

LES CAHIERS DE JURISPRUDENCE

de la Cour Administrative d'Appel de Nantes

Sélection d'Arrêts d'octobre à décembre 2021

SOMMAIRE du n° 35

Table des matières

ÉDITO.....	2
ACTUALITÉS.....	3
EDUCATION.....	4
ETRANGERS.....	7
FISCALITÉ.....	9
FONCTION PUBLIQUE.....	11
MARCHÉS ET CONTRATS ADMINISTRATIFS.....	12
PROCÉDURE.....	14
URBANISME.....	15
Aide juridictionnelle - RECOURS BAJ.....	16
RETOUR DE CASSATION.....	18

ÉDITO



Voici, en avant première pour les lecteurs de ces premiers « Cahiers de jurisprudence » de l'année 2022, le logo des **Rencontres nantaises du droit public (RNDP)**, dont la 1^{ère} édition aura lieu le **vendredi 4 mars 2022** à la Faculté de droit et des sciences politiques de l'Université Nantes et qui sont organisées conjointement par celle-ci, par le barreau de Nantes et l'Ecole des avocats du grand Ouest (EDAGO), ainsi que par le tribunal administratif et la cour administrative d'appel de Nantes.

La célèbre grue jaune des anciens chantiers navals de Nantes, monument historique emblématique de cette ville au riche passé industriel, prête pour l'occasion son axe à la balance à plateaux, qui symbolise la justice comme chacun le sait.

Ce logo original annonce un évènement qui ne l'est pas moins, en ce qu'il a pour ambition de susciter, sur un thème d'actualité, des échanges entre les différentes communautés de juristes « publicistes » (universitaires, avocats, magistrats administratifs) qui coexistent à Nantes, tout en donnant une plus grande visibilité au droit public, branche du droit sans doute moins connue du grand public que d'autres, mais qui est « *en chantier* ». Le thème choisi pour cette 1^{ère} édition des RNDP : « *L'office renouvelé du juge de l'excès de pouvoir : des annulations plus rares mais plus utiles ?* », illustre bien cette recherche permanente - par une jurisprudence administrative souvent très « *constructive* » - d'un équilibre permettant de contrôler efficacement l'administration sans pour autant entraver l'action publique.

C'est ainsi que la justice administrative s'efforce, depuis sa création dans le sillage de la révolution française, d'équilibrer les deux plateaux de la balance, celui de l'intérêt général, d'une part, et celui des droits et libertés des citoyens, de l'autre.

Exercice particulièrement délicat – on en conviendra – dans le « contexte sanitaire » que nous connaissons ...



Olivier COUVERT-CASTÉRA.
Conseiller d'État,
Président de la cour administrative d'appel de Nantes.

SOMMAIRE

ACTUALITÉS



RNDP
RENCONTRES NANTAISES
DU DROIT PUBLIC

L'office renouvelé du juge
de l'excès de pouvoir :
des annulations plus rares
mais plus utiles ?

Les Rencontres Nantaises du Droit Public ont vocation à établir, autour d'un thème, des relations entre le barreau de Nantes, des enseignants-chercheurs et des étudiants de la faculté de droit et des sciences politiques de Nantes ainsi que de l'ENAGO (école des avocats du grand ouest) et les magistrats de la cour administrative d'appel et du Tribunal administratif de Nantes.

Les prochaines rencontres se dérouleront à l'université de Nantes le 4 mars 2022.



RNDP
RENCONTRES NANTAISES
DU DROIT PUBLIC

L'office renouvelé du juge
de l'excès de pouvoir :
des annulations plus rares
mais plus utiles ?



SOMMAIRE

SÉLECTION D'ARRÊTS



ÉDUCATION

10 décembre 2021 – 1^{ère} chambre – n° 20NT00076 – SARL GTP 14 – C+

La formation dispensée à des élèves issus du cycle secondaire en vue de les préparer aux concours et épreuves universitaires donnant accès aux différentes filières d'études de santé doit être regardée comme une formation d'enseignement supérieur seulement soumise à un régime de déclaration préalable.

La société à responsabilité limitée (SARL) GTP 14, qui exerce une activité de soutien à la préparation d'épreuves universitaires donnant accès aux différentes filières d'études de santé, a déposé le 31 mai 2017 auprès du recteur de l'académie de Caen un dossier relatif à l'ouverture à Caen d'un établissement de formation. Par une décision du 20 juillet 2017, confirmée sur recours gracieux le 22 septembre 2017, le recteur a refusé de lui délivrer un récépissé de sa déclaration. La société GTP 14 a demandé au tribunal administratif de Caen d'annuler ces décisions. Par un jugement du 14 novembre 2019, le tribunal a rejeté sa demande. La SARL GTP 14 relève appel de ce jugement au motif qu'elle remplit les conditions de délivrance d'un récépissé prévues aux articles **L. 731-1 et suivants** du code de l'éducation.

Le droit commun en matière d'ouverture des établissements d'enseignement supérieur privés est un régime de liberté hérité de la **loi du 12 juillet 1875** relative à la liberté de l'enseignement supérieur, dite « Loi Laboulaye ». Il résulte ainsi des articles L. 731-1 et L. 731-3 du code de l'éducation que, sur le fondement du principe de liberté de l'enseignement supérieur, tel qu'affirmé par les dispositions de l'article **L. 151-1** du code de l'éducation, les cours et les établissements d'enseignement supérieur sont librement créés ou ouverts, sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable.

L'autorité administrative à laquelle est faite cette déclaration est tenue de délivrer ce récépissé dès lors que la déclaration remplit les conditions de forme prescrites par le code de l'éducation et qu'elle est accompagnée de l'ensemble des pièces qui y sont prévues. En effet, un récépissé ne peut être refusé pour des motifs qui transformeraient en réalité un régime de déclaration en un régime d'autorisation préalable (v. les conclusions du président Labetoulle - CE, n° **93665**, 17 octobre 1975, Institut supérieur de droit et d'économie de l'aménagement et de l'urbanisme, Rec.).

Appliquant cette interprétation de la loi aux faits qui lui étaient soumis, la cour considère que la formation dispensée par la SARL GTP 14, alors même qu'elle ne débouche sur la délivrance d'aucun diplôme, ne peut qu'être

SOMMAIRE

regardée comme une formation d'enseignement supérieur entrant, comme telle, dans le champ d'application des dispositions de l'article L. 731-1 du code de l'éducation.

Dès lors qu'il n'était pas allégué que le dossier de déclaration soumis au recteur de l'académie de Caen, lequel ne concernait pas des formations de médecine, de pharmacie, d'odontologie et de maïeutique ou des formations paramédicales soumises à agrément au sens de l'article L. 731-1 du code de l'éducation, était incomplet au regard des prescriptions énoncées aux articles L. 731-1 et L. 731-3 du code de l'éducation, la cour conclut qu'en refusant de délivrer à la SARL GTP 14 un récépissé de dépôt de sa déclaration, le recteur d'académie a entaché sa décision d'erreur de droit.

La cour annule le jugement attaqué ainsi que les décisions du recteur de l'académie de Caen des 20 juillet et 22 septembre 2017 et enjoint à ce dernier, sous réserve de changement de circonstances de droit ou de fait, de délivrer à la SARL GTP 14 un récépissé de sa déclaration.

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

Observations d'Adrien Moreau

Doctorant en droit public, Laboratoire DCS, Université de Nantes

Si la liberté de l'enseignement est une « liberté mal aimée »¹, l'arrêt du 10 décembre 2021 de la cour administrative d'appel de Nantes a pu rappeler qu'en ce qui concerne la liberté de l'enseignement supérieur, cette dernière reste essentiellement encadrée par un régime de déclaration préalable prévu aux articles L. 731-1 et L. 731-3 du code de l'éducation.

En l'espèce, la difficulté résidait dans la qualification juridique de l'activité de l'appelant lequel proposait des formations visant à accompagner et préparer les étudiants ou les futurs étudiants aux examens de première année d'études de santé. En effet, dès lors que cette activité était qualifiée de formations d'enseignement supérieur, la SARL GTP 14 n'était alors soumise qu'au régime de déclaration préalable précitée. En revanche, si ces formations étaient qualifiées de formations médicales ou paramédicales, elles étaient soumises à un régime d'autorisation préalable prévu aux articles L. 731-1 et L. 731-6-1 du code de l'éducation. La distinction n'est cependant pas aisée en raison de l'indéfinition de l'enseignement supérieur² et des formations médicales et paramédicales, de telle sorte que le tribunal administratif de Caen et la cour administrative d'appel de Nantes ont pu avoir une interprétation contraire de la qualification juridique de l'activité de la société GTP 14.

En paraphrasant P-H. Prélot, l'on pourrait résumer cette affaire à la question de savoir si une formation d'enseignement supérieur médical est d'abord une formation d'enseignement supérieur, ou une formation d'enseignement médicaux. Or, ce critère matériel est difficilement opérant dans la mesure où il serait tout à fait envisageable de penser que pour réaliser des cours de soutien en médecine, il faille disposer de moyens sinon identiques, tout du moins proches des établissements agréés par les ministères de l'enseignement supérieur et de la santé.

Aussi, il revenait aux juridictions administratives de s'intéresser au régime d'autorisation préalable créé par la loi du 22 juillet 2013⁴, et codifié à l'article L. 731-6-1 du code de l'éducation afin de mettre en évidence les justifications

¹ J. Rivero, note sous CC,31 novembre 1977, n° 77/87 DC, *AJDA*, 1978, p. 565.

² Pour une définition : « l'ensemble des formations postsecondaires publiques ou privées, pour lesquelles la possession du baccalauréat ou d'un niveau équivalent constaté est exigée par les étudiants », P-H.Prélot, *Les établissements privés d'enseignement supérieur*, LGDJ, 1989, p. 21, ou A. Legrand, « Enseignement supérieur », P. Bertoni, R. Matta-Duvigneau, *Dictionnaire critique du droit de l'éducation*, Tome II, Droit de l'enseignement supérieur, Mare et Martin, 2021, p. 204.

³ P-H. Prélot, *op.cit.*, p. 119.

⁴ Loi n°2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur.

du législateur face à un régime juridique plus stricte. Cela d'autant plus que nous pouvons considérer que cet article constitue une forme de rupture avec le « fondement »⁵ de la « Loi Laboulaye »⁶ qui est le régime de déclaration préalable. L'objectif principal de cette création visait à mettre en échec l'ouverture sur le territoire national de filiales d'université privée européennes agréées à délivrer des diplômes de médecine dans leur pays d'origine⁷, et ainsi à contourner la législation nationale en raison de la reconnaissance automatique des diplômes au sein de l'Union Européennes.

Il en résulte que la cour administrative d'appel de Nantes a relevé tout à la fois que les formations proposées par l'appelant avaient uniquement pour but de préparer ses clients à des concours et examens universitaires en matière médicale, et qu'au surplus ces formations ne débouchaient sur la délivrance d'aucun diplôme⁹. Ainsi, les formations de soutien aux examens universitaires médicaux et paramédicaux ne relèvent pas du champ de l'article L. 731-6-1 du code de l'éducation, et le recteur de l'académie de Caen n'était pas fondé à refuser le récépissé de dépôt de la déclaration de la SARL GTP 14 dès lors qu'elle remplissait les conditions prévues à l'article L. 731-1 du code de l'éducation relatif aux formations d'enseignement supérieur.

⁵ P-H. Prélôt, *op.cit.*, p. 85. Notons qu'en substance, le régime juridique mis en place pour les formations de médecine et de pharmacie par l'article 6 de la « Loi Laboulaye » a perduré à l'article L. 731-6 jusqu'à sa modification en 2013.

⁶ Loi du 12 juillet 1875 relative à la liberté de l'enseignement supérieur, *JORF*, 27 juillet 1875, p. 5921.

⁷ Compte-rendu intégral des débats parlementaires-Assemblée nationale, 24 mai 2013, 2^e séance, p. 5705.

⁸ Pour une illustration : CE, 9 septembre 2020, n°421772. Cet arrêt est d'autant plus symptomatique d'une « concurrence des législations » selon l'expression d'A. Supiot, qu'il concerne le cas d'un étudiant ayant réalisé une partie de son cursus au sein d'une filiale de l'université privée portugaise F. Pessoa que le législateur visait nommément au sein des débats parlementaires précités et qui a donné lieu à sa fermeture au terme d'un contentieux particulièrement vif. Sur ce point, voir : *LII*, n°214, mars 2021, p. 14.

⁹ Pour un raisonnement analogue de la part des juridictions judiciaires à l'occasion d'une demande de fermeture par des syndicats d'audioprothésistes fondée sur l'irrespect du régime juridique de l'article L. 731-6-1 du code de l'éducation par une société privée qui commercialise des cours de soutien aux examens des écoles d'audioprothésiste : CA, Paris, 23 août 2019, Collège national d'audioprothèse et als. c./ SARL Progress SUP, n°19/13434.

SOMMAIRE

ÉTRANGERS

29 octobre 2021 – 4^{ème} chambre – n°21NT01145 – M. A. B. – C+

Une assignation à résidence ordonnée sur le fondement d'une décision de transfert, dont les modalités font obligation à l'étranger de se présenter aux services de police « muni de ses effets personnels », est illégale en tant que cette dernière mesure excède ce qui est nécessaire et adapté à la nature et à l'objet de cette présentation hebdomadaire, dont l'objectif est uniquement de s'assurer qu'il n'a pas quitté le périmètre dans lequel il est assigné.

Par un arrêté du 7 janvier 2021 du préfet de Maine-et-Loire, M. B. avait été assigné à résidence pour une durée de quarante-cinq jours, dans le cadre de l'exécution d'un arrêté de transfert vers la Belgique pris le même jour.

La cour rappelle qu'une mesure d'assignation à résidence prise en application de l'article L. 561-2, en vigueur jusqu'au 30 avril 2021, du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, consiste, pour l'autorité administrative qui la prononce, à déterminer un périmètre que l'étranger ne peut quitter et au sein duquel il est autorisé à circuler et, afin de s'assurer du respect de cette obligation, à lui imposer de se présenter, selon une périodicité déterminée, aux services de police ou aux unités de gendarmerie.

Si une décision d'assignation à résidence prise en application de l'article L. 561-2, en vigueur jusqu'au 30 avril 2021, du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile doit comporter les modalités de contrôle permettant de s'assurer du respect de cette obligation et notamment préciser le service auquel l'étranger doit se présenter et la fréquence de ces présentations, ces modalités de contrôle sont divisibles de la mesure d'assignation elle-même (CE, 11 décembre 2020, Ministre de l'intérieur c/. M. et Mme B., n° 438833, Rec.)

Dans ces conditions, une illégalité entachant les seules modalités de contrôle n'est pas de nature à justifier l'annulation de la décision d'assignation à résidence dans sa totalité.

Toutefois, les mesures contraignantes prises par le préfet à l'encontre d'un étranger assigné à résidence sur le fondement des dispositions des articles L. 561-2 et R. 561-2, en vigueur jusqu'au 30 avril 2021, du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui limitent l'exercice de la liberté d'aller et venir de l'intéressé, doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif qu'elles poursuivent (CE, 19 mai 1933, Benjamin et Syndicat d'initiative de Nevers, n°s 17413, 17520, CE, 10 juin 2021, Syndicat national des journalistes et autres, n°s 444849, 445063, 445355, 445365, Rec.)

Une assignation à résidence ordonnée sur le fondement d'une décision de transfert, dont les modalités font obligation à l'étranger de se présenter aux services de police « muni de ses effets personnels », est illégale en tant que cette dernière mesure excède ce qui est nécessaire et adapté à la nature et à l'objet de cette présentation hebdomadaire, dont l'objectif est uniquement de s'assurer qu'il n'a pas quitté le périmètre dans lequel il est assigné.

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

SOMMAIRE

Le moyen tiré de ce que la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France ne s'est pas effectivement réunie dans une composition régulière pour examiner le recours dont elle était saisie ne peut être utilement invoqué à l'encontre d'une décision implicite.

Mme A. contestait devant la cour la décision implicite intervenue le 4 janvier 2020 par laquelle la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France avait rejeté son recours dirigé contre la décision du 3 septembre 2019 de l'autorité consulaire française à Oulan-Bator (Mongolie) lui refusant un visa d'entrée et de long séjour en qualité d'étudiante. Le tribunal administratif de Nantes avait fait droit à sa demande en considérant que le moyen tiré de l'irrégularité de la composition de la commission de recours contre les refus de visa d'entrée en France était opérant et fondé contre la décision implicite de celle-ci.

La cour juge qu'un tel moyen n'est pas opérant contre une décision implicite (CE, 18 juillet 2008, M. A., n° 299269, Rec.).

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

10 décembre 2021 – 2^{ème} et 5^{ème} chambres réunies – n° 20NT00761 – M. et Mme D. C. et autres – C+

Un parent, des personnes auxquelles a été confié le recueil légal d'un enfant par un acte de kafala ou encore des personnes qui ont obtenu pour cet enfant une autorisation de regroupement familial, ne justifient pas, en ces seules qualités, lorsque l'enfant est devenu majeur, d'un intérêt leur permettant de contester, tant devant la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France que devant le juge administratif, la légalité d'un refus de visa opposé à cet enfant.

Des grands-parents demandaient au tribunal administratif de Nantes d'annuler la décision par laquelle la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France avait implicitement rejeté le recours dirigé contre la décision du 22 janvier 2019 des autorités consulaires françaises à Alger refusant de délivrer un visa de long séjour au titre du regroupement familial à leur petit fils, dont ils s'étaient vu confier le recueil légal par acte de kafala.

A la date d'introduction de la requête devant le tribunal administratif de Nantes, le petit-fils des requérants était devenu majeur. Le tribunal administratif de Nantes, sans inviter les parties à régulariser leur requête, a rejeté celle-ci comme irrecevables en estimant que le jeune majeur était le seul à avoir qualité pour agir. La cour a été saisie d'une requête d'appel des grands-parents ainsi que d'une intervention de leur petit-fils.

La cour juge qu'un parent ne justifie pas en cette seule qualité d'un intérêt lui permettant de contester, tant devant la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France que devant le juge administratif, la légalité d'un refus de visa opposé à son enfant majeur. Il en va de même des personnes auxquelles a été confié le recueil légal d'un enfant par un acte de kafala et des personnes qui ont obtenu pour cet enfant une autorisation de regroupement familial. Elle précise cependant que, lorsqu'un requérant présente des conclusions au nom de l'enfant, devenu majeur, qui lui a été confié par un acte de kafala, le juge ne peut, eu égard au lien de parenté

en cause, rejeter une telle demande comme irrecevable sans avoir au préalable invité l'intéressé à régulariser sa demande en la faisant signer par l'enfant recueilli.

La cour juge également que, par son intervention devant la cour au soutien de la requête, le demandeur de visa doit être regardé comme s'appropriant les conclusions présentées en son nom par ses grands-parents et kafils devant le tribunal administratif de Nantes, de sorte que ces conclusions sont recevables devant la cour statuant par voie d'évocation après annulation du jugement attaqué.

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

Les conclusions de M. Thomas Giraud rendues dans cette affaire sont disponibles en cliquant [ici](#)

FISCALITÉ

7 octobre 2021 – 1^{ère} chambre – n° 20NT01154 – SARL La Lavandière – C+

Le seuil de taxe sur la valeur ajoutée exigible de 4 000 euros, en dessous duquel un redevable est autorisé à déposer des déclarations de TVA par trimestre civil et non chaque mois, s'apprécie par rapport au montant total de la taxe exigible au cours de l'année civile immédiatement antérieure à l'année civile au titre de laquelle les déclarations doivent être effectuées.

A la suite d'une vérification de comptabilité, l'administration fiscale a notamment notifié à la société à responsabilité limitée (SARL) La Lavandière des rappels de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au titre des mois d'avril, mai, juillet, août, octobre et novembre 2013 selon la procédure de taxation d'office prévue au 3° de l'article [L. 66](#) du livre des procédures fiscales pour défaut de déclaration mensuelle. Après rejet de sa réclamation par décision du 12 janvier 2018, la SARL La Lavandière a demandé la décharge, en droits et pénalités, de ces rappels au motif de la mise en œuvre irrégulière de cette procédure de taxation d'office.

Selon le 2 de l'article [287](#) du code général des impôts, la taxe est exigible tous les mois mais les contribuables sont admis à déposer leurs déclarations par trimestre civil lorsque la taxe exigible annuellement est inférieure à 4 000 euros.

Au cas particulier, le montant de la TVA à payer de l'année 2012 était de 2 527 euros et autorisait la SARL La Lavandière à déposer, sur sa demande, des déclarations de TVA par trimestre civil pour l'année 2013. Le montant de la TVA nette exigible déclarée au titre du 1^{er} trimestre 2013 était de 1 861 euros et celle déclarée au titre du 2^{ème} trimestre 2013 était de 4 557 euros. Ainsi, au cours du 2^{ème} trimestre 2013, la SARL La Lavandière a dépassé le seuil de 4 000 euros prévu au 2 de l'article [287](#) du code général des impôts. L'administration fiscale en a déduit que la SARL La Lavandière aurait dû déposer, dès le mois d'avril 2013, des déclarations mensuelles de TVA et l'a taxée d'office pour les mois d'avril, mai, juillet, août, octobre et novembre 2013 non déclarés.

La cour estime toutefois que le seuil de taxe exigible de 4 000 euros en dessous duquel un redevable est, en application de l'article 287 du code général des impôts, admis à déposer ses déclarations par trimestre civil, par

SOMMAIRE

exception à l'obligation de déclaration mensuelle, s'apprécie par rapport au montant total de la taxe exigible au cours de l'année civile immédiatement antérieure à l'année civile au titre de laquelle les déclarations doivent être effectuées. Ainsi, lorsque le montant de la taxe à déclarer par le redevable admis à déposer sa déclaration par trimestre civil en année N, du fait que le montant de la taxe à déclarer était inférieur à 4 000 euros au titre de l'année N-1, devient supérieur, en cours d'année N, à 4 000 euros, le redevable n'est pas tenu de déposer mensuellement ses déclarations de taxe sur la valeur pour l'année N.

Appliquant aux faits qui lui étaient soumis cette interprétation de la loi fiscale, la cour relève que la mise en œuvre de la procédure de taxation d'office pour défaut de déclaration mensuelle a privé la SARL La Lavandière d'une garantie et a eu une influence sur la décision de redressement. Elle prononce en conséquence la décharge de ces rappels de TVA.

Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré le 25 novembre 2011 sous le n°458767.

Note de Me Hélène Boreau

Avocate au Barreau de Nantes

Il s'agissait d'apprécier si les conditions de l'article L. 66 du LPF étaient remplies et donc de déterminer si le contribuable s'était abstenu de déposer dans le délai légal les déclarations qu'il était tenu de souscrire en sa qualité de redevable de la TVA.

En vertu de l'article 287 du code général des impôts, dans sa rédaction applicable : « *Les redevables soumis au régime réel normal d'imposition déposent mensuellement la déclaration (...) / Lorsque la taxe exigible annuellement est inférieure à 4 000 €, ils sont admis à déposer leurs déclarations par trimestre civil* ».

En cas de dépassement du seuil de 4 000 euros en cours d'année, le contribuable se trouvait-il astreint à déposer des déclarations mensuelles dès le premier mois au cours duquel le seuil avait été dépassé ?

Cette solution présentait une logique certaine, cependant le contribuable s'étant placé sous le régime des déclarations trimestrielles, on pouvait lui accorder le fait qu'il ait légitimement constaté tardivement le dépassement du seuil, et cette solution présentait donc l'inconvénient de placer un contribuable de bonne foi en situation de taxation d'office.

Pour éviter cette situation, on aurait pu considérer que l'obligation de déclarer mensuellement ne prendrait effet qu'au titre du premier mois suivant l'expiration du trimestre au cours duquel le dépassement est constaté.

Cependant, la référence légale à la taxe exigible « annuellement » laissait aussi entrevoir la possibilité d'apprécier la situation non pas en cours d'année, mais à l'issue de chaque année civile ce qui avait deux conséquences pratiques :

- le contribuable doit se référer au montant de taxe exigible de l'année N-1 pour se placer sous le régime de la déclaration trimestrielle en année N.
- le contribuable ne cesse pas de bénéficier du régime dérogatoire de la déclaration trimestrielle en N +1 en cas de dépassement du seuil de 4 000 euros en cours d'année.

Cette solution, qui a le mérite de sécuriser le contribuable, permet en outre de couvrir l'hypothèse dans laquelle le contribuable constaterait un dépassement du seuil en cours d'année, puis bénéficierait d'un crédit de TVA qui aurait finalement pour effet de ramener le montant de la taxe annuelle exigible en deçà du seuil de 4 000 euros.

SOMMAIRE

FONCTION PUBLIQUE

7 décembre 2021 – 6^{ème} chambre – n° 20NT02993 – M. B. – C+

Lorsqu'est envisagé le licenciement d'un agent contractuel reconnu inapte à son poste, le délai prévu pour qu'il sollicite son reclassement est un délai impératif au-delà duquel l'employeur ne peut être tenu à une obligation de reclassement.

Il résulte d'un principe général du droit que, lorsqu'il a été médicalement constaté qu'un salarié se trouve, de manière définitive, atteint d'une inaptitude physique à occuper son emploi, il incombe à l'employeur public, avant de pouvoir prononcer son licenciement, de chercher à reclasser l'intéressé dans un autre emploi (CE, 2 octobre 2002, Chambre de commerce et d'industrie de Meurthe et Moselle, n° 227868. S'agissant d'un agent public en contrat à durée indéterminée : CE, 13 juin 2016, Mme C., n° 387373). La mise en œuvre de ce principe implique que, sauf si l'agent manifeste expressément sa volonté non équivoque de ne pas reprendre une activité professionnelle, l'employeur propose à ce dernier un emploi compatible avec son état de santé et aussi équivalent que possible avec l'emploi précédemment occupé ou, à défaut d'un tel emploi, tout autre emploi, y compris relevant d'une catégorie inférieure, si l'intéressé l'accepte. Ce n'est que lorsque ce reclassement est impossible, soit qu'il n'existe aucun emploi vacant pouvant être proposé à l'intéressé, soit que l'intéressé ait été déclaré inapte à l'exercice de toutes fonctions, soit que l'intéressé refuse la proposition d'emploi qui lui est faite, qu'il appartient à l'employeur de prononcer, dans les conditions applicables à l'intéressé, son licenciement (CE, 25 mai 2018, M. A., n° 407336).

S'agissant du délai dans lequel cette demande de reclassement doit être formulée, les dispositions du 2° du III de l'article 13 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 prévoient que : « *Lorsque l'autorité territoriale envisage de licencier un agent pour inaptitude physique définitive (...) elle lui notifie sa décision par lettre. (...) Cette lettre invite également l'intéressé à présenter une demande écrite de reclassement, dans un délai correspondant à la moitié de la durée du préavis prévu à l'article 40 et indique les conditions dans lesquelles les offres de reclassement sont susceptibles de lui être adressées.* ». Estimant que ces dispositions relatives au délai permettent de concilier le principe général du droit au reclassement de l'agent et le principe de sécurité juridique, qui doit notamment permettre à l'administration de sortir, passé un certain délai, de l'incertitude pesant sur les obligations de reclassement qui pèsent sur elle, la cour estime qu'elles doivent être regardées comme fixant un délai impératif, au-delà duquel l'employeur ne peut être tenu à une obligation de reclassement.

Appliquant cette interprétation aux faits qui lui étaient soumis, la cour considère que M. B., dont le licenciement pour inaptitude physique a été envisagé après que le comité médical a émis un avis d'inaptitude définitive à l'exercice de ses fonctions et qui avait été invité par l'administration, dans la décision du 27 novembre 2017 de licenciement, à présenter une demande de reclassement dans un délai de deux mois, n'est pas fondé à soutenir que la collectivité a manqué à son obligation de reclassement dès lors qu'ayant par ailleurs transmis à son employeur le 14 mars 2017 un certificat médical rédigé à sa demande faisant état d'une inaptitude totale concernant son activité professionnelle au sein de la communauté de communes qui l'employait, il n'a sollicité son reclassement que le 23 mai 2018, soit après l'expiration du délai prévu au 2° du III de l'article 13 du décret du 15 février 1988.

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

SOMMAIRE

MARCHÉS ET CONTRATS ADMINISTRATIFS

29 octobre 2021 – 4^{ème} chambre – n° 20NT02088 – Commune de la Remaudière – C+

Le contenu d'un contrat ne présente un caractère illicite que si l'objet même de ce contrat est, en lui-même, contraire à la loi, de sorte qu'en s'engageant pour un tel objet le cocontractant de la personne publique la méconnaît nécessairement.

La circonstance qu'un mémoire enregistré postérieurement à la clôture de l'instruction, et sur lequel la juridiction ne s'est pas fondée, n'a pas été mentionné dans la décision juridictionnelle, ne peut être utilement invoquée pour contester cette décision que par la partie qui a produit ce mémoire.

La cour administrative d'appel de Nantes, à l'occasion de l'examen des conditions de licéité de deux contrats conclus par une commune, précise la notion d'illicéité d'un contrat, dans le prolongement des décisions du Conseil d'Etat du 28 décembre 2009, « Commune de Béziers », n° 304802 et du 9 novembre 2018, « Société Cerba et Caisse nationale d'assurance maladie », n°420654 et 420663.

Elle rappelle que le contenu d'un contrat ne présente un caractère illicite que si l'objet même du contrat, tel qu'il a été formulé par la personne publique contractante pour lancer la procédure de passation du contrat ou tel qu'il résulte des stipulations convenues entre les parties qui doivent être regardées comme le définissant, est, en lui-même, contraire à la loi, de sorte qu'en s'engageant pour un tel objet le cocontractant de la personne publique la méconnaît nécessairement. Elle juge en l'espèce que la circonstance qu'un contrat confie certaines prestations pouvant être qualifiées de prestations de conseil juridique, à un prestataire qui ne remplit pas les conditions requises à cet effet par les dispositions de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, n'est pas de nature à entacher d'illicéité l'objet même du contrat, une telle irrégularité concernant les qualifications de ce prestataire et non l'objet même du contrat.

Par ailleurs, elle rappelle le principe que devant les juridictions administratives et dans l'intérêt d'une bonne justice, il appartient, dans tous les cas, au juge de prendre connaissance d'une production postérieure à la clôture de l'instruction, avant de rendre sa décision, et de la viser (CE, 5 décembre 2014, M. B., n° 340943) mais juge toutefois que, la circonstance qu'un mémoire enregistré postérieurement à la clôture de l'instruction, et sur lequel la juridiction ne s'est pas fondée, n'a pas été mentionné dans la décision juridictionnelle, ne peut être utilement invoquée pour contester cette décision que par la partie qui a produit ce mémoire. (A rapprocher, s'agissant de l'inopérance d'un moyen tiré de la méconnaissance du contradictoire à l'égard d'une autre partie de CE, 15 mars 2000, Mme Y. épouse X., n° 185837, et, s'agissant de l'inopérance du défaut de mention, dans la décision juridictionnelle attaquée, de la production d'une note en délibéré par une autre partie que celle qui l'a produite de CE, 2 décembre 2015, M. B., n° 382641, Rec.).

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

SOMMAIRE

Note de Maître de Marceau Dubos

Avocat au Barreau de Nantes

La présente affaire a conduit la cour administrative d'appel de Nantes à examiner les conditions de licéité de deux contrats conclus par une commune, apportant d'intéressantes précisions.

La commune de la Remaudière avait conclu deux contrats avec une société privée de conseil. Le premier contrat, conclu le 13 juillet 2011, portait sur une mission d'optimisation financière déclinée en trois volets : tout d'abord, un audit des marges de manœuvres de la commune sur la fiscalité locale, ensuite, un audit des ressources de la commune et, enfin, l'achat d'un logiciel informatique. Le second contrat, quant à lui, avait été conclu le 11 janvier 2014 et portait sur une mission d'assistance de transition entre le départ de la secrétaire générale et le recrutement de son successeur.

Les élections municipales ayant porté un nouvel élu à la tête de la commune, la nouvelle équipe revenait sur les engagements passés et décidait de remettre en cause les contrats conclus avec la société de consulting, qu'elle estimait illégaux. A cette fin, elle émettait le 12 mai 2015 un titre de recettes d'un montant de 57 660 euros à l'encontre de la société, représentant le montant des sommes qu'elle lui avait versées. La société saisissait alors le tribunal administratif de Nantes d'un recours en vue de l'annulation de ce titre et de la décharge des sommes à payer.

Ayant succombé en première instance puis en appel, la commune soutenait toujours ses prétentions après que le Conseil d'Etat eut prononcé la censure et renvoyé l'affaire devant la cour administrative d'appel de Nantes.

Dans les deux cas, la commune soutenait que le contrat était illicite et qu'il convenait donc de faire exception à l'obligation de loyauté des relations contractuelles, qui commande par principe au juge administratif de faire application des stipulations contractuelles. En effet, conformément au considérant de principe de l'arrêt dit Béziers¹⁰, le juge écarte l'application du contrat seulement en cas d'illicéité du contrat ou d'un vice d'une particulière gravité tenant notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement.

S'agissant du premier contrat portant sur une mission d'optimisation financière, la commune soulevait le moyen tiré de la méconnaissance des articles 54, 55 et 60 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, qui réservent le fait de donner des consultations juridiques à certaines professions ou à des personnes agréées.

Pour ce qui concerne le second contrat, l'illicéité alléguée tenait, en revanche, à la méconnaissance des principes du droit public interdisant d'externaliser un poste d'agent public titulaire à une société privée.

La cour administrative d'appel de Nantes, s'inscrivant dans la jurisprudence de principe du Conseil d'Etat¹¹, rappelle que l'illicéité d'un contrat résulte de son objet même et non de ses conditions d'exécution. Elle écarte en conséquence l'illicéité du premier contrat, en observant qu'un contrat de prestations juridiques n'est pas illégal en soi, la circonstance que la commune ait méconnu la loi du 31 décembre 1971 ne touchant qu'à l'exécution du contrat et non à son objet même. Elle accueille en revanche la demande concernant le second contrat, illégal dès lors que l'externalisation des missions du secrétaire général à une société privée est toujours illégale.

Si la solution de l'arrêt semble être la stricte application de la jurisprudence du Conseil d'Etat, elle ne manquera pas d'intéresser les praticiens, tant la frontière entre l'objet du contrat et l'intention des cocontractants peut sembler fine. En effet, le contrat conclu de gré à gré avec une société privée en méconnaissance des dispositions de la loi du 31 décembre 1971 caractérise manifestement une fraude à la loi, eu égard à son caractère intentionnel. Il n'était pas

¹⁰ CE, assemblée, 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, n°304802.

¹¹ CE, 9 novembre 2018, *Société Cerba et Caisse nationale d'assurance maladie*, n°s 420654,420663.

SOMMAIRE

inconcevable de soutenir qu'en cas de gré-à-gré, l'intention de conclure le contrat en méconnaissance de la loi soit de nature à affecter l'objet même de ce contrat, conçu pour être illégal.

Telle n'est pas la voie retenue par la cour administrative d'appel qui, en écartant l'illicéité du contrat, marque une nouvelle fois le caractère restrictif de cette notion et l'importance du principe de loyauté dans les relations contractuelles.

PROCÉDURE

5 novembre 2021 – 3^{ème} chambre – n° 20NT01394 – CPAM de la Charente-Maritime c/ CHRU de Tours – C

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.

En principe, la production en appel de la justification d'une habilitation pour agir devant les premiers juges n'est pas de nature à régulariser un recours contentieux en appel (CE, 4 juillet 1997, Association Lei X... Pastre, n° 155969, T. ; CE, 5 mai 2010, Comité pour la sauvegarde du domaine de la Coudoulière et Le Port, n° 304059, T.).

Cependant, par exception, le Conseil d'Etat a déjà jugé que « *compte tenu, d'une part, du lien qu'établissent les dispositions de 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'elles instituent 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, l'appel régulièrement formé par la victime contre un jugement statuant sur sa demande et sur un recours subrogatoire présenté au nom de la caisse rouvre à cette dernière, si elle avait omis de le faire en première instance, la possibilité de justifier que les agents qui ont introduit ce recours étaient dûment habilités à cette fin.* » (CE, 15 avril 2015, Centre hospitalier de Haguenau, n° 367276, T.).

La CAA de Bordeaux a ensuite jugé que cette possibilité n'était toutefois pas ouverte à une caisse en l'absence d'appel de la victime, même sur son propre appel (CAA de Bordeaux, 6 février 2018, Caisse primaire d'assurance maladie des Landes, n° 16BX02594).

La 3^{ème} chambre juge qu'une caisse ne peut pas non plus régulariser l'irrecevabilité de sa demande de première instance dans le cadre de l'appel formé par le centre hospitalier régional universitaire (CHRU) contestant sa condamnation, quand bien même la victime a présenté, dans cette instance, des conclusions par voie d'appel incident, considérant que la jurisprudence « centre hospitalier de Haguenau » ne s'applique qu'en cas d'appel principal de la victime et non en cas d'appel incident de celle-ci.

Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré le 5 janvier 2022 sous le n° 460157.

SOMMAIRE

URBANISME

14 décembre 2021 – 5^{ème} chambre – n° 20NT03274 – M. F. et autres – C+

Un contrat de location conclu intuitu personae avec un particulier en vue du stationnement de véhicules sur des lieux ne faisant l'objet d'aucun aménagement particulier ne peut être regardé comme la concession à long terme de places dans un parc privé de stationnement existant ou en cours de réalisation, permettant à un constructeur de s'acquitter de l'obligation de créer des places de stationnement imposée par le plan local d'urbanisme.

Conformément à l'article L. 151-30 du code de l'urbanisme, le plan local d'urbanisme d'une commune peut imposer au constructeur la réalisation d'un nombre minimal de places de stationnement pour les véhicules motorisés.

L'article L. 151-33 du même code dispose que, dans ce cas, les places de stationnement doivent être réalisées sur le terrain d'assiette du projet ou dans son environnement immédiat. En cas d'impossibilité, le constructeur est cependant regardé comme s'étant acquitté de son obligation s'il justifie, pour les places de stationnement qu'il ne peut réaliser lui-même, soit de l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation et situé à proximité de l'opération, soit de l'acquisition ou de la concession de places dans un parc privé de stationnement répondant aux mêmes conditions.

Pour justifier qu'il s'était acquitté de l'obligation de créer des places de stationnement, selon les modalités définies par les dispositions du règlement d'un plan local d'urbanisme reprenant les dispositions de l'article L. 151-33 du code de l'urbanisme, un constructeur qui ne pouvait les réaliser lui-même sur le terrain d'assiette de son projet avait conclu avec un particulier un contrat pour la location de « places de parking dans un jardin ».

La cour juge qu'en l'absence de tout aménagement particulier en vue du stationnement des véhicules de l'emplacement loué qui, comme jardin, constitue l'accessoire d'une maison individuelle, ce contrat de location ne pouvait être regardé comme une concession à long terme de places dans un parc privé de stationnement existant ou en cours de réalisation au sens de l'article L. 151-33 du code de l'urbanisme.

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

SOMMAIRE

Aide juridictionnelle - RECOURS BAJ



Réforme de l'aide juridictionnelle : entrée en vigueur de l'arrêté du 5 janvier 2022 relatif au modèle de formulaire de demande d'aide juridictionnelle et au modèle de notice de présentation fixant la liste des pièces à joindre

Dans la continuité de la réforme du dispositif de l'aide juridictionnelle mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2021, l'arrêté du 5 janvier 2022 du ministre de la justice institue un nouveau modèle de formulaire (cerfa 16146*03) de demande d'aide juridictionnelle et une nouvelle notice (cerfa N° 52347#03) comportant la liste des pièces justificatives à y joindre.

Ce nouveau formulaire, harmonisé avec la procédure d'enregistrement et d'instruction des demandes d'aide juridictionnelle du système d'information de l'aide juridictionnelle (SIAJ), intègre ainsi la réforme des critères d'éligibilité à l'aide juridictionnelle, tout en visant des objectifs de simplification et de clarification. Ce formulaire est à utiliser devant les juridictions administratives même si ces dernières ne sont pas encore concernées sur un plan technique par le déploiement du SIAJ.

Outre l'enrichissement informatif et explicatif apporté à la notice et au formulaire (l'ensemble passant de 6 à 12 pages), ce dernier comporte notamment :

- une adaptation des rubriques dédiées au périmètre du foyer et aux ressources du demandeur, pour permettre notamment la prise en compte de la composition de son foyer fiscal et de son revenu fiscal de référence ou, le cas échéant des ressources imposables perçues au cours des six derniers mois ;
- l'ajout d'une rubrique permettant aux demandeurs ressortissants de pays tiers qui ne peuvent justifier d'une résidence régulière et habituelle sur le territoire français de préciser s'ils relèvent de l'une ou l'autre des catégories dérogatoires à cette condition ; la rubrique analogue que comportait le précédent formulaire pour les exonérations à la condition de ressources est toujours présente ;
- une information du demandeur, insérée dans l'attestation sur l'honneur, relative aux contrôles dont sont susceptibles de faire l'objet ses déclarations.

La notice est quant à elle enrichie d'informations pratiques permettant d'orienter le justiciable dans ses démarches, ainsi que d'un lexique de termes juridiques. On relèvera également qu'en matière de contentieux administratif, figure désormais parmi les pièces à joindre à la demande, la copie non seulement de la décision administrative contestée mais également de sa notification ou, en cas de décision implicite, l'accusé de réception de la demande adressée à l'administration.

Le nouveau formulaire est en vigueur depuis le 8 janvier 2022 et coexiste avec les deux précédents modèles, dédiés pour l'un au justiciable et pour l'autre à l'avocat commis ou désigné d'office, et ceci jusqu'au 1^{er} février 2022, date à compter de laquelle le nouveau formulaire se substituera définitivement et intégralement aux anciens formulaires.

SOMMAIRE

Délai de recours contre les décisions des bureaux d'aide juridictionnelle – Computation - Prorogation jusqu'au premier jour ouvrable suivant lorsqu'il expire normalement un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé : existence

Le recours prévu par l'article 23 de la loi du 10 juillet 1991, par lequel le demandeur d'aide juridictionnelle peut contester devant l'autorité compétente la décision du bureau d'aide juridictionnelle lui refusant le bénéfice de cette aide, ne lui accordant qu'une aide partielle ou prononçant le retrait de cette aide, ne revêt pas un caractère juridictionnel. En vertu de l'article 69 du décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 l'intéressé dispose pour présenter ce recours d'un délai de quinze jours, qui n'est pas un délai franc. Dans les cas où il expire normalement un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé, ce délai est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant.

RETOUR DE CASSATION



✓ **Fiscalité - Décision du 29 novembre 2021, n° 452705 – SAS Lorient Football Développement Promotion**

Sur l'arrêt de la cour du 18 mars 2021 n° 19NT02039 – **SAS Lorient Football Développement Promotion** (commenté aux Cahiers de jurisprudence de la cour n° 25)

La cour avait jugé que la déduction du résultat imposable d'une société de frais de déplacement entre Londres, où le président de cette société a fixé sa résidence principale, et la France, où se trouve le siège social de la société, constitue en l'espèce un acte anormal de gestion en l'absence de justification de l'intérêt de la prise en charge de ces dépenses pour la société.

Le Conseil d'Etat juge que la cour a entaché son arrêt d'une erreur de droit dès lors qu'elle n'avait pas recherché si les déplacements en cause intervenaient pour les besoins de l'exercice par le président de cette société de ses fonctions ou s'ils avaient la nature de déplacements personnels de celui-ci pour se rendre au lieu du siège de l'entreprise dont il était le président.

Annulation de l'arrêt de la cour.

✓ **Le Conseil d'Etat a donné acte du désistement d'instance** de la commune de Moncé-en-Belin qui demandait l'annulation de l'arrêt de la cour du 11 juin 2021 n° 20NT02617 (commenté aux Cahiers de jurisprudence n° 33)

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

Eric Berthon
Laure Chollet
Thomas Giraud
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)

SOMMAIRE

Ordonnance du 16 décembre 2021

Vu la procédure suivante :

Procédure antérieure :

M. D... T..., agissant en qualité de représentant légal de ses enfants mineurs E... D... T... et F... D... T..., d'une part, et Mme C... A..., épouse T..., d'autre part, ont sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle dans le cadre des instances introduites sous les n°s 2001274, 2001275 et 2001276 devant le tribunal administratif de Nantes à l'effet d'obtenir l'annulation de la décision implicite née le 14 août 2019 par laquelle la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France a rejeté le recours dirigé contre les décisions du 15 avril 2019 de l'autorité consulaire française en Ethiopie rejetant les demandes de visa de long séjour présentées respectivement pour les enfants E... D... T... et F... D... T... ainsi que pour Mme C... A..., épouse T..., en qualité de membres de famille de réfugié.

Par une décision n° 2019/022255 du 17 juin 2020, 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 accordé le bénéfice de l'aide juridictionnelle partielle à M. T... agissant en qualité de représentant légal de l'enfant E... D... T... et a fixé à 25% la part contributive de l'État pour l'instance n° 2001274.

Par deux décisions n° 2019/022260 (instance n° 2001275) et n° 2019/022257 (instance n° 2001276) du 17 juin 2020, le même président de section du bureau d'aide juridictionnelle a rejeté les demandes présentées respectivement par M. T... agissant en qualité de représentant légal de l'enfant F... D... T... et par Mme T...

Procédure devant le président de la cour :

Par un recours enregistré au bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Nantes le 27 juillet 2020, puis enregistré au greffe du tribunal administratif de Nantes le 29 juillet 2020 et au greffe de la cour le 4 août 2020 et régularisé le 7 août 2020, M. et Mme T..., agissant en leur nom propre et pour le compte des enfants E... D... T... et F... D... T..., représentés par Me Dézallé, défèrent ces trois décisions au président de la cour.

Ils soutiennent que :

- dès lors que trois requêtes ont été formées contre trois décisions distinctes de refus de visas, les demandes d'aide juridictionnelle ne pouvaient être regardées comme faisant double emploi ;
- le greffe de la juridiction était seul compétent pour procéder, le cas échéant, à une réfaction de la part contributive versée par l'Etat en cas de similitude des requêtes ;
- M. T... subvient aux besoins de son épouse et de ses deux enfants qui résident dans le pays d'origine ;
- les enfants mineurs pouvant prétendre de plein droit au bénéfice de l'aide juridictionnelle, c'est à l'épouse qu'aurait dû, le cas échéant, être attribuée l'aide juridictionnelle partielle ;
- la condition de résidence n'est pas opposable en matière de refus de visa.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de procédure civile ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 ;

SOMMAIRE

- le code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. En premier lieu, en vertu des dispositions de l'article 23 de la loi du 10 juillet 1991, les décisions de la section du bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire, chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant le tribunal administratif, peuvent être déférées au président de la cour administrative d'appel par l'intéressé lui-même lorsque le bénéfice de l'aide juridictionnelle lui a été refusé, ne lui a été accordé que partiellement ou lorsque ce bénéfice lui a été retiré. Selon l'article 56 du décret du 19 décembre 1991 applicable au présent recours, le délai de recours ouvert à l'intéressé est de quinze jours à compter du jour de la notification qui lui est faite de la décision prise par la section. Ce délai n'est pas un délai franc. En vertu de la règle rappelée à l'article 642 du code de procédure civile, un délai qui expirerait normalement un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé, est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant.

2. Il ressort des pièces du dossier que les décisions contestées du bureau d'aide juridictionnelle du 17 juin 2020 ont été notifiées à leurs destinataires respectifs le 10 juillet 2020 pour les décisions n^{os} 2019/022255 et 2019/022260 et le 17 juillet 2020 pour la décision n^o 2019/022257. Par suite, le recours dirigé contre ces décisions et enregistré au bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Nantes le lundi 27 juillet 2020 doit être regardé comme ayant été présenté dans le délai de quinze jours prévu par les dispositions de l'article 56 du décret du 19 décembre 1991, y compris en ce qui concerne les décisions n^{os} 2019/022255 et 2019/022260.

3. En deuxième lieu, il résulte de la combinaison des dispositions de loi n^o 91-647 du 10 juillet 1991 et du décret n^o 91-1266 du 19 décembre 1991 applicable au présent recours que, lorsque le bureau d'aide juridictionnelle est saisi de plusieurs demandes d'aide juridictionnelle par des parties à une même instance ou à plusieurs instances qui présentent des conclusions identiques en demande ou en défense conduisant le juge à trancher les mêmes questions, l'avocat les représentant réalise une seule et même mission et peut ne bénéficier que d'une seule décision de désignation.

4. Par une décision implicite née à l'issue d'un délai de deux mois à compter de sa saisine, la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France a rejeté le recours formé le 14 juin 2019 contre les décisions du 15 avril 2019 de l'autorité consulaire française en Ethiopie refusant de délivrer des visas de réunification familiale à ses deux filles mineures alléguées, E... D... T... et F... D... T..., ainsi qu'à Mme C... A..., son épouse. Après avoir présenté chacune une demande d'aide juridictionnelle, le 25 octobre 2019, en sollicitant la désignation d'un même avocat, les intéressées ont introduit des requêtes en annulation de cette décision de la commission devant le tribunal administratif de Nantes, respectivement sous les n^{os} 2001274, 2001275 et 2001276. Par décisions du 17 juin 2020, le bureau d'aide juridictionnelle a, sous le n^o 2019/022255, accordé le bénéfice de l'aide juridictionnelle partielle à M. T... agissant en qualité de représentant légal de l'enfant E... D... T..., et sous les n^{os} 2019/022260 et 2019/022257, rejeté les demandes présentées respectivement par M. T... pour le compte de l'enfant F... D... T... et par Mme T..., au motif que ces deux demandes faisaient double emploi avec celle de la jeune E... D... T....

5. Pour contester les décisions n^{os} 2019/022260 et 2019/022257 rejetant ainsi la demandes présentées pour le compte de la jeune F... D... T... et par Mme T..., M. et Mme T... soutiennent que le litige porte sur trois décisions de refus de visas qui ont fait l'objet de trois requêtes distinctes devant le tribunal administratif. Toutefois, compte tenu de la nature du litige porté devant le juge par ces trois requêtes, dirigée contre une seule et même décision de la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France, prise sur un même recours et dans le cadre d'une demande présentée au titre de la réunification familiale par un étranger placé sous la protection de l'office français de protection des réfugiés et apatrides, le bureau d'aide juridictionnelle a pu, sans par ailleurs méconnaître sa compétence, regarder les demandes dont il était saisi comme ayant un même objet et comme se rapportant à une seule affaire au sens de la loi du 10 juillet 1991, justifiant l'attribution d'une seule aide juridictionnelle.

6. En troisième lieu, sans préjudice des dispositions de l'article 9-1 de la loi du 10 juillet 1991, dont ne relève pas le litige au titre duquel le bénéfice de l'aide juridictionnelle a été sollicité en l'espèce, aucun texte ou principe ne prévoit l'attribution de plein droit du bénéfice de l'aide juridictionnelle aux personnes mineures.

SOMMAIRE

7. En quatrième lieu, compte tenu du motif, rappelé au point 4, sur lequel le bureau d'aide juridictionnelle s'est fondé pour rejeter les demandes d'aide juridictionnelle n^{os} 2019/022260 et 2019/022257, M. et Mme T... ne sauraient, en tout état de cause, utilement se prévaloir de ce que l'octroi du bénéfice de l'aide juridictionnelle ne serait pas conditionné à une résidence en France du demandeur dans les litiges relatifs aux refus de visas.

8. En dernier lieu, aux termes de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 : « *Les auxiliaires de justice rémunérés selon un tarif peuvent renoncer à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat et poursuivre contre la partie condamnée aux dépens et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle le recouvrement des émoluments auxquels ils peuvent prétendre. / Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens, ou qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à payer à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, partielle ou totale, une somme qu'il détermine et qui ne saurait être inférieure à la part contributive de l'Etat, au titre des honoraires et frais non compris dans les dépens que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. / Si l'avocat du bénéficiaire de l'aide recouvre cette somme, il renonce à percevoir la part contributive de l'Etat. S'il n'en recouvre qu'une partie, la fraction recouvrée vient en déduction de la part contributive de l'Etat (...)* ». Aux termes du I de l'article 75 de la même loi et de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens (...)* ».

9. Par un jugement n^{os} 2001274, 2001275, 2001276 du 23 juillet 2020, le tribunal administratif de Nantes a statué notamment sur la requête présentée par M. T... pour le compte de son enfant E... D... T... et a mis à la charge de l'Etat le versement à Me Dézallé, son avocat, d'une somme de 1 500 euros au titre des articles L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991. Dès lors, M. T..., qui ne soutient pas devoir supporter personnellement des frais de procédure autres que ceux pris en compte par le tribunal, n'est pas fondé à se plaindre de ce que le bureau d'aide juridictionnelle lui a accordé le bénéfice de l'aide juridictionnelle partielle et a fixé à 25% la part contributive de l'Etat.

10. Il résulte de tout ce qui précède que M. et Mme T... ne sont pas fondés à solliciter l'annulation des décisions déférées du bureau d'aide juridictionnelle.

ORDONNE :

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

Article 2 : La présente ordonnance, qui n'est susceptible d'aucun recours, sera notifiée à M. D... T... et à Mme C... A..., épouse T.... Une copie sera transmise au président du tribunal administratif de Nantes et à Me Dézallé.

SOMMAIRE

Conclusions de M. Thomas Giraud, rapporteur public à la 2^{ème} chambre de la cour

Cette affaire est appelée à être examinée dans une formation solennelle, afin de trancher la question de savoir si des kafils ou plus largement des parents ont un intérêt pour agir afin de contester un refus de visa de long séjour qui a été opposé à un de leurs enfants, majeur au moment de l'introduction de la requête. Nous verrons ensuite, rapidement, les autres questions que posent cette affaire.

M. et Mme Djoubi Boukal, ressortissants algériens résidant régulièrement en France, se sont vu confier le recueil légal de leur petit-fils Amin Seif Eddine Djoudi Boukal, né le 9 octobre 1999, par acte de kafala du tribunal de Constantine du 11 décembre 2013.

Le 11 mars 2014, M. Djoudi Boukal a présenté une demande de regroupement familial au profit de son petit-fils – alors âgé de 14 ans – auprès du préfet de la Savoie, et après diverses péripéties contentieuses leur demande de regroupement familial a été accueillie favorablement. Le 24 août 2018, l'office français de l'immigration et de l'intégration a transmis le dossier au consulat général de France à Alger en vue de la délivrance d'un visa d'entrée en France au profit de M. Amin Seif Eddine Djoudi Boukal.

Par une décision du 22 janvier 2019, les autorités consulaires françaises à Alger ont refusé de délivrer ce visa. Le silence gardé pendant deux mois par la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France sur le recours formé le 4 mars 2019 contre la décision du 22 janvier 2019 a donné naissance à une décision implicite de rejet, dont M. et Mme Djoudi Boukal ont demandé l'annulation au tribunal administratif de Nantes.

M. et Mme Djoudi Boukal relèvent appel du jugement par lequel ce tribunal a rejeté leur demande comme irrecevable, au motif qu'ils ne justifiaient pas d'un intérêt à agir à l'encontre d'un refus de visa opposé à l'enfant recueilli devenu majeur.

L'appréciation de l'intérêt pour agir en excès de pouvoir est souvent résumée par la formule du président Théry dans ses conclusions sur l'affaire Damasio (CE, Section, 28 mai 1971, Damasio, n° 78951, p. 391) : « *pour justifier d'un intérêt donnant qualité pour intenter un recours pour excès de pouvoir, le justiciable doit établir que l'acte attaqué l'affecte dans des conditions suffisamment spéciales, certaines et directes* ».

L'intérêt invoqué par un requérant doit ainsi être personnel (ou spécial), certain et en lien direct avec l'objet de la décision litigieuse. Ce dernier critère, l'intérêt direct du requérant, et même personnel, étant une traduction du principe selon lequel « nul ne plaide par procureur ». C'est ainsi que les intérêts de la commune ne se confondent pas avec celles d'un conseiller municipal : 14 octobre 1977, Boyer, p 301, sauf si la demande tend à l'annulation d'un permis de construire délivré à la commune : 21 novembre 1980, Beby, n° 17528, aux T.

Le président Théry rappelait à cet égard qu'il n'est pas nécessaire que l'acte attaqué ait des effets immédiats et actuels. Il suffit qu'il soit « *susceptible d'avoir des répercussions sur la situation du requérant* », répercussions qui, « *pour futures qu'elles soient n'en sont pas moins certaines et non simplement éventuelles* ». D'autres l'ont dit autrement, selon le président Odent, « *la condition nécessaire à la recevabilité du recours pour excès de pouvoir est donc que la décision attaquée ait, pour le requérant, des conséquences fâcheuses, qu'elle présente pour lui des inconvénients* ». Comme l'ajoute le président V. Haïm, « *non seulement il faut que cette situation ou cette décision*

SOMMAIRE

présentent un caractère "négatif", qu'elles fassent grief, mais, en outre, que ce grief revête une importance ou une intensité suffisante à légitimer les conclusions de l'intéressé ».

La question de l'intérêt pour agir s'apprécie de manière concrète, précise, et l'on sait aussi que les grandes tendances jurisprudentielles et parfois législatives et réglementaires ont une influence sur la façon dont cet intérêt est interprété. Si le CE remet rarement en cause l'appréciation qu'il a sur l'intérêt pour agir de certaines catégories de personne, les évolutions législatives et réglementaires peuvent le conduire à modifier cette appréciation. Le contentieux de l'urbanisme en est ainsi une illustration avec l'article L. 600-1-2 et les décisions Bartolomei (CE, 13 avril 2016, n° 389798, p. 135.) et Fontenay (CE 28 avril 2017, n°393801, aux T.) qui ont suivi.

Les décisions individuelles défavorables sont en général considérées comme ne permettant pas à un tiers, faute de caractère suffisamment personnel de contester une décision. Toutefois, cela ne suffit pas à écarter systématiquement tout intérêt pour agir d'un tiers contre une décision individuelle. Ainsi, dans ses conclusions sur SLARL Centre médical subaquatique et M. Barré, 30 décembre 2013, n°366165, Alexandre Lallet précise : S'agissant de décisions individuelles de refus, le principe selon lequel « nul ne plaide par procureur » conduit normalement à réserver l'intérêt pour agir au destinataire de la mesure. Il convient en effet d'éviter la situation fâcheuse dans laquelle ce dernier aurait renoncé à contester en justice la décision qui lui fait grief mais où un tiers obligerait l'Etat à lui accorder l'avantage initialement refusé. Cela étant, votre jurisprudence est plus nuancée, en ce qu'elle ne s'interdit pas d'examiner concrètement l'incidence de la décision sur des tiers. Ainsi, si des sociétés « totalement étrangères » à l'entreprise visée par la décision n'ont pas d'intérêt pour agir contre celle-ci (CE, Section, 29 avril 1966, *Ministre des travaux publics c/ Société Affichage Giraudy*, p. 294) et si le propriétaire d'un local n'a pas à ce seul titre qualité pour demander l'annulation du refus opposé à un pharmacien d'ouvrir une officine dans ce local (CE, 29 juillet 1983, *Boutin*, n° 37285, au Rec.), vous avez admis la recevabilité du recours d'une société d'édition musicale à l'encontre d'un décret portant résiliation de la concession d'une chaîne de télévision qui avait pour effet de supprimer un service public de télévision contribuant à assurer l'écoulement de sa propre production (*Assemblée*, 2 février 1987, *Société TV 6*, p. 29) ; celle du constructeur d'une maison pour contester le refus de permis de construire opposé à son propriétaire (CE, 23 septembre 1988, *Société « Les Maisons Goëland » c/ Grall*, n° 72387, aux T.) ; après avoir jugé en sens inverse, celle d'un installateur d'enseigne à l'encontre de l'arrêté mettant en demeure une société de déposer sous astreinte une enseigne qu'il a installée, « à raison des relations contractuelles qui l'unissent à ses clients » (CE, 20 septembre 1993, *Société Sayag Electronic*, n° 110247, aux T., revenant sur une décision du même nom du 6 juin 1990, n° 100188, aux T.). Enfin, vous avez admis qu'une société demande l'annulation d'un refus d'autorisation de travail opposé à un ressortissant étranger dans les circonstances particulières de l'espèce, dans laquelle les relations de l'entreprise avec ses clients du pays d'origine de la personne risquaient d'en être affectées, alors qu'elles représentaient une part significative de son chiffre d'affaires (CE, 19 juin 1992, *Hayashi et Société La Tour d'Argent*, n° 126380, aux T.). Tout est donc affaire d'espèce. Une société liée contractuellement à une autre qui fait l'objet d'une mesure négative ne justifie certainement pas à ce seul titre d'un intérêt pour agir contre cette décision. Mais si sa survie en dépend ou, à tout le moins, si elle se trouve très fortement impactée par celle-ci, son recours peut être regardé comme recevable.

On le voit, c'est une appréciation *in concreto*, et c'est bien normal, qu'il faut se livrer. C'est le même raisonnement qui est tenu dans l'affaire suivante : la qualité de mère d'enfants gardés par une assistante maternelle, si elle permet d'intervenir au soutien d'une requête formée par l'intéressée et dirigée contre la décision par laquelle le président du conseil général n'a fait que partiellement droit à sa demande d'agrément en la limitant à la garde de trois enfants, ne donne pas un intérêt suffisant pour agir contre une décision individuelle défavorable pour son destinataire (1) CE 8 juillet 1998, *Burais et autres*, n°157891, aux T. Ch Maugeue précisait dans ses conclusions : « sans doute votre jurisprudence est-elle soucieuse d'éviter qu'une personne ne puisse agir sans mandat pour le compte d'une autre, en particulier lorsqu'est en cause une décision individuelle défavorable: cette attitude se justifie par le désir d'éviter que ne puissent être présentés des pourvois à l'insu ou même contre le gré du principal intéressé. Néanmoins il n'est pas exclu qu'une mesure individuelle défavorable puisse dans certains cas être attaquée par des tiers: ainsi en va-t-il si cette décision lèse un intérêt direct et certain de ces tiers et si cet intérêt est légitime. (...)De la même façon, l'intérêt

SOMMAIRE

pour agir des parents contre une décision de refus ou de retrait d'agrément nous semble pouvoir être admis sous certaines conditions: il faut pour cela que les parents aient effectivement confié leur enfant à la garde de l'assistante maternelle à la date à laquelle intervient la décision, ou, s'agissant d'un premier agrément, qu'ils aient pris l'engagement ferme de confier leurs enfants à une assistante; il faut également que cette garde se soit effectuée dans des conditions régulières ». Et dans l'espèce en cause, tel n'était pas le cas.

Vous verrez également, la décision récente du CE 5 février 2020, n°419790, dans laquelle le CE juge que « M. et Mme A. sont propriétaires d'environ cinquante-cinq hectares de terres agricoles, qui constituent une partie seulement des soixante-neuf hectares et cinquante ares de terres agricoles que le préfet a, par l'arrêté litigieux, autorisé M. B. à exploiter dans ce département. Ils n'avaient, par suite, qualité leur donnant intérêt à agir contre l'arrêté litigieux qu'en tant qu'il autorisait l'exploitation par M. B. des terres dont ils étaient propriétaires. »

Autrement dit, une décision défavorable peut l'être à la fois à un tiers et au requérant. - Mais une décision défavorable à un tiers peut aussi l'être au requérant lui-même. Ainsi, l'époux d'une ressortissante étrangère, au bénéfice duquel celle dernière a présenté une demande de regroupement familial justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre le refus opposé à cette demande (CAA Bordeaux, 28 nov. 2017, req. no 17BX02877, AJDA 2018. 543). L'intérêt en cause ici.

La limite régulièrement avancée est que nul ne plaide par procureur. Cette expression qui agit comme un repoussoir, un épouvantail, c'est sa fonction, à partir du moment où l'on est identifié comme un procureur, on n'a pas d'intérêt pour agir, et donc est bien souvent utilisée de manière tautologique, « je trouve que c'est un procureur et donc il n'a pas d'intérêt pour agir », mêlant ainsi dans une erreur de logique être et devoir être. On vous renvoie bien entendu sur ces confusions du raisonnement, sur cette erreur de logique entre être et devoir être à la Théorie pure du droit de Kelsen, aux travaux de Charles Eisenman et de Michel Troper.

On observe l'expression utilisée dans des conclusions de rapporteur public car elle n'est jamais formulée dans les décisions du CE. Il faut la comprendre, cette expression comme une sorte de directive d'interprétation implicite (tirant son origine et sa réitération dans le droit sous l'influence du droit romain).

Elle nous semble viser deux cas qui ne nous concernent pas : celle d'un requérant qui avancerait masqué ; l'autre, qui rejoint toutefois partiellement cette première idée, le fait que l'on ne peut agir à la place de la personne la mieux placée. Dans ces deux cas ce que l'on cherche à éviter c'est d'une part, la dissimulation et d'autre part, le fait d'agir à la place de quelqu'un qui aurait renoncé à agir.

Nous n'avons trouvé aucune occurrence de cette expression conduisant à écarter une appréciation *in concreto* de l'intérêt pour agir. On regarde *in concreto* cet intérêt pour agir dans cet équilibre précis et précieux qu'il ne faut pas agir contre les intérêts du principal concerné, les intérêts de ce dernier devant être déterminé, on y reviendra plus tard. Nous pensons que cette expression « nul ne plaide par procureur » est surtout une expression qui tend à décrire ce que le juge fait lorsqu'il examine l'intérêt pour agir mais qu'elle ne constitue pas une norme avec des éléments précis qui permettrait de trancher tel ou tel cas. Vous seriez d'ailleurs bien embarrassé pour trouver dans les décisions du CE et dans les conclusions de ces rapporteurs publics une concrétisation précise de ce principe et de ce qu'il implique.

Dans le cas d'espèce que vous avez à connaître aujourd'hui, notre sentiment, c'est qu'il ne fait aucun doute que celui qui a demandé le regroupement familial pour faire venir ses enfants, a un intérêt, ou au moins est lésé dans le fait qu'une décision ultérieure, certes qui ne le concerne pas juridiquement directement, l'empêche de voir ce qu'il avait sollicité abouti, à savoir faire venir son enfant. Même si, évidemment, on peut penser que la demande de visa faite par l'enfant fasse écran, il nous semble que c'est bien artificiel de considérer que cela ne concerne plus le demandeur de visa.

SOMMAIRE

Ce que souhaite A, c'est que B vienne. Et peu importe que ce soit la décision d1 ou d2 qui l'en empêche. Le résultat c'est que d1 ou d2 l'empêche. En matière de causalité, de logique, on ne voit pas très bien comment on pourrait voir les choses autrement. La cause déterminante qui empêche A d'avoir B près de lui, c'est une décision. Peu importe que ce soit la décision d1 de regroupement familial ou d2 de refus de visa à son enfant dès lors qu'il n'y a pas de doute sur le souhait de A. Et on voit bien que la décision de regroupement familial reste lettre, est rendue sans effet, par l'intervention de la décision d2.

Encore un exemple dans le cadre du contrôle des structures en matière agricole : Un exploitant qui a demandé une autorisation d'exploiter une ou plusieurs parcelles sur des terres en application du 1° de l'article L. 331-2 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) justifie d'une qualité lui donnant intérêt à agir contre l'autorisation donnée à un autre exploitant d'exploiter des parcelles sur ces terres. CE 5 février 2020, GAEC Coulangheon et frères, n°418970, aux T. Et ce même si lui-même a obtenu une décision favorable car la deuxième décision le prive possiblement de la possibilité d'exploiter les terres dès lors qu'un propriétaire pourrait choisir l'autre exploitant autorisé.

Nous ajouterons également que ce droit lésé par le demandeur du regroupement familial n'est pas une chose floue et incertaine. Un sort spécifique est justifié par le droit du regroupant ou réunifiant à faire venir sa famille en France, qui se trouve lésé par la décision de refus de visa opposé à son enfant même majeur. Les parents étrangers en cause bénéficient d'un droit (sous conditions) à faire venir leurs enfants dans le cadre du regroupement familial (anc. art. L. 411-1 CESEDA) ou de la réunification familiale des réfugiés (anc. art. L. 752-1 CESEDA). On sait que ce droit au regroupement familial, consacré par la loi, est également : un droit de nature constitutionnelle, à savoir une déclinaison du droit de mener une vie familiale normale consacré par le 10ème alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 (Cons. const. 12-13 août 1993, n° 93-325 DC, « maîtrise de l'immigration »), ainsi qu'un droit reconnu par l'UE pour les étrangers en situation régulière (directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial) et pour les réfugiés (initialement par la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, v. son art. 23 ; désormais par la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011, v. ses art. 23 et s.).

Le droit au regroupement familial implique le droit d'être rejoint par les membres de sa famille nucléaire ainsi que le droit au séjour de ces derniers. Et le corollaire de ce droit est un droit à la délivrance du visa de long séjour – par exception à la règle générale en vertu de laquelle la délivrance d'un visa, acte de souveraineté, ne constitue pas un droit pour les intéressés.

Ce droit à la délivrance du visa existe, pour le regroupement familial, lorsque celui-ci a été autorisé, et, pour la réunification, dès que le statut de réfugié a été reconnu ou la protection subsidiaire accordée.

Ce droit est exprimé par la jurisprudence lorsqu'elle retient, par exemple, la formule suivante : « lorsque la venue d'une personne en France a été autorisée au titre du regroupement familial, l'autorité consulaire n'est en droit de rejeter la demande de visa dont elle est saisie à cette fin que pour un motif d'ordre public ; que figure au nombre de ces motifs l'absence de caractère probant des actes de mariage ou de filiation produits » (v. parmi de nombreuses occurrences, CE, ord. réf., 30 août 2005, M. Nzaou, n° 284004, aux T. sur un autre point ; CE, 22 novembre 2006, M. Nzaou, n° 284128, aux T. sur un autre point). Il a en effet été jugé, dès 1997, que ce droit à la délivrance du visa ne va pas jusqu'à donner aux autorités consulaires une compétence liée, puisqu'elles peuvent toujours refuser le visa pour des motifs d'ordre public (CE, 4 juillet 1997, Epoux Bourezak, p. 278).

On peut penser que c'est aussi ce droit à la délivrance d'un visa dans le cadre du regroupement ou de la réunification familiale – bien que n'étant pas formulé comme tel – qui a récemment conduit le Conseil d'État : lors de la pandémie

SOMMAIRE

de SARS-Cov-2, à suspendre (CE, ord. réf., 21 janvier 2021, CIMADE, n° 447878) puis annuler (CE, 29 juin 2021, CIMADE, n° 447872, sur le fondement de l'art. 8 CEDH) la circulaire n° 6239/SG du Premier ministre du 29 décembre 2020 en tant qu'elle ne prévoit pas de dérogations pour les bénéficiaires d'un visa au titre du regroupement familial ou de la réunification familiale ainsi que de l'instruction donnée par le ministre de l'intérieur de ne pas délivrer les visas demandés dans le cadre de ces procédures (CE, ord. réf., 21 janvier 2021, CIMADE, n° 447878) ; et à l'inverse, lors de la chute de Kaboul sous la coupe des Talibans, à rejeter, dans le cadre d'un référé liberté, la demande de réfugiés afghans tendant à « une adaptation de la procédure d'instruction et de délivrance des visas sollicités au titre de la réunification familiale pour permettre aux membres de leurs familles de bénéficier du pont aérien et des rotations organisées pour l'évacuation de ressortissants afghans vers la France » : il a relevé que « dans le contexte prévalant depuis le 15 août 2021 à Kaboul, la détention d'un visa d'entrée en France n'est pas requise pour prétendre au bénéfice de ces opérations d'évacuation », et donc que « le défaut de délivrance de visas apparaît sans incidence, dans l'immédiat, sur l'exercice du droit des requérants à bénéficier de la réunification de leur famille » (CE, ord. réf., 25 août 2021, M. BAHADORI et autres, n° 455744).

Nous pensons qu'il existe un intérêt, suffisamment direct, certain et personnel. Toutefois, nous ne pensons pas à la réflexion que les éléments invoqués soient, en l'état décisif. Ou du moins, on le verra, il nous apparaît que les bénéfices attendus de l'admission de cet intérêt pour agir sont extrêmement faibles, résiduels, voire incertains.

Des arguments contre nous semblent de peu de poids.

En premier lieu, le fait que nul ne plaide par procureur.

D'abord, il y a comme on l'a dit quelque chose qui lèse le demandeur du regroupement familial et qui ne peut voir le reste de la procédure suivre son cours par l'intervention de la décision défavorable en matière de visa. Le requérant justifie d'un intérêt certain. Suffisant ou pas c'est une autre question.

Ensuite, on peine à imaginer le cas où le demandeur du regroupement familial et le demandeur de visa seraient opposés. Et où, dans cette hypothèse, le demandeur du regroupement familial se battraît coûte que coûte pour faire venir le demandeur de visa qui ne le souhaiterait pas et qui, finalement, se retrouverait dans une situation embarrassante ou même dangereuse en ne profitant pas du visa qu'il n'aurait pas contesté, que le demandeur du regroupement familial aurait contesté et dont il aurait obtenu l'annulation.

D'abord, on aimerait savoir combien de cas cela peut représenter ? Il n'existe à notre connaissance aucun chiffre sur une telle hypothèse, aucun récit, ni étude sociologique qui permettrait de démontrer que bien souvent des enfants majeurs préféreraient rester dans leur pays d'origine et se sont sentis contraints de contester la décision de refus de visas. Nous inclinons à penser que c'est plutôt l'inverse qui se passe même si on sait qu'un départ désiré pour un autre pays ne se fait pas sans chagrin ni amertume. Il nous semble de bien mauvais aloi de construire des systèmes de pensée sur les fonctionnements familiaux étrangers que l'on ne connaît pas, de faire œuvre d'un paternalisme qu'à notre sens nous trouvons désobligeant et plein de préjugés faute qu'il existe la moindre documentation sérieuse sur ce sujet.

Et quand bien même cette hypothèse ne serait pas impossible. Quel serait le nombre de cas visés ? Nous savons bien que le propre de la réalité est de paraître irréaliste, mais tout de même l'argument compte tenu de sa faible occurrence nous paraît de bien peu de force. Anecdotique. Il nous semble que l'on ne refuse pas un avantage, une possibilité à quelqu'un, à cause du risque infime qu'un jour, ce droit, cette possibilité puisse être dévoyée. Il est plus simple de prévoir des garde-fous dans ce genre de cas.

Et de manière réversible qui nous dit, alors, que dans le cas où le jeune majeur conteste la décision, ce n'est pas sous l'influence de ses parents en France ? Pourquoi faire de la majorité, qui on le rappellera est fluctuante d'un pays à

SOMMAIRE

l'autre, 18, 19, 21, un phénomène magique qui ferait disparaître toute forme d'interventionnisme et d'influence des parents.

Et pour terminer sur cette question de nul plaide par procureur, si la majorité d'un individu est une chose à prendre au sérieux, cela n'a jamais empêché, comme on l'a dit plus haut que le CE admette que des tiers interviennent contre des décisions défavorables.

Deuxième argument qui nous semble de peu de poids : admettre cet intérêt pour agir de la personne qui a sollicité le regroupement ou la réunification familiale pose un problème de logique dès lors que dès la question préalable de l'intérêt pour agir, il faut valider en quelque sorte ce lien familial alors que l'on sait que dans la plupart des dossiers de VLS c'est la contestation de ce lien familial qui en cause. On mettrait la charrue avant les bœufs. Et on vous vous opposerait le spectre inquiétant de la jurisprudence qui précédait Duvignères en matière de circulaire, issue de la jp Notre Dame du kreisker/Villemain. Deuxième épouvantail sur le chemin. L'épouvantail pré-Duvignères ne vous retiendra pas longtemps. Si le président Genevois notait que la jp Duvignères permettait d'examiner les questions dans le bon ordre, à notre sens en faisant comme si la recevabilité et le fond était exactement la même chose, ce dont nous doutons un tout petit peu, vous noterez que ce n'est absolument pas ce qui est la raison de ce changement de jurisprudence. Les complications sur les circulaires ne trouvaient pas leur origine à cet endroit et pour votre information Pascale Fombeur n'évoque même pas cela dans ses longues conclusions le moindre mot sur cela.

Alors il nous semble que c'est se faire peur pour pas grand-chose.

D'abord, vous aurez noté qu'il existe de nombreux contentieux où cet intérêt pour agir allégué, allégué nous insistons, est démolit par ce que vous jugez au fond : le cas des mineurs en matière de visa représentés par leurs parents et dont au fond vous jugerez que le lien de filiation n'est pas établi, le cas d'une association qui défend une cause environnementale justifiant son intérêt pour agir, dont on admet la recevabilité de la requête, mais dont on va rejeter au fond le recours en faisant valoir que les éoliennes ou la déchèterie en cause ne portent pas d'atteinte à l'environnement. Une société qui a intérêt pour agir pour une imposition qui la concerne mais dont elle ne sera pas déchargée car elle la doit bien. Les exemples sont légions dès que les conclusions d'annulation se superposent avec ce qui justifie l'introduction d'une requête.

Ensuite, et surtout, il ne faut pas se laisser abuser. Ce n'est pas exactement la même chose qui est regardée au stade de la recevabilité ou du fond dans tous les cas que nous avons avancé, dans celui qui nous occupe. Ou plutôt, ce n'est pas avec le même regard que cela est fait. Au moment de l'intérêt pour agir c'est celui, seulement, allégué qui est vérifié, un intérêt que l'on suppose suffisamment certain, direct et personnel pour contester. Nous insistons sur le mot : intérêt. Et pas nécessairement bien fondé à soutenir. On peut avoir un intérêt revendiqué contre une décision, l'établir à l'aide d'un certain nombre d'éléments et finalement la décision au fond, à l'aide d'éléments plus étayés, ne confirmera pas ce qui avait justifié l'intérêt.

Prenons l'exemple du contentieux des éoliennes qui est partagé entre vos deux chambres. Un requérant qui se situe proche d'une éolienne, moins d'un km d'une éolienne de 150 mètres en bout de pâle aura un intérêt pour agir car on estime qu'il peut subir des nuisances du fait de ces éoliennes. Pourtant, lorsque la requête est rejetée au fond en considérant notamment que les intérêts protégés par l'article L. 511-1 du CE n'ont pas été méconnus, on pourrait y voir en creux, une manière de dire que l'intérêt justifiant la qualité pour agir n'était pas rempli. Pourtant on ne le fait pas. Ce sont bien deux opérations distinctes qui sont menées dans l'analyse de l'intérêt suffisamment direct et certain et celle du bien-fondé.

Enfin, à vrai dire, on ne voit pas bien le problème. On peut très bien au stade de la recevabilité dire que la requête ne serait pas recevable car le lien de filiation allégué n'est pas établi pour contester l'acte en cause. De même que l'on peut très bien rejeter au fond sans avoir à se prononcer sur la recevabilité.

SOMMAIRE

En revanche, nous paraît fort, l'absence de lisibilité de cette jurisprudence.

D'abord, alors que le droit de l'UE préempte le cas des VCS et exclut la possible contestation par des tiers, il nous semble que ce serait bien difficile à comprendre que des parents puissent avoir un intérêt pour agir pour contester le VLS et pas celui de court séjour même si, on l'a dit, ces visas de long séjours sont à notre sens accolés au droit dont bénéficie celui qui met en œuvre la procédure de réunification ou celle du regroupement.

Ensuite, si l'on met le pied dans ce mouvement pour élargir l'intérêt pour agir, c'est un grand nombre de solutions très proches qu'il faut remettre en cause ou alors faire cohabiter avec une forme d'incompréhension, si on ne les remet pas en cause. Ainsi, rien que pour évoquer les visas, on sait qu'il a été jugé par le Conseil d'État qu'une mère ou un père « ne justifie pas en cette seule qualité d'un intérêt lui permettant de contester, tant devant la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France que devant le juge administratif, la légalité d'un refus de visa opposé à son enfant majeur » (CE, 18 juillet 2008, Mme Boutiche, n° 292006, B, en matière de visa de court séjour ; CE, 7ème SSJS, 17 décembre 2008, Bretin, n° 310764, C, en matière de visa de long séjour « visiteur » ; CE, 6ème CHJS, 21 février 2018, Hamam, n° 406754, C, pour un visa de long séjour en qualité d'enfant majeur à charge d'un parent français) .

Et bien sûr pour les titres de séjour, pour les mesures d'éloignement, les mêmes questions vont se poser.

Il n'est pas tout à fait anodin que cette question se pose à la fois dans de nombreux litiges et ait susceptible de remettre en cause un très grand-nombre de solutions qui nous paraissent fort bien établies dans la jurisprudence du CE.

De plus, on ne voit pas bien quel bénéfice en attendre ? Il existe un garde-fou, l'obligation d'inviter à régulariser qui pèse sur la juridiction dès lors que la FNR n'a pas été opposée en défense. Et si vous êtes ferme sur ce point, on voit bien que le droit au recours sera bien garanti. C'était d'ailleurs le sens des conclusions de Sophie Roussel sous la décision du 9 octobre 2020, n°436488. Si on est ferme sur l'invitation à régulariser, on a garanti l'effectivité du droit au recours.

Une fois ces choses dites, en première instance, Amin n'était pas demandeur mais seulement un intervenant. Ses grands-parents, si vous nous avez suivi, malgré la kafala et son régime dans le droit algérien, ne disposaient pas d'un intérêt pour agir, à sa place devant le TA. Le TA a rejeté pour irrecevabilité cette demande. Cependant, compte tenu de la FNR opposée par le ministre, laquelle évoquait non pas l'intérêt mais la qualité pour agir, ne pouvait être regardée comme valablement opposée. Ainsi le jugement doit être annulé pour irrégularité. CE 28 avril 1997, Association des commerçants non-sédentaires de Corbeil-Essonnes, n° 164820, au R. La question de savoir si cela relève de votre office naturel ou si cela doit se relever d'office n'est pas réglée par la jp. La circonstance que le juge n'a pas fait usage de l'article R. 612-1 (mise en demeure de régulariser une irrecevabilité) lorsque cet article était applicable est une violation de son office plus grave que celle qui consiste à avoir fait irrégulièrement usage de cette disposition (faute d'en avoir respecté toutes les conditions).

Le CE relève d'ailleurs que, en l'absence d'invitation à régulariser, le 1er juge « ne pouvait pas » retenir l'irrecevabilité. CE, 18 décembre 2017, M. Gbarssin, n°403734, B ; CE, Ass., 13 mai 2011, Mme M'Rida, n°316734, p. 211 :

Surtout que l'absence d'invitation à régulariser ressort normalement de la simple lecture du jugement, alors que le contrôle de la régularité de l'invitation à régulariser implique la lecture des courriers figurant au DPI.

La question se pose ensuite de savoir si, lorsqu'est contestée devant lui l'irrecevabilité opposée par les premiers juges (ce qui est le cas en l'espèce) et qu'il vérifie dans ce cadre – le cas échéant d'office – qu'une invitation à régulariser a

SOMMAIRE

bien été envoyée lorsqu'elle était requise, le juge d'appel (ou de cassation) ne fait qu'exercer son office ou « relève un moyen d'office » au sens de l'article R. 611-7 du CJA ?

Néanmoins, selon Chabanol CJA 9ème édition : (bas page 708) « lorsque le juge se borne à exercer son office, et à faire ce qu'impose sa saisine, il n'a pas à prévenir les parties de ses démarches ». C'est un peu tautologique, à notre sens. On a déjà trouvé le président Chabanol plus éclairant. Toutefois, saisi d'un jugement rejetant une requête comme irrecevable, comme c'est le cas en l'espèce, il nous semble que vous n'avez pas à affaiblir ce MOP puisque c'est bien le sujet de votre office.

Vous annulez le jugement du TA pour irrégularité et vous évoquez. L'intervention de Amin pourra être regardée comme une demande de réappropriation de ses écritures présentées comme intervenant. Il demande l'annulation. Il a évidemment, lui, intérêt pour agir.

Les deux motifs du ministre ne valent rien. Il ne pouvait légalement opposer le DOV pour le type de visa sollicité et à la date de la demande de regroupement familial d'Amin, celui-ci était mineur, et le ministre ne pouvait lui opposer sa majorité postérieure.

Vous annulez et compte tenu des motifs d'annulation vous enjoignez à la délivrance du visa sollicité.

Le jeune Amin était intervenant mais est devenu partie. Vous pourrez faire droit à sa demande de FIR

[Retour](#) au commentaire.