

# LES CAHIERS DE JURISPRUDENCE

## de la Cour Administrative d'Appel de Nantes

Sélection d'Arrêts d'octobre à décembre 2024

SOMMAIRE du n° 47

### Table des matières

ÉDITO.....	2
ACTUALITÉS.....	3
CONTENTIEUX.....	6
ÉCONOMIE.....	9
ENVIRONNEMENT.....	10
ÉTRANGERS.....	12
FISCALITÉ.....	16
FONCTION PUBLIQUE.....	19
Aide juridictionnelle - Recours BAJ.....	21
RETOUR DE CASSATION.....	22

COUR  
ADMINISTRATIVE  
D'APPEL

# ÉDITO



Ce nouveau numéro des « Cahiers de jurisprudence », qui comporte une sélection d'arrêtés rendus au dernier trimestre de l'année 2024 par la cour administrative d'appel de Nantes, me donne l'occasion de vous adresser mes meilleurs vœux pour l'année 2025 et de vous communiquer, grâce à cet éditorial, quelques informations concernant le bilan de l'activité de cette juridiction au cours de l'année écoulée.

Le nombre de requêtes nouvelles dont la cour a été saisie en 2024 est en léger recul, de 5,3%, par rapport à l'année 2023 et s'établit à **3 668** requêtes enregistrées. Au cours de cette même année 2024, la cour a jugé **3 961** affaires. Le stock d'affaires en instance a ainsi diminué en 2024, passant de 2 814 dossiers au début de l'année 2024 à **2 521** dossiers fin décembre 2024. Le délai moyen de jugement des affaires par la cour reste très satisfaisant, puisqu'il est de 7 mois et 19 jours. Surtout, la cour compte dans ses stocks très peu d'affaires enregistrées depuis plus de 2 ans (37 dossiers) et il s'agit le plus souvent d'affaires dans lesquelles la cour a déjà rendu un premier arrêt et attend le résultat d'une mesure d'instruction avant de pouvoir régler définitivement le litige.

Ces bons résultats sont le fruit du travail des près de 70 magistrats et agents de greffe dont est constitué le personnel de la cour et je salue leur engagement d'autant plus que les efforts consentis pour instruire et juger rapidement les requêtes dont la cour est saisie ne remettent pas en cause la qualité des décisions rendues : en 2024, seuls **7,5%** des arrêtés rendus par la cour ont été contestés par un pourvoi en cassation formé devant le Conseil d'Etat et ce dernier a confirmé les arrêtés de la cour dans **86,2 %** des cas.

Vous trouverez dans les pages qui suivent une sélection d'arrêtés de la cour rendus lors des derniers mois de l'année 2024, dont plusieurs font l'objet, après leur présentation par les magistrats de la cour exerçant les fonctions de rapporteur public, de commentaires de la part d'universitaires des Facultés de droit et des sciences politiques de Nantes Université, de Rennes et d'Angers.

Comme habituellement, vous trouverez dans la rubrique « Actualités » de ces cahiers de jurisprudence un retour en images sur les événements marquants concernant la cour au cours des derniers mois.

Je vous souhaite une bonne lecture de ces cahiers, en vous remerciant de l'intérêt que vous portez au travail de la juridiction administrative.

Olivier COUVERT-CASTÉRA.

Conseiller d'Etat,

Président de la Cour administrative d'appel de Nantes.

## SOMMAIRE

# ACTUALITÉS

Fidèle à la dynamique d'ouverture qu'elle développe depuis plusieurs années, la cour a une nouvelle fois mis à l'honneur la justice administrative à l'occasion de la dernière édition de la **Nuit du droit** le 3 octobre 2024.

Elle a ainsi renouvelé l'organisation d'un « jeu de rôle », intitulé : « Devenez acteur du procès administratif ! »

La cour a accueilli cette année plus de 50 personnes, par groupes d'une dizaine de participants, qui ont progressé d'atelier en atelier pour découvrir avec des animateurs (magistrats et agents de greffe) les étapes du traitement d'un dossier contentieux jusqu'à l'arrivée dans la salle d'audience où a lieu le procès fictif et le délibéré, dont les participants ont été les acteurs.

Tous les groupes ont étudié le dossier minutieusement pour trancher la question de savoir si le licenciement en l'espèce d'un agent public était légal ou non !

Au-delà du public habituel composé principalement d'étudiants de l'université de Nantes, de 1ère année jusqu'au master 2, mais aussi de quelques curieux désireux de se frotter à l'exercice, la cour a accueilli pour la 1ère fois un groupe d'élèves de terminale particulièrement motivés, accompagnés de leur enseignant du lycée Honoré d'Estienne d'Orves à Carquefou.



La cour a également eu le plaisir cette année d'accueillir en tant que participants à ce jeu de rôle deux membres de la direction de la formation de l'Institut Régional d'Administration de Nantes, intéressés par ce format pédagogique innovant de découverte du Droit et de ses métiers.

SOMMAIRE

**Autre moment fort de ce dernier trimestre**, la cour administrative d'appel de Nantes, le tribunal administratif de Nantes, et l'Université de Nantes ont décidé le 12 décembre 2024 de renouveler leur partenariat dans un objectif commun d'une meilleure connaissance mutuelle et de rayonnement de la justice administrative.



De gauche à droite : Frédéric Allaire, doyen de la Faculté de Droit et Sciences Politiques, Olivier Couvert-Castéra, président de la CAA de Nantes, et Christophe Hervouet, président du TA de Nantes

Il a été ainsi décidé de s'engager pour la période 2025-2027 autour de 10 actions répondant à deux axes forts :

I. Coopérer à la mise en œuvre d'une politique de formation en faveur des étudiants et d'actions scientifiques communes ;

II. Coopérer à la mise en œuvre d'une politique en faveur de l'orientation professionnelle ou de l'insertion professionnelle des étudiants :

L'action phare illustrant ce partenariat reste bien entendu **le succès des Rencontres nantaises du droit public (RNDP)**, colloque ayant réuni environ 200 personnes pour sa 2<sup>ème</sup> édition le 22 février 2024 dont une centaine d'étudiants et plus de 50 magistrats, avec la très forte implication d'universitaires et de magistrats du tribunal et de la cour pour l'organisation des tables rondes. La préparation de la 3<sup>ème</sup> édition des RNDP en février ou mars 2026 est d'ores et déjà lancée !

L'accueil à la cour, **en mars 2025, de la finale nationale du concours d'éloquence** organisé dans le cadre de la « Fête du Droit », évènement national à l'initiative de la conférence des doyens des facultés de droit et de sciences politiques est une illustration de cette coopération.

Au cœur de la vie de la cour, on retiendra également l'exercice annuel d'établissement du tableau des experts auprès de la cour administrative d'appel de Nantes et des tribunaux administratifs de son ressort (Nantes, Rennes et Caen)

Ce tableau annuel des experts est établi chaque année à l'issue d'une commission réunie en application des articles R. 221-9 et R. 221-10 du code de justice administrative.

Cette commission, présidée par le Président de la cour, se compose des présidents des tribunaux administratifs de Nantes, Rennes et Caen, ainsi que du Président de la Compagnie des experts accompagné de son secrétaire général.

## SOMMAIRE

L'exercice est important. Les expertises ordonnées par le juge administratif représentent une activité forte des juridictions administratives du ressort de la cour avec près de 2000 expertises diligentées au cours des deux dernières années juridictionnelles (septembre à août).

Les experts inscrits sur ce tableau répondent pour leur spécialité aux critères notamment de qualification et d'étendue de leur pratique professionnelle définis aux articles R. 221-11 et R. 221-14 du code de justice administrative

Ces expertises sont diligentées principalement dans le domaine du bâtiment et des travaux publics, notamment s'agissant des immeubles menaçant ruine (IMR).

## Une prédominance d'expertises liées au BTP



Les expertises médicales, en lien avec les contentieux de la responsabilité hospitalière, représentent le second volume des désignations. De nouvelles matières à expertise émergent notamment dans le domaine de l'environnement.

---

## SÉLECTION D'ARRÊTS



---

### CONTENTIEUX

---

7 novembre 2024 – 5<sup>ème</sup> chambre – 22NT03961 – M. et Mme U. et autres – C+

**Les conclusions tendant à l'abrogation d'un acte réglementaire en raison d'un changement dans les circonstances de fait et de droit, qui présentent un caractère subsidiaire aux conclusions à fin d'annulation de cet acte, peuvent être présentées après l'expiration du délai de recours contentieux et pour la première fois en appel.**

M. et Mme U. et d'autres requérants ont demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler la délibération du 11 juillet 2019 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc Armor Agglomération a approuvé la déclaration de projet d'extension et de rénovation d'un hôtel-restaurant, emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme d'une commune.

Par un jugement du 21 octobre 2022, le tribunal administratif a rejeté leur demande.

M. et Mme U. et autres ont relevé appel de ce jugement, en assortissant leur demande de nouvelles conclusions tendant à l'abrogation de la décision contestée en raison d'un changement dans les circonstances de fait et de droit.

Après avoir rejeté les conclusions tendant à l'annulation de l'acte réglementaire contesté, la question posée à la cour était donc la suivante : les conclusions tendant à l'abrogation de ce même acte, qui n'avaient pas été formulées devant les premiers juges, ne constituent-elles pas une demande nouvelle, irrecevable en appel ?

---

### SOMMAIRE

De manière générale, l'on sait que l'objet de l'appel est de soumettre au juge du second degré le litige tranché par le juge de première instance. Il en résulte que c'est le même litige qui doit être porté en appel et non pas un autre, modifié ou étendu. A cet égard, les conclusions dont les premiers juges n'ont pas été saisis présentent, en principe, le caractère de « conclusions nouvelles », irrecevables en appel en application du principe du double degré de juridiction, (CE, 23 décembre 1892, Ministre des travaux public, Rec., p. 965, non versé ; CE, 23 janvier 1970, Consorts A., n° 68324, Rec.).

Pour autant, plusieurs exceptions à ce principe ont pu être dégagées par la jurisprudence administrative, notamment en ce qui concerne les conclusions accessoires à la demande principale (CE, 25 mars 1996, Commune de Saint-François c. Mme X., n°136910, Rec. : à propos de conclusions à fin d'injonction ; CE, 23 octobre 1957, Coutal, Rec, non versé : à propos d'une demande d'intérêts moratoires).

S'agissant de la demande d'abrogation d'un acte réglementaire présentée pour la première fois en appel, la cour administrative d'appel de Nantes consacre une nouvelle exception. Après avoir rappelé le caractère subsidiaire (et non accessoire) de conclusions tendant à ce que le juge prononce l'abrogation d'un acte réglementaire au motif d'une illégalité résultant d'un changement dans les circonstances de droit ou de fait postérieur à son édicition, vis-à-vis de celles tendant à l'annulation du même acte (CE, 19 novembre 2021, Association des avocats ELENA France et autres, n°s 437141, 437142, Rec.), la cour estime par ailleurs qu'elles ne sont pas d'une nature différente des conclusions d'annulation principale dès lors qu'elles portent sur le même acte et tendent également à la disparition de l'acte attaqué. Pour elle, et dans ces conditions, les conclusions à fin d'abrogation de la délibération contestée peuvent ainsi être présentées après l'expiration du délai de recours contentieux et pour la première fois en appel.

Si le Conseil d'Etat n'a pas encore eu l'occasion de prendre position sur la question de la recevabilité de conclusions à fin d'abrogation présentées pour la première fois en appel, Sophie Roussel l'aborde dans ses conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 19 novembre 2021 précité, en précisant que la demande d'abrogation ne modifie pas l'objet ou la nature du litige d'excès de pouvoir et ne doit, dès lors, pas s'analyser comme une « demande nouvelle » par rapport à la demande d'annulation initiale. Par l'arrêt commenté, la cour s'inscrit très clairement dans cette logique.

Pour le reste, et après avoir écarté les moyens soulevés à l'appui de ces conclusions à fin d'abrogation de la délibération contestée, la cour rejette la requête, sans distinguer les conclusions d'appel et les conclusions à fin d'abrogation présentées pour la première fois devant elle, confirmant donc à ce dernier stade la perspective innovante selon laquelle les secondes sont solubles dans les premières.

***Cet arrêt ne fait pas, à la date de parution des Cahiers, l'objet d'un pourvoi en cassation.***

***Cet arrêt a fait l'objet d'un commentaire publié à l'AJDA, dans le cadre de la chronique de jurisprudence des cours administratives d'appels.***

-----  
**Commentaire de Mme Christine Paillard**

**Maître de conférences en droit public à l'université de Rennes**

**SOMMAIRE**

Un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes (CAA Nantes, 7 nov. 2024, n° 22NT03961) vient préciser le régime de recevabilité des conclusions aux fins d'abrogation issues de la désormais célèbre jurisprudence Elena (CE, sect., 19 nov. 2021, n° 437141, Assoc. des avocats Elena France et a.). Au point de départ, des requérants ont exercé un recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'une délibération par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération Saint-Brieuc Armor Agglomération a approuvé la déclaration de projet relative à l'extension et à la rénovation d'un hôtel-restaurant emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Quay-Portrieux. Le tribunal administratif de Rennes a rejeté ce recours. Devant la cour administrative d'appel de Nantes, les requérants demandent, à titre principal, l'annulation de la délibération litigieuse, et à titre subsidiaire, son abrogation. Les juges d'appel ayant considéré que les conclusions principales étaient mal fondées, ils sont conduits à se positionner sur le point de savoir s'il est possible de demander, pour la première fois en appel, l'abrogation d'un acte réglementaire. Les juges d'appel tranchent en faveur de la recevabilité des conclusions subsidiaires, solution qui suscite quelques observations.

La décision Elena est venue enrichir l'office du juge de l'excès de pouvoir en le dotant d'un pouvoir d'abrogation juridictionnelle de l'acte réglementaire. Selon la grille exposée par le Conseil d'État, le juge peut être amené à effectuer une analyse de la légalité en deux temps. Il examine d'abord, de manière classique, la légalité de l'acte à la date de son édicition. En cas d'illégalité, il en prononce l'annulation. À défaut, et sous réserve qu'il soit saisi de conclusions en ce sens, il vérifie si l'acte réglementaire n'est pas devenu illégal entre la date de son édicition et celle à laquelle il statue, en raison d'un changement dans les circonstances de droit ou de fait. Si tel est le cas, il en prononce l'abrogation, nouveau pouvoir qui s'inscrit dans la logique contemporaine de l'appréciation dynamique de la légalité.

Il restait en revanche à préciser si les conclusions subsidiaires à fin d'abrogation peuvent être présentées après l'expiration du délai de recours contentieux et pour la première fois en appel. Sur cette question, il y a place à une certaine hésitation qui s'explique par la difficulté qu'il peut y avoir à apprécier le caractère nouveau de telles conclusions.

D'un côté, les conclusions à fin d'abrogation qui consistent, par définition, à demander autre chose que l'annulation, peuvent être comprises comme constituant des conclusions nouvelles. En conséquence, si elles n'ont pas été présentées devant les premiers juges, elles doivent être rejetées en appel pour irrecevabilité sauf à méconnaître la règle du double degré de juridiction. C'est le raisonnement qu'a exposé le rapporteur public Alexis Frank dans ses conclusions sur l'arrêt annoté (nous le remercions pour leur aimable communication). Des précédents jurisprudentiels allant dans ce sens peuvent d'ailleurs être mentionnés. Dans un arrêt du 13 octobre 2023, si les juges d'appel de Nantes ont rejeté des conclusions à fin d'abrogation avant tout en raison du caractère individuel de l'arrêté querellé, ils ont considéré utile de préciser qu'elles étaient « au demeurant présentées pour la première fois en appel » (V. : CAA Nantes, 13 oct. 2023, n°23NT01117. V. aussi : CAA Nancy, 28 sept. 2023, n°22NC02858). D'autres décisions, plus explicites, peuvent être signalées (CAA Marseille, 30 nov. 2023, n°21MA04987. Selon la cour, les conclusions à fin d'abrogation étant « des conclusions nouvelles en appel », elles sont irrecevables. V. aussi : CAA Bordeaux, 26 mars 2024, n°22BX00927).

Mais d'un autre côté, l'étroitesse du lien entre les deux types de conclusions incite à ne pas inclure les conclusions à fin d'abrogation dans la catégorie des conclusions nouvelles auquel cas elles peuvent être présentées après l'expiration du délai de recours contentieux et pour la première fois en appel. La rapporteure publique Sophie Roussel dans ses conclusions sur la décision Elena a souligné leur nature commune en mettant l'accent sur trois unités : l'unité d'acte, l'unité d'objectif (le rétablissement de la légalité) et l'unité de moyen (la disparition de l'acte illégal). Dans le même esprit, au point 51 de l'arrêt du 7 novembre, il est indiqué que les conclusions aux fins d'abrogation : « ne sont pas d'une nature différente des conclusions d'annulation principale dès lors qu'elles portent sur le même acte et tendent également à la disparition de l'acte attaqué ». De surcroît, la cour ne manque pas de faire état du caractère subsidiaire de ces conclusions dont on sait que sans aller jusqu'à l'exclure, il ne favorise pas l'octroi du statut « conclusions nouvelles ».

## SOMMAIRE

Une telle approche des conclusions aux fins d'abrogation est au service de l'effet utile de l'arrêt Elena dont la finalité est « que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales qu'un acte réglementaire est susceptible de porter à l'ordre juridique » (point 3). Plus largement, elle est logique au regard de la recherche actuelle d'une plus grande effectivité de l'intervention du juge de l'excès de pouvoir.

## ÉCONOMIE

**13 décembre 2024 – 4<sup>ème</sup> chambre – n° 23NT03548 – Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**

**Une entreprise exerçant une activité de collecte et de transformation de lait et de vente de produits laitiers qui recourt à la facturation périodique mensuelle pour les livraisons de lait par les exploitants agricoles ne peut déroger au délai de paiement de trente jours après la fin de la décade de livraison applicable aux achats de produits alimentaires périssables en appliquant un délai de paiement de trente jours après la fin de la dernière décade de livraison de la facture mensuelle.**

Une société par actions simplifiée (SAS) exerce une activité de collecte et de transformation de lait et de vente de produits laitiers. Elle a fait l'objet d'un contrôle des services de la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) de Bretagne, à l'issue duquel une amende administrative d'un montant de 350 000 euros a été prononcée à son encontre pour non-respect des délais de paiement interprofessionnels au titre de la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 octobre 2018. Le tribunal administratif de Rennes a annulé cette amende comme n'étant pas fondée et en a prononcé l'annulation par un jugement (TA Rennes, 18 octobre 2023, n° 2103687, C+) dont le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a relevé appel.

En vertu du 1° de l'article L. 443-1 du code de commerce, dans sa rédaction applicable au litige (dispositions désormais reprises à l'article L. 441-11 du code de commerce), le délai de paiement des achats de produits alimentaires périssables ne peut excéder trente jours après la fin de la décade de livraison. Par ailleurs, l'article L. 441-3 du code de commerce impose, pour tout achat de produit réalisé dans le cadre d'une activité professionnelle, l'établissement d'une facture mentionnant la date à laquelle le règlement doit intervenir. Aux termes du 3 de l'article 289 du code général des impôts, la facture est en principe émise dès la réalisation de la livraison, mais peut être établie de manière périodique pour plusieurs livraisons de biens distinctes réalisées au profit d'un même acquéreur.

La SAS, qui utilise le mécanisme de l'auto-facturation, émet pour chacun des exploitants auprès desquels elle se fournit une facture mensuelle regroupant l'ensemble des livraisons de lait effectuées au cours du mois. Le contrôle de la DREETS a révélé que la société appliquait, pour chaque facture mensuelle, un délai de paiement unique de trente jours courant à compter de la fin de la dernière décade de livraison du mois, alors même que des livraisons intervenaient systématiquement pendant les deux premières décades de livraison. La cour juge qu'une telle pratique n'est pas conforme aux dispositions du 1° de l'article L. 443-1 du code de commerce qui imposent un délai de paiement de trente jours à compter de la fin de la décade de livraison, sans prévoir d'exception ou d'aménagement à cette règle, le recours à une facturation périodique mensualisée ne permettant pas de bénéficier d'un délai de paiement différent, calculé à partir de la fin de la dernière décade de livraison de la facture mensuelle. Les factures en cause, pour

### SOMMAIRE

lesquelles l'article L. 441-3 du code de commerce imposait la mention d'une date de paiement unique, et qui ont été réglées entre le dix-huitième et le vingtième jour du mois suivant le mois de livraison, auraient dès lors dû être payées au plus tard le dixième jour de ce mois, correspondant à l'expiration du délai de paiement de trente jours à compter de la fin de la première décade de livraison, la SAS n'établissant pas, en outre, que la réalisation d'analyses en laboratoire nécessaires à la détermination du prix du lait en vertu de l'article D. 654-29 du code rural et de la pêche maritime aurait rendu le respect de ce délai de paiement impossible.

La cour annule par suite le jugement du tribunal administratif de Rennes comme retenant à tort l'absence de méconnaissance du délai de paiement mentionné au 1° de l'article L. 443-1 du code de commerce pour annuler l'amende litigieuse, et, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, examine les autres moyens soulevés par l'intéressée en première instance.

Elle écarte l'ensemble des moyens contestant la régularité et le bien-fondé, en son principe, de cette amende. Saisie d'une demande tendant à obtenir la modulation de son montant, la cour contrôle toutefois le respect du principe de proportionnalité de la sanction financière, qui s'apprécie au regard de la gravité des manquements commis, de la durée de la période durant laquelle ces manquements ont perduré, du comportement de la société et de sa situation financière (CE, 7 novembre 2019, Société X., n° 424702, Rec. ; CE, 15 novembre 2019, Société X., n° 428292, Rec.). En tenant compte de ces différents éléments, la cour ramène le montant de l'amende mise à la charge de la SAS à la somme de 200 000 euros.

***Cet arrêt ne fait pas, à la date de parution des Cahiers, l'objet d'un pourvoi en cassation.***

## ENVIRONNEMENT

22 novembre 2024 – 2<sup>ème</sup> chambre – 19NT00807 – Association Vent du Don

**La contestation d'un refus de régularisation d'une autorisation environnementale après un sursis à statuer n'est recevable que dans le cadre d'une nouvelle instance, qui doit être regardée comme dirigée contre le refus d'autoriser le projet dans son ensemble, y compris les modifications qu'il était envisagé d'y apporter.**

Une association et des personnes physiques ont demandé à la cour d'annuler l'arrêté du préfet de la Loire-Atlantique autorisant la construction et l'exploitation d'un parc éolien à Moisdon-la-Rivière (Loire-Atlantique).

Par un arrêt avant dire droit du 20 avril 2021, la cour a décidé de surseoir à statuer sur leur demande, en application de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, en vue de permettre la régularisation de cet arrêté, après avoir notamment relevé qu'il ne comportait pas de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées en ce qui concerne le Héron cendré.

A la suite de cet arrêt, la société pétitionnaire a sollicité la délivrance de la dérogation prévue par l'article L. 411-2 du code de l'environnement, mais le préfet a refusé de la lui accorder en raison d'une analyse insuffisante des

### SOMMAIRE

incidences du projet de parc éolien sur la faune et la flore et a rejeté, en conséquence, sa demande de régularisation. Estimant ce refus entaché d'illégalité, la société a demandé à la cour, dans le cadre de la même instance, de l'annuler et d'enjoindre au préfet de lui délivrer la dérogation sollicitée en vue de permettre la régularisation de l'arrêté contesté.

Dans son arrêt mettant fin à l'instance, la cour rejette, pour irrecevabilité, cette demande de la société au motif que la contestation d'un refus de régularisation d'une autorisation environnementale après un sursis à statuer prononcé sur le fondement de l'article L. 181-18 du code de l'environnement ne peut intervenir que dans le cadre d'une nouvelle instance, qui doit être regardée comme dirigée contre le refus d'autoriser le projet dans son ensemble, y compris les modifications qu'il était envisagé d'y apporter. Ce faisant, elle a fait application au contentieux des autorisations environnementales de la solution dégagée par le Conseil d'Etat dans la décision « SCCV Lucien Viseur » du 9 novembre 2021 (n° 440028, aux T.) en matière d'autorisations d'urbanisme.

Deux raisons principales plaident pour cette nouvelle exception de recours parallèle.

La première d'entre elles résidait dans la reconfiguration du litige liée au refus de l'administration de régulariser l'autorisation initiale contestée : à travers ce refus de régularisation, c'est, en effet, la nature même du litige qui change, la contestation de l'autorisation initiale se transformant en contestation d'un refus d'autorisation, ce qui a pour effet non seulement de renverser le système des alliances entre les parties au litige, mais aussi de transformer la mission du juge saisi du litige, l'office du juge du refus de régularisation étant plus étendu que celui du juge de la régularisation.

La seconde raison tenait à ce qu'une solution inverse aboutirait à alourdir la mise en œuvre, déjà complexe, des procédures de régularisation, en imposant au juge du plein contentieux de passer par une nouvelle étape, en quelque sorte intermédiaire, entre la décision avant dire droit et la décision mettant fin à l'instance, consistant à enjoindre à l'administration de prendre une décision modificative après une nouvelle instruction de la demande de régularisation chaque fois qu'il ne peut pas lui-même délivrer la régularisation sollicitée, notamment parce que le refus contesté est entaché d'un vice de procédure (CE, 15 décembre 1989, *Ministre de l'environnement c/ Société X.*, n° 70316, Rec.).

Le vice tenant à l'absence de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées n'ayant pas été régularisé, la cour annule l'arrêté contesté ; elle a ainsi implicitement refusé de mettre en œuvre une seconde fois la procédure de régularisation de l'article L. 181-18 du code de l'environnement à raison d'un même vice. Ce faisant, la cour a fait application au contentieux des autorisations environnementales d'une autre solution dégagée quelques semaines plus tôt par le Conseil d'Etat en matière d'autorisations d'urbanisme (CE, 14 octobre 2014, *Société X.*, n° 471936, Rec.).

***Cet arrêt n'a pas fait l'objet, à la date de parution des Cahiers, d'un pourvoi en cassation.***

# ÉTRANGERS

---

18 octobre 2024 – 2<sup>ème</sup> chambre – 22NT02416 – Ministre de l'intérieur et des outre-mer

**La jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle « L'intérêt d'un enfant est en principe de vivre auprès de la personne qui, en vertu d'une décision de justice qui produit des effets juridiques en France, est titulaire à son égard de l'autorité parentale » n'est pas applicable à la délivrance d'un visa dit « mineur scolarisé ».**

Une enfant ivoirienne, qui était alors âgée de 10 ans, a sollicité la délivrance d'un visa d'entrée et de long séjour en France en vue d'y suivre son année de CM2. L'administration consulaire a refusé de lui délivrer ce visa dit « mineur scolarisé » au motif, principal, qu'il était dans l'intérêt de l'intéressée de demeurer dans son pays d'origine.

A la demande de l'enfant concernée, le tribunal administratif a annulé ce refus de visa sur le fondement de l'article 3, paragraphe 1 de la **convention** internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), après avoir rappelé le considérant de principe de la jurisprudence du Conseil d'Etat (9 décembre 2009, M. A., n° 305031, Rec.) et relevé que l'intéressée avait produit une décision d'une juridiction locale déléguant l'exercice de l'autorité parentale à son égard à sa tante, ressortissante française ayant acceptée de l'héberger le temps de son séjour en France, et, plus généralement, que les conditions d'accueil de l'enfant en France étaient conformes à son intérêt.

Sur appel du ministre de l'intérieur et des outre-mer, la cour, dans le cadre de l'effet dévolutif, censure le motif d'annulation retenu par le tribunal administratif : à la différence de celui-ci, elle a, en effet, estimé que la décision contestée ne méconnaissait pas l'article 3, paragraphe 1 de la CIDE dès lors que l'enfant pouvait poursuivre normalement sa scolarité dans son pays d'origine et y vivre dans des conditions conformes à son intérêt, aux côtés de sa mère et de son jeune frère, et ceci quand bien même sa tante bénéficiait à son égard, en vertu d'une décision juridictionnelle étrangère, exécutoire de plein droit en France, d'une délégation d'exercice de l'autorité parentale.

En suivant ce raisonnement, la cour a refusé de faire application de la jurisprudence du Conseil d'Etat, dégagée à propos d'une kafala judiciaire, à un visa dit « mineur scolarisé ». Cette solution s'explique par l'objet, très spécifique, de ce type de visa, qui n'est pas de vivre auprès de la personne qui dispose à l'égard de l'enfant de l'autorité parentale, mais qui est de venir en France en vue d'y suivre une partie de sa scolarité. Autrement dit, la délégation d'exercice de l'autorité parentale de l'enfant qui peut être éventuellement produite à l'appui d'une demande de visa « mineur scolarisé » ne constitue pas le fondement juridique de la demande, mais un simple accessoire, au demeurant facultatif, à celle-ci, qui n'oblige pas l'administration à délivrer le visa sollicité.

Après avoir écarté, dans le cadre de l'effet dévolutif, les autres moyens soulevés en première instance et en appel, la cour rejette la demande présentée par l'enfant devant le tribunal tendant à l'annulation du refus de visa en litige.

***Cet arrêt n'a pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation.***

---

## SOMMAIRE

**Les ressortissants de pays tiers à l'Union européenne détenant un titre de séjour n'autorisant le séjour qu'à Mayotte et qui sont membres de la famille d'un citoyen français, sont dispensés en cette seule qualité de l'obligation de solliciter l'autorisation spéciale, prenant la forme d'un visa, requise pour se rendre dans un autre département que Mayotte.**

Mme A. D., ressortissante malgache, s'est vu délivrer par le préfet de Mayotte un titre de séjour en sa qualité de conjointe d'un ressortissant français, valable jusqu'au 20 avril 2022. Entrée en métropole en 2021, elle a sollicité du préfet de la Loire-Atlantique la délivrance d'une carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant » sur le fondement de l'article L. 422-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. L'administration a rejeté cette demande aux motifs de l'absence tant d'une entrée régulière en France que d'une nécessité liée au déroulement de ses études.

La cour juge que l'article L. 441-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit, en son dernier alinéa, pour tous les ressortissants de pays tiers qui sont membres de la famille d'un citoyen français, une dispense de l'obligation de solliciter l'autorisation spéciale prenant la forme d'un visa pour se rendre dans un autre département que Mayotte. Ils doivent être regardés, en cette seule qualité, comme bénéficiant des dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives aux libertés de circulation, sans que l'administration ne puisse leur opposer la circonstance qu'ils n'accompagnent ou ne rejoignent pas en France le citoyen français de la famille duquel ils sont membres. La cour accueille, pour cette raison, le moyen tiré de l'erreur de droit invoqué par la requérante et tenant au caractère régulier de son entrée sur le territoire métropolitain du fait de sa qualité de conjointe d'un ressortissant français.

Elle rejette toutefois la requête de Mme A. D., dès lors que le préfet de la Loire-Atlantique a pu, à bon droit, opposer à cette dernière l'absence de nécessité liée au déroulement de ses études. Eu égard notamment à la nature et au niveau des études poursuivies, en l'occurrence une seconde année de brevet de technicien supérieur, un tel motif, qui suffit à fonder la décision contestée, n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

***Cet arrêt n'a pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation.***

*A noter : une demande d'avis sur l'interprétation du dernier alinéa de l'article L. 441-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile a été adressée au Conseil d'Etat le 5 décembre 2024 par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand.*

-----  
**Commentaire de M. Verlaine Etame Sone**

**Maître de conférences en droit public à Nantes Université**

Un étranger conjoint d'un français et bénéficiant d'un titre de séjour mahorais peut-il librement séjourner sur le territoire métropolitain et prétendre à un titre de séjour étudiant ?

---

**SOMMAIRE**

C'est de cette question qu'a été saisie la cour administrative d'appel de Nantes dans son important arrêt du 6 décembre 2024 qui ne manque pas de compléter la jurisprudence s'y rapportant depuis plus d'une dizaine d'années. Le législateur a affirmé la spécificité des titres de séjour mahorais depuis l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 en prévoyant qu'ils ne permettent de séjourner que sur le territoire mahorais en raison de la spécificité de ce territoire et de la pression migratoire qu'il subit. Les dispositions spécifiques issues de cette ordonnance ont été reprises lors des codifications successives des dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France, qu'il s'agisse de la soumission du territoire mahorais aux dispositions communes du CESEDA par l'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 (voir par exemple : CE, 22 juillet 2015, GISTI et autres, n° 381550), ou alors de la recodification du CESEDA par l'ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020. En effet, l'article L. 441-8 du CESEDA dans sa version issue de cette dernière ordonnance dispose que les titres de séjour délivrés par le représentant de l'État à Mayotte n'autorisent le séjour que sur le territoire de Mayotte.

Certes, le législateur a prévu des exceptions fondées sur la nationalité ou le type de titre dont disposent ces étrangers. Néanmoins, les cas ne relevant pas de ces exceptions doivent solliciter, pour se déplacer dans les autres départements français, d'une autorisation spéciale du représentant de l'État dans le département prenant la forme d'un visa, qui « (...) revient à étendre la validité territoriale du titre de séjour qui a été délivré à Mayotte » (CE, 22 juillet 2015, Cimade, n° 383034).

Cette exigence souffre néanmoins d'une exception. Le dernier alinéa de l'article L. 441-8 du CESEDA précise que certains membres de la famille d'un ressortissant français « bénéficiant des dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives aux libertés de circulation sont dispensés de l'obligation de solliciter l'autorisation spéciale (...) ». C'est cette dispense qui est au cœur du litige soumis à l'appréciation de la cour administrative d'appel dans le cas d'espèce (cf., la présentation de la décision ci-dessus). La cour administrative d'appel affirme certes, que la requérante, en sa qualité de conjoint de français, n'avait pas à solliciter l'autorisation spéciale pour séjourner en métropole contrairement aux motivations de l'arrêté préfectoral. Cependant, par une substitution des motifs, elle considère que le second motif évoqué par le préfet dans son mémoire de première instance tenant au défaut de nécessité liée aux études de la requérante d'une part, et à l'exigence d'un visa long séjour pour obtenir un titre de séjour étudiant d'autre part, étaient de nature à justifier le refus qui lui était opposé.

Cette décision, rendue sur conclusions contraires<sup>1</sup>, traduit une position jurisprudentielle sur une question qui en réalité n'est pas encore tranchée par la juridiction suprême, mais qui fait l'objet de solutions divergentes parmi les juridictions territoriales. La cour rappelle d'abord que la dispense d'autorisation spéciale pour séjourner dans un département français autre que Mayotte, pour les étrangers titulaires d'un titre de séjour mahorais, est subordonnée à deux conditions cumulatives. D'une part, l'étranger doit être un membre de la famille proche d'un français (le seul titre de séjour régulier ne suffit pas : CAA de Nantes, 17 février 2023, Époux C, n° 22NT02045), soit en qualité d'ascendant à charge ou descendant à charge de moins de 21 ans (voir CAA de Lyon, 8 décembre 2021, Mme B, n° 20LY03868), soit en qualité de conjoint marié (CAA de Lyon, 18 mars 2021, Mme A, n° 20LY01501) ou partenaire lié par un Pacte civil de Solidarité. D'autre part, le ressortissant français auquel est lié l'étranger demandeur doit bénéficier des dispositions de l'article 21 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives aux libertés de circulation.

Il s'est en réalité posé la question de la combinaison de ces conditions. La seule qualité de membre de la famille d'un ressortissant français suffisait-elle à justifier l'application de la dispense prévue par l'article L. 441-8 du CESEDA, ou alors, il faudrait qu'en plus, l'étranger sollicite l'application de cette dispense dans le cadre de la mise en œuvre par son proche français de ses libertés de circulation garanties par le droit de l'Union européenne ?

---

<sup>1</sup> Nous remercions le rapporteur public, Xavier Catroux, pour les informations transmises et ses conclusions qu'il a bien voulu nous communiquer pour la rédaction de cette note.

## SOMMAIRE

L'une comme l'autre de ces deux lectures a pour conséquence d'accorder plus d'importance à l'un des deux critères. Considérer que la seule qualité de membre de la famille d'un ressortissant français suffise à justifier l'application de la dispense revient à minimiser la condition tenant à l'exercice des libertés de circulation au sens du droit de l'Union européenne. À l'inverse, exiger que la dispense ne soit mise en œuvre que dans le cadre de l'exercice, par le ressortissant français, de sa liberté de circulation au sens du droit de l'Union européenne, reviendrait à minimiser la condition tenant à l'appartenance à la famille de ce ressortissant.

Il y a sur ce point un clivage jurisprudentiel est-ouest. Les juridictions de l'est de la France semblent adopter la lecture restrictive exigeant que la dispense soit mobilisée dans le cadre de l'exercice par le ressortissant français de sa liberté de circulation européenne. En réalité, elles considèrent que cette précision législative n'est pas anodine. S'il est vrai que tout citoyen français bénéficie de plein droit des libertés de circulation qui sont attachées à sa qualité de citoyen européen, ces libertés ne s'exercent que lorsqu'ils se déplacent dans un État membre de l'Union européenne autre que celui duquel il a la nationalité ou bénéficient aux membres proches de leurs familles qui les accompagnent ou les rejoignent (voir l'article 3.1 de la directive n° 2004/38/CE du 29 avril 2004). Ainsi, la notion de bénéfice des dispositions européennes relatives à la liberté de circulation devrait s'entendre de l'exercice de cette liberté et non pas seulement de sa jouissance par le ressortissant concerné. Il s'ensuit dès lors que les membres de la famille de ces ressortissants ne sont dispensés d'autorisation spéciale que lorsqu'ils se déplacent dans un territoire de l'Union européenne autre que la France, soit en compagnie du ressortissant français auquel ils sont liés, soit pour le rejoindre. La liberté de circulation des membres de la famille constitue alors, selon le rapporteur public, « d'une certaine façon, une extension » de la liberté de circulation du citoyen européen (concl., X. Catroux, p.6). C'est cette position qu'a adopté le tribunal administratif de Besançon dans son jugement du 24 mai 2022, Ismailia, 2101757, le tribunal administratif de Dijon dans son jugement du 23 novembre 2023, n° 2302354 et la Cour administrative d'appel de Lyon dans son arrêt du 20 juin 2024, Préfet de Saône-et-Loire, n° 23LY01288.

Pour autant, cette lecture est-elle transposable, aux déplacements de l'étranger d'un déplacement français ultra-marin vers un département français métropolitain ? La jurisprudence précitée semble y avoir répondu par l'affirmative. Il s'ensuit que la lecture restrictive retenue par les juridictions Dijonnaise et Lyonnaise aurait pu justifier la décision préfectorale contestée dès lors qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que la requérante était accompagnée de son conjoint ni n'allait le rejoindre sur le territoire métropolitain. Bien au contraire, ils étaient séparés depuis décembre 2021 et en instance de divorce depuis 2022.

Pourtant, la cour administrative d'appel a adopté une position plus souple, retenue, de manière implicite, par la Cour administrative d'appel de Bordeaux quelques mois plus tôt dans son arrêt du 23 mai 2024, Époux A, n° 23BX03106 et visant à attacher, à la seule qualité de membre de la famille d'un ressortissant français, le droit de bénéficier de cette dispense. La cour administrative d'appel de Nantes considère que la circonstance que la requérante ne s'est pas rendue en métropole en compagnie de son conjoint ou pour l'y rejoindre est sans incidence sur la régularité de son entrée en France métropolitaine. Sa qualité de conjointe d'un français suffisait à la dispenser de l'autorité spéciale prévue par les dispositions de l'article L. 441-8 du CESEDA. Néanmoins, le jugement de première instance sera confirmé dès lors que, par une substitution de motifs, la cour a considéré que le motif avancé par le préfet dans son mémoire de première instance, tenant au défaut de visa long séjour au sens de l'article L. 412-1 du CESEDA était de nature à justifier légalement la décision litigieuse.

Il faut rappeler sur ce point que, la jurisprudence administrative constante prévoit en tout état de cause que, les titulaires d'un droit au séjour à Mayotte ne peuvent bénéficier que d'une autorisation de séjour dans les autres départements français pour des périodes de court séjour n'excédant pas trois mois. Ils ne peuvent dès lors, obtenir, sans avoir sollicité au préalable l'autorisation spéciale, un titre de séjour dans les conditions de droit commun dans les autres départements français (CE, Avis, 30 janvier 2019, Préfet de police, n° 424581). La formulation de l'avis du Conseil d'État du 30 janvier 2019 qui précise que le titre de séjour ne peut être sollicité en France métropolitaine en

## SOMMAIRE

l'absence de l'autorisation spéciale supposerait-elle, a contrario, qu'un étranger titulaire de cette autorisation spéciale pourrait prétendre à un titre de séjour ?

La question n'est pas aisée à trancher dès lors que l'autorisation spéciale n'est valable que pour une période de trois mois alors que l'article L. 412-1 du CESEDA subordonne l'obtention d'un titre de séjour à la production par l'étranger d'un visa long séjour. On pourrait donc déduire de la lecture de ces dispositions que s'ils souhaitent obtenir un titre de séjour sur le territoire métropolitain, qu'ils disposent ou non d'une autorisation spéciale, il leur appartient d'obtenir un visa long séjour au sens de l'article L. 412-1 du CESEDA sauf à entrer dans les exceptions au visa long séjour, admises en fonction de la catégorie du titre de séjour sollicité. En l'espèce, non seulement la requérante, dépourvue de l'autorisation spéciale requise, n'était pas titulaire d'un visa long séjour pour bénéficier d'un titre de séjour étudiant, mais surtout, la nécessité de ses études, appréciée assez librement par l'autorité administrative au titre de son pouvoir de régularisation (CAA de Bordeaux, 12 octobre 2023, Préfet de la Guadeloupe, n° 23BX01072), ne suffisent pas à la dispenser de visa long séjour pour prétendre au titre sollicité.

Cet arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes qui renforce la ligne de démarcation entre les jurisprudences de l'Ouest et de l'EST, accentue un besoin de clarification du Conseil d'État, qui adviendra heureusement prochainement, dans le cadre de la saisine pour avis contentieux sur le fondement des dispositions de l'article L. 113-1 du CJA, transmis par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand le 5 décembre 2024, Mme B, n° 2400581.

## FISCALITÉ

---

**24 décembre 2024 – 1<sup>ère</sup> chambre – n° 24NT01840 – Ministre de l'économie et des finances  
c / M. B. – C+**

**Lorsqu'un logement ne peut être rendu habitable qu'au prix de travaux importants, la vacance de ce logement ne peut pas être regardée comme dépendant de la seule volonté du propriétaire, qui ne peut dans ces conditions être assujéti à la taxe sur les logements vacants.**

La taxe sur les logements vacants est prévue à l'article 232 du code général des impôts. La mise en place de cette taxe a fait l'objet de réserves d'interprétation de la part du conseil constitutionnel. Ainsi, dans deux décisions du 29 juillet 1998, n°98-403 DC et n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, le Conseil constitutionnel a rappelé que la taxe ne pouvait « *frapper que des logements habitables, vacants et dont la vacance tient à la seule volonté de leur détenteur (...)* ». Le VI de l'article 232 du code général des impôts a partiellement repris cette réserve, en indiquant que la taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable.

L'affaire soumise à la cour porte sur un logement nécessitant, pour être rendu habitable, des travaux de rénovation. Cette question a également été abordée par le Conseil constitutionnel, puisqu'il a indiqué sur ce point que : « (...) *ne sauraient être assujettis des logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux*

## SOMMAIRE

*importants et dont la charge incomberait nécessairement à leur détenteur ; (...).* ». L'administration fiscale est venue préciser cette notion de travaux importants, en indiquant dans sa documentation que lorsque les travaux dépassent 25 % de la valeur vénale du bien, la condition d'habitabilité du bien n'est pas remplie (BOI-IF-AUT-60 n° 60, 12-9-2012 ainsi que la **réponse** ministérielle Meunier, AN 29-11-2011 p. 12597 n° 105673.).

En l'espèce, l'administration avait reconnu, en première instance, que les travaux à réaliser sur le bien étaient importants au regard de la valeur vénale du bien, et que le critère d'habitabilité n'était donc pas rempli. Mais le service maintenait que, compte tenu du niveau de revenu du contribuable, celui-ci était en mesure de réaliser les travaux, et que par conséquent, la vacance n'était pas indépendante de sa volonté. La cour, confirmant en cela la position des premiers juges, censure ce raisonnement, et rappelle que, dès lors que le critère d'habitabilité n'est pas rempli, le propriétaire ne peut pas être assujéti à la taxe sur les logements vacants, quel que soit son niveau de revenu.

***Cet arrêt ne fait pas l'objet, à la date de parution des Cahiers, d'un pourvoi en cassation.***

-----

**Commentaire de M. Rombourg Florent**

**Maître de conférences en droit public à Nantes Université**

L'outil fiscal est amené à jouer un rôle de première importance pour inciter les propriétaires à une meilleure utilisation du parc de logements dans une période où les zones connaissant un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements ne cessent de s'étendre. En augmentant le coût d'opportunité de la vacance, la taxe annuelle sur les logements vacants, prévue à l'article 232 du Code général des impôts, constitue dès lors un dispositif clé pour « *inciter les bailleurs à mettre leur bien sur le marché plutôt que de faire le choix de se priver du revenu qu'ils pourraient en tirer* »<sup>2</sup>.

Si les interventions du Conseil constitutionnel, par deux décisions du 29 juillet 1998, n°98-403 DC et n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, pouvaient laisser envisager un éclaircissement des situations dans lesquelles cette imposition ne serait pas due, la multiplication des contentieux portés devant les juridictions administratives par les contribuables démontre qu'il n'en est rien. Rappelons que selon le Conseil, cette taxe ne peut « *frapper que des logements habitables, vacants et dont la vacance tient à la seule volonté de leur détenteur (...)* ». Il a ensuite précisé que : « (...) *ne sauraient être assujétiés des logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux importants et dont la charge incomberait nécessairement à leur détenteur ; (...).* ». L'administration a alors fait connaître, dans une instruction fiscale, sa conception de la notion de « travaux importants » en privilégiant une appréciation au regard de la valeur vénale de la propriété, le bien étant réputé comme inhabitable dès lors que les travaux dépassent 25 % de la valeur vénale du bien (BOI-IF-AUT-60 n° 60, 12-9-2012)

En apparence claires dans leur formulation, les conditions d'exonération de la taxe sur les logements vacants ne posent pas moins d'importantes difficultés d'application. Particulièrement, il semble actuellement pour le moins complexe, à la lecture des solutions rendues par les juridictions du fond, d'attribuer une signification univoque à la condition d'exonération de la taxe tenant à l'identification de la notion de « vacance indépendante de la volonté du contribuable ». Plus exactement, les solutions des juridictions du fond divergent quant aux conséquences à tirer de l'identification d'un logement inhabitable pour apprécier du non-assujétiement d'un contribuable à cette taxe. La condition de « vacance indépendante du contribuable » doit-elle être réputée remplie dès lors qu'elle est due au

---

<sup>2</sup> P. COLLIN, Conclusions sous CE, 13 avril 2005, n° 265562, 8e et 3e s.-s., min. c/ Amirkhanian : RJF 7/05 n° 709.

**SOMMAIRE**

caractère inhabitable du logement, auquel il ne peut être remédié sans travaux importants financés par le propriétaire ? Deux voies distinctes semblent aujourd'hui suivies par les juridictions du fond pour répondre à cette question.

La première, celle privilégiée par l'administration fiscale dans notre affaire, vient à considérer que la vacance n'est pas indépendante de la volonté du contribuable lorsque ce dernier ne démontre pas qu'il se trouvait dans l'impossibilité d'entreprendre les travaux de remise en état du logement. A ce titre, plusieurs décisions juridictionnelles semblent se fonder sur l'analyse de la capacité financière du propriétaire à supporter les travaux pour apprécier du caractère indépendant de la vacance. Ainsi, de nombreuses décisions (V. notamment CAA Nancy, 3 février 2022, n° 20NC00463 et TA Paris, 2 octobre 2024, n° 2211427) se sont fondées sur l'incapacité financière du propriétaire -au regard de ses revenus ou de son revenu fiscal de référence- à supporter les travaux de rénovation pour réputer remplie la condition de « vacance indépendante ». Toutefois, à notre connaissance, aucune décision n'a pour le moment directement refusé à des propriétaires de logements inhabitables le bénéfice de l'exonération au motif qu'ils n'avaient pas démontré que leurs ressources étaient insuffisantes pour entreprendre les travaux de rénovation. La mention dans certains considérants de principe de la nécessité d'apprécier la condition de « vacance indépendante » compte tenu des ressources financières du propriétaire (V. par exemple TA Pau, 24 mai 2024, n° 2201977) nous semble toutefois indiquer qu'un refus du bénéfice de l'exonération pourrait être motivé sur cette circonstance.

La seconde, suivie ici par l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes, considère que l'analyse des capacités financières du contribuable pour entreprendre les travaux de rénovation est inopérante pour apprécier la condition de « vacance indépendante ». Pour le dire autrement, dès lors qu'il ne peut être remédié au mauvais état du logement que par des travaux dépassant 25 % de la valeur vénale du logement, la condition de « vacance indépendante de la volonté du contribuable » doit être considérée comme remplie. Cette solution nous semble pleinement conforme avec la nature de la taxe sur les logements vacants dont la finalité est, contrairement à la taxe foncière sur les propriétés bâties, de n'assujettir que « *les seuls logements qui pourraient, moyennant une simple décision du propriétaire, être mis immédiatement et en l'état sur le marché* » (P. COLLIN, préc.). Tel n'est assurément pas le cas d'un logement qui ne pourrait être rendu habitable qu'au prix d'importants travaux. Emprunter la première voie, celle défendue par l'administration, aurait alors l'inconvénient pour le contribuable disposant de ressources financières suffisantes de subordonner le bénéfice de l'exonération à l'obligation de réaliser les travaux de rénovation sans qu'il soit tenu compte de leur coût en pourcentage de la valeur vénale du bien. La contrariété avec les décisions constitutionnelles nous semblerait ici frontale, le Conseil constitutionnel ayant pris soin de ne pas interdire le bénéfice de l'exonération au contribuable qui aurait fait le choix de ne pas rénover son logement dès lors que les travaux étaient considérés comme importants.

Là est selon nous le mérite de la solution de la cour administrative d'appel de Nantes du 24 décembre 2024 qui, par la liaison retenue entre le critère de la vacance et le critère de l'habitabilité, semble seule en mesure de respecter, d'une part, les exigences posées par le Conseil constitutionnel et, d'autre part, l'intention du législateur ayant amené à l'adoption de cette imposition.

---

## SOMMAIRE

29 octobre 2024 – 6<sup>ème</sup> chambre – n° 23NT02431 – Mme A. – C+

**Le contrat local de sécurité, le schéma local de sécurité et de prévention de la délinquance et le contrat de sécurité intégrée, qui couvrent le même territoire et mobilisent les mêmes acteurs pour atteindre des objectifs identiques, constituent trois dispositifs assimilables dans le temps pour l'application des conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI).**

Le décret n°2001-1061 du 14 novembre 2001 relatif à la NBI au titre de la mise en œuvre de la politique de la ville dans les services du ministère de la justice prévoit que les fonctionnaires de catégories A, B ou C de la protection judiciaire de la jeunesse « intervenant dans le ressort territorial d'un contrat local de sécurité » peuvent bénéficier de la NBI. Mme A., qui appartient au corps des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse, a sollicité l'attribution de la NBI à compter de sa date d'affectation à l'unité éducative en milieu ouvert (UEMO) de V., le 1<sup>er</sup> septembre 2018, puis a saisi le tribunal administratif de Rennes d'une demande d'annulation de la décision implicite de rejet. Le tribunal a partiellement fait droit à sa demande et a annulé la décision en tant qu'elle lui refuse le versement de la NBI pour la période du 1<sup>er</sup> septembre 2018 au 13 mars 2019, période au cours de laquelle un « contrat local de sécurité » couvrait le territoire de la ville de V.. Mme A. ayant relevé appel de ce jugement en tant que le tribunal a limité l'annulation à la période courant du 1<sup>er</sup> septembre 2018 au 13 mars 2019, la cour lui a donné raison après avoir analysé les documents postérieurs applicables à ce même territoire.

Le schéma local de sécurité de la prévention de la délinquance, signé le 13 mars 2019, et le contrat de sécurité intégrée qui se substitue à ce dernier document pour la période 2021-2026, couvrent le même territoire que les contrats locaux de sécurité auxquels ils ont succédé, mobilisent les mêmes acteurs et poursuivent des objectifs identiques. Ces trois documents contractuels reposent en effet sur un partenariat entre les services de l'Etat et les collectivités pour la mise en œuvre de la politique de sécurité. Elaborés à partir d'un diagnostic de la délinquance au niveau local, ils définissent les actions prioritaires à mener et la répartition des moyens alloués à leur mise en œuvre. Le contrat de sécurité intégrée insiste plus particulièrement sur les enjeux liés à la sécurité intérieure mais la circulaire du premier ministre du 16 avril 2021 relative à la mise en œuvre des contrats de sécurité intégrée expose que ces documents incluent les cadres contractuels existants, et cite notamment les contrats locaux de sécurité.

Le versement de la NBI étant dépendant de l'exercice effectif des fonctions qui y ouvrent droit (CE, 6 novembre 2002, Mme S., n°223041, Rec.), la cour a estimé que le changement de terminologie de ces documents contractuels et l'évolution de leur contenu, ne suffisaient pas à justifier la suppression de l'indemnité allouée aux agents « intervenant dans le ressort territorial d'un contrat local de sécurité ».

***Cet arrêt n'a pas l'objet d'un pourvoi en cassation.***

**Commentaire de M. Theo Gallagher et de Mme Margot Grandjean, étudiants en master 2 droit des interventions publiques à l'université d'Angers, encadrés par M. Fabien Tesson, Maître de conférences en droit public à l'université d'Angers**

**SOMMAIRE**

L'arrêt présenté du 29 octobre 2024 traite d'une composante de la valorisation salariale des fonctionnaires qui exercent une mission liée à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, la nouvelle bonification indiciaire. En effet, une éducatrice souhaitait recevoir une nouvelle bonification indiciaire (NBI) à compter de la date d'affectation dans ses fonctions sous un contrat local de sécurité (CLS) ainsi que pour ses missions qui ont par la suite été accomplies sous divers dispositifs tels que le schéma local de sécurité et de prévention de la délinquance (SLSPD) d'une part, puis le contrat de sécurité intégrée (CSI) d'autre part. Elle a donc exercé un recours gracieux auprès du ministre de la justice pour se voir reconnaître l'attribution de la NBI nonobstant ces évolutions. Ce recours ayant été rejeté, la justice administrative a dû déterminer si la succession de ces trois dispositifs permettait l'attribution de la NBI pour son activité pendant l'ensemble de ces périodes, alors même que les deux derniers dispositifs ne sont pas textuellement cités par le décret du 14 novembre 2001 qui encadre la NBI au titre de la mise en œuvre de la politique de la ville dans les services du ministère de la justice.

Si le tribunal administratif a annulé la décision du ministère de la Justice en tant qu'elle refusait l'attribution de la NBI pour la première période évoquée, les juges d'appel ont formulé une solution différente en allant plus loin. Ainsi, malgré la stricte énumération des fonctions permettant l'attribution de la NBI par le texte n°2001-1061, la cour administrative d'appel étend son champ d'application ou du moins le précise. Le juge considère effectivement chacun des dispositifs comme assimilables au contrat local de sécurité. Pour cela, il met en évidence la réunion de plusieurs éléments pour donner une définition substantielle du CLS : dès lors que les dispositifs visent les mêmes objectifs sur le même ressort territorial, en ayant recours aux mêmes acteurs, ils sont assimilables au CLS. La cour administrative d'appel estime alors que le CLS existe au-delà d'une délimitation stricte d'un texte puisque l'annexe du décret du 14 novembre 2001 prévoit explicitement le versement de la NBI dans le cadre d'exécution des contrats locaux de sécurité.

Cette solution, bien qu'inédite, s'inscrit dans une certaine lignée jurisprudentielle. En premier lieu, l'exercice effectif des fonctions de l'éducatrice est contrôlé pour lui accorder l'octroi de la NBI. C'est une jurisprudence constante qui se retrouve dans l'arrêt Madame Soulier (Conseil d'Etat, Section, 6 nov. 2002, n° 223041). Selon les termes de cette jurisprudence, le versement de la NBI « dépend seulement de l'exercice effectif des fonctions qui y ouvrent droit » et « le maintien du bénéfice de cette bonification est subordonné à la condition que l'intéressé exerce effectivement ses fonctions ». Le Conseil d'Etat détermine que « dès lors que le demandeur remplit les conditions tenant à l'exercice des fonctions mentionnées à l'annexe du décret du 14 novembre 2001, il dispose d'un droit à percevoir le bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire » (CE, 3 février 2023, n° 459224). En second lieu, l'arrêt commenté appréhende la nature d'autres dispositifs qui ne sont pas mentionnés dans l'annexe du décret du 14 novembre 2001. Alors que le courrier du 16 avril 2021 sur la mise en œuvre des contrats de sécurité intégrée évoque seulement la « cohérence » avec les SLPSD et CLS et non leur « succession », l'apport principal de la décision reste donc que les juges d'appel pallient le manque de précision du pouvoir réglementaire et d'actualisation des textes. La cour administrative d'appel retrouve ici l'essence du CLS au travers d'autres dispositifs de sécurité publique. C'est une solution pratique puisqu'elle comprend d'autres outils que le SLSPD et le CSI employés par d'autres collectivités territoriales. On observe dans d'autres solutions la même logique d'assimilation des dispositifs au CLS, peu importe leur dénomination (CAA de Toulouse, 2ème ch., 10 octobre 2023, 22TL21647 ; CAA de PARIS, 4ème ch., 24 mai 2024, 23PA00096).

Cependant, les responsabilités élargies qu'impliquent les nouveaux dispositifs qui ont succédé au CLS nécessiteraient une précision textuelle par le pouvoir réglementaire afin de prendre en compte les évolutions du champ d'application du versement de la NBI et de rendre pérenne l'assimilation des nouveaux dispositifs au CLS.

---

## SOMMAIRE

## Aide juridictionnelle - Recours BAJ



13 décembre 2024 – n° 24NT02804 – Mme E.

**Pluralité de demandes d'aide juridictionnelle pour une même affaire – Notion d'affaire unique justifiant l'octroi d'une seule AJ – Application à des demandes d'AJ présentées par deux époux pour contester devant le tribunal administratif les obligations de quitter le territoire français (OQTF) dont ils font l'objet - Existence.**

Lorsque le bureau d'aide juridictionnelle est saisi de plusieurs demandes d'AJ par des parties à une même instance ou à plusieurs instances qui présentent des conclusions identiques en demande ou en défense conduisant le juge à trancher les mêmes questions, l'avocat les représentant réalise une seule et même mission.

Relèvent ainsi d'une même affaire, donnant lieu à l'octroi d'une seule AJ, les deux recours formés devant le tribunal administratif par des époux, représentés par le même avocat, contre les arrêtés préfectoraux, pris concomitamment et sur les mêmes fondements, les obligeant à quitter le territoire français et fixant le pays de destination, le tribunal ayant d'ailleurs joint ces deux recours pour y statuer par un jugement commun.

Cf. CE, Section, 18 janvier 2017, Mme Julie LAUNOIS-FLACELIERE, n° 398918, A - Rec. p. 9

Rappr. RBAJ 23NT01534, 18 septembre 2023 ; Mme S., n° 42 des Cahiers

### SOMMAIRE

## RETOUR DE CASSATION



### ✓ Responsabilité hospitalière - Décision du 7 novembre 2024, n° 466288 – Mme A.

Sur l'arrêt de la cour du 3 juin 2022 n° 21NT00333 (*commenté aux Cahiers de jurisprudence de la cour n° 37, page 11*)

Le Conseil d'Etat juge que si aucun lien de causalité n'a pu être établi à ce jour entre l'administration du vaccin contre l'hépatite B et la sclérose en plaques, l'hypothèse qu'un tel lien existe a été envisagée par des travaux de recherche scientifiques ayant donné lieu à des publications dans des revues reconnues, qui ont justifié une vigilance particulière des autorités sanitaires, et n'a pas été formellement démentie par les nombreuses études portant sur ce sujet. Dès lors, au vu du dernier état des connaissances scientifiques en débat, la probabilité de l'existence d'un lien entre l'administration du vaccin contre l'hépatite B et la sclérose en plaques ne peut être regardée comme exclue.

Le Conseil d'Etat annule l'arrêt de la cour au motif qu'elle a inexactement qualifié les faits en estimant qu'au vu du dernier état des connaissances scientifiques en débat devant elle, il n'y avait aucune probabilité qu'existe un lien entre l'administration du vaccin contre l'hépatite B et la sclérose en plaques.

#### Annulation et renvoi.

### ✓ Responsabilité hospitalière - Décision du 7 novembre 2024, n° 472707 – M. D.

Sur l'arrêt de la cour du 3 février 2023 n° 21NT02781 (*commenté aux Cahiers de jurisprudence de la cour n° 40, page 16*)

Le Conseil d'Etat juge que si aucun lien de causalité n'a pu être établi à ce jour entre l'administration de vaccins contenant des adjuvants à base de sels d'aluminium et des symptômes de douleurs musculaires et articulaires, d'asthénie et de troubles cognitifs susceptibles d'être rattachés aux lésions histologiques caractéristiques de la myofasciite à macrophages retrouvées, chez les patients concernés, autour du site d'injection, l'hypothèse qu'un tel lien existe a été envisagée par des travaux de recherche scientifique ayant donné lieu à des publications dans des revues reconnues, qui ne sont pas formellement démentis par les données actuelles de la science. Dès lors, la probabilité de l'existence d'un lien de causalité entre ces symptômes et l'administration d'un vaccin contenant des adjuvants à base de sels d'aluminium ne peut, dans le dernier état des connaissances scientifiques, être regardée comme exclue.

Statuant au fond, le Conseil d'Etat estime que le lien de causalité entre la vaccination et les symptômes en litige peut être regardé comme établi, dès lors que ces derniers sont apparus dans un délai normal pour ce type

## SOMMAIRE

d'affectation et ne s'expliquent pas par une autre cause. Il condamne, dès lors, l'Etat à indemniser l'intéressé des préjudices découlant de ces symptômes.

#### **Annulation et indemnisation partielle.**

- ✓ **Collectivités territoriales - Décision du 23 octobre 2024, n° 474467 – Départements du Calvados, de la Manche et de l'Orne.**

Sur l'arrêt de la cour du 24 mars 2023 n°s [22NT01414](#), [22NT01416](#), [22NT01417](#) (*commenté aux Cahiers de jurisprudence de la cour n° 40, page 7*)

Le Conseil d'Etat juge que la cour a commis une erreur de droit en estimant que le tribunal administratif de Caen n'était pas tenu de viser une note en délibéré dès lors qu'elle avait été enregistrée le jour même où le tribunal a rendu sa décision, alors qu'elle a été produite avant la mise à disposition de cette décision.

Cette irrégularité n'affecte le bien-fondé de l'arrêt qu'en tant qu'il se prononce sur les droits du département du Calvados, les départements de la Manche et de l'Orne, n'ayant pas produit de note en délibéré devant ce tribunal administratif.

Cependant, le Conseil d'Etat a confirmé les motifs de la cour rejetant les demandes présentées par ces trois départements tendant à la condamnation de l'Etat à leur verser des indemnités en réparation du préjudice résultant pour eux de l'absence de compensation financière par l'Etat des revalorisations exceptionnelles du revenu de solidarité active décidées par celui-ci entre 2013 et 2017.

#### **Annulation partielle et rejet des demandes d'indemnisation.**

- ✓ **Le Conseil d'Etat n'a pas admis les pourvois en cassation sur les arrêts suivants, commentés dans les précédents Cahiers :**

Cahiers n° [43](#) – Etrangers – 30 novembre 2023 – n° [22NT01552](#) – Ministre de l'intérieur et des outre-mer – page 8

Cahiers n° [44](#) – Urbanisme – 23 février 2024 – n° [21NT02693](#) – M. et Mme C. – page 18

Cahiers n° [45](#) – Fiscalité – 9 janvier 2025 – n° [23NT00848](#) – Société X. – page 14

Cahiers n° [45](#) – Travail et emploi – 4 juin 2024 – n° [23NT01008](#) – M. B. – page 16

\*\*\*

2 place de l'Edit de Nantes  
B.P. 18529  
44185 NANTES Cedex

Tél. 02.51.84.77.77  
Fax. 02.51.84.77.00

<http://nantes.cours-administrative-appel.fr>



<b>LE COMITÉ DE RÉDACTION</b>		
<b>Directeur de Publication</b>	<b>Rapporteurs publics de la Cour</b>	<b>Coordination</b>
Olivier Couvert-Castéra	Harold Brasnu Yann Le Brun Xavier Catroux Violette Rosemberg Alexis Frank Cécile Bailleul	Snoussi Fizir Nadine Louis  Maître Caroline Bardoul (Barreau de Nantes)  Marie Crespy-de Coninck (Université de Nantes)  Fabien Tesson (Université d'Angers)  Christine Paillard (Université Rennes 1)  Frédéric Alhama (Université de Bretagne occidentale - Brest)

## SOMMAIRE

----  
Mme A... E...  
----

Ordonnance du 13 décembre 2024

Vu la procédure suivante :

*Procédure antérieure :*

Mme A... E... a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle dans l'instance introduite sous le n° 2400729 devant le tribunal administratif de Nantes à l'effet d'obtenir l'annulation de l'arrêté du 12 décembre 2023 par lequel le préfet de Maine-et-Loire l'a obligée à quitter le territoire français dans un délai de trente jours et a fixé le pays de destination.

Par une décision n° 2024/000413 du 5 septembre 2024, le président de la section du bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Nantes, chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant le tribunal administratif de Nantes, a rejeté sa demande d'aide juridictionnelle.

*Procédure devant le président de la cour :*

Par un recours enregistré au greffe de la cour le 20 septembre 2024, Mme E..., représentée par Me Rouleau, défère cette décision au président de la cour.

Elle soutient que :

- son époux et elle-même ayant fait l'objet de décisions préfectorales distinctes, elles-mêmes contestées devant le tribunal administratif par deux recours distincts, le bureau d'aide juridictionnelle ne pouvait estimer que les demandes d'aide juridictionnelle du couple se rapportaient à une affaire unique, les deux missions pouvant le cas échéant faire l'objet d'une rétribution dégressive ;
- elle est dépourvue de ressources.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 ;
- le code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. En premier lieu, il résulte de la combinaison des dispositions de loi du 10 juillet 1991 et du décret du 28 décembre 2020 pris pour son application que, lorsque le bureau d'aide juridictionnelle est saisi de plusieurs demandes d'aide juridictionnelle par des parties à une même instance ou à plusieurs instances qui présentent des conclusions identiques en demande ou en défense conduisant le juge à trancher les mêmes questions, l'avocat les représentant réalise une seule et même mission et ne peut bénéficier que d'une seule décision de désignation.

2. Par deux arrêtés du 12 décembre 2023 concernant l'un, Mme E... et l'autre, M. D... B..., son époux, le préfet de Maine-et-Loire a obligé les intéressés à quitter le territoire français dans un délai de trente jours et a fixé le pays de destination. M. et Mme E... ont présenté chacun une demande d'aide juridictionnelle en sollicitant la

## SOMMAIRE

désignation d'un même avocat et introduit chacun une requête devant le tribunal administratif de Nantes, respectivement sous les n<sup>os</sup> 2400728 et 2400729, aux fins d'annulation des arrêtés pris à leur encontre. Par deux décisions du 5 septembre 2024, le bureau d'aide juridictionnelle a, d'une part, fait droit à la demande d'aide juridictionnelle présentée par M. B... sous le n<sup>o</sup> 2024/000412, en lui accordant le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale et, d'autre part, rejeté la demande présentée par Mme E... sous le n<sup>o</sup> 2024/000413.

3. Pour contester cette décision n<sup>o</sup> 2024/000413, Mme E... fait valoir que son époux et elle-même ont fait l'objet de décisions préfectorales distinctes, que le tribunal administratif a été saisi de deux requêtes distinctes et qu'un mécanisme de rétribution dégressive de l'avocat en cas de pluralité d'affaires a été prévu par les dispositions de l'article 92 du décret du 28 décembre 2020. Toutefois, compte tenu de la nature du litige porté devant le tribunal par les requêtes n<sup>os</sup> 2400728 et 2400729, que le tribunal a jointes pour y statuer par un jugement commun du 5 novembre 2024 et dirigées contre deux mesure d'éloignement prises concomitamment par la même autorité, contre deux époux et reposant sur le même fondement, le bureau d'aide juridictionnelle a pu regarder les demandes dont il était saisi comme ayant un même objet et comme se rapportant à une seule affaire au sens de la loi du 10 juillet 1991, justifiant l'attribution d'une seule aide juridictionnelle. Par suite, Mme E... n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision du 5 septembre 2024 par laquelle le bureau d'aide juridictionnelle a rejeté sa demande n<sup>o</sup> 2024/000413.

4. En second lieu, compte tenu du motif de rejet de la demande d'aide juridictionnelle, tel que précédemment exposé, Mme E... ne peut utilement se prévaloir du niveau de ses ressources.

5. Il résulte de ce qui précède que le recours de Mme E... ne peut qu'être rejeté.

#### ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : Le recours de Mme E... est rejeté.

Article 2 : La présente ordonnance, qui n'est susceptible d'aucun recours, sera notifiée à Mme A... E.... Une copie sera transmise au président du tribunal administratif de Nantes et à Me Roulleau.

ISSN 2998-9787

#### SOMMAIRE