urgence sanitaire pour les rassemblements de plus de dix personnes sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public. Elles relevaient aussi de la procédure spéciale de déclaration préalable prévue pendant le second état d'urgence sanitaire pour tout rassemblement sur la voie publique, ainsi que de l'interdiction prévue pour les rassemblements non déclarés de plus de six personnes sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public.

b) En ce qui concerne les circonstances locales alléguées, les arrêtés mentionnent des circonstances sanitaires à l'échelle du département du Pas-de-Calais et de la communauté d'agglomération du Calaisis.

Dans l'arrêté du 30 septembre 2020, le préfet a relevé qu'au 26 septembre 2020 le taux d'incidence s'élevait à 105,3 pour 100 000 personnes au niveau départemental et à 74,1 cas pour 100 000 personnes au niveau de l'agglomération. Dans l'arrêté du 16 novembre 2020, le préfet a relevé un taux d'incidence de 475 cas pour 100 000 personnes au niveau départemental et de 630 cas pour 100 000 personnes au niveau de l'agglomération durant la période du 3 au 9 novembre 2020. Dans l'arrêté du 14 décembre 2020, le préfet a relevé un taux d'incidence de 122 cas pour 100 000 personnes au niveau départemental et de 175 cas pour 100 000 personnes au niveau de l'agglomération au titre de la période du 29 novembre au 5 décembre 2020.

Il ressort de ces données chiffrées que la circulation du virus de la covid-19 était forte durant le mois de septembre (le « *double* » du « *seuil d'alerte* ») et qu'elle s'est accélérée au mois d'octobre et au tout début du mois de novembre, avant de refluer après la mi-novembre. Ces éléments sont corroborés par les données épidémiologiques établies par Santé publique France et produites par les parties, qui font état d'un niveau « *élevé* » de vulnérabilité dans le département du Pas-de-Calais sur la période du 12 au 18 octobre 2020, puis d'un recul de l'épidémie dans ce même département sur la période du 9 au 15 novembre 2020.

Toutefois, nous notons que les arrêtés attaqués ne comportent pas de données propres au territoire communal de Calais, alors qu'il existe des différences substantielles selon l'échelle territoriale choisie. Surtout, à supposer même que ces données locales n'aient pas alors été disponibles, les arrêtés litigieux ne font état d'élément précis et circonstancié ni sur le non-respect des consignes sanitaires lors des précédentes distributions de vivres par les associations, ni sur la prévalence particulière du virus chez les populations ciblées par les interdictions litigieuses, qu'il s'agisse des bénévoles distribuant les vivres ou des personnes bénéficiant de cette distribution, ni sur les capacités d'accueil des patients au sein des établissements hospitaliers et sanitaires locaux.

Or les circonstances locales, justifiant l'intervention de la police générale en relais d'une police spéciale, doivent précisément porter sur les risques associés aux activités interdites, en l'espèce sur les risques particuliers de diffusion du virus à l'occasion de distribution de vivres aux migrants. Cette exigence de justification est d'autant plus rigoureuse que, comme nous l'avons dit, les activités interdites tombaient sous le coup d'une réglementation spécialement prévue au niveau national pour les rassemblements de personnes durant la période de sortie de l'état d'urgence sanitaire et durant la période du second état d'urgence sanitaire. Il incombait ainsi au préfet de justifier de « *raisons impérieuses liées à des circonstances locales* ». Or cette démonstration ne ressort ni de la motivation des arrêtés attaqués, ni des éléments fournis en première instance ou en appel.

Dans ces conditions, et alors que le ministre ne soutient pas ni même n'allègue qu'une substitution de base légale aurait pu utilement fonder les interdictions litigieuses et que vous n'êtes pas tenus de procéder d'office à une telle substitution, le motif sanitaire des arrêtés attaqués n'apparaît pas fondé.

4.3 En troisième lieu, le ministre avance un motif lié à la protection de la salubrité publique. Précisons que si ce motif figure dans les motifs de l'arrêté du 30 septembre 2020, tel n'est pas le cas pour les deux autres arrêtés, de sorte que, pour ces derniers, l'État doit être regardé comme s'en prévalant, dans la présente instance comme auparavant en première instance, par la voie d'une substitution de motifs.

Or les éléments avancés pour établir l'existence d'un risque pour la salubrité publique sont formulés en des termes très généraux, sans faire état d'élément précis et circonstancié sur les quantités de déchets abandonnés sur la voie publique lors des précédentes distributions de vivres. En outre, à supposer même qu'un surplus de déchets important aurait pu résulter des distributions de vivres projetées par les associations, le préfet disposait d'autres moyens moins restrictifs pour y remédier. Il lui était notamment loisible, en tant qu'autorité substituée au maire, de prévoir l'installation de bennes à ordures supplémentaires, si cette mesure se justifiait en raison d'un péril suffisamment imminent ou d'une carence suffisamment caractérisée de l'autorité chargée de la police spéciale des déchets (en l'espèce la communauté d'agglomération en vertu du 7° de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales).

Dans ces conditions, le motif lié à la salubrité publique n'apparaît pas non plus fondé.

5. Au total, aucun des motifs avancés par l'État n'apparaît susceptible de fonder les trois arrêtés litigieux. Vous pourrez ainsi confirmer l'annulation prononcée par les premiers juges, sans avoir à vous prononcer sur les autres moyens soulevés par les associations, et notamment pas sur le caractère adapté et suffisant des mesures prises par l'État pour assurer une distribution de vivres aux migrants en certains lieux périphériques de Calais ou au cours de maraudes en centre-ville.

Vous l'aurez compris, la solution que nous vous proposons s'appuie sur le stade amont du raisonnement juridique, c'est-à-dire sur la possibilité d'un cumul de polices générale et spéciale. Il nous semble en effet que, lorsqu'une police spéciale de l'État est déjà mise en œuvre et que la police générale veut intervenir pour la même finalité et sur les mêmes activités, la première question qui se pose est de savoir si le maire devait agir et donc s'il existait une carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police générale, et non s'il existait une carence de l'État dans l'assistance de personnes vulnérables et la distribution de vivres.

Par ces motifs nous concluons :

- au rejet de la requête d'appel ;
- au versement par l'État d'une somme globale de 2 000 euros aux intimées en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.



DIRECTRICE DE LA PUBLICATION : GENEVIEVE VERLEY-CHEYNEL

**COMITÉ DE RÉDACTION : CLEMENCE BARRAY, QUENTIN LIENARD,
JEAN-MICHEL RIOU, MARIE-PIERRE VIARD**

DOCUMENTALISTE : ISABELLE DEPREZ