

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

Sélection d'Arrêts de janvier à mars 2024

SOMMAIRE du n° 44

Table des matières

ÉDITO	2
ACTUALITÉS	3
AGRICULTURE.....	6
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	9
FISCALITÉ.....	10
FONCTION PUBLIQUE	11
PROCÉDURE	16
URBANISME	17
Aide juridictionnelle - Recours BAJ	19
RETOUR DE CASSATION	20

COUR
ADMINISTRATIVE
D'APPEL

ÉDITO



La Cour administrative d'appel de Nantes a mis en ligne sur son site Internet, il y a quelques semaines, son [rapport annuel d'activité](#), comme elle le fait depuis plusieurs années déjà. Ce rapport présente, bien sûr, le bilan de l'activité juridictionnelle de la Cour en 2023, puisque c'est son « cœur de métier », mais il donne aussi un aperçu de la diversité des missions extra juridictionnelles assumées par les magistrats et les agents de greffe de cette juridiction (telles que la participation à diverses instances disciplinaires, commissions administratives ou jurys ainsi que l'instruction et le traitement des demandes d'aide juridictionnelle).

Ce rapport présente également les réformes touchant à l'organisation de la Cour, à ses outils informatiques ou aux procédures contentieuses qu'elle a mises en œuvre, de même que les travaux portant sur les bâtiments qui abritent la Cour, notamment l'hôtel particulier - construit en 1876 pour une famille de notables nantais - où elle est installée depuis 1992 et qui fera bientôt l'objet d'importants travaux de restauration de ses couvertures et façades.

Ce rapport annuel d'activité consacre également plusieurs pages à la question des « relations extérieures » de la Cour administrative d'appel de Nantes, avec ses partenaires traditionnels (barreaux, universités, juridictions judiciaires, services de l'Etat et collectivités territoriales, compagnie des experts) mais aussi avec le grand public : la Cour a manifesté, en 2023 encore, son souci de s'inscrire dans la cité et la vie des citoyens, en accueillant des collégiens et des lycéens, en co-organisant des colloques comme les Rencontres Nantaises du Droit Public ou encore en participant à des événements tels que les Journées européennes du patrimoine et la Nuit du droit.

Vous trouverez, dans cette 44^{ème} édition des Cahiers de jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Nantes, avant la présentation d'une sélection d'arrêts de la Cour, dans la rubrique « Actualités », la présentation de trois événements organisés par cette juridiction au cours du 1^{er} trimestre 2024 et qui illustrent la poursuite des initiatives qu'elle prend pour faire mieux connaître la justice administrative et le rôle que celle-ci joue dans notre société.

Olivier COUVERT-CASTÉRA.

Conseiller d'Etat,

Président de la Cour administrative d'appel de Nantes.

SOMMAIRE

Illustration en trois temps forts de l'engagement de la cour en ce début de l'année 2024

Évènement majeur de ce début d'année 2024, la 2ème édition des **Rencontres nantaises du droit public (RNDP)** s'est tenue le jeudi 22 février 2024 à la Faculté de droit et des sciences politiques de l'Université de Nantes



M. Mattias GUYOMAR, à la tribune avec M. Olivier COUVERT-CASTÉRA président de la cour administrative d'appel de Nantes.

Les Rencontres Nantaises du Droit public sont coorganisées par la faculté de droit et de sciences politiques de Nantes Université, l'École des avocats du grand ouest (EDAGO), le Barreau de Nantes, **le Tribunal administratif de Nantes et la Cour administrative d'appel de Nantes.**

Elles s'adressent à un large public, constitué d'enseignants-chercheurs, d'avocats, de magistrats, de représentants des administrations (État, collectivités territoriales, Établissements publics...) et d'étudiants.

Franc succès pour cette 2ème édition, qui a réuni près de 200 participants autour d'un thème encore peu exploré : « l'enfant en droit public ».

SOMMAIRE

Trois tables rondes ont permis tout au long de la journée d'aborder la question de « l'Enfant en droit public » du point de vue **de sa protection, de sa santé et de son instruction**. Retrouvez le programme complet du colloque et les intervenants [ici](#)

Les Rencontres ont eu l'honneur d'accueillir cette année **M. Mattias Guyomar, Conseiller d'État, Juge à la Cour Européenne des Droits de l'Homme**.

1^{ère} cérémonie de prestation de serment des nouveaux experts devant la cour administrative d'appel de Nantes et les tribunaux administratifs de son ressort

De nouvelles dispositions issues du décret n° 2023-468 du 16 juin 2023 relatif à l'expertise devant les juridictions administratives et judiciaires ont introduit l'obligation pour les nouveaux experts de prêter serment devant la cour.

Une cérémonie de prestation de serment des 13 experts inscrits pour la première fois en 2024 sur le tableau des experts devant les juridictions administratives s'est donc tenue le mardi 19 mars 2024 dans les locaux de la cour.

Chaque expert a prêté serment devant M. Olivier COUVERT-CASTÉRA, conseiller d'Etat, président de la cour administrative d'appel de Nantes, en présence de M. le Docteur Gérard MANDINE, président de la compagnie des experts près la cour administrative d'appel de Nantes.



M. le président de la cour (au centre) entouré de M. Gérard Mandine, président de la compagnie des experts du ressort de la cour, de M. Éric Berthon, magistrat, et de M. Jean-Christophe Tallet, greffier en chef, ont accueilli les nouveaux experts pour leur présenter le cadre de l'expertise devant le juge administratif.

SOMMAIRE

Plus de 900 expertises ont été diligentées à la demande des juges administratifs dans le ressort de la cour administrative d'appel de Nantes au cours de l'année juridictionnelle 2022/2023, soit le plus haut niveau enregistré depuis 2018/2019. Ces expertises concernent principalement les domaines du bâtiment (notamment les immeubles menaçant ruine), les travaux publics, la santé.

Le respect des principes déontologiques d'indépendance, d'impartialité, d'objectivité et de probité sont 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.

Passeport découverte justice avec les élèves des lycées Albert Camus et Nelson Mandela le jeudi 21 mars 2024

La cour a accueilli 28 lycéens nantais des Lycées Albert CAMUS et Nelson MANDELA lors d'un « passeport découverte » de la juridiction administrative. Au cours de la matinée, les élèves ont assisté à une présentation des missions et des métiers de la juridiction et à une audience publique de la 5^{ème} chambre de la cour. Les lycéens ont pu à cette occasion échanger directement avec un magistrat rapporteur à la cour et un greffier de chambre.

Dans l'après-midi, deux ateliers ont été organisés par métiers de 14h15 à 15h45.



- Atelier 1 : cet atelier était consacré au métier et parcours du juge administratif et animé par deux présidents du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.
- Atelier 2 : cet atelier était consacré aux métiers du greffe animé par le greffier en chef de la cour.

Ces ateliers ont été l'occasion d'échanges spontanés avec les lycéens qui auront toutefois préparé chaque atelier avec leurs professeurs.

Poursuivant les objectifs engagés en 2023, toute la communauté de travail que forment les magistrats et les agents de la cour s'est une nouvelle fois mobilisée. C'est le sens de l'action volontariste et ouverte sur la cité que mène la cour depuis plusieurs années en matière de prévention des discriminations et de

SOMMAIRE

promotion de la diversité tout en visant à mieux faire connaître ses missions et les métiers de la justice administrative auprès des publics les plus éloignés de la « sphère publique ».

SÉLECTION D'ARRÊTS



AGRICULTURE

19 janvier 2024 – 3^{ème} chambre – n° 23NT00887 – M. F. – C+

Un exploitant, titulaire d'un bail agricole, même s'il ne dispose pas de l'autorisation d'exploiter à laquelle il est soumis, doit être regardé comme un « preneur en place » pour l'application des dispositions d'un schéma directeur régional des exploitations agricoles (SDREA) si la nullité de son bail n'a pas été prononcée par le tribunal paritaire des baux ruraux, de sorte qu'il justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour faire appel du jugement annulant la décision par laquelle l'administration a refusé d'accorder à un autre agriculteur l'autorisation d'exploiter les terres qu'il met en valeur.

Le preneur en place est, selon l'article 1^{er} du SDREA de Bretagne, un « exploitant agricole, personne physique ou morale, mettant en valeur, à titre exclusif ou non, une exploitation agricole en qualité de titulaire de tout bail rural sur les terres de ladite exploitation. » L'article L. 331-6 du code rural et de la pêche maritime prévoit que, lorsque le preneur en place est tenu d'obtenir une autorisation d'exploiter, le refus d'accorder cette autorisation ou le fait de ne pas l'avoir demandée emporte la nullité de son bail que le préfet, le bailleur ou la société d'aménagement foncier et d'établissement rural exerçant son droit de préemption peuvent faire prononcer par le tribunal paritaire des baux ruraux.

SOMMAIRE

Mme K. a demandé l'autorisation d'exploiter des terres agricoles mises en valeur par M. F. en vertu d'un bail signé le 1^{er} octobre 2018 sans pour autant disposer de l'autorisation d'exploiter à laquelle il est soumis. Le préfet de la région Bretagne a rejeté sa demande au motif que M. F., en sa qualité de preneur en place, bénéficiait d'un rang de priorité plus favorable au regard des dispositions du SDREA. La cour, se fondant sur la jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle la nullité d'un bail agricole ne peut être opposée en l'absence de décision du tribunal paritaire des baux ruraux (Cass., Civ., 20 avril 2005, n° 03-18.272), confirme la position du préfet. Elle annule alors le jugement du tribunal administratif de Rennes qui avait considéré que M. F. ne pouvait pas être regardé comme le preneur en place des terres en litige en raison de la nullité de son bail.

La cour juge également, implicitement, que M. F., en sa qualité de preneur en place, justifie d'un intérêt à faire appel du jugement du tribunal administratif de Rennes annulant la décision du préfet de région refusant à Mme K. l'autorisation d'exploiter les terres qu'il loue, alors même qu'il ne comporte aucune décision à son égard. Pour admettre que ce jugement fait néanmoins grief à l'appelant (il est à tout le moins susceptible de lui faire grief dans la mesure où le préfet devra réexaminer la demande de Mme K. et, peut-être, y faire droit), elle s'appuie sur la jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle un preneur en place justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre une autorisation donnée à un autre agriculteur d'exploiter les terres qu'il met en valeur (CE, 29 décembre 2021, M. L. et GAEC de la Frête, n° 438492, T.) et sur un précédent ancien, mais topique, dans lequel le Conseil d'Etat a admis l'appel d'un preneur en place dans la même situation (CE, 22 mai 1968, Epoux Y., n° 66497, T.). Elle abandonne ainsi sa jurisprudence en la matière (CAA de Nantes, 1^{er} octobre 2002, M. J., n° 01NT00114, non versé).

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

Commentaire de Mme Eva Chartier

Doctorante en droit public à l'université de Nantes

L'arrêt n° 23NT00887 du 19 janvier 2024 de la cour administrative d'appel de Nantes porte sur les conditions de recevabilité d'un appel et sur la qualification de preneur en place. En l'espèce, des terres agricoles sont convoitées par deux exploitants. Le premier d'entre eux a conclu un bail rural avec le propriétaire et met en valeur les terres. Le deuxième a sollicité auprès de l'autorité administrative une autorisation d'exploiter ces mêmes terres qui lui a été refusée. Cette décision de refus a été annulée par le tribunal administratif de Rennes. Le preneur interjette appel.

Premièrement, la cour administrative d'appel doit apprécier la recevabilité de l'appel. Il s'agit de vérifier, d'une part, s'il est formulé par une partie présente en première instance¹ et, d'autre part, si l'appelant justifie d'un intérêt à interjeter appel.

Dans cette affaire, le preneur à bail avait été appelé par le tribunal administratif à présenter ses observations. Or, une personne ayant été invitée par la juridiction à présenter des observations et qui, si elle ne l'avait pas été, aurait eu qualité pour former tierce opposition à la décision rendue doit être regardée comme une partie à l'instance² et la voie de l'appel lui est ouverte. Dans le cas contraire, son appel est irrecevable³. En droit administratif, « toute personne peut former tierce opposition à une décision juridictionnelle qui préjudicie à ses droits »⁴. La cour administrative d'appel

¹ Code de Justice Administrative, art. R. 811-1.

² CE, sect., 10 janv. 2005, *Assoc. Quercy-Périgord contre le projet d'aéroport de Brive-Souillac et de ses nuisances*, 265838 ; CE, 17 oct. 2023, *Simon Veuve c/ Ministre Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique*, 463019.

³ CE, 26 janv. 2011, *Association de défense contre la déviation au nord de Maise et Commune de Courdimanche-sur-Essonne*, 307317.

⁴ Code de Justice Administrative, art. R. 832-1.

SOMMAIRE

de Nantes considère implicitement que la décision qui annule un refus d'autorisation d'exploiter des terres préjudicie aux droits du preneur en place. Alors que le Conseil d'État avait déjà admis la recevabilité d'une telle requête⁵, la cour réaffirme que le preneur en place a qualité et intérêt pour agir en appel contre une décision annulant un refus d'autorisation d'exploiter les terres qu'il met en valeur.

Deuxièmement, l'arrêt commenté clarifie la notion de « preneur en place » laquelle est notamment nécessaire pour apprécier la légalité de la décision refusant l'autorisation d'exploiter. Le motif de cette décision est qu'il existe un preneur en place répondant à un rang de priorité supérieur⁶ au regard du SDREA de Bretagne – applicable en l'espèce.

La notion de « preneur en place » n'est pas définie par le législateur. Pour autant, l'article 1^{er} du SDREA susmentionné précise que le preneur en place est un exploitant agricole qui met en valeur une exploitation « en qualité de titulaire de tout bail rural sur les terres de ladite exploitation »⁷. En l'espèce, l'appelant se prévaut bien d'un tel bail. La difficulté réside dans le fait qu'il n'a pas effectué les démarches nécessaires à l'obtention d'une autorisation d'exploiter. Or, cette autorisation lui est obligatoire⁸ et il est prévu que « *le fait de ne pas avoir présenté la demande d'autorisation exigée (...) emporte la nullité du bail que le préfet du département dans lequel se trouve le bien objet du bail, le bailleur ou la société d'aménagement foncier et d'établissement rural, lorsqu'elle exerce son droit de préemption, peut faire prononcer par le tribunal paritaire des baux ruraux* »⁹. L'appelant peut-il alors se prévaloir de son bail et, partant, de la qualité de preneur en place, à défaut d'avoir obtenu l'autorisation d'exploiter qui est une condition de validité du bail ?

La cour administrative d'appel de Nantes suit les conclusions du rapporteur public, Eric Berthon¹⁰, proposant de s'inspirer de la jurisprudence judiciaire. En méconnaissance de son droit de préemption, le preneur peut demander l'annulation de la vente de la parcelle qu'il met en valeur. Pour justifier sa qualité de preneur, l'intéressé peut se prévaloir de son bail rural, même si celui-ci paraît annulable sur le fondement des dispositions de l'article L. 331-6 du code rural et de la pêche maritime, dès lors qu'aucune action n'a été intentée devant le tribunal paritaire des baux ruraux, seul compétent pour prononcer la nullité du bail (Cass., 3e civ., 20 avr. 2005, n°03-18.272 et Cass., 3e civ., 17 février 2010, n°09-10.756). Par analogie, la cour retient que l'intéressé peut se prévaloir de son bail dès lors qu'aucune action en nullité du bail n'a été intentée à la date du refus d'autorisation contesté et que la nullité du bail n'a pas été prononcée par le tribunal paritaire des baux ruraux. Cette solution permet d'assurer le respect du champ de compétence de ce tribunal.

En application de la jurisprudence récemment dégagée par le Conseil d'État relative à la portée du SDREA¹¹, la cour administrative d'appel de Nantes conclut à la légalité du refus d'autorisation d'exploiter litigieux. Dès lors le preneur en place, qui méconnaît la réglementation relative au contrôle des structures, bénéficie tout de même de l'ordre de priorité prévu par le SDREA. Dans ces conditions, il revient à l'Administration de veiller au respect de cette réglementation et de mettre en œuvre, si besoin, les procédures prévues par le législateur aux articles L. 331-6 et L. 331-7 du code rural et de la pêche maritime.

⁵ CE, sect., 22 mai 1968, *Epoux Ory*, 66497.

⁶ Code rural et de la pêche maritime, art. L. 331-3-1.

⁷ En ce sens CAA Nantes, 23 avr. 2021, n°19NT03616 : l'occupant sans droit ni titre de terres, en raison d'un jugement devenu définitif résiliant son bail, ne peut se prévaloir de la qualité de preneur en place.

⁸ Code rural et de la pêche maritime, art. L. 331-2.

⁹ Code rural et de la pêche maritime, art. L. 331-6.

¹⁰ Nous remercions Eric Berthon pour la communication de ses conclusions.

¹¹ CE, 12 déc. 2023, n°462416 et 462503.

SOMMAIRE

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

5 avril 2024 – 4^{ème} chambre – n° 23NT00473 – M. D., M. C. et association Bretagne réunie –
C +

L'exécutif de la collectivité territoriale saisi, par voie de pétition émanant d'un nombre suffisant des électeurs inscrits sur les listes électorales, d'une demande d'inscription à l'ordre du jour de son assemblée délibérante d'un projet de consultation des électeurs sur une question relevant de la compétence de cette assemblée, n'est pas tenu d'inscrire cette demande à l'ordre du jour mais dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour ce faire.

Le premier alinéa de l'article 72-1 de la **Constitution** prévoit que « *La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence* ».

L'article **L. 1112-16** du code général des collectivités territoriales définit les modalités de mise en œuvre de ces dispositions constitutionnelles en prévoyant que, dans un département, un dixième des électeurs peuvent demander que soit inscrite à l'ordre du jour du conseil départemental l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant des attributions de cette assemblée.

L'article **L. 4122-1-1** du code général des collectivités territoriales, alors en vigueur, permettait à un département de demander au Gouvernement, conjointement avec les deux régions concernées, une modification des limites régionales visant à rattacher ce département au territoire d'une autre région qui lui est limitrophe.

L'association « Bretagne réunie » et deux personnes physiques membres de son bureau ont transmis au président du conseil départemental de la Loire-Atlantique, à la fin de l'année 2018, une pétition signée par 105 000 électeurs de ce département, inscrits sur les listes électorales des communes du département, et tendant à ce que soit inscrite à l'ordre du jour d'une réunion de cette assemblée la question de l'organisation d'une consultation sur la modification des limites territoriales des régions Bretagne et Pays de la Loire, par rattachement du département de la Loire-Atlantique à la région Bretagne. Cette demande a fait l'objet d'une décision implicite de rejet, que les intéressés ont contestée devant la juridiction administrative.

La cour juge qu'il ressort des dispositions constitutionnelles et législatives précitées, éclairées par les travaux préparatoires de ces textes, que l'exécutif de la collectivité territoriale, saisi par voie de pétition émanant d'un nombre suffisant des électeurs inscrits sur les listes électorales, n'est pas tenu de faire droit à une demande d'inscription à l'ordre du jour de son assemblée délibérante d'un projet de consultation des électeurs sur une question relevant de la compétence de cette assemblée mais dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour ce faire. Il en résulte qu'en refusant d'inscrire à l'ordre du jour du conseil départemental de la Loire-Atlantique la question qui lui était soumise, le président de cette assemblée n'a pas commis d'erreur de droit dans l'interprétation de la portée des dispositions précitées de l'article L. 1112-16 du code général des collectivités territoriales.

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

SOMMAIRE

12 janvier 2024 – 1^{ère} chambre – n° 23NT01228 – Société X – C+

Les sociétés civiles immobilières (SCI) soumises à l'impôt sur les sociétés qui exercent principalement leur activité par l'intermédiaire de contrats de crédit-bail doivent être regardées comme étant à prépondérance immobilière et ne peuvent donc bénéficier de l'exonération des plus-values à long terme.

Les dispositions du a sexies-0 bis du 1 du I de l'article 219 du code général des impôts prévoient que le régime des plus-values à long terme ne s'applique pas aux cessions de titres de sociétés à prépondérance immobilière non cotées. Ce même article définit les sociétés à prépondérance immobilière comme les sociétés dont l'actif est composé à plus de 50% par des immeubles, par des droits portant sur des immeubles, mais également par des droits afférents à des contrats de crédit-bail.

Cette définition peut à première vue surprendre, car le plan comptable général ne prévoit l'entrée dans l'actif d'une immobilisation faisant l'objet d'un crédit-bail qu'à compter de la levée de l'option, ou en cas de rachat d'un crédit-bail à un tiers. Toutefois, en cas de contrariété entre une règle comptable et une règle fiscale, l'article 38 quater de l'annexe III au code général des impôts rappelle que ce sont les règles fiscales qui doivent primer sur les règles comptables.

La cour, après avoir rappelé que la définition des sociétés à prépondérance immobilière répondait à un souci de neutralité fiscale voulu par le législateur, a en conséquence écarté le moyen tiré de la contrariété avec les règles comptables et confirmé le fait que la notion de société à prépondérance immobilière devait tenir compte des droits afférents aux contrats de crédit-bail. La position de la cour confirme l'interprétation donnée par la documentation administrative, dans laquelle l'administration rappelle que les droits d'un contrat de crédit-bail doivent bien être pris en compte pour la qualification de société à prépondérance immobilière, alors même qu'ils ne figurent pas à l'actif immobilisé (BOI-IS-BASE-20-20-10-30-20131231 § 40). En revanche, cette solution ne trouve pas à s'appliquer en matière d'impôt sur le revenu, puisque l'article 150 UB du code général des impôts n'inclut pas les contrats de crédit-bail dans la définition de la prépondérance immobilière pour les sociétés relevant de l'impôt sur le revenu.

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

26 janvier 2024 – 3^{ème} chambre – n° 22NT02237 – Commune de La Tranche-sur-Mer – C+

Pour l'application de la disposition qui prévoit qu'un fonctionnaire territorial placé en position de congé spécial voit sa rémunération réduite lorsqu'il exerce une activité rémunérée, il y a lieu de tenir compte du traitement brut qu'il perçoit, augmenté de l'indemnité de résidence et, le cas échéant, du supplément familial de traitement.

Selon l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, alors en vigueur : « Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. (...) ».

L'article 99 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, alors en vigueur, permettait aux collectivités territoriales d'accorder à leurs agents occupant un emploi fonctionnel un « congé spécial » rémunéré d'une durée maximale de cinq ans dans des conditions fixées par décret. L'article 8 du décret n° 88-614 du 6 mai 1988 pris pour l'application de cet article, dispose : « I. L'intéressé perçoit, pendant le congé spécial, une rémunération égale au montant du traitement indiciaire atteint à la date de la mise en congé, majoré du montant de l'indemnité de résidence et, s'il y a lieu, du supplément familial de traitement. / II. Lorsque le fonctionnaire en congé spécial exerce, pendant le congé spécial, une activité rémunérée, la rémunération prévue au I est réduite : / 1° D'un tiers, si les émoluments perçus au titre de l'activité exercée sont supérieurs à la moitié de cette rémunération ; ».

En l'absence d'indication contraire dans les textes, la cour juge, infirmant la position des premiers juges, que le traitement qui doit être pris en compte pour l'application de ces dispositions est le traitement indiciaire brut et que : « La réduction de la rémunération ainsi perçue par le fonctionnaire au titre du congé spécial (...) doit dès lors être opérée au regard d'une comparaison mensuelle, d'une part, des rémunérations brutes perçues au titre du congé spécial et, d'autre part, des émoluments bruts perçus au titre de son activité privée par l'intéressé. »

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

Commentaire de Me Pierre Lefèvre

Avocat au barreau de Nantes

La rémunération perçue au titre d'un congé spécial par un ancien directeur général des services sur un emploi fonctionnel, doit-elle être appréciée nette ou brute, lorsqu'elle doit être réduite pour tenir compte de salaires issus d'une activité privée ?

SOMMAIRE

Pour rappel, les emplois fonctionnels des collectivités territoriales sont des emplois de direction, administratif ou technique, créés par la collectivité dans le respect de seuils démographiques prévus par les textes. Ces emplois dérogent au statut général de la fonction publique. D'une part, peuvent être recrutés des fonctionnaires (par détachement) ou des contractuels (recrutement direct). D'autre part, la fin de fonction peut intervenir pour un motif de perte de confiance de l'autorité hiérarchique (le juge administratif opère un contrôle sur le motif, voir en ce sens : Conseil d'Etat, 7 janvier 2004, n°250616).

Néanmoins, la décharge de fonction à l'initiative de la collectivité est entourée de certaines garanties (articles L. 544-1 et suivants du code général de la fonction publique) puisque l'agent bénéficie d'un préavis, d'un accompagnement à la recherche d'emploi (depuis la loi du 6 août 2019), d'un droit à réintégration dans sa collectivité d'origine ou à être placé en surnombre, ou enfin d'être licencié (avec le versement d'une indemnité).

L'agent peut également bénéficier d'un congé spécial (article 99 de la loi du 26 janvier 1984 – codifié à l'article L.544-10 du code général de la fonction publique) jusqu'à sa retraite et pour une durée maximale de 5 ans, lui permettant de conserver ses revenus tout en cessant définitivement ses fonctions. C'est ce dispositif dont a bénéficié l'agent requérant.

En effet, il a demandé l'annulation de plusieurs décisions par lesquelles le maire de la collectivité a suspendu son traitement, puis réduit d'un tiers les sommes versées et sollicité la récupération de l'indu.

L'article 8 du décret n°88-614 du 6 mai 1988 prévoit une réduction de la rémunération (publique) de l'agent, si « les émoluments perçus » (privés) sont supérieurs à certaines tranches (en l'espèce, réduction d'un tiers si les émoluments sont supérieurs à la moitié de la rémunération).

Les premiers juges nantais ont annulé les décisions contestées en considérant que la réduction du tiers de la rémunération opérée par la collectivité n'était pas justifiée dès lors que les émoluments perçus n'excédaient pas la moitié de sa rémunération nette. Saisi de l'appel de la collectivité, les juges de second degré ont considéré, à l'inverse, que la rémunération et les émoluments devaient être appréciés « bruts », ce qui rendait légale la réduction opérée. Le jugement devait donc être annulé pour erreur de fait.

Par l'effet dévolutif de l'appel, la cour a également rappelé que « *les décisions administratives ne peuvent légalement disposer que pour l'avenir. S'agissant des décisions relatives à la carrière des fonctionnaires, l'administration ne peut, en dérogation à cette règle générale, leur conférer une portée rétroactive que dans la mesure nécessaire pour assurer la continuité de la carrière de l'agent intéressé ou procéder à la régularisation de sa situation* ».

En l'espèce, les juges d'appel ont considéré qu'il s'agissait de régulariser la situation de l'agent et que la collectivité était fondée à réclamer l'indu à compter de septembre 2016, puisque la prescription biennale mentionnée à l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, n'était pas acquise à la date de l'exécution de la décision.

Outre l'intérêt de fixer les modalités de calcul et trancher cette question de droit nouvelle, cette affaire invite également à mieux contrôler les rémunérations perçues par les agents admis au bénéfice de ce congé spécial, qui n'ont pas cessé d'entretenir tout rapport avec la collectivité puisqu'ils doivent déclarer leurs autres revenus et rembourser d'éventuels indus.

SOMMAIRE

La seule présence sur le lieu d'une mobilisation étudiante d'un enseignant-chercheur, qui ne s'est pas déclaré gréviste et pour lequel il n'a pu être constaté l'inexécution d'aucune obligation de service précisément programmée le jour considéré, ne permet pas, par elle-même, de le regarder comme n'ayant pas accompli son service ni, par suite, d'opérer une retenue sur son traitement.

Saisie d'un recours relatif à une retenue opérée, pour fait de grève, sur le traitement d'une maîtresse de conférences, la cour a été conduite à porter une appréciation sur l'absence ou non de service fait.

L'employeur avait fondé la retenue sur traitement sur la présence de l'intéressée lors d'un rassemblement organisé dans le cadre d'un mouvement de mobilisation étudiant.

La cour rappelle que, eu égard aux conditions particulières dans lesquelles les enseignants-chercheurs exécutent leurs obligations de service, il appartient aux présidents et directeurs d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche de mettre en place, en cas de préavis de grève, un dispositif permettant d'assurer le contrôle de l'effectivité du service fait (CE, 31 mai 1974, Ministre de l'Education nationale, n° 90478, Rec. ; CE, 12 février 2020, n° 421997, Mme Al. et autres, T.), étant toutefois rappelé que la preuve du service fait peut être apportée par tout moyen (CE, 15 décembre 1967, Sieur X., n° 71702, Rec.).

La cour relève ensuite que l'intéressée ne s'était pas déclarée gréviste, qu'elle n'était tenue à aucune charge d'enseignement durant la journée au titre de laquelle la retenue sur traitement a été opérée et qu'elle justifiait avoir, au cours de cette même journée, réalisé diverses tâches inhérentes à ses missions de recherche et d'enseignement.

La cour considère, par suite, que l'absence de service fait n'est pas caractérisée et juge la retenue du traitement illégale.

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 retenue sur salaire décidée par un président d'université pour absence de service fait à l'encontre d'une maîtresse de conférences est illégale car il n'est pas établi qu'elle n'a pas rempli ses obligations de service.

Le 18 mai 2018, Mme B., maîtresse de conférences à l'université de Nantes, était présente lors de la contestation par des étudiants de la tenue d'un examen dans le cadre de manifestations contre le dispositif Parcoursup. Le président de l'université de Nantes a procédé à une retenue d'un trentième de son traitement mensuel. Le 21 mars 2019, il a rejeté le recours gracieux que Mme B. a exercé contre cette décision de retenue. Saisi en première instance, le tribunal administratif de Nantes a rejeté, le 8 novembre 2022, le recours en annulation introduit par Mme

B. contre la décision et le refus du président. En appel, la cour administrative d'appel de Nantes a annulé la décision et le refus.

En vertu de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983, les fonctionnaires ont un droit à rémunération lié au service qu'ils ont effectué. De sorte que l'absence de service fait donne lieu à une retenue de traitement (article 4 de la loi du 29 juillet 1961). Or, il n'y a pas de « service fait » si l'agent n'assure pas ses obligations (heures et obligations de service), le chef de service ayant obligation de procéder à une retenue de traitement (Conseil d'État, 15 janvier 1997, INRIA), qui est considérée comme une mesure comptable et non une sanction (Conseil constitutionnel, n°87-230 DC du 28 juillet 1987).

La note n° 2018-081 du 7 mai 2018 du ministre de l'Enseignement supérieur, adressée aux présidents et directeurs des établissements publics d'enseignement supérieur a rappelé le cadre juridique applicable aux enseignants-chercheurs en cas de grève et d'absence de service fait. Il ressort de cette note, validée le Conseil d'État (12 février 2020, n°421997), qu'« il appartient aux présidents et directeurs d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche de mettre en place un dispositif adapté, eu égard aux conditions particulières d'exercice de leurs fonctions, permettant d'assurer le contrôle de l'effectivité du service fait par les enseignants-chercheurs, pendant la période couverte par un préavis de grève, de façon à calculer sur cette base le montant des rémunérations dues, tout en laissant ouverte aux intéressés la possibilité, en cas de contestation, d'établir par tout moyen de preuve approprié, qu'ils ont effectivement accompli le service ouvrant droit à rémunération ». Autrement dit, c'est le président de l'université qui doit établir l'absence de service fait.

D'ailleurs, la cour rappelle que l'« absence de service fait doit pouvoir être matériellement constatée, sans qu'il soit nécessaire de porter une appréciation sur le comportement de l'agent » conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (n°77-83 DC du 20 juillet 1977).

Or, si le rôle exact de Mme B. n'est pas établi, il s'avère qu'elle ne s'était pas déclarée gréviste, qu'aucun élément ne prouve qu'elle était en grève et qu'elle n'avait pas de charges d'enseignement aux moments des faits. Le président de l'université n'ayant pu établir ni sa participation à une grève, qui n'a d'ailleurs pas été déclarée, ni la non-réalisation d'une obligation de service concomitante, la cour a considéré la retenue de traitement décidée par le président d'université sans fondement.

En outre, la cour, saisie de conclusions à fin d'injonction sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, enjoint au président de l'université, lequel est, en l'espèce, l'autorité compétente pour liquider le traitement des personnels de l'établissement, de régulariser la situation de Mme B. et de procéder à la restitution de la retenue illégalement opérée sur sa rémunération.

15 mars 2024 – 3^{ème} chambre – n° 22NT04121 – Garde des Sceaux, ministre de la justice – C+

La décision par laquelle un agent est placé en position de détachement crée des droits pour son bénéficiaire alors même qu'elle n'a pas encore été exécutée, de sorte que le retrait de cette décision doit être motivé.

Mme A., fonctionnaire d'Etat, a obtenu le 1^{er} mars 2022 l'accord de son employeur pour être détachée auprès d'une collectivité territoriale pendant un an à compter du 15 mars suivant. Mais cette décision a été retirée par une décision non motivée du 9 mars 2022.

SOMMAIRE

Aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « (...) doivent être motivées les décisions qui (...) 4° retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ».

Le Conseil d'Etat juge qu'une décision mettant fin à un détachement avant son terme, dans la mesure où elle retire une décision créatrice de droits, doit être motivée (CE, 7 juin 1985, M. X., n° 46091, T.), mais qu'il n'en va pas de même d'un refus de demande de premier détachement (CE, 5 mars 1993, M. X., n° 97300, T.), ou d'un refus de renouvellement de détachement (CE, 15 janvier 1992, PALAYRET, n° 66095). Il ne s'est pas encore prononcé s'agissant du retrait d'une décision de détachement qui n'a pas encore été exécutée.

La cour juge que « La décision du 1^{er} mars 2022 conférait à Mme A. le droit d'être détachée dans une autre administration de sorte que, alors même que ce détachement n'avait pas encore pris effet, l'administration ne pouvait retirer cette décision créatrice de droit que par une décision motivée conformément aux exigences de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration. ». Elle annule, par suite, la décision non motivée du 9 mars 2022.

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

Commentaire de M. Hadara Sanna

Doctorant en droit public à l'université de Bretagne occidentale

En vertu de l'article L. 513-8 du code général de la fonction publique, le « fonctionnaire peut être détaché dans un corps ou un cadre d'emplois de même catégorie et de niveau comparable à celui de son corps ou cadre d'emplois d'origine ». Le même article précise que ce « niveau est apprécié au regard des conditions de recrutement ou du niveau des missions prévues par les statuts particuliers ». Le présent arrêt illustre la façon dont le juge met en œuvre ces dispositions, qui peuvent en pratique soulever des difficultés – il n'est jamais facile de comparer des pommes et des poires. Sans surprise, la cour rapproche le statut particulier applicable au corps d'origine de l'agent concerné – le corps des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation – de celui applicable au cadre d'emplois de détachement – celui des attachés territoriaux. Elle tient compte, ce faisant, du niveau de diplôme exigé pour accéder aux corps et cadre d'emplois considérés, de la nature des missions susceptibles d'être confiées aux agents qui en sont membres ainsi, notamment, que du niveau de rémunération. Le présent arrêt illustre de la façon la plus nette que le comparable n'est pas l'identique. Deux corps peuvent ainsi être d'un niveau comparable alors même, par exemple, que le niveau d'études exigé pour y accéder n'est pas le même, que les modalités de formation des agents diffèrent, que les tâches susceptibles de leur être confiées ne sont pas identiques, que les fonctions publiques d'origine et de détachement ne relèvent pas du même versant ou bien encore qu'il existe un écart de rémunération de 5 à 15 % pour les agents du premier grade. La logique à l'œuvre est claire, et conforme à l'esprit de la grande loi de transformation de la fonction publique de 2019 : il s'agit de faciliter la mobilité des agents (ici par le biais du détachement) afin de diversifier les compétences au sein des services. Cet objectif ne pourrait être atteint si l'exigence de comparabilité était appréciée trop strictement. Une appréciation souple de ce critère n'est du reste pas de nature à porter atteinte au bon fonctionnement du service, l'employeur pouvant toujours opposer un refus à la demande de détachement pour un motif tiré des nécessités du service. Simplement, comme le rappelle utilement la cour en l'espèce, ce motif est distinct de celui tiré de l'absence de comparabilité des niveaux.

L'arrêt commenté enseigne par ailleurs que la décision faisant droit à une demande de détachement d'un fonctionnaire est créatrice de droits alors même qu'elle n'a pas encore reçu de commencement d'exécution, sans préciser cependant si ce caractère créateur de droits apparaît lors de l'adoption de la décision (comme on peut le

SOMMAIRE

penser) ou seulement lors de sa notification. Le retrait et l'abrogation de cette décision ne sont donc possibles que dans des conditions relativement strictes, aujourd'hui prévues aux articles L. 242-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration. Autre conséquence de ce caractère créateur de droits : l'acte qui procède au retrait ou à l'abrogation de l'accord donné à la demande de détachement doit être motivé, ce qui n'était absolument pas le cas en l'espèce. Cette exigence de motivation se serait d'ailleurs également imposée si l'acte par lequel l'administration entendait « rapporter » sa décision autorisant le détachement avait été considéré par le juge, non comme un acte portant abrogation ou retrait, mais comme un « acte contraire », comme cela était concevable (v. sur ce point Gweltaz Eveillard, « L'obligation de motivation des décisions mettant fin de manière anticipée à un détachement », Droit administratif, mars 2022, comm. 14). L'acte portant retrait ou abrogation n'a en revanche pas à être soumis à une procédure contradictoire car, en dépit du lien qu'opère en principe le code entre la motivation et l'organisation d'une telle procédure, une dérogation est prévue en ce qui concerne les relations entre l'administration et ses agents.

PROCÉDURE

12 mars 2024 – 5^{ème} chambre – n° 22NT02385 – Ministre de l'intérieur et des outre-mer c. M. D. – C+

Revêt un caractère d'ordre public le moyen tiré de ce qu'un tribunal administratif s'est mépris sur la portée des conclusions dont il était saisi en annulant une décision implicite de la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France, alors que cette décision avait disparu rétroactivement de l'ordonnement juridique avant sa saisine, du fait de l'intervention de la décision explicite de cette commission qui s'y est substituée.

Un ressortissant camerounais a sollicité la délivrance d'un visa de long séjour en qualité d'étudiant auprès de l'ambassade de France au Cameroun, laquelle a rejeté sa demande par une décision du 11 août 2021. Le recours formé contre cette décision devant la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France a été implicitement rejeté par une décision née le 27 octobre 2021. Ce même recours a par ailleurs été explicitement rejeté par une décision du 5 novembre 2021. Par un jugement du 7 juin 2022, le tribunal administratif de Nantes a annulé la décision implicite (qui était la seule formellement attaquée devant lui) et a enjoint au ministre de délivrer à l'intéressé le visa de long séjour sollicité.

En appel, la cour rappelle le principe selon lequel lorsque le silence gardé par l'administration sur une demande dont elle a été saisie a fait naître une décision implicite de rejet, une décision explicite de rejet intervenue postérieurement se substitue à la première décision. Dans ce cas, des conclusions à fin d'annulation de cette première décision doivent être regardées comme dirigées contre la seconde (CE, 8 février 2017, M. B., n°397151, Rec., sur un autre point ; CE, 17 décembre 1997, Ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle c/ Mme X., n° 170677). Par suite, le juge d'appel retient que le tribunal, qui s'est abstenu de rediriger les conclusions de la demande de première instance vers la décision du 5 novembre 2021, et qui a annulé la décision implicite de la commission de recours alors que celle-ci avait disparu rétroactivement de l'ordonnement juridique du fait de l'intervention de la décision explicite qui s'y est substituée, s'est mépris sur la portée des conclusions dont il était saisi et a entaché son jugement d'irrégularité (cf. CE, 6 novembre 1970, SA touristique et hôtelière de la vallée du Lautaret, n° 76860, Rec.).

SOMMAIRE

L'apport de l'arrêt commenté ne concerne pas tant l'irrégularité retenue que le caractère d'ordre public qu'elle revêt. En effet, le ministre appelant n'avait pas soulevé un tel moyen d'irrégularité du jugement attaqué, et le demandeur de première instance ne s'était pas plaint de l'erreur du tribunal à avoir regardé sa demande comme dirigée contre une autre décision que celle effectivement contestée. Or, le Conseil d'Etat n'a pas tranché la question de savoir si cette méprise des premiers juges peut être relevée d'office par le juge d'appel. La cour y répond donc par l'affirmative et annule le jugement attaqué, pour irrégularité, après avoir relevé d'office un moyen d'ordre public en ce sens. Une telle solution avait déjà été adoptée par la juridiction, par un précédent arrêt du 18 mars 2022, Ministre de l'intérieur, n^{os} 21NT02824, 21NT02825, lequel n'avait cependant pas fait l'objet d'une analyse.

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

URBANISME

16 janvier 2024 – 5^{ème} chambre – n° 22NT00222 – Commune de Sauzon

Le moyen tiré de ce qu'un permis de construire méconnaît l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme en ce que la parcelle d'implantation du projet est située dans un espace proche du rivage, n'est pas d'ordre public et ne peut être regardé comme soulevé du fait qu'a été invoqué le moyen tiré de la méconnaissance du même article en ce que la parcelle d'implantation du projet est située dans un espace non urbanisé.

Par un arrêté du 6 août 2019, le maire de Sauzon a délivré à un particulier un permis de construire une maison individuelle sur un terrain situé lieu-dit « Brénantec ». A la demande de l'Association pour l'Application de la Loi Littoral dans le Pays d'Auray (A.A.L.L.P.A.), le tribunal administratif de Rennes a annulé cet arrêté, par un jugement du 25 novembre 2021.

Pour censurer l'arrêté litigieux, le tribunal administratif a estimé qu'en délivrant l'autorisation sollicitée, le maire avait inexactement appliqué les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, lequel prévoit, dans sa version issue de la loi du 23 novembre 2018 (loi dite « ELAN »), que : « *L'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants. / Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages (...), des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors (...) des espaces proches du rivage (...) mentionnés à l'article L. 121-13 (...)* ». Précisément, les premiers juges se sont fondés sur la circonstance que le terrain d'assiette du projet ne pouvait accueillir de nouvelles constructions dès lors qu'il était situé au sein d'un espace proche du rivage.

La cour relève toutefois que la discussion devant le tribunal administratif portait sur la seule question de savoir si la zone d'implantation du projet pouvait être qualifiée de secteur intermédiaire déjà urbanisé, au sens du même deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, et non sur celle de savoir si cette zone caractérisait un espace proche du rivage. Or, cette dernière recherche ne relevait pas de l'office du juge pour apprécier si le moyen qui était soulevé devant lui était fondé ou non, mais concernait une autre condition de la légalité du projet (tenant à ce que la construction projetée au sein d'un secteur intermédiaire ne soit pas située à proximité du rivage), laquelle ne revêt pas un caractère d'ordre public. Il s'ensuit que le tribunal s'est fondé à tort sur le moyen tiré de ce que la parcelle d'implantation du projet est située dans un espace proche du rivage, lequel n'était pas soulevé par le demandeur, pour annuler l'arrêté en litige. Dès lors, le juge d'appel annule le jugement attaqué, sur le fondement d'une irrégularité (CE, 18 décembre 1991, M. X., n° 104761, Rec. ; CE, 13 octobre 1997, Ministre de l'agriculture c/

SOMMAIRE

Epoux X., n° 125918, T.), et statue par la voie de l'évocation sur la demande présentée par l'A.A.L.L.P.A. devant le tribunal administratif de Rennes.

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

Les conclusions du rapporteur public sur cette affaire seront publiées dans le Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme (BJDU).

23 février 2024 – 2^{ème} chambre – n° 21NT02693 – M. et Mme C.

La construction d'un silo ne peut être autorisée en zone agricole que si le stockage qu'il permet s'inscrit dans le prolongement de l'activité de production céréalière d'un ou de plusieurs exploitants locaux. En revanche, le stockage dans cette construction, pour une part significative du volume à créer, de grains détenus par une société coopérative agricole ne peut être regardé comme nécessaire à l'activité agricole.

Un permis de construire, délivré par le maire de Morannes-sur-Sarthe-Daumeray à un jeune agriculteur, l'autorisait à édifier, en zone agricole, un silo composé d'un ensemble de dix cellules de stockage de céréales. Le recours en annulation formé contre ce permis avait été rejeté par un jugement du tribunal administratif de Nantes, dont il était relevé appel.

La cour fait partiellement droit à cet appel, en considérant que le permis méconnaît les dispositions des articles A1 et A2 du règlement du plan local d'urbanisme. Celles-ci, qui reprennent en substance les dispositions de l'article R. 151-23 du code de l'urbanisme, interdisent la plupart des constructions en zone agricole, à l'exception, notamment, des constructions et installations liées et nécessaires à l'activité agricole. Cette exception fait l'objet d'une interprétation stricte par la jurisprudence.

La cour considère, d'une part, que le silo litigieux, destiné pour partie à stocker la production céréalière d'exploitants agricoles de Morannes-sur-Sarthe-Daumeray et de deux communes voisines, s'inscrit dans le prolongement de l'activité de production céréalière de ces exploitants et doit, dès lors, être regardé comme lié et nécessaire à l'activité agricole. Cette solution contraste avec plusieurs décisions du Conseil d'État ayant jugé que des silos à céréales ne constituaient pas des bâtiments nécessaires à l'activité des exploitations agricoles (CE, 26 février 1988, Société Lorraine Céréales Approvisionnements, n° 73148, T. ; CE, 13 juin 1994, Commune de Saint-Maurice-sur-Dargoire, n° 122308, T. ; CE, 22 novembre 2002, Commune de la Roche-Clermault, n° 232910), dans des cas cependant où les silos en cause étaient édifiés par des sociétés – dont des coopératives agricoles – exerçant une activité de négoce de grains, indépendante de l'activité agricole elle-même.

D'autre part, la cour admet que pouvait être autorisée en zone agricole la construction d'un bâtiment destiné à un usage mutualisé de plusieurs exploitants agricoles – point qui n'a pas encore été tranché par le Conseil d'État.

Enfin, et en revanche, la cour considère que le stockage, dans le silo litigieux, des grains détenus par une société coopérative agricole qui n'exerçait pas l'activité d'un exploitant agricole, ne pouvait être regardé comme « lié et nécessaire à l'activité agricole » au sens de l'article A2 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune. Elle en déduit qu'en égard à la part significative du volume de stockage à créer devant être consacrée aux besoins de cette société, estimée à 50 % environ, dans le cadre d'un contrat de prestation de stockage du grain, le permis contesté

SOMMAIRE

méconnaissait les dispositions du plan local d'urbanisme. Ce faisant, la cour a implicitement exclu que le silo litigieux puisse bénéficier de la jurisprudence Nougayrede (CE, 12 juillet 2019, Nougayrede, n° 422542, T.), selon laquelle des constructions et installations à usage agricole peuvent aussi servir à d'autres activités, notamment de production d'énergie, dès lors que ces autres activités ne remettent pas en cause la destination agricole avérée des constructions et installations en cause. En effet, il ne s'agissait pas, en l'espèce, de profiter d'une construction entièrement et par elle-même nécessaire à l'exploitation agricole en vue de l'utiliser, par ailleurs, à des activités non agricoles, comme dans le cas de serres recouvertes de panneaux photovoltaïques. En réalité, le silo avait été conçu dès l'origine avec une taille excédant très largement les besoins du pétitionnaire et des autres exploitants locaux, en vue de fournir à une société tierce une activité commerciale de stockage.

Si le permis litigieux était donc entaché d'un vice, celui-ci n'affectait qu'une partie identifiable du bâtiment projeté, à savoir celle excédant les besoins des exploitants agricoles locaux. La cour juge donc qu'il est susceptible d'être régularisé par la délivrance d'une mesure de régularisation, et, en conséquence, surseoit à statuer sur les conclusions de la requête.

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

Aide juridictionnelle - Recours BAJ



9 janvier 2024 – n° 23NT03645 – M. M.

Article 3 de la loi du 10 juillet 1991 : Condition de résidence habituelle et régulière pour les demandeurs ressortissants de pays tiers – Dérogation en faveur des étrangers mineurs – Date à laquelle s'apprécie l'âge du demandeur : date de présentation de la demande d'aide juridictionnelle.

En vertu de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991, le demandeur qui n'est ni de nationalité française ni ressortissant d'un pays membre de l'Union européenne, doit en principe justifier d'une résidence habituelle et régulière en France pour pouvoir prétendre au bénéfice de l'aide juridictionnelle. Ce même article prévoit en son 4^{ème} alinéa plusieurs catégories dérogatoires, au nombre desquelles figurent les ressortissants étrangers mineurs. Pour bénéficier de cette dérogation à la condition de résidence, le demandeur étranger doit justifier de sa qualité de personne mineure à la date de présentation de sa demande d'aide juridictionnelle.

Rappr. RBAJ 20NT00555, 15 mars 2021 ; M. D., n° 32 des Cahiers, s'agissant de l'appréciation, à la date de la demande d'aide juridictionnelle, de la condition de résidence régulière en France.

SOMMAIRE

RETOUR DE CASSATION



✓ **Le Conseil d'Etat n'a pas admis (CE, 20 mars 2024, n°485715) le pourvoi en cassation sur l'arrêt suivant, commenté dans les précédents Cahiers :**

Cahiers n° 41 – Procédure – 23 juin 2023 – n° 22NT02265 – SCI E. – page 15

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>



LE COMITÉ DE RÉDACTION

Directeur de Publication

Olivier Couvert-Castéra

Comité de rédaction

Harold Brasnu

François Xavier Bréchet

Eric Berthon

Violette Rosemberg

Alexis Frank

Karima Bougrine

Coordination

Snoussi Fizir
Nadine Louis
Annie Hamard

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

M. C... M...

Ordonnance du 9 janvier 2024

Vu la procédure suivante :

Procédure antérieure :

M. C.. M.. a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle en vue d'introduire une instance devant le tribunal administratif de Nantes à l'effet d'obtenir l'annulation de la décision implicite par laquelle la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France a rejeté le recours dirigé contre la décision du 15 juin 2023 de l'autorité diplomatique française aux Comores refusant de lui délivrer un visa de long séjour au titre du regroupement familial.

Par une décision n° 2023/008519 du 9 novembre 2023, 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 8 décembre 2023, M. M..., représenté par Me Langlois, défère cette décision au président de la cour.

Il soutient que :

- étant mineur à la date à laquelle sa mère a sollicité le bénéfice du regroupement familial, date à laquelle son âge doit être apprécié, la condition de résidence prévue par les dispositions de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 ne lui est pas opposable ;
- il justifie d'une situation particulièrement digne d'intérêt, dès lors qu'il est isolé et sans hébergement pérenne aux Comores, que le refus de visa qui lui a été opposé a pour effet de le séparer de sa mère et du reste de sa fratrie et notamment de son jeune frère et que ce dernier, également bénéficiaire du regroupement familial, ne peut effectuer sa visite médicale réglementaire, faute pour la fratrie d'être présente au complet sur le territoire français.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- 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. Aux termes de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 : « *Sont admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle les personnes physiques de nationalité française et les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne. / Les personnes de nationalité étrangère résidant habituellement et régulièrement en France sont également admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle. / Toutefois, l'aide juridictionnelle peut être accordée à titre exceptionnel aux personnes ne remplissant pas les conditions fixées à l'alinéa précédent, lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès. / L'aide juridictionnelle est accordée sans condition de résidence aux étrangers lorsqu'ils sont mineurs (...)* ». Aux termes de l'article R. 434-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *L'âge du conjoint et des enfants pouvant bénéficier du regroupement familial est apprécié à la date du dépôt de la demande.* »

2. Pour rejeter la demande de M. M..., le bureau d'aide juridictionnelle s'est fondé sur la circonstance que l'intéressé, qui n'est ni de nationalité française ni ressortissant d'un Etat de l'Union européenne et ne réside pas habituellement et régulièrement en France, ne remplissait pas les conditions prévues par les dispositions des 1^{er} et 2^{ème} alinéas de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991, d'une part, et que sa situation ne justifiait pas que l'aide juridictionnelle lui soit accordée à titre exceptionnel, d'autre part.

3. En premier lieu, M. M..., ressortissant comorien né le 2 mai 2004, fait valoir qu'en matière pénale, l'âge de la personne poursuivie est apprécié au jour des faits et que, s'il est devenu majeur au cours de la procédure initiée par la demande de regroupement familial formée à son profit par sa mère le 21 février 2021 et prolongée par la demande de visa qu'il a présentée devant l'autorité diplomatique française aux Comores, il était encore mineur à la date, qui doit être prise en compte, de dépôt de cette demande de regroupement familial. Toutefois, d'une part, il est constant que le litige au titre duquel l'intéressé a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle porte sur la contestation devant le juge administratif de la décision par laquelle la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France a rejeté le recours dirigé contre la décision de l'autorité consulaire du 15 juin 2023 lui refusant la délivrance d'un visa de long séjour. D'autre part, M. M... ne conteste pas avoir dépassé l'âge de la majorité légale à la date du 31 octobre 2023 à laquelle il a présenté cette demande d'aide juridictionnelle. Par suite, l'intéressé ne justifie pas pouvoir prétendre, au titre de cette même demande, au bénéfice des dispositions précitées du 4^{ème} alinéa de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991, qui prévoient l'octroi de l'aide juridictionnelle aux étrangers mineurs sans application de la condition de résidence prévue au 2^{ème} alinéa de ce même article.

4. En second lieu, M. M... fait valoir que le refus de visa qui lui a été opposé le place dans une situation d'isolement aux Comores, où il est dépourvu d'hébergement pérenne, qu'il se trouve ainsi séparé de sa mère et du reste de sa fratrie et notamment de son jeune frère lequel, bien qu'entré sur le territoire français au bénéfice du regroupement familial, se trouve empêché d'effectuer sa visite médicale réglementaire. Toutefois, ces seules circonstances et les explications fournies par l'intéressé ne permettent pas de caractériser une situation justifiant que lui soit accordé le bénéfice de l'aide juridictionnelle à titre exceptionnel en application des dispositions du 3^{ème} alinéa de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991.

5. Il résulte de tout ce qui précède que M. M... n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision contestée du bureau d'aide juridictionnelle.

ORDONNE :

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

SOMMAIRE

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

ISSN 2998-9787

SOMMAIRE