

LES CAHIERS DE JURISPRUDENCE de la Cour Administrative d'Appel de Nantes

Sélection d'Arrêts d'avril à juin 2023

SOMMAIRE du n° 41

Table des matières

ÉDITO	2
ACTUALITÉS	3
ÉDUCATION.....	7
FISCALITÉ	10
FONCTION PUBLIQUE.....	10
POLICE	14
PROCÉDURE	15
TRAVAIL.....	15
URBANISME	16
Aide juridictionnelle - Recours BAJ	18
RETOUR DE CASSATION.....	19

ÉDITO



Comme les précédents, ce nouveau numéro des « Cahiers de jurisprudence » de la cour administrative d'appel de Nantes ne propose pas une analyse exhaustive de la jurisprudence récente de cette juridiction, mais une sélection d'arrêts qui reflètent la variété des contentieux traités par le juge administratif dans les domaines suivants : éducation, fiscalité, fonction publique, police administrative, urbanisme, procédure, contentieux administratif du travail etc. Les contentieux portés devant le juge administratif sont certes souvent juridiquement complexes, mais leurs enjeux concernent très concrètement la vie de tous les jours et sont parfois en résonance avec des sujets de société. En témoigne, par exemple, les arrêts présentés dans ces cahiers, concernant le contrôle juridictionnel des décisions administratives relatives au respect par les écoles privées hors contrat de leurs obligations éducatives ou le contrôle juridictionnel des décisions administratives refusant d'autoriser l'instruction d'un enfant dans sa famille.

Mais voici les vacances, après une année bien remplie. Après celles-ci, comme les années précédentes, la rentrée prochaine sera marquée par la participation de la cour – le samedi 16 septembre 2023 – aux « Journées européennes du patrimoine », puis à la « Nuit du droit » – le 4 octobre 2023 – organisée sous forme d'un « jeu de rôle » permettant à nos visiteurs de devenir, pour un soir, des acteurs du procès administratif, après avoir découvert dans différents ateliers les étapes du traitement d'une requête, de l'instruction au délibéré.

La rentrée sera aussi marquée par l'organisation, le vendredi 29 septembre 2023, d'une audience solennelle de rentrée de la cour administrative d'appel de Nantes, évènement qui permettra de présenter aux élus ainsi qu'aux autorités administratives et judiciaires et aux auxiliaires de justice, le bilan d'activité de cette juridiction ainsi que la contribution de la jurisprudence administrative à la régulation d'enjeux sociaux contemporains.

Je vous souhaite une bonne lecture de ces cahiers ainsi que de bonnes vacances, 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

Signature le 20 avril 2023 d'une Charte entre, d'une part, la cour administrative d'appel de Nantes et les tribunaux administratifs de son ressort (Nantes, Rennes et Caen) et, d'autre part, la compagnie des experts près la cour administrative d'appel de Nantes

Concrétisant une volonté conjointe du Conseil d'Etat et du Conseil national des compagnies d'experts de justice (CNCEJ), le président de la cour administrative d'appel de Nantes, M. Olivier COUVERT-CASTÉRA, et le président de la compagnie des experts près la cour administrative d'appel de Nantes, M. le Docteur Gérard MANDINE, ont signé le 20 avril 2023 une Charte visant :

- à encadrer les relations institutionnelles entre les juridictions administratives du Grand Ouest et la Compagnie des experts, qui assure la représentation de ces auxiliaires de justice,
- à synthétiser les droits et obligations des experts dans l'exercice de leur mission,
- et à préciser les bonnes pratiques attendues dans la conduite des expertises ordonnées par le juge administratif.

La compagnie des experts près la cour administrative d'appel de Nantes a vu officiellement le jour le 23 février 2021. Elle a vocation à regrouper tous les experts inscrits sur le tableau annuel des experts élaboré chaque année par le président de la Cour en application de l'article R. 221-9 du code de justice administrative. Ce tableau regroupe, pour l'année 2023, 136 experts et recouvre 374 spécialités techniques dans les domaines les plus divers (équipements agricoles, assainissement, piscines, voiries, ouvrages, pollutions, transports, médecine, chirurgie...).

Cette Charte a été préalablement co-signée par les présidents des tribunaux administratifs de Nantes, de Rennes et de Caen. Ces trois tribunaux ordonnent en moyenne avec la cour près de 800 missions d'expertises par an, principalement dans le domaine du bâtiment (immeubles menaçant ruines) et des expertises médicales.

L'expert désigné par le juge des référés, en application des articles R. 531-1 et suivants du code de justice administrative ou par la juridiction du fond, aux termes d'une décision avant dire droit, en application de l'article R. 621-1 du même code, a pour mission d'apporter au juge administratif un éclairage sur les questions techniques qui lui sont posées, afin de contribuer à la manifestation de la vérité et de permettre au juge de trancher le litige qui lui est ou pourrait lui être soumis.

Le respect des principes déontologiques d'indépendance, d'impartialité, d'objectivité et de probité sont donc au cœur de l'exercice de la mission de l'expert. Il doit, en outre, conduire sa mission avec diligence, eu égard aux délais qui lui sont impartis, et dans le respect du principe du contradictoire. Enfin, il doit, par son propre comportement, assurer la sérénité des échanges entre les parties pendant le déroulement des opérations d'expertise et favoriser, si cela est possible, leur éventuelle conciliation.

La Charte qui a été signée a pour objet de définir les recommandations et bons usages que la Cour administrative d'appel et les tribunaux administratifs s'engagent à appliquer vis-à-vis des experts et que la Compagnie des experts s'engage à faire partager à ses membres et à mettre en œuvre pour elle-même.

Cette charte aborde les thèmes suivants :

- I. LES RELATIONS ENTRE L'EXPERT ET LA JURIDICTION :**
- II. LA DESIGNATION DE L'EXPERT :**
- III. LA DEFINITION DE LA MISSION CONFIEE A L'EXPERT :**
- IV. LE DEROULEMENT DES OPERATIONS D'EXPERTISE :**
- V. LE RAPPORT D'EXPERTISE :**
- VI. LA REMUNERATION DE L'EXPERT :**
- VII. LES SUITES DE L'EXPERTISE :**

La signature officielle de cette charte a été effectuée à l'issue de la réunion d'accueil, co-organisée par la Cour et la Compagnie, des 27 nouveaux experts inscrits sur le tableau de l'année 2023 (contre 15 l'an passé) pour une période probatoire de trois ans. Cette matinée d'accueil a permis aux experts des échanges directs avec les représentants de la Cour afin qu'ils puissent mieux appréhender les attentes des magistrats et des agents de greffes en matière d'expertise, mais aussi, plus globalement, mieux connaître l'environnement institutionnel dans lequel ils exercent les missions qui leur sont confiées.



Pour en savoir plus : lien vers la [charte](#)

SOMMAIRE

La cour a accueilli 7 élèves de la classe prépa Talents (CPT) de l'institut régional d'administration de Nantes (IRA)

La cour administrative d'appel de Nantes s'investit depuis plusieurs années dans un plan local de formation (PLF) conduit avec le soutien du Centre de Formation de la Juridiction Administrative (CFJA) du Conseil d'Etat, visant à participer, avec les différentes administrations de l'Etat dans la région Pays de la Loire, à la mutualisation de la formation professionnelle initiale ou continue des agents de l'Etat.

Ce PLF développe ainsi des actions participant à la découverte de la juridiction administrative et à l'attractivité de ses métiers. La cour est particulièrement investie par ailleurs dans les différentes actions de lutte contre les discriminations et en faveur de l'égalité des chances.

C'est dans ce double cadre volontariste que la cour a accueilli le 4 mai dernier 10 élèves de la classe prépa Talents de l'IRA de Nantes - promotion « *Croizat-Valabrègue* » session 2022-2023.

Les instituts régionaux d'administration disposent en effet depuis 2009 d'une classe préparatoire intégrée (CPI) transformée en classe prépa Talents (CPT) en 2021 dont l'objectif est de permettre à des demandeurs d'emploi et des étudiants, issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville ou ayant effectué leur scolarité en zone rurale à revitaliser, de préparer prioritairement le concours d'entrée aux IRA et d'autres concours de la fonction publique. Pour intégrer cette classe, les intéressés doivent également réunir les conditions de diplôme ou d'expériences professionnelles pour passer le concours d'entrée aux IRA, être motivés pour intégrer la fonction publique d'Etat et relever des critères sociaux de la diversité.

Les élèves de la CPT promotion « *Croizat-Valabrègue* », session 2022-2023, ont fait leur rentrée à l'Institut en septembre 2022 et ont suivi dans une première étape une formation basée essentiellement sur la préparation aux épreuves écrites des concours d'accès aux IRA qui se sont tenues le 22 mars 2023. A l'issue des épreuves écrites d'admissibilité, Ces élèves ont bénéficié d'une semaine d'immersion fin mars au sein d'une administration centrale ou territoriale. Actuellement, de retour en formation à l'IRA, axée sur la préparation aux épreuves orales, ces élèves se sont vu proposer de découvrir une juridiction administrative locale avec la possibilité d'assister à une audience publique et d'avoir un temps d'échanges avec des membres de la cour.



M. Olivier COUVERT-CASTÉRA, président de la cour entouré des élèves de la CPT de l'IRA de Nantes accompagnés par leur responsable Mme. LE VELLY (2ème en partant de la gauche)

SOMMAIRE

Deuxième édition des « Rencontres nantaises du droit de la fonction publique »

Le mardi 13 juin s'est déroulée à la cour la deuxième édition des Rencontres nantaises du droit de la fonction publique.

Cette rencontre avait pour objet de réunir pour la deuxième année consécutive les différents acteurs locaux du droit de la fonction publique, magistrats de la cour et du tribunal administratif de Nantes, avocats, services de l'Etat (Préfecture, Service des Retraites de l'Etat, Rectorat...), ou collectivités locales (Région, Département, Métropole...) autour des jurisprudences prises par la cour et le tribunal en la matière.

Le président de la cour, Olivier Couvert-Castéra, a introduit cet après-midi de rencontre animée tout au long de l'après-midi par le Président Olivier GASPON et le Président Didier SALVI.

Les magistrats du TA et de la cour ont présenté, parfois à deux voix, les jurisprudences de leurs chambres respectives. M. Sébastien Degommier, président de chambre, Mme Marie Béria-Guillaumie, présidente de chambre, Mme Laetitia Frelaut, rapporteure, tous au TA de Nantes, M. Eric Berthon, rapporteur public, Mme Fanny Malingue rapporteure publique et M. Olivier Gaspon, président de chambre, de la cour administrative d'appel de Nantes, sont ainsi intervenus.

Outre les questions d'actualité et les commentaires des jurisprudences récentes du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel, les échanges entre les participants ont porté sur les thèmes suivants :

- La médiation préalable obligatoire dans la fonction publique territoriale ;
- Les difficultés d'exécution des décisions juridictionnelles ;
- Le contentieux lié à la manière de servir sous l'angle de l'évaluation et de la discipline ;
- Le contrôle de la légalité externe/interne des sanctions disciplinaires infligées aux fonctionnaires et agents publics.

Les échanges ont été riches en salle comme autour d'une collation offerte par la cour.



Nouveauté de cette année, ces « rencontres nantaises » ont eu le plaisir d'entendre les interventions de représentants extérieurs à la juridiction administrative : Mmes Florence Herbert, du centre de gestion de la Loire-Atlantique, et Anne-Lise Moreau-Durieux, de la préfecture de la Loire-Atlantique.

SOMMAIRE

SÉLECTION D'ARRÊTS



ÉDUCATION

5 mai 2023 – 1^{ère} chambre – n° 21NT01450 – M. et Mme B. – C+

Lorsqu'à la suite d'un contrôle d'une école privée hors contrat, les parents d'élèves sont mis en demeure d'inscrire leurs enfants dans un autre établissement, le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur l'appréciation portée par le recteur sur le respect par cet établissement des règles fixées par le code de l'éducation.

L'article L. 442-2 du code de l'éducation autorise les services de l'Etat à contrôler l'enseignement dispensé par les écoles hors contrat, afin de s'assurer que l'établissement en question délivre un enseignement conforme aux principes de l'instruction obligatoire et qu'il permet aux élèves d'acquérir progressivement le socle commun de connaissances (SCC). Lorsque, à l'issue d'un tel contrôle, l'autorité académique estime que l'établissement ne respecte pas ces obligations, il peut mettre en demeure l'établissement afin que celui-ci se conforme aux obligations prescrites par le code de l'éducation. Lorsque les services du rectorat considèrent que l'établissement n'a pas remédié à cette situation à l'issue du délai fixé, le recteur peut alors en aviser le procureur de la République et mettre en demeure les parents d'élève d'inscrire leur enfant dans un autre établissement.

L'affaire ici en litige portait sur une mise en demeure adressée aux parents d'élèves qui avaient inscrit leurs enfants au sein de l'école démocratique de Quimper, établissement hors contrat dont les principes pédagogiques reposent sur la participation des élèves et une certaine liberté dans le choix et l'organisation des enseignements. Une des questions qui était posée dans cette affaire était de déterminer le degré de contrôle exercé par le juge administratif sur ce type de décisions. La cour a estimé que les mises en demeure devaient être soumises à un contrôle normal.

La cour a par ailleurs estimé qu'en l'espèce, le recteur n'avait pas entaché sa décision d'erreur d'appréciation, en raison de l'insuffisance de traces écrites apportées par l'établissement pour justifier que ses méthodes pédagogiques permettaient bien l'acquisition progressive du socle commun de connaissances.

Cet arrêt s'inscrit dans le prolongement de la décision du Conseil d'Etat du 20 mars 2023 (Association Ecole en couleurs, n° 456984, T.), dans laquelle il avait été jugé que la mise en demeure adressée à l'établissement afin qu'il remédie aux carences relevées lors du contrôle présentait bien le caractère d'une décision susceptible de recours.

Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré le 5 juillet 2023 sous le n° 475653.

SOMMAIRE

Confrontés au mal-être ou à l'échec de leurs enfants dans les établissements scolaires ordinaires, un nombre croissant de parents se tournent vers les écoles hors contrat qui proposent d'autres pédagogies¹. La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant les principes de la République a contribué à accélérer ce phénomène en soumettant à un régime d'autorisation l'instruction en famille, ce qui pousse certains parents à créer ce type d'école. Depuis cette loi, un durcissement des contrôles est dénoncé par certains établissements². C'est dans ce contexte que la cour administrative d'appel de Nantes a rendu six arrêts du même jour qui précisent les obligations pédagogiques auxquelles sont soumises les écoles hors contrat³.

Dans cette affaire, l'école « Le Carré Libre » avait été créée à Quimper en 2016 en tant qu'« école démocratique ». Fondées sur le modèle « Sudbury Valley » développé aux Etats-Unis à la fin des années 1960, ce type d'école se caractérise par la volonté de laisser chaque enfant choisir ses apprentissages en dehors de toute classe et de tout programme préétabli. Les règles de l'établissement sont définies « démocratiquement » par les élèves et les enseignants dont le rôle est réduit à celui de simple « facilitateurs » d'apprentissages. A la rentrée 2019, « le Carré Libre » accueillait 48 élèves âgés de 4 à 18 ans encadrés par neuf adultes dont trois enseignants (§ 1).

A l'issue de trois inspections diligentées au cours de l'année, par une décision du 17 décembre 2019, le recteur de l'académie de Rennes a mis en demeure les parents des élèves inscrits dans cette école de scolariser leurs enfants dans un autre établissement ce qui a conduit l'école à fermer ses portes l'année suivante, soit moins de quatre ans après son ouverture⁴. Cette décision a été attaquée par plusieurs parents devant le tribunal administratif de Rennes qui a rejeté leur requête par un jugement du 25 mars 2021 dont ils ont fait appel devant la cour administrative d'appel de Nantes.

La principale question de droit sur laquelle devait se prononcer la cour était de savoir dans quelle mesure la décision du recteur fondée sur les difficultés rencontrées par l'administration pour apprécier la progression de l'apprentissage des élèves n'est pas entachée d'une erreur d'appréciation.

En procédant à une lecture croisée des dispositions du code de l'éducation qui définissent les obligations générales en matière d'éducation (art. L. 122-1-1, L. 131-1-1) ainsi que les dispositions spécifiques aux écoles hors contrat (art. R. 131-12 et 13), la cour administrative d'appel de Nantes a considéré qu'« il est loisible aux établissements privés hors contrat de choisir tant leurs rythmes d'éducation que leurs méthodes pédagogiques ». Cependant, ces modalités de fonctionnement doivent « mettre les élèves en mesure d'acquérir, à l'issue de leur période de scolarité obligatoire, le socle commun de connaissances, de compétences et de culture » (ci-après SCCCC) défini à l'article D. 122-1 du code de l'éducation ; et elles ne doivent pas « faire obstacle à la possibilité pour l'autorité de l'État compétente de déterminer, dans le cadre d'un contrôle, si les établissements en cause respectent l'objet et le contenu de l'enseignement obligatoire » (§ 8).

Suivant les conclusions de son rapporteur public, la cour a rejeté l'ensemble des requêtes en considérant que la décision du recteur n'était pas entachée d'une erreur d'appréciation. Elle a en effet considéré qu'eu égard aux « manquements » observés dans le cadre de la première inspection, le recteur était fondé à exiger de l'établissement

¹ Selon les statistiques du ministère de l'éducation nationale, le nombre des écoles élémentaires et des collèges « hors contrat » a été multiplié par trois ces dix dernières années. <https://www.education.gouv.fr/reperes-et-references-statistiques-2022-326939>.

² <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/les-ecoles-hors-contrat-victimes-de-l-education-nationale-20230616>

³ CAA Nantes, 5 mai 2023, n. 21NT01450, M. et Mme B.

⁴ Dans ses conclusions, le rapporteur public (que nous remercions vivement d'avoir bien voulu nous communiquer ses écrits), souligne « l'énorme travail accompli par l'équipe éducative, dont la plupart étaient bénévoles ».

qu'il « invite » les élèves à « formaliser des présentations personnelles de leurs apprentissages sous la forme qu'ils choisiraient (schémas, dessins, listes) » (§ 15). Or, à l'issue des deux inspections suivantes, il est apparu que les « "traces" observées par les inspecteurs (...) étaient insuffisantes pour garantir l'acquisition du socle commun » par les élèves (§ 16). On peut à cet égard observer une contradiction dans l'arrêt. En effet, la cour considère à juste titre que les établissements scolaires ne sont pas soumis à une obligation de résultat : ils sont seulement tenus de « mettre les élèves en mesure » d'acquérir le SCCC. Par conséquent, exiger d'un établissement que ses méthodes pédagogiques « garantissent » l'acquisition de ce socle apparaît excessif. Par ailleurs, imposer aux élèves de produire des « traces » permettant aux inspecteurs d'évaluer leur niveau revient à faire peser sur les écoles une sorte de présomption d'insuffisance. Or, si l'on s'en tient à la loi, c'est à l'administration de « s'assurer que l'enseignement (...) respecte les normes minimales de connaissances requises » et non à l'établissement d'en faire la preuve (art. L. 442-2 du code de l'éducation). La solution retenue par la cour revient ainsi de facto à condamner les pédagogies qui reposent sur la non-production régulière de travaux écrits et ce quand bien même il existerait plusieurs décennies de recul sur celles-ci. Une solution alternative aurait pu être de laisser à cette jeune école le temps de faire ses preuves en prenant en considération le niveau de ses élèves à la sortie de l'établissement⁵. Et ce d'autant plus que dans le cadre de l'enseignement supérieur, les enseignants constatent année après année que le nombre d'étudiants pourtant issus des écoles conventionnelles et qui n'ont pas acquis le fameux « socle commun » ne cesse de croître dans une proportion de plus en plus inquiétante.

9 juin 2023 – 1^{ère} chambre – n° 22NT03860 – Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse c/ M. B. – C+

Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur le refus d'autoriser l'instruction d'un enfant en famille, opposé par le recteur en raison d'une absence de situation propre à l'enfant motivant le projet pédagogique.

L'article L. 131-2 du code de l'éducation, issu de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, parfois appelée « loi séparatisme », a substitué au précédent régime déclaratif un régime d'autorisation préalable pour les demandes d'instruction en famille. Quatre motifs d'autorisation sont envisagés par la loi : le motif médical, l'itinérance, la pratique sportive et la situation propre à l'enfant motivant le projet éducatif. C'est ce quatrième et dernier motif qui était en litige ici.

Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de préciser le champ du contrôle opéré par le juge en la matière. Il a ainsi estimé qu'il lui appartenait de contrôler que la demande expose de manière étayée la situation propre à cet enfant motivant, dans son intérêt, le projet d'instruction dans la famille et qu'il soit justifié que le projet éducatif comporte les éléments essentiels de l'enseignement et de la pédagogie adaptés aux capacités et au rythme d'apprentissage de cet enfant (Conseil d'Etat, 13 décembre 2022, Ministre de l'Education nationale et de la jeunesse c/ M. et Mme D., n° 467550, T.). Le Conseil d'Etat se prononçait toutefois dans le cadre d'une procédure en référé et n'avait donc pas précisé si le juge exerçait en la matière un contrôle normal ou un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation.

La cour, dans cet arrêt, a donc pris position sur la question, en estimant que le juge exerçait en la matière un contrôle plein et entier, c'est-à-dire un contrôle normal. La cour a, en outre, et contrairement à la position défendue par le rapporteur public, retenu une conception restrictive de la notion de « situation propre à l'enfant », estimant implicitement qu'une telle situation ne pouvait être retenue que dans des cas particuliers et limités et que la seule circonstance que les parents aient fait état des particularités de leur enfant ne suffisait pas à ouvrir droit à l'autorisation pour l'instruction en famille.

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

⁵ Dans ses conclusions, le rapporteur public observe sur ce point que « de très nombreuses pièces justifient des bons résultats scolaires des élèves après la fermeture de l'école ».

SOMMAIRE

FISCALITÉ

26 mai 2023 – 1^{ère} chambre – n° 22NT01252 – Société F. – C+

Un terrain supportant une ferme solaire, qui a étéensemencé et sert de pâturage à des moutons, présente le caractère d'un terrain cultivé et n'est donc pas passible de la cotisation foncière des entreprises.

La requête a été introduite par une société qui exploitait des panneaux solaires sur un terrain dans la Sarthe. La société avait choisi, pour des raisons écologiques, de minimiser l'emprise au sol des panneaux et d'ensemencer la parcelle afin d'y faire paître des moutons. La société avait en outre signé un contrat avec un berger afin de le rémunérer en échange de ce pâturage.

Le 5° de l'article 1381 du code général des impôts soumet à la taxe foncière sur les propriétés bâties, et donc à la cotisation foncière des entreprises, les terrains non cultivés employés à un usage commercial ou industriel. La question qui se posait était donc de savoir si le terrain pouvait, comme le faisait valoir la société, être qualifié de terrain cultivé au sens de ces dispositions, auquel cas il serait exonéré de cotisation foncière des entreprises. La cour a donné une réponse positive à cette question, en estimant que ni le fait que le terrain supporte des panneaux solaires, ni le fait que le pâturage a seulement pour objet d'entretenir les espaces verts afin de préserver le bon fonctionnement des panneaux photovoltaïques, ne faisaient obstacle à ce que le terrain soit qualifié de terrain cultivé. La cour s'en est ainsi tenue au respect d'une condition objective, à savoir l'existence ou non d'une mise en culture, indépendamment du mode de culture ou des utilisations alternatives du terrain d'assiette. Le rapporteur public, dans ses conclusions, avait également préconisé cette solution en s'appuyant notamment sur l'exemple, cité dans la doctrine, d'une blanchisserie industrielle qui utilisait, une partie de l'année, une prairie pour faire sécher les draps.

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

FONCTION PUBLIQUE

5 mai 2023 – 3^{ème} chambre – n° 21NT02304 – M. B. – C+

Il appartient à l'administration d'apprécier si l'intérêt du service justifie ou non le renouvellement d'une mise à disposition. Une décision de non renouvellement, alors même qu'elle serait fondée sur la manière de servir de l'agent et se trouverait ainsi prise en considération de sa personne, n'est pas, sauf à revêtir le caractère d'une mesure disciplinaire, au nombre des mesures qui ne peuvent légalement intervenir sans que l'intéressé ait été mis à même de prendre connaissance de son dossier. Dès lors qu'une décision de non renouvellement de la mise à disposition est de nature à caractériser un intérêt du service, la circonstance que des considérations relatives à la personne de l'agent soient par ailleurs susceptibles de justifier une sanction disciplinaire ne fait pas obstacle, par elle-même, à ce qu'une telle décision soit légalement prise, pourvu que l'intéressé ait alors été mis à même de faire valoir ses observations.

L'administration d'accueil de M. B. a informé son administration d'origine qu'elle ne souhaitait pas le renouvellement de sa mise à disposition en raison de son comportement. L'administration d'origine de M. B. a réintégré celui-ci. M. B. a saisi le juge administratif de demandes tendant à l'annulation de ces décisions. Il faisait notamment valoir qu'il n'avait pas été mis à même de consulter toutes les pièces de son dossier administratif avant

SOMMAIRE

d'être réintégré, en particulier certains témoignages recueillis pendant l'enquête administrative diligentée par son administration d'accueil sur sa manière de servir.

L'article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, alors applicable, dispose : « *La mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emplois ou corps d'origine, est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir* ». En vertu des dispositions de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905, les agents publics doivent pouvoir consulter leur dossier administratif avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire.

La cour, après avoir rappelé que la décision par laquelle l'administration d'accueil de M. B. avait demandé le non-renouvellement de sa mise à disposition lui faisait grief, dès lors qu'elle obligeait son administration d'origine à le réintégrer (CE, 15 octobre 2003, M. X., n°256165, T.), et après avoir constaté que cette décision était motivée par des considérations de nature disciplinaire mais avait également été prise dans l'intérêt du service en raison des insuffisances de l'intéressé (décision dite « mixte », ou encore « à coloration disciplinaire »), juge que l'administration n'était pas tenue, préalablement, de permettre à son agent de consulter son dossier administratif mais seulement de le mettre à même de faire valoir des observations (Rappr., pour le refus de renouvellement d'un contrat : CE, 19 décembre 2019, Commune du Vésinet, n° 423685, T.; pour un refus de titularisation en fin de stage : CE, 24 février 2020, Commune de Marmande, n°421291, T. p. 789).

Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré le 5 juillet 2023 sous le n° 475659.

5 mai 2023 – 3^{ème} chambre – n° 21NT02308 – M. B. – C+

La lettre par laquelle le directeur d'un organisme auprès duquel un fonctionnaire est mis à disposition saisit l'administration d'origine de l'intéressé afin qu'elle prononce une mesure de suspension de celui-ci à titre conservatoire n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

L'administration d'accueil de M. B., estimant qu'il avait commis une faute disciplinaire, a demandé à son administration d'origine de le suspendre de ses fonctions. M. B. a saisi le juge administratif d'une demande tendant à l'annulation de cette décision.

L'article 61 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, alors applicable, dispose : « *La mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emplois ou corps d'origine, est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir* ». Selon l'article 7 du décret du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux : « *L'autorité de l'administration d'origine ayant pouvoir de nomination exerce le pouvoir disciplinaire. Elle peut être saisie par l'administration ou l'organisme d'accueil* ».

La cour juge que la demande de suspension adressée par l'administration d'accueil à l'administration d'origine de l'agent, qui ne lie pas celle-ci, qui reste seule compétente en matière disciplinaire, ne constitue que le premier acte de la procédure pouvant conduire au prononcé d'une mesure de suspension de fonctions. Elle est donc une simple mesure préparatoire, insusceptible de faire l'objet d'un recours contentieux (Rappr. : CE, 27 février 2015, Mme Boulleau, n° 384847, T., s'agissant de la saisine par l'Agence Française de Lutte contre le Dopage d'une fédération sportive aux fins d'engagement de poursuites disciplinaires contre un sportif).

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

SOMMAIRE

Lorsque la responsabilité de l'Etat en qualité d'employeur est engagée en raison de la méconnaissance significative des obligations qui lui incombent dans la mise en œuvre des mesures de protection de ses agents exposés à des rayonnements ionisants, ces agents peuvent solliciter la réparation de leur préjudice d'anxiété s'ils ont été exposés à un risque significatif de développer une pathologie grave.

Plusieurs anciens ouvriers d'Etat employés au sein de la Direction des Constructions Navales de Brest sur le site de l'Île Longue, où sont déployés et entretenus les sous-marins nucléaires, ont sollicité l'engagement de la responsabilité pour faute de l'Etat, estimant que ce dernier, en sa qualité d'employeur, ne les a pas protégés efficacement, durant leur emploi sur le site de la pyrotechnie, contre les rayonnements ionisants et les dangers induits par cette exposition. Devant la cour, le ministre des armées relevait appel des jugements du tribunal administratif de Rennes ayant fait droit à leurs demandes indemnitaires, dont celui de M. C, qui exerçait les fonctions de mécanicien monteur sur ce site de 1972 à 2009.

Sur le plan de la responsabilité, la cour apporte, tout d'abord, des précisions sur le régime de la faute résultant du manquement à l'obligation de sécurité à laquelle l'employeur est tenu. En matière de rayonnements ionisants, l'obligation en matière de sécurité et de prévention de l'employeur est prévue par des textes anciens et spécifiques (notamment des décrets n° 66-450 des 20 juin 1966 et n° 86-1103 2 octobre 1986). Ces textes mettent en place des obligations qui sont nombreuses, diverses et cumulatives, visant soit à éviter l'exposition soit à la limiter et à réduire le risque induit, notamment par la mise en place d'une surveillance médicale des agents. La carence fautive doit être appréciée à l'aune de l'ensemble de ces obligations. Toutefois, face à la pluralité de ces obligations, qui ne revêtent pas toutes la même portée, la cour juge que seule une méconnaissance significative des obligations substantielles de sécurité de l'employeur est susceptible d'engager la responsabilité. En l'espèce, elle retient donc la faute pour la période antérieure à 1997, au cours de laquelle n'étaient pas effectives les mesures telles que la mise en place d'une zone contrôlée, de la dosimétrie individuelle, de catégorisation des travailleurs ou d'information mais elle l'écarte pour la période ultérieure, au cours de laquelle nombre de ces mesures ont été mises en place.

Sur le plan de la réparation, la cour précise, ensuite, les modalités de prise en compte du préjudice d'anxiété en cas d'exposition aux rayonnements ionisants. Le cadre juridique applicable pour l'indemnisation du préjudice résultant de la crainte de développer une maladie grave a été précisé par le Conseil d'Etat, notamment dans sa décision du 9 novembre 2016 (n° 393108, Mme B., Rec.) et, s'agissant d'une exposition à l'amiante, dans la décision du 28 mars 2022 (n° 453378, Ministre des armées c/ M. J., Rec.). Si l'exposition aux rayonnements ionisants présente des similarités avec le régime de l'amiante, il en diffère notamment par le fait qu'il n'existe pas de consensus scientifique sur les effets des expositions dites à faibles doses (inférieures à 100 mSv), de sorte que la caractérisation du « risque élevé » de développer une pathologie grave est controversée. Toutefois, la commission internationale de protection radiologique a, dans l'attente de nouvelles données scientifiques sur les expositions à faibles doses, pris le parti d'extrapoler les résultats des études sur les cohortes de personnes fortement irradiées, position qui implique que le risque de développer une pathologie grave est réel et augmente avec l'exposition et donc notamment sa durée. En l'état des connaissances scientifiques, la cour juge donc que les ouvriers de l'Etat qui établissent avoir été exposés, sans mesure de suivi ou de protection, à des rayonnements ionisants en raison de leurs fonctions pendant une durée significativement longue, font état d'éléments personnels et circonstanciés de nature à justifier une exposition effective à un risque significatif de développer une pathologie grave, notamment cancéreuse, et justifient d'un préjudice d'anxiété indemnisable.

En l'espèce, après avoir écarté l'exception de prescription quadriennale en retenant comme point de départ, comme pour le contentieux de l'amiante, la date de délivrance d'une attestation d'exposition à M. C, laquelle lui a permis de connaître l'étendue de son préjudice, la cour confirme l'indemnisation à hauteur de 5 000 euros accordée par le tribunal administratif en réparation du préjudice d'anxiété de M. C, qui a exercé les fonctions de mécanicien monteur, poste catégorisé en B puis en A et qui a été exposé sans protection à des rayonnements ionisants de 1989 à 1996.

SOMMAIRE

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

Commentaire de M. Jean Fougerouse
Maître de conférences HDR en droit public à l'université d'Angers

La cour administrative d'appel de Nantes a eu l'occasion dans l'arrêt commenté de reconnaître pour la première fois que l'exposition effective et durable à des rayonnements ionisants génère un préjudice d'anxiété qui peut être indemnisé dans le cadre de la responsabilité pour carence fautive de l'État. En l'espèce, M. C., mécanicien monteur à la direction des constructions navales de Brest, de 1972 à 2009 a demandé en 2018 à l'État une indemnisation de son préjudice moral du fait de son exposition aux poussières d'amiante et aux rayonnements ionisants. Après le refus opposé à cette demande, M. C. a saisi le tribunal administratif de Rennes qui lui a accordé une indemnisation par un jugement du 20 mai 2021. L'État ayant fait appel, la cour administrative d'appel de Nantes a donné raison à son tour à M. C.

La cour a d'abord écarté l'application de la déchéance quadriennale en retenant que le requérant n'ayant été pleinement informé des risques qu'il encourait qu'en 2016, sa demande de 2018 était recevable. Elle a ensuite déterminé que la responsabilité de l'État pouvait être engagée sur la base de la faute. En effet, l'État en tant qu'employeur de M. C avait des obligations de protection des travailleurs contre les rayonnements ionisants (articles 21, 24 à 27 du décret n°66-450 du 20 juin 1966 ; articles 3, 17, 19, 23 à 25 et 28, 31, 34, 36, 37 et 39 du décret n°86-1103 du 2 octobre 1986). Or il a été établi que ces obligations n'ont manifestement pas été remplies avant 1996. Cette « méconnaissance significative » constituait donc une carence fautive.

Encore fallait-il établir un préjudice d'anxiété qui n'est reconnu que depuis quelques années (C.E. 27 mai 2015, n°371697 Cogez, AJDA 2015, note H.-B. Pouillaude ; C.E. 9 novembre 2016, n°393108, Mme B ; AJDA 2017, p. 426, note S. Brimo ; M. Bartolucci, « Le préjudice d'anxiété en droit public », RFDA, 2018, p. 153 ; H. Muscat, C. Paillard, « Le préjudice d'anxiété dans la jurisprudence administrative », JCP A, 2019, 2171). M. C. invoquait deux sources à ce préjudice : l'exposition aux poussières d'amiante et celle aux rayonnements ionisants. La première a pu facilement être établie grâce à l'application de la jurisprudence du Conseil d'État (28 mars 2022, ministre des Armées contre Panizza, conl. M. Le Corre, AJDA, 2022, p. 1243 ; JCP A, 2022, 2143, note Lantero). M. C. ayant établi son exposition à l'amiante pendant près de 20 ans a ainsi « fait état d'éléments personnels et circonstanciés de nature à établir une exposition effective aux poussières d'amiante susceptible » de l'exposer « à un risque élevé de développer une pathologie grave et de voir, par là même, son espérance de vie diminuée ».

Mais l'intérêt principal de l'arrêt est l'extension de la jurisprudence en matière d'anxiété à l'exposition aux rayons ionisants. Pour cela, la cour a, d'une part, repris la condition de l'exposition effective et d'autre part déterminé les « éléments personnels et circonstanciés de nature à établir » que le requérant a été exposé « à un risque significatif de pathologie grave, notamment cancéreuse, et de diminution de [son] espérance de vie ». Elle a retenu à ce titre « les agents qui établissent avoir, pendant une durée significativement longue, exercé leurs fonctions au contact avec des rayonnements ionisants ». Alors qu'en matière d'amiante trois catégories de personnes (ceux exposés directement, ceux exposés indirectement pendant une longue durée et ceux concernés par l'application d'un régime légal) pouvaient prétendre à un préjudice d'anxiété, ici une seule catégorie a été délimitée incluant essentiellement la durée d'exposition. Cette différence de régime s'explique par l'inexistence d'un consensus scientifique sur les risques liés à l'exposition à des faibles doses et à la position exprimée par la Commission internationale de protection radiologique : dans le doute un risque réel de développer une pathologie grave doit être pris en compte notamment en raison de la durée d'exposition (Recommandation 103 de 2007). En l'espèce, il a été établi que M. C. avait été en contact avec des rayonnements ionisants (du fait de sa fonction de mécanicien monteur sur les sous-marins nucléaires) pendant une durée suffisamment longue (de 1989 à 1996).

SOMMAIRE

2 juin 2023 – 4^{ème} chambre – n°21NT03524 – M. B. – C

La cour administrative d'appel de Nantes relève que M. B. a fait face aux forces de l'ordre, alors que celles-ci lançaient des grenades, et que c'est dans ces circonstances qu'il a été blessé par l'éclat d'un projectile venant des rangs de la police. Elle juge qu'en demeurant ainsi au milieu ou à proximité immédiate des échauffourées entre les agents des forces de l'ordre et les petits groupes d'individus violents, M. B. a commis une imprudence certaine qui constitue une faute de la victime de nature à exonérer l'Etat de sa responsabilité au titre de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

Le 22 février 2014, au cours d'une manifestation contre le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, se déroulant dans le centre-ville de la commune de Nantes (Loire-Atlantique), M. B. a notamment eu le nez fracturé et a perdu son œil gauche du fait d'un tir des forces de l'ordre. Il a saisi le juge administratif d'une demande indemnitaire tendant à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme totale de 520 435,71 euros en réparation des préjudices subis. Par un jugement du 14 octobre 2021, le tribunal avait rejeté sa demande indemnitaire. M. B. a relevé appel de ce jugement.

M. B. recherchait la responsabilité de l'Etat sur trois fondements. Il soutenait que la responsabilité sans faute de l'Etat, en application des dispositions de l'article L. 211-10 de code de la sécurité intérieure, était engagée (A rapprocher : CAA de Toulouse, 21 février 2023, Mme K. et autres, n° 22TL20296, C+). Il soutenait accessoirement que la responsabilité sans faute de l'Etat devait être engagée en raison de l'usage d'une arme comportant un risque exceptionnel (A rapprocher : CE, Assemblée, 24 juin 1949, Consorts X., n° 87335, Rec.) et que l'Etat avait commis une faute lors de l'exécution des opérations de police ayant conduit à la perte de son œil gauche (A rapprocher : CAA de Nantes, 5 juillet 2018, Ministre de l'intérieur c/ M. C., n° 17NT00411, Inédit).

En se fondant sur le procès-verbal d'audition d'un témoin des faits ayant entraîné la blessure de M. B. et sur les images de vidéos et photographies de la manifestation, la cour relève qu'en demeurant au milieu ou à proximité immédiate des échauffourées entre les agents des forces de l'ordre et les petits groupes d'individus violents, M. B. a commis une imprudence certaine qui constitue une faute de la victime de nature à exonérer totalement l'Etat de sa responsabilité, au titre de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure (A rapprocher de : CAA de Bordeaux 13 décembre 1999, n°96BX00562 ; CAA de Bordeaux, 18 juillet 2006, n°03BX01826 ; CAA de Nantes 19 mai 2021, M. V., n° 20NT02603).

Elle écarte également l'indemnisation par l'Etat des préjudices allégués sur le fondement du régime de responsabilité du fait de l'usage d'une arme comportant un risque exceptionnel, en estimant que M. B. se trouvait sur les lieux en qualité de participant à la manifestation et que, dans ces conditions, alors même qu'il avait adopté un comportement pacifique, il ne pouvait être regardé comme un tiers étranger à l'opération de police au cours de laquelle est survenue sa blessure. La cour juge enfin que les forces de police n'ont pas fait un usage inadéquat, irrégulier ou disproportionné des engins dangereux à leur disposition constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

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

SOMMAIRE

PROCÉDURE

23 juin 2023 – 2^{ème} chambre – n° 22NT02265 – SCI E. – C+

Lorsque, saisi d'un appel contre un jugement ou une ordonnance rejetant une demande comme irrecevable, le juge d'appel juge erroné le motif d'irrecevabilité retenu par les premiers juges, il n'annule ce jugement ou cette ordonnance pour irrégularité que si aucun autre motif d'irrecevabilité ne peut fonder le dispositif de rejet.

Une société civile immobilière a demandé au maire de Caen de retirer des permis de construire au motif que la société bénéficiaire les aurait obtenus après une manœuvre frauduleuse. Le recours tendant à l'annulation de la décision du maire de Caen opposant un refus à cette demande a été rejeté comme « manifestement irrecevable » par une ordonnance du président du tribunal administratif de Caen prise sur le fondement des dispositions du 4° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative.

Après avoir rappelé que l'exception de chose jugée relève non de la recevabilité d'une requête mais de son bien-fondé (CE, Sect., 6 décembre 1957, Sieur M., n° 39384, Rec., non versé), la cour juge que c'est à tort que l'ordonnance mentionnée ci-dessus s'est fondée, pour rejeter la demande comme manifestement irrecevable, sur l'autorité de chose jugée s'attachant à des arrêts statuant sur des conclusions à fin d'annulation des autorisations d'urbanisme dont la SCI a ensuite sollicité le retrait pour fraude.

En rejetant à tort une requête comme irrecevable, le juge de première instance entache, en principe, sa décision d'irrégularité (CE, Sect., 11 mars 1966, Delle L et Sieur S, n° 62068, Rec.).

Néanmoins, si un autre motif d'irrecevabilité, qu'il soit opposé par la partie adverse ou que, ressortant des pièces du dossier, il doive être relevé d'office, est fondé, le juge d'appel confirme après substitution de motifs la décision du premier juge rejetant la demande comme irrecevable (CE, ord., 22 novembre 1984, M. A., n° 64043, Rec. ; CAA de Lyon, 25 février 1991, M. D., n° 89LY01959, T.).

En l'espèce, le dossier ne révélant aucune irrecevabilité manifeste susceptible, par substitution de motifs, de fonder le rejet de la demande sur les dispositions du 4° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, la cour, après avoir écarté les fins de non-recevoir opposées à la requête de première instance, annule l'ordonnance comme irrégulière et décide de statuer sur cette requête par la voie de l'évocation.

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

TRAVAIL

23 mai 2023 – 6^{ème} chambre – n° 22NT00634 – Société G – C+

Lorsque l'avis du médecin du travail, saisi de la question de l'aptitude du salarié protégé, mentionne que son maintien dans un emploi serait gravement préjudiciable à son état de santé, l'employeur, qui n'est pas tenu de rechercher un reclassement, n'a pas l'obligation de consulter le comité économique et social (CSE).

SOMMAIRE

La loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels et son décret d'application n° 2016-1908 du 27 décembre 2016 ont remanié le régime de l'inaptitude ; depuis le 1^{er} janvier 2017, l'article 102 de cette loi organise, que ce soit à l'article L. 1226-2-1 du code du travail, s'agissant de l'inaptitude consécutive à une maladie ou un accident non professionnel, ou à l'article L. 1226-12 s'agissant de l'inaptitude consécutive à un accident de travail ou une maladie professionnelle, le cas de rupture du contrat de travail qui fait suite à « *la mention expresse dans l'avis du médecin du travail que tout maintien du salarié dans l'emploi serait gravement préjudiciable à sa santé ou que l'état de santé du salarié fait obstacle à tout reclassement dans l'emploi* ». Dans ce cas, l'employeur est dispensé de procéder à une recherche de reclassement (C. Cass, 8 juin 2022, n°20-22.500, CAA de Nantes, 1^{er} mars 2022, M. A., n° 20NT02831). Cette dispense s'étend au niveau du groupe (C. Cass., 8 février 2023, n°21-19.232 et 21-11.359), ce que la cour retient également en l'espèce.

Sur le plan procédural, l'employeur doit normalement recueillir l'avis des représentants du personnel sur les propositions de reclassement du salarié. Tirant les conséquences de la dispense de recherche de reclassement résultant de l'avis d'inaptitude revêtu de la mention expresse citée précédemment, la Cour de Cassation a, par plusieurs arrêts (notamment 8 juin 2022 n°20-22.500 et 16 novembre 2022, n°21-17.255) indiqué que l'employeur n'a pas l'obligation de consulter les délégués du personnel. Par l'arrêt commenté, la cour adopte la même position et écarte, en conséquence, comme inopérants, à la fois le moyen tiré du vice de procédure lors de la consultation du CSE et celui de l'erreur de fait commise par l'inspecteur du travail qui avait mentionné de manière erronée le sens de l'avis émis par le CSE.

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

URBANISME

18 avril 2023 – 2^{ème} et 5^{ème} chambres réunies – n° 21NT00871 – Consorts D. c/ Commune de Pléguien – C+

La légalité d'une décision portant modification d'un permis de construire, d'un permis de démolir, d'un permis d'aménager ou d'une décision de non-opposition à déclaration préalable ne peut être contestée que dans le cadre de l'instance au cours de laquelle elle a été communiquée aux parties et ne peut donc l'être pour la première fois en appel lorsqu'elle a été communiquée aux parties dans le cadre de l'instance devant le tribunal administratif.

Le juge d'appel écarte comme inopérants les moyens tirés de l'irrégularité de l'autorisation initiale lorsque les irrégularités l'affectant ont été régularisées par une telle autorisation modificative.

Lorsqu'une autorisation d'urbanisme a été délivrée en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance d'une telle autorisation, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'une autorisation modificative ou, à l'initiative du juge, par l'intervention d'une mesure de régularisation, dès lors que celle-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises.

Les irrégularités régularisées à la suite de la modification de son projet par le pétitionnaire et en l'absence de toute intervention du juge ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis initial (CE, 2 février 2004, SCI La Fontaine de Villiers, n° 238315, T.).

SOMMAIRE

Conformément à l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme, ce permis modificatif, lorsqu'il intervient au cours d'une instance dirigée contre le permis initial qu'il vient régulariser et qu'il est communiqué aux parties à cette instance, peut être contesté dans le cadre de cette instance, sans condition de forme ni de délai (CE, 1^{er} février 2023, M. et Mme F. et autres, n° 459243, T.).

La cour juge, en conséquence, que la légalité d'une autorisation d'urbanisme modificative ne peut être contestée pour la première fois en appel lorsqu'elle est intervenue au cours de l'instance dirigée au tribunal administratif contre l'autorisation initiale qu'elle vient modifier et a été communiquée aux parties dans le cadre de cette instance.

Ainsi, les conclusions tendant à son annulation présentées pour la première fois en appel doivent être rejetées comme irrecevables.

Par ailleurs, le juge d'appel apprécie la légalité de l'autorisation initiale en tenant compte des modifications apportées par l'autorisation modificative et écarte comme inopérants les moyens tirés des irrégularités affectant l'autorisation initiale lorsque celles-ci ont été régularisées par l'autorisation modificative.

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

Commentaire de Me Bertrand Vendé
Avocat au barreau de Nantes

La contestation d'un permis de construire modificatif peut-elle avoir lieu au stade de l'appel, tant qu'aucune décision définitive ne s'est prononcée sur la légalité du permis de construire initial ?

Cette question de recevabilité, évoquée mais non-tranchée récemment devant le Conseil d'Etat (concl. M. Skrzyerbak sous CE, 1er février 2023, n°459243) a pour cadre le village de Pléguien, commune des Côtes d'Armor dont l'Histoire retient qu'elle accueille une « caquinerie », c'est-à-dire un hôpital de lépreux ou caquins. C'est une construction tout aussi impopulaire pour le voisinage, à savoir un chenil, qui suscite un recours devant le tribunal administratif de Rennes aux fins d'annulation de l'arrêté de permis de construire du 21 mars 2018. En cours d'instance, le 12 septembre 2020, le pétitionnaire obtient un permis de construire modificatif. Si ce permis est communiqué le 16 octobre 2020, les requérants ne prennent pas de conclusions sollicitant clairement l'annulation de ce second permis, de sorte que par jugement du 29 janvier 2021, le tribunal se prononce sur le permis initial « consolidé » par le permis modificatif non-contesté, en rejetant leur recours.

Les requérants interjettent appel de ce jugement, contestant son bien-fondé s'agissant tant du permis initial que du permis modificatif, interrogeant donc la Cour sur la recevabilité des conclusions visant le permis modificatif. Conscients de la fragilité de telles conclusions, les requérants invoquent le fait que ledit permis modificatif est en réalité un nouveau permis, au regard de sa portée, et de sa date de délivrance postérieure à l'achèvement des travaux.

S'agissant de la portée du permis modificatif, la Cour ne s'attarde pas à raison sur ce point, compte tenu de l'état de la jurisprudence sur l'étendue d'un permis modificatif intervenu en cours d'instance (CE, 15 décembre 2021, n°453316 ; 45317 et 453318 ; CE, 26 juillet 2022, n°437765). Au demeurant, les modifications en cause (système d'assainissement pour les eaux de lavage, pose d'un enduit, légère évolution de l'aménagement paysager) sont dans le champ « classique » du permis modificatif.

S'agissant de l'achèvement des travaux, la Cour constate le caractère irrecevable du moyen soulevé plus de deux mois après le premier mémoire en défense (R. 600-5 du code de l'urbanisme). Au surplus, elle relève qu'il n'est pas établi que les travaux soient achevés.

SOMMAIRE

Le permis modificatif n'étant pas un permis nouveau se pose donc la question de l'application de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme par rapport au droit au recours effectif. Rappelons que selon l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme, le permis modificatif intervenu « en cours d'instance » et « communiqué aux parties à cette instance » ne peut être contesté que « dans le cadre de cette même instance ». C'est bien la notion d'instance qui est mise en avant, et non celle de contentieux ou de décision de justice définitive.

Pour autant, cette disposition vise surtout à faciliter le traitement du contentieux du permis initial en favorisant une décision de justice commune et effective, sans attendre le résultat d'un contentieux distinct sur le permis modificatif. A suivre cette logique, et dès lors que l'appel vise le permis principal, il aurait pu être admis que le permis modificatif qui vient le compléter soit aussi apprécié et donc contesté même de façon nouvelle à ce stade.

La cour administrative d'appel de Nantes s'en tient logiquement à la lettre du texte qui vise bien « l'instance ». Par suite, les conclusions visant le permis modificatif sont rejetées, ce qui conduit la Cour à confirmer l'analyse du tribunal administratif de Rennes. Les canins pourront donc succéder aux caquins sur la Commune de Pléguien.

Aide juridictionnelle - Recours BAJ



31 mai 2023 – n° 22NT01352 – M. G.

Condition de ressources – Demandeur se prévalant d'un changement dans sa situation – Subordination de la prise en compte de ce changement à la production par l'intéressé, à l'appui de sa demande d'aide juridictionnelle, des éléments permettant d'apprécier ses ressources imposables des six derniers mois : existence.

Les dispositions de l'article 4 du décret du 28 décembre 2020 prévoient, en cas de changement survenu dans la situation du demandeur, la prise en compte des ressources imposables perçues par son foyer fiscal au cours des six derniers mois plutôt que du revenu fiscal de référence mentionné par son avis d'imposition le plus récent.

Pour bénéficier de ce régime dérogatoire, le demandeur ne peut se borner à invoquer un changement de situation et à faire état de l'événement qui en est à l'origine. Il lui appartient encore de produire à l'appui de sa demande et à son initiative les éléments permettant d'apprécier les ressources imposables perçues par son foyer fiscal au cours des six derniers mois, l'intéressé étant informé de cette exigence notamment par les mentions que comportent le formulaire de demande d'aide juridictionnelle et sa notice.

Rappr. RBAJ 22NT01641, n° 40 des Cahiers RBAJ.

SOMMAIRE

RETOUR DE CASSATION



- ✓ **Procédure - Décision du 26 juin 2023, n° [460157](#) – CPAM de la Charente-Maritime, fiché en B.**

Sur l'arrêt de la cour du 5 novembre 2021 n° [20NT01394](#) (*commenté aux Cahiers de jurisprudence de la cour n° [35](#), page 14*)

La cour avait jugé que l'appel incident formé par la victime d'une faute médicale ne permet pas de régulariser en appel la demande d'une caisse primaire d'assurance maladie présentée en première instance par un agent ne justifiant pas d'une habilitation à agir en justice.

Le Conseil d'Etat juge que la cour a entaché son arrêt d'une erreur de droit sur ce point dès lors que compte tenu, d'une part, du lien qu'établit l'article L. 376-1 du code de la sécurité sociale entre la détermination des droits de la victime et celle des droits de la caisse d'assurance maladie à laquelle elle est affiliée et, d'autre part, de l'obligation qu'il institue d'appeler cette caisse dans la cause, en tout état de la procédure, afin de la mettre en mesure de rechercher le remboursement de ses débours par l'auteur de l'accident, une caisse qui, après avoir introduit un recours subrogatoire par un agent dûment habilité à cette fin, a omis de justifier de la qualité d'un agent ayant, en cours d'instance, produit un mémoire pour actualiser le montant de ses débours, peut, lorsque ses conclusions actualisées ont été rejetées comme irrecevables, produire cette justification pour la première fois en appel, y compris en relevant elle-même appel.

Annulation et renvoi.

- ✓ **Fiscalité - Décision du 5 juillet 2023, n° 470936 – Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique c/ M. A.**

Sur l'arrêt de la cour du 9 décembre 2022 n° [21NT00480](#) (*commenté aux Cahiers de jurisprudence de la cour n° [39](#), page 8*)

La cour avait jugé qu'un contribuable qui a été mis en demeure de déposer ses déclarations d'impôt sur le revenu et n'y a pas donné suite ne peut invoquer une erreur légitime pour échapper à la procédure de taxation d'office mais peut, en revanche, invoquer une telle erreur à l'appui d'une demande de décharge de la majoration pour activité occulte. Pour les joueurs réguliers de poker, peut être invoquée au moins jusqu'en 2015 l'erreur légitime consistant à ne pas avoir déclaré à l'impôt sur le revenu les gains issus du jeu de poker au motif qu'il ne s'agit pas d'une occupation lucrative dont les gains seraient imposables.

Le Conseil d'Etat juge que la cour a entaché son arrêt d'une erreur de droit dès lors que l'existence de l'obligation déclarative au titre de l'activité de joueur de poker ressortait, depuis fin 2012, tant de plusieurs décisions définitives des juges du fond que des commentaires administratifs publiés au Bulletin officiel des finances publiques.

SOMMAIRE

Annulation et renvoi.

✓ Travail - Décision du 30 juin 2023, n° [466290](#) – Société C.

Sur l'arrêt de la cour du 31 mai 2022 n° [21NT00309](#) (*commenté aux Cahiers de jurisprudence de la cour n° [37](#), page 13*)

Le Conseil d'Etat juge que la cour n'a pas entaché son arrêt d'une erreur de droit en considérant qu'un système de décompte du temps de travail qui prévoit une déclaration par anticipation des heures travaillées avec possibilité de rectification a posteriori n'est pas conforme aux exigences de récapitulation hebdomadaire prévues par l'article D. 3171-8 du code du travail.

Rejet du pourvoi.

✓ Fiscalité - Décision du 7 avril 2023, n° [463241](#) – Centre hospitalier de Vire.

Sur l'arrêt de la cour du 15 février 2022 n° [19NT04979](#) (*commenté aux Cahiers de jurisprudence de la cour n° [36](#), page 15*)

Le Conseil d'Etat juge qu'eu égard au caractère social des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) publics qui sont habilités à accueillir entièrement ou principalement des personnes âgées à faibles ressources et qui, par suite, sont soumis en principe à une tarification administrée de leurs prestations relatives à l'hébergement de celles-ci, un opérateur privé exerçant cette activité à titre lucratif, libre de choisir sa clientèle et, par suite, de fixer ses tarifs en conséquence, ne saurait être empêché d'entrer sur le marché en cause ou y subir un désavantage du seul fait de son assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée qui lui permet, à la différence d'un opérateur public placé hors du champ de celle-ci, d'obtenir le remboursement de l'excédent de la taxe ayant grevé ses charges sur celle dont il est redevable à raison de ses recettes. Par ailleurs, cette même activité exercée sans but lucratif par un opérateur privé est exonérée de la taxe sur la valeur ajoutée.

Ainsi, la cour n'a pas entaché son arrêt d'une erreur de droit et d'une dénaturation des pièces du dossier en jugeant que l'activité d'hébergement de personnes âgées dépendantes n'est pas assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée lorsqu'elle est exercée par une personne publique agissant en tant qu'autorité publique, en l'absence de distorsions de concurrence d'une certaine importance avec les établissements privés, qu'ils soient à but lucratif ou non

Rejet du pourvoi.

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

Cahiers n° [36](#) – Nature et environnement – n° 20NT03690 – Société Parc éolien de Guern – page 21

Cahiers n° [37](#) – Travail – n° 20NT02521 – Ministre du travail – page 15

Cahiers n° [38](#) – Cultes – n° 23NT00333 – Communes des Sables d'Olonne – page 9

SOMMAIRE

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>



COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES

LE COMITÉ DE RÉDACTION

Directeur de Publication

Olivier Couvert-Castéra

Comité de rédaction

Eric Berthon

Karima Bougrine

Harold Brasnu

Fanny Malingue

Benoît Mas

François Pons

Coordination

Snoussi Fizir
Nadine Louis
Annie Rahmani

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 Brest)

SOMMAIRE

Ordonnance du 31 mai 2023

Vu la procédure suivante :

Procédure antérieure :

M. N... G... a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle dans le cadre de l'instance introduite sous le n° 2112229 devant le tribunal administratif de Nantes à l'effet d'obtenir l'annulation de l'arrêté du 30 août 2021 du président de l'université d'Angers portant suspension de ses fonctions à titre provisoire et conservatoire pour une durée de quatre mois.

Par une décision n° 2022/004068 du 5 avril 2022, 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 adressé au bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Nantes, puis enregistré au greffe du tribunal administratif de Nantes le 29 avril 2022 et au greffe de la cour le 5 mai 2022, M. G... défère cette décision au président de la cour.

Il soutient que, ayant été suspendu de ses fonctions pour une durée de cinq ans, il doit être tenu compte de sa nouvelle situation financière et de son revenu actualisé de 1 100 euros, dont il a justifié à l'appui de sa demande d'aide juridictionnelle par la production d'un bulletin de paie.

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 vertu de l'article 4 de la loi du 10 juillet 1991, le bénéfice de l'aide juridictionnelle est subordonné à la condition que les ressources du demandeur, lesquelles s'apprécient en tenant compte « 1° Du revenu fiscal de référence ou, à défaut, des ressources imposables dont les modalités de calcul sont définies par décret ; / 2° De la valeur en capital du patrimoine mobilier ou immobilier même non productif de revenus ; / 3° De la composition du foyer fiscal », n'excèdent pas les plafonds annuels d'éligibilité des personnes physiques à l'aide juridictionnelle fixés par décret en Conseil d'Etat. En application de l'article 3 du décret du

SOMMAIRE

28 décembre 2020, le demandeur doit justifier, pour une d'admission à l'aide juridictionnelle totale ou partielle, d'un revenu fiscal de référence, attesté par la production de son avis d'imposition le plus récent, inférieur aux plafonds respectifs alors applicables de 11 580 euros ou 17367 euros. Aux termes de l'article 4 du même décret : « *Par dérogation à l'article 3, lorsqu'à la date de la demande les revenus du foyer fiscal diffèrent, en raison d'un changement de situation, de ceux qui avaient été pris en compte pour établir l'avis d'imposition le plus récent, le montant pris en compte pour apprécier le droit à l'aide juridictionnelle (...) correspond au double du montant des revenus imposables perçus par le foyer fiscal au cours des six derniers mois après abattement de 10 %* ». Aux termes de l'article 6 du même décret : « *Lorsque le foyer fiscal est composé de plus d'une personne, les plafonds de ressources et de patrimoine prévus aux articles 3, 4 et 5 sont majorés d'une somme équivalente : 1° A 0,18 fois le montant du plafond pris en compte pour le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale pour chacune des deux premières personnes supplémentaires (...)* ».

2. Il résulte des dispositions citées au point 1 que, pour apprécier les droits à l'aide juridictionnelle d'un demandeur, il est tenu compte en principe du revenu fiscal de référence mentionné par son avis d'imposition le plus récent. Toutefois, il est tenu compte des revenus perçus par le foyer fiscal de l'intéressé au cours d'une période de six mois précédant la date à laquelle la demande a été présentée ou complétée devant le bureau d'aide juridictionnelle en l'absence de revenu fiscal de référence ou lorsque le demandeur entend se prévaloir, par la production de justificatifs des revenus imposables perçus par son foyer fiscal au cours de cette période de six mois, d'un changement intervenu dans sa situation postérieurement à la période visée par cet avis d'imposition. Lorsque l'intéressé exerce le recours prévu par les dispositions de l'article 23 de la loi du 10 juillet 1991 contre une décision du bureau d'aide juridictionnelle fondée sur un motif tiré du dépassement de l'un des plafonds de ressources, il appartient à l'autorité de recours, eu égard à son office, de se prononcer sur ce recours en se référant, le cas échéant, à cette même période de six mois précédant la date de présentation ou d'actualisation de la demande devant le bureau d'aide juridictionnelle.

3. Pour apprécier la situation financière de M. G..., le bureau d'aide juridictionnelle, se fondant sur l'avis d'impôt 2021 du foyer fiscal de l'intéressé, a retenu un revenu fiscal de référence pour l'année 2020 d'un montant mensualisé de 2 525 euros et estimé, après application de correctifs familiaux pour un montant total mensualisé de 348 euros, qu'il ne remplissait pas les conditions de ressources fixées par la loi pour pouvoir prétendre au bénéfice d'une aide juridictionnelle partielle.

4. Pour contester la décision du bureau d'aide juridictionnelle lui refusant le bénéfice de l'aide juridictionnelle, M. G... soutient qu'il s'était prévalu à l'appui de sa demande d'aide juridictionnelle d'une situation financière plus récente, caractérisée par des revenus inférieurs à ceux indiqués sur l'avis d'impôt précité. Toutefois, si l'intéressé a effectivement fait état devant le bureau d'aide juridictionnelle d'une perte d'emploi, sans autre précision, il s'est par ailleurs borné à déclarer un revenu de 1 100 euros correspondant approximativement au montant figurant sur le bulletin de paie du mois de février 2022 qu'il a produit à l'appui de sa demande et n'a, en dépit des indications figurant sur le formulaire de demande et sa notice, ni déclaré les revenus perçus par son foyer fiscal au cours d'une période de six mois précédant sa demande ni justifié de ces mêmes revenus. Dès lors, M. G... ne peut être regardé comme ayant justifié à l'appui de sa demande d'aide juridictionnelle d'un changement de situation susceptible de lui ouvrir droit au bénéfice de l'aide juridictionnelle, au sens et pour l'application des dispositions de l'article 4 du décret du 28 décembre 2020. Par suite, l'intéressé, qui ne critique pas utilement les bases d'évaluation des revenus de son foyer fiscal retenues par le bureau d'aide juridictionnelle, n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision contestée.

ORDONNE :

Article 1^{er} : Le recours de M. G... est rejeté.

SOMMAIRE

Article 2 : La présente ordonnance, qui n'est susceptible d'aucun recours, sera notifiée à M. N... G.... Une copie sera transmise au président du tribunal administratif de Nantes.

SOMMAIRE