

LES CAHIERS DE JURISPRUDENCE

de la Cour Administrative d'Appel de Nantes

Sélection d'Arrêts de janvier à mars 2022

SOMMAIRE du n° 36

Table des matières

ÉDITO	2
ACTUALITÉS	3
AGRICULTURE	6
COLLECTIVITES TERRITORIALES	7
ENVIRONNEMENT/URBANISME	10
FISCALITÉ	11
FONCTION PUBLIQUE	19
NATURE ET ENVIRONNEMENT	21
TRAVAIL	22
URBANISME	24
Aide juridictionnelle - RECOURS BAJ	28

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 le bilan de l'activité juridictionnelle de la Cour en 2021 mais donne aussi un aperçu de la diversité des missions extra juridictionnelles assumées par les magistrats et 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, ainsi que les efforts déployés pour faire mieux connaître la juridiction administrative de ses partenaires et du grand public.

Comme le souligne ce rapport annuel, l'année 2021 a été, pour la cour administrative d'appel de Nantes, une année de transition vers un retour à des conditions de travail et à une activité plus normales, après une longue crise sanitaire.

Cette juridiction n'a pas encore retrouvé le nombre de requêtes qu'elle enregistrait avant le transfert, en 2020, des appels des jugements du tribunal administratif d'Orléans à la cour administrative d'appel de Versailles.

Cependant, le nombre des appels dont la cour a été saisie en 2021, contre des jugements des tribunaux administratifs de Nantes, de Rennes et de Caen, est en augmentation et compense progressivement la baisse du nombre de requêtes nouvelles entraînée par la sortie de celui d'Orléans du ressort de la cour.

Grâce à l'investissement de l'ensemble des magistrats et membres du greffe, la Cour administrative d'appel de Nantes demeure dans une situation tout à fait satisfaisante, tant en ce qui concerne le niveau global des stocks (2 728 affaires en instance au 31 décembre 2021), que le délai prévisible moyen de jugement (qui s'établit à 7 mois et demi), ainsi que le nombre de dossiers en stock de plus de deux ans (qui représente seulement 1,3% du nombre total d'affaires en instance).

Enfin, la publication de ses Cahiers de jurisprudence - enrichis de commentaires rédigés par des universitaires ou des avocats, comme l'illustre cette 36^{ème} édition des Cahiers - et sa participation à des événements tels que les Journées européennes du patrimoine, la Nuit du droit ou les « Rencontres nantaises du droit public », permettent à la Cour de faire mieux connaître son activité aux juristes et au grand public.

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

SOMMAIRE

ACTUALITÉS



Organisation des premières « Rencontres nantaises du droit public »

Le vendredi 4 mars 2022 s'est déroulé à la Faculté de droit et des sciences politiques de l'Université de Nantes la première édition des « Rencontres nantaises du droit public » (RNDP).

Organisée conjointement par Nantes Université, le laboratoire Droit et Changement social (DCS) du CNRS, le barreau de Nantes, l'École des avocats du Grand Ouest (EDAGO) ainsi que par le tribunal administratif et la cour administrative d'appel de Nantes, cette journée d'étude avait pour ambition de susciter, sur un thème d'actualité, des échanges entre les différentes communautés qui coexistent à Nantes de juristes « publicistes » : étudiants et universitaires, avocats, magistrats administratifs, spécialisés dans cette branche particulière du droit qu'est le droit public, qui recouvre l'ensemble des règles juridiques qui régissent l'organisation et le fonctionnement politique, administratif et financier des collectivités publiques.

Le thème choisi pour inaugurer ces premières « Rencontres » était « l'office renouvelé du juge de l'excès de pouvoir : des annulations plus rares mais plus efficaces ? ».

Ces rencontres ont réuni près de 250 participants, dont 55 magistrats, 59 avocats, mais aussi des élèves avocats, des universitaires plus d'une centaine d'étudiants, venus de tout le grand ouest.

La diversité professionnelle et géographique des participants, magistrats des tribunaux administratifs du ressort et de la cour, avocats venus de la région Pays de la Loire, de la région Bretagne et Centre Val de Loire, universitaires et étudiants de Nantes ou Rennes a favorisé tout au long de cette journée les échanges nourris et d'une richesse qui ont marqué lors des différentes tables rondes, mais aussi lors des moments conviviaux, cette 1^{ère} édition.

L'organisation de cette manifestation a été préparée par un comité de pilotage composé d'un représentant de chaque partenaire.

SOMMAIRE

Ces rencontres ont débuté par une introduction de M. Bernard Stirn, président de section honoraire au Conseil d'Etat et membre de l'Institut, qui a pris la parole après les allocutions d'ouverture de M. Olivier Ménard, doyen de la faculté de droit et des sciences politiques de Nantes,



de Mme le Bâtonnier Christine Julienne, de l'ordre des avocats de Nantes, de M. le Bâtonnier David Gorand, président de l'Edago, et de M. Olivier Couvert-Castéra, Conseiller d'Etat, président de la cour administrative d'appel de Nantes.

Elles se sont poursuivies par trois tables rondes très vivantes consacrées à différents aspects du thème retenu :



SOMMAIRE



Première table ronde : « Un juge qui constate l'illégalité sans la sanctionner »

Cette table ronde était présidée par M. Faure, professeur à Nantes université, et les interventions ont été assurées par M. Durup de Baleine, vice-président du tribunal administratif de Nantes, Me Gallois, avocate au barreau de Nantes, et M. Dumont, professeur à Nantes université



Deuxième table ronde : « Un juge qui régularise et qui module »

Cette table ronde était présidée par Mme Diversay, avocate au barreau de Nantes, et les interventions ont été assurées par Mme Buffet, présidente-asseesseur à la cour administrative d'appel de Nantes, Me Vendé, avocat au barreau de Nantes, et Mme Crespy-de Conninck, maîtresse de conférence à Nantes université



Troisième table ronde : « Un juge qui s'assure de la portée effective de ses décisions »

Cette table ronde était présidée par M. Pérez, premier vice-président de la cour administrative d'appel de Nantes, et les interventions ont été assurées par Mme Le Barbier, juge des référés au tribunal administratif de Nantes, Me Vic, avocat au barreau de Nantes, et Mme Van Lang, professeure à Nantes université,

SOMMAIRE

La conclusion de cette journée a été confiée à M. Gweltaz Eveillard, professeur à l'université de Rennes.

Un grand merci aux différents intervenants pour la qualité de leur intervention devant un public attentif et très participatif

L'intégralité de la journée sera disponible en vidéo prochainement.

SÉLECTION D'ARRÊTS



AGRICULTURE

21 janvier 2022 – 3^{ème} chambre – n° **21NT01202** – M. A. c/ Ministre de l'agriculture et de l'alimentation – C+

Les dispositions de l'article L. 331-3-1 du code rural et de la pêche maritime, dans leur rédaction issue de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, n'interdisent pas au préfet de délivrer une autorisation d'exploiter à un demandeur lorsqu'il existe une demande concurrente relevant d'un rang de priorité supérieur au regard du schéma directeur régional des exploitations agricoles. Le préfet ne peut toutefois s'écarter de l'ordre des priorités prévu par ce schéma qu'à titre exceptionnel et si l'intérêt général ou des circonstances particulières le justifient.

Le régime dit du « contrôle des structures » a été institué par une loi n° 62-933 du 8 août 1962. Il s'agit d'un régime d'autorisation administrative préalable d'exploiter les terres agricoles, conçu pour éviter la concentration de celles-ci entre les mains d'un petit nombre d'exploitants et pour favoriser l'installation de nouveaux agriculteurs.

SOMMAIRE

L'article L. 331-3-1 du code rural et de la pêche maritime, introduit par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 « d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt », énumère quatre situations dans lesquelles le préfet peut refuser cette autorisation, notamment lorsqu'un autre candidat est prioritaire, alors que sous l'empire de l'ancienne rédaction du code, il était tenu de départager des candidatures concurrentes en fonction de l'ordre des priorités défini par le schéma départemental des structures agricoles (CE, 30 juillet 2003, M. X., n° 241999, T.)

La cour juge, d'une part, que ces nouvelles dispositions confèrent à l'autorité administrative compétente la faculté et non l'obligation de refuser une demande d'autorisation d'exploiter. En l'espèce, elle juge qu'elles « n'interdisent pas au préfet de délivrer une autorisation d'exploiter à un demandeur, lorsqu'il existe une demande concurrente relevant d'un rang de priorité supérieur au regard du schéma directeur régional des exploitations agricoles. »

Mais la cour juge, d'autre part, que « Le préfet ne peut toutefois s'écarter de l'ordre des priorités prévu par ce schéma qu'à titre exceptionnel et si l'intérêt général ou des circonstances particulières le justifient. »

En l'espèce, la cour estime que le préfet ne pouvait légalement accorder à un concurrent bénéficiant d'un rang de priorité moins favorable que celui du requérant l'autorisation d'exploiter qu'il sollicitait au seul motif qu'il avait pris des engagements financiers dont il ne ressortait pas des pièces du dossier qu'ils ne pouvaient plus être remis en cause.

Cet arrêt fait l'objet de pourvois en cassation enregistrés les 17 et 21 mars 2022 sous les n°s 462416 et 462503.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

7 janvier 2022 – 4^{ème} chambre – n° 20NT02953 – Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales – C+

Sont éligibles au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée les dépenses acquittées par le département en matière d'entretien de la voirie dès lors qu'elles ont été assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée, même si elles ont été inscrites dans des comptes de charges figurant dans la section de fonctionnement du budget de cette collectivité.

Le département de la Sarthe avait demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler la décision du préfet de la Sarthe refusant de considérer comme éligibles au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée les dépenses relatives aux travaux d'entretien de voirie réalisés en régie par le département.

La décision du préfet rejetant le bénéfice du fonds de compensation aux dépenses assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée acquittées par le département au titre des travaux d'entretien de la voirie réalisés en régie était

SOMMAIRE

initialement fondée sur l'inéligibilité de ces dépenses au fonds de compensation, lorsque celles-ci ne sont pas imputées au compte 615231 de la nomenclature comptable M 52 applicable aux départements.

La cour rappelle tout d'abord que le non-respect d'une règle d'imputation comptable prévue par la nomenclature comptable M 52 ne saurait faire obstacle à l'application des dispositions de l'article R. 1615-2 du code général des collectivités territoriales, ces dispositions ne conditionnant pas l'éligibilité des dépenses concernées au bénéfice du fond de compensation.

Mais surtout, se fondant sur les déclarations annuelles du département précisant pour chaque exercice concerné dans le cadre d'un état récapitulatif, les dépenses d'entretien exclues de l'assiette du fonds de compensation en raison notamment de leur non-assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée, la cour pose le principe que, saisi d'une demande de compensation portant tout à la fois sur des dépenses éligibles à ce fond et sur des dépenses ne l'étant pas, il appartient au préfet d'identifier les dépenses pouvant en bénéficier, et non de rejeter l'ensemble de ces dépenses.

Ce faisant, la cour fait application de la nouvelle rédaction de l'article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales qui inclut désormais les dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie, lesquelles ne correspondent pas forcément à une opération inscrite en section d'investissement. En effet, depuis la modification, par l'article 34 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, de l'article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales, les collectivités territoriales peuvent intégrer à la base de calcul de leurs dotations au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, outre leurs dépenses réelles d'investissement, leurs dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie payées à compter du 1^{er} janvier 2016.

Par ailleurs, la cour précise que le fait que l'opération ait été réalisée en régie est sans incidence sur l'éligibilité des dépenses au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

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

Observations de M. Karl Patron

Doctorant au laboratoire DCS, Université de Nantes

Institué à la fin des années 70¹, le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) avait vocation à neutraliser les effets de l'assujettissement à la TVA des collectivités pour leurs dépenses d'investissement. Libérateur pour les collectivités, le mécanisme du FCTVA permettait la restitution par l'Etat de la TVA collectée sur les dépenses réelles d'investissement engagées par les collectivités pour des activités non assujetties à la TVA. Par nature, ces dépenses avaient pour particularité d'accroître le patrimoine d'une collectivité, que ce soit par une acquisition donnant lieu à immobilisation ou par une opération visant à valoriser un bien. La loi de finances pour 2016 a prévu l'extension spécifique du FCTVA aux dépenses relatives à l'entretien des bâtiments publics et de la voirie.

¹Article 66 de la loi n°77-1467 du 30 décembre 1977 de finances pour 1978. JORF, 31 décembre 1977, p.6325.

En l'espèce, chargé d'examiner les dépenses transmises au titre du FCTVA par le département de la Sarthe pour les années 2017 et 2018, le préfet a, à deux reprises, retranché des états les dépenses afférentes à l'entretien de la voirie. Le préfet, au soutien du retrait de ces dépenses aux bases de calcul, conditionnait l'éligibilité de ces dernières à leur nature d'immobilisation ainsi qu'à leur transfert par le comptable du département en section d'investissement.

En premier lieu, la cour confirme le jugement du tribunal administratif en ce qu'il relève l'erreur de droit du préfet conditionnant l'éligibilité des dépenses au critère d'immobilisation et ajoute que l'imputation comptable en section de fonctionnement des dépenses grevées par la TVA n'a pas pour effet de priver la collectivité du bénéfice du fonds. Initialement, les articles R. 1615-1 et s. du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoyaient explicitement que soient retenues pour l'application de l'article L. 1615-1, les « dépenses comptabilisées à la section d'investissement ». La cour retient toutefois que la loi de finances prévoit précisément l'extension du dispositif aux dépenses d'entretien, lesquelles peuvent relever de la section de fonctionnement. Le cadre réglementaire des articles R. 1615-1 et s. du CGCT ne constitue donc pas une limite à l'éligibilité des dépenses au FCTVA et il appartient au préfet de les apprécier, sans limiter son analyse aux seules dépenses inscrites en section d'investissement².

Par ailleurs, la cour précise que le fait que l'opération ait été réalisée en régie est sans incidence sur l'éligibilité des dépenses au FCTVA. En effet, la collectivité a acquitté de la TVA pour l'achat de fournitures et de matériels nécessaires à l'opération d'entretien. De surcroît, elle a veillé à retrancher des états les dépenses hors taxes, relatives à la mobilisation de son propre « parc ».

Ainsi, la cour prend acte de la double rupture issue de la nouvelle rédaction de l'article L. 1615-1 CGCT : les versements du FCTVA ne concernent plus les seules opérations d'immobilisations et leur calcul ne se limite donc pas aux dépenses inscrites en section d'investissement des comptes administratifs. Ces versements couvrent ainsi les dépenses de matériels engagées dans le cadre d'opérations d'entretien de la voirie menées en régie par la collectivité, dès lors qu'elles sont effectivement grevées de TVA.

En procédant à une pleine application de la nouvelle mouture de l'article L. 1615-1 CGCT qui comprend désormais les dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie, lesquelles ne correspondent pas forcément à une opération d'acquisition ou de valorisation d'un bien, la cour entérine un recul du critère patrimonial dans l'attribution des versements du FCTVA. Cette évolution, dont le présent arrêt tire toutes les conclusions, semble conforme à la volonté du législateur qui a récemment élargi le dispositif de l'article L. 1615-1 aux dépenses d'entretien des réseaux³.

Finalement, alors qu'on estimait qu'il avait atteint sa « maturité »⁴ après quarante années d'existence, le mécanisme du FCTVA, qui demeure le principal instrument de soutien à l'investissement des collectivités, continue d'être affiné afin de couvrir le plus largement possible les charges de TVA que supportent encore les collectivités. Cette extension semble d'autant plus légitime qu'elle coïncide avec l'entretien d'équipements souvent transférés aux collectivités par l'Etat ou de charges induites par la modernisation des infrastructures publiques⁵. Elle ne va toutefois pas sans renforcer les questionnements sur la nature du FCTVA, plus que jamais partagée entre instrument de soutien à l'investissement des collectivités et instrument de compensation des charges – fiscales et techniques – transmises par l'Etat.

²L'automatisation de la procédure d'attribution des versements du FCTVA confirme ce changement d'approche en prévoyant que dorénavant « les dépenses éligibles via la procédure automatisée sont les dépenses réelles d'investissement ou de fonctionnement imputées sur des comptes » visés par l'arrêté. Circulaire interministérielle relative à l'automatisation de la gestion du FCTVA, NOR : TERB2103728C ; Arrêté du 30 décembre 2020 fixant la liste des comptes éligibles à la procédure de traitement automatisé relative à l'attribution du FCTVA, NOR : TERB2035649A.

³Article 80 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

⁴BOURDON Pierre, « Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée a-t-il atteint sa maturité ? », *RFDA*, n°3, 2015, p.629 et s.

⁵Voir le transfert des routes nationales aux départements par l'article 18 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ; Ou encore les expérimentations prévues aux articles 38 et 40 de la loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration.

18 janvier 2022 – 2^{ème} chambre – n° 19NT04955 – Mme K. et autres – C+

Un projet de construction relevant de deux rubriques du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, constitué de plusieurs travaux fractionnés dans le temps avec une multiplicité de maîtres d'ouvrage, doit être appréhendé dans son ensemble afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité. En outre, dès lors que la réalisation de ce projet est subordonnée à la délivrance de plusieurs autorisations, ses incidences sur l'environnement doivent être appréciées lors de la délivrance de la première autorisation. Par ailleurs, l'abattage de plusieurs arbres et le décapage du bitume aux abords de plusieurs monuments historiques doivent être regardés comme ayant pour effet de modifier l'aménagement des espaces non bâtis autour des bâtiments existants et doivent dès lors être précédés d'une déclaration préalable.

Plusieurs requérants demandaient au tribunal administratif de Caen d'annuler l'arrêté du 19 janvier 2018 par lequel le préfet de la région Normandie avait autorisé la commune de Caen à procéder à l'enlèvement d'arbres. L'abattage des arbres, implantés aux abords de monuments historiques, avait été autorisé, sous la maîtrise d'ouvrage d'une commune, afin de permettre la mise en œuvre d'une opération de fouille d'archéologie préventive. Cette autorisation s'inscrivait dans le cadre d'un projet plus global de construction, sous maîtrise d'ouvrage privée, d'une halle commerçante et d'un parking souterrain sur la parcelle. Le projet de construction, constitué de plusieurs travaux fractionnés dans le temps avec une multiplicité de maîtres d'ouvrage, relevait ainsi de deux rubriques du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

La cour juge qu'à la date de la demande d'autorisation, le projet de construction de la halle commerçante et du parking souterrain était défini avec précision dans son principe comme dans ses modalités, bien que de façon non définitive. Alors que l'abattage des arbres autorisé par l'arrêté contesté aurait, en tout état de cause, dû être réalisé préalablement à la réalisation du projet de construction, ce projet, constitué de plusieurs travaux fractionnés dans le temps avec une multiplicité de maîtres d'ouvrage, doit, en application du III de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, être appréhendé dans son ensemble afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité. En outre, dès lors que la réalisation de ce projet était subordonnée à la délivrance de plusieurs autorisations, ses incidences sur l'environnement doivent, en application du III de l'article L. 122-1-1 du même code, être appréciées lors de la délivrance de la première autorisation, c'est-à-dire lors de l'autorisation de travaux d'abattage des arbres présents sur le terrain d'assiette du projet.

La cour juge également que les travaux qui consistent à abattre l'ensemble des arbres présents sur l'emprise de la parcelle et à décapier le bitume de l'ancien parc de stationnement ont pour effet de modifier l'aménagement des espaces non bâtis autour des bâtiments existants et ne peuvent être regardés comme des travaux d'entretien ou de réparations ordinaires, alors même que l'abattage de certains arbres pouvait être justifié par des raisons de sécurité. Dès lors, ces travaux sont soumis à déclaration préalable en vertu des dispositions de l'article R. 421-24 du code de l'urbanisme.

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

SOMMAIRE

FISCALITÉ

7 janvier 2022 – 1^{ère} chambre – n° 20NT03391 – M. et Mme B. – C+

L'activité de production et de vente d'énergie électrique par panneaux photovoltaïques installés sur les bâtiments d'une exploitation agricole est une activité industrielle et commerciale par nature.

M. et Mme B. ont développé, dans le cadre de leur entreprise agricole à responsabilité limitée (EARL), en plus de leur activité agricole, une activité de production et de vente d'électricité d'origine photovoltaïque par l'installation de panneaux solaires sur les bâtiments agricoles. Les bénéficiaires de cette activité ont été rattachés aux bénéficiaires agricoles en application de l'article 75 A du code général des impôts (CGI). En 2016, ils ont cédé leur exploitation agricole à un groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) qu'ils ont créés. Ils n'ont pas déclaré de plus-value professionnelle, estimant que l'activité de production d'électricité relève des bénéficiaires agricoles. A la suite d'un contrôle sur pièces, l'administration fiscale a cependant estimé que l'activité de production d'électricité est une activité industrielle et commerciale et que la plus-value à court terme réalisée en 2016 lors de la cession des immobilisations corporelles concourant à cette activité ne pouvait être exonérée d'impôt en vertu de l'article 151 septies du CGI à défaut d'avoir été exercée depuis plus de 5 ans au moment de la cession.

La cour juge que l'activité de production et de vente d'énergie électrique par panneaux photovoltaïques est une activité industrielle et commerciale par nature (voir pour un raisonnement similaire s'agissant de l'exploitation d'un cours d'eau en transformant son énergie en électricité destinée à la vente à Electricité de France, CE, 1er décembre 1993, Société d'aménagement et d'exploitation de la chute du ruisseau des ondes (SAECRO), n° 119501, Rec.).

La cour précise que cette activité ne saurait être assimilée à une activité agricole par l'effet de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, qui ne vise que la production d'électricité par méthanisation, alors même que les panneaux photovoltaïques sont intégrés à des bâtiments agricoles qui en sont les supports. En effet, des activités qui, de par leur nature, constitueraient normalement des activités commerciales ne peuvent présenter un caractère agricole et, par suite, civil, au motif qu'elles se situent dans le prolongement de l'acte de production ou ont pour support l'exploitation agricole, qu'à la condition d'être réalisées, en vertu tant de la lettre de la loi que de la jurisprudence, par un exploitant agricole à partir des produits de son exploitation (CE, 30 mai 2018, M. et Mme C., n° 402919, T.).

Cette activité ne peut pas davantage être qualifiée d'activité agricole en vertu de l'article 75 A du code général des impôts dès lors que les dispositions de cet article ont pour seul objet de prévoir une imposition à titre accessoire des revenus qui en résultent dans la catégorie des bénéficiaires agricoles et n'ont pas pour effet de conférer une nature agricole à cette activité.

SOMMAIRE

Appliquant aux faits qui lui étaient soumis cette interprétation de la loi fiscale, la cour considère qu'en égard à sa nature non agricole, l'activité de production d'électricité par panneaux photovoltaïques doit être dissociée de l'activité agricole d'une entreprise lors de la cession de celle-ci. Ayant été exercée depuis moins de cinq ans, cette activité ne pouvait, en vertu des dispositions de l'article 151 septies du CGI, qu'être exclue du bénéfice de l'exonération qui y est prévue, alors même que l'activité agricole avait, quant à elle, été exercée depuis plus de cinq ans.

Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré le 3 mars 2022 sous le n° 462030.

14 janvier 2022 – 1^{ère} chambre – n° 20NT00345 – M. B. – C+

Lorsqu'un compte-courant d'associé ne présente pas un caractère nominatif, seule la qualité de maître de l'affaire permet à l'administration fiscale de regarder un contribuable comme bénéficiaire de revenus réputés distribués sur le fondement du a de l'article 111 du code général des impôts.

M. B. était gérant et associé, à hauteur de 70 % au titre des exercices clos en 2012 et 2013 et à hauteur de 50 % au titre de l'exercice clos en 2014, d'une société spécialisée dans l'isolation thermique et acoustique. L'administration fiscale a imposé entre ses mains, dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers, sur le fondement du a de l'article 111 du code général des impôts (CGI), le montant des variations des soldes débiteurs reconstitué d'un compte-courant d'associé non nominatif. M. B. demandait la décharge, en droits et pénalités, des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux auxquelles il avait été assujéti au titre des années 2012 à 2014.

Les dispositions du a de l'article 111 du CGI ne visent, en vertu même de leur lettre, que « *les sommes mises à la disposition des associés directement ou par personnes interposées ou sociétés interposées à titre d'avances, de prêts ou d'acomptes* ». Il s'agit d'une présomption simple qui peut être combattue par la preuve contraire (pour l'imposition à ce titre de soldes débiteurs de comptes courants d'associés, CE, 24 juillet 1987, M. X., n° 64092, Inédit, et plus récemment CE, 27 décembre 2019, M. et Mme B., n° 420478, T.).

Comme cela a notamment été souligné par le rapporteur public Romain Victor dans ses conclusions sur les deux décisions du CE du 29 juin 2020 (n° 432815, M. A., n° 433827, M. B., T.), lorsqu'est en cause la mise à disposition des associés de sommes non prélevée sur les bénéfices, comme c'est le cas des distributions imposables sur le fondement du a de l'article 111 du CGI ou du 2° du 1 de l'article 109 du même code, l'administration est par construction en mesure de tracer le flux, de son point d'origine (la distributrice) à son point d'arrivée (l'associé récipiendaire) : il ne peut donc y avoir présomption d'appréhension par le maître de l'affaire, qui n'est légitime, pour le 1° du 1 de l'article 109 du CGI, que par l'ignorance dans laquelle l'administration se trouve des bénéficiaires réels des distributions.

Au cas particulier, l'administration fiscale pouvait difficilement justifier du flux des distributions compte-tenu du caractère non nominatif du compte-courant d'associé, même si, au cours des opérations de contrôle, elle avait relevé que M. B. était à l'origine, en sa qualité de gérant et associé, des factures fournisseurs fictives comptabilisées au cours de la période vérifiée qui ont servi à couvrir les prélèvements importants inscrits en compte-courant d'associé

SOMMAIRE

et ainsi des paiements fictifs. Elle se prévalait alors de la notion de maître de l'affaire, réservée jusqu'à présent à l'imposition de distributions sur le fondement du 1° du 1 de l'article 109 du CGI, en faisant valoir en outre que M. B. était gérant et associé principal de la société au cours des années en litige, qu'il apparaissait comme la seule personne gérant la structure et l'engageant jusqu'au 16 juin 2015 et qu'il détenait seul la signature sur les deux comptes bancaires ouverts par la société pour les trois exercices vérifiés.

La cour juge que si, en principe, la qualité de maître de l'affaire est sans incidence sur la détermination du bénéficiaire des revenus distribués lorsque l'administration fiscale fait usage des dispositions du a de l'article 111 du code général des impôts, tel n'est pas le cas lorsque le compte courant d'associé ne présente pas un caractère nominatif. Dans un tel cas de figure, la qualité de seul maître de l'affaire permet de regarder l'intéressé comme bénéficiaire réel des revenus réputés distribués issus du compte courant d'associé non nominatif.

Appliquant aux faits qui lui étaient soumis cette interprétation de la loi fiscale, la cour considère que l'administration fiscale a pu à bon droit imposer à l'impôt sur le revenu M. B. en sa qualité de maître de l'affaire, dès lors que ce dernier n'apporte pas la preuve contraire en se bornant à évoquer des retraits d'argent à caractère personnel effectués par sa mère, qui disposait également d'une carte bancaire de la société, et qui ont été comptabilisés au débit du compte-courant d'associé alors que ces retraits ne présentent pas un caractère significatif au regard des prélèvements nets de chaque exercice.

Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré le 14 mars 2022 sous le n° 462301.

Observations de Me Laurent Savarin

Avocat au barreau de Nantes

L'article 109, 1, du CGI prévoit que : « *sont considérés comme revenus distribués : 1° Tous les bénéfices ou produits qui ne sont pas mis en réserve ou incorporés au capital ; 2° Toutes les sommes ou valeurs mises à la disposition des associés, actionnaires ou porteurs de parts et non prélevées sur les bénéfices.* ».

Le 1° permet d'imposer les distributions régulières décidées par la société imposable à l'IS, mais également les sommes détournée du bénéfice (Détournement de recettes ; charge non engagée dans l'intérêt de la société).

Le 2° permet quant à lui d'imposer les sommes détournées d'une société quand celle est déficitaire. Dans cette hypothèse seuls les associés de la société peuvent alors être imposés.

L'article 111, a, du CGI conduit pour sa part à imposer en revenus distribués « (...) *les sommes mises à la disposition des associés directement ou par personnes ou sociétés interposées à titre d'avances, de prêts ou d'acomptes* ». Cette disposition conduit à imposer en revenu distribué les soldes débiteurs des comptes courants d'associés.

SOMMAIRE

Dans ces situations, il peut arriver que le bénéficiaire des revenus distribués ne soit pas déterminé. Par exemple un ou des membres du personnel peuvent avoir détourné des recettes sans être identifiés. Dans cette hypothèse, le « maître de l'affaire », c'est-à-dire la « personne qui exerce la responsabilité effective de l'ensemble de la gestion administrative, commerciale, et financière de la société et qui dispose sans contrôle des fonds. », peut être présumé avoir appréhendé les revenus ainsi distribués.

Cette présomption s'applique en particulier pour les revenus distribués visés au 1° de l'article 109, 1, du CGI.

Par contre, il ne s'applique pas pour ceux visés au 2°, les bénéficiaires devant être associés, actionnaires ou porteurs de parts.

En 2020, le Conseil d'Etat, en chambres réunies, a ainsi jugé que « Pour soumettre à l'impôt sur le revenu de tels revenus sur le fondement du 2° du 1 de l'article 109 du code général des impôts, il incombe à l'administration d'établir qu'ils ont été mis à la disposition des associés, actionnaires ou porteurs de parts. La circonstance que le contribuable que l'administration entend imposer soit le maître de l'affaire est à cet égard sans incidence »⁶.

De la même façon s'agissant des avances consenties à des associés par une société, il peut arriver que le bénéficiaire du compte-courant ne soit pas connu (compte non nominatif) et que les avances ne soient pas tracées ou traçables (par exemple si elles sont consenties en espèces).

Dans un tel cas de figure la cour administrative d'appel de Nantes écarte le principe rappelé par le Conseil d'Etat en 2020 et juge : « (...), la qualité de seul maître de l'affaire permet de regarder le contribuable comme seul bénéficiaire des revenus réputés distribués. »

L'arrêt étant classé C+ (intérêt jurisprudentiel signalé), il ne s'agit pas d'un arrêt d'espèce. La question de savoir si l'administration disposait d'éléments permettant de présumer que le maître de l'affaire était effectivement l'associé débiteur n'a a priori pas d'incidence sur le considérant. De même devrait être sans importance la question de savoir si les avances pouvaient être imposées en application d'une autre disposition que celle de l'article 111 a du CGI.

La position de principe retenue par la cour consistant à écarter le principe énoncé par le Conseil d'Etat au motif que le compte courant d'associés ne présente pas un caractère nominatif, semble donc audacieuse.

Certes l'intitulé du compte permet de supposer que les sommes ont été avancées à un ou des associés, toutefois le ou les bénéficiaires réels des avances reste inconnu.

⁶ CE 8° et 3° ch.-r., 29 juin 2020, n° 433827, mentionné aux tables du recueil Lebon.

Or c'est justement dans un cas où le bénéficiaire des sommes mises à disposition par la société n'était pas déterminé que la Haute Assemblée a appliqué ce principe car comme l'indique Romain Victor dans ses conclusions « *le déclenchement de la présomption d'appréhension par le maître de l'affaire n'est légitimé que par l'ignorance dans laquelle l'administration se trouve des bénéficiaires réels des distributions.* »

La position paraît d'autant plus audacieuse, qu'elle pourrait conduire à imposer les avances en revenu distribué sur le chef d'une personne non associée de la société créancière.

En effet si au cas d'espèce le « *maître de l'affaire* » était un des associés de la société vérifiée, tel n'est pas nécessairement le cas. En effet la jurisprudence a depuis longtemps abandonné ce critère⁷. Il semble donc qu'à tout le moins l'exception posée par la cour devrait être circonscrite à l'hypothèse où le maître de l'affaire est un associé.

Enfin, la légitimité du recours à la présomption d'appréhension par le maître de l'affaire semble d'autant moins évidente que contrairement au 109, 1, le 111, a, du CGI ne concerne pas à des sommes qui auraient été détournées de la société, mais vise seulement à imposer les avances consenties par la société à ses associés.

La majoration de 25 % des distributions occultes ou irrégulières prévues par les articles 158, 7, 2° et 200 A, 1, A, 1° du CGI, ne s'applique d'ailleurs pas aux revenus distribués visés au 111, a, du CGI.

Enfin l'article 111 a du CGI permet à l'associé bénéficiaire d'obtenir le dégrèvement de l'imposition en remboursant l'avance consentie, solution difficilement envisageable si le maître de l'affaire n'est pas le véritable débiteur.

Les revenus distribués visés au 111 a, même s'ils peuvent être irréguliers au regard du code de commerce, n'ont donc pas un caractère « *sulfureux* » justifiant de renverser la charge de la preuve sur le maître de l'affaire.

On attendra donc avec intérêt la position du Conseil d'Etat.

15 février 2022 – 1^{ère} chambre – n^{os} 19NT04979, 19NT04996 – Centre Hospitalier de Vire – C+

L'activité d'hébergement de personnes âgées dépendantes n'est pas assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée lorsqu'elle est exercée par une personne publique agissant en tant qu'autorité publique, en l'absence de distorsions de concurrence d'une certaine importance avec les établissements privés, qu'ils soient à but lucratif ou non.

⁷ En ce sens : CE 6 février 1995, M. P..., n° 68383, inédite au Recueil, RJF 5/1995 n° 606.

Le centre hospitalier de Vire, établissement public ayant notamment pour activité la gestion d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), a spontanément acquitté la taxe sur les salaires prévue par les articles 231 et suivants du code général des impôts (CGI) en appliquant un rapport d'assujettissement de 100 % au titre des années 2010 et 2011. A la suite d'un audit, il a estimé que l'activité d'hébergement de l'EHPAD devait être assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et a, en conséquence, demandé à l'administration fiscale la restitution partielle de ces cotisations de taxe sur les salaires ainsi que le remboursement du crédit de taxe sur la valeur ajoutée déductible dont il estimait disposer à l'expiration de ces deux années. Le tribunal administratif de Caen a partiellement fait droit à cette demande.

Le cadre juridique de ce litige a été clarifié par un avis du Conseil d'Etat du 12 avril 2019, qui tire les enseignements de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), spécifiquement de son arrêt du 29 octobre 2015, Sudaçor - Sociedade Gestora de Recursos e Equipamentos da Saúde dos Açores SA (aff. C-174/14). Cet avis rappelle que le non-assujettissement à la TVA prévu en faveur des personnes morales de droit public énumérées au paragraphe 1 de l'article 13 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA (directive TVA) est subordonné à deux conditions cumulatives. Il faut ainsi non seulement que l'activité soit exercée par un organisme agissant en tant qu'autorité publique, mais encore que le non-assujettissement ne conduise pas à des distorsions de concurrence d'une certaine importance (CE, 12 avril 2019, Centre hospitalier de Vire, n° 427540, Inédit).

S'agissant de la première condition, tenant à la réalisation de l'activité par l'organisme public en tant qu'autorité publique, il a ensuite été précisé que cette condition doit être regardée comme remplie lorsque l'activité exercée est exonérée en application, notamment, de l'article 132 de la directive TVA, ainsi que le permet le paragraphe 2 de l'article 13 de cette directive (CE, 28 mai 2021, Commune de Castelnaudary, n° 442378, Rec., CE, 9 décembre 2021, Commune de Nyons, n° 439617, T.). Dès lors, compte-tenu des dispositions de l'article 256 B du CGI, la France a fait usage de la possibilité de regarder comme des activités effectuées en tant qu'autorité publique les services à caractère sociaux rendus par les personnes morales de droit public. Or, le 6° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit que sont des établissements et services sociaux et médicaux sociaux les établissements et les services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale.

La cour en déduit que l'EHPAD géré par le centre hospitalier constituant un établissement à caractère social, son activité d'hébergement doit être regardée comme exercée par un organisme agissant en tant qu'autorité publique.

S'agissant de la seconde condition, tenant ce que le non-assujettissement ne conduise pas à des distorsions de concurrence d'une certaine importance, la cour se réfère à la jurisprudence de la CJUE, telle que rappelée par deux décisions du Conseil d'Etat (CE, Commune de Castelnaudary précitée ; CE, 28 mai 2021, Commune de Sarlat la Canéda, n° 441739, Rec.).

Appliquant aux faits qui lui étaient soumis cette interprétation de la loi fiscale, la cour retient que l'intégralité des places de l'EHPAD géré par le centre hospitalier est habilitée à l'aide sociale, ce qui n'est pas le cas des établissements privés qu'ils soient à but lucratif ou non, qu'il ne peut ainsi fixer librement ses tarifs d'hébergement et

SOMMAIRE

qu'il a vocation à accueillir des personnes âgées à faibles ressources. Elle considère que les établissements privés existants, qui proposent des prestations supérieures à celles des établissements publics, et à des prix nettement supérieurs, ne sont pas en concurrence directe avec cet établissement public. Elle relève également qu'en l'absence de preuve de ce qu'un opérateur privé serait empêché d'entrer sur ce marché spécifique ou pourrait y subir un désavantage du seul fait de son assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée, le non-assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée de l'activité de l'EHPAD géré par le centre hospitalier ne génère pas de distorsion de concurrence d'une certaine importance.

La cour conclut que l'activité d'hébergement de personnes âgées étant exercée par une autorité publique et n'entraînant pas de distorsion de concurrence d'une certaine importance, cette activité ne peut pas être assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée et doit, en conséquence, être soumise à la taxe sur les salaires.

Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré sous le n°463241.

Observations de Me Gwenaëlle Pereira Fialho

Avocate au barreau de Nantes

L'article 256 du code général des impôts (CGI) soumet à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) les opérations réalisées par un assujetti agissant en tant que tel. Est considéré comme assujetti quiconque exerce, d'une façon indépendante, une activité économique quels qu'en soient les buts ou les résultats.

Toutefois, l'article 256 B du CGI énonce que les personnes morales de droit public ne sont pas assujetties à la TVA pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsions de concurrence.

L'arrêt présenté ci-dessus vient confirmer une position établie selon laquelle l'exploitation d'un établissement chargé de l'accueil des personnes âgées par une collectivité locale ou un établissement public local constitue une activité à caractère social d'un organisme de droit public, non assujettie à la TVA, dès lors qu'en raison de leur mode de fonctionnement et du caractère social très marqué de ces établissements, leur non-assujettissement n'est pas susceptible de provoquer des distorsions de concurrence avec des établissements privés fiscalisés.

Ainsi, le statut public de ces établissements et leur habilitation au dispositif d'aide sociale instaurent une sorte de présomption de non-concurrence avec des services équivalents rendus par des établissements privés, qui les placent en dehors du champ d'application de la TVA. Cette présomption peut néanmoins être combattue si une distorsion importante aux règles de la concurrence est démontrée.

La distorsion de concurrence s'apprécie à la fois au regard de l'activité en cause et des conditions de son exploitation. Il ne suffit donc pas de constater que les prestations exercées par un organisme de droit public sont identiques à celles réalisées par un opérateur privé, il faut également examiner l'état de la concurrence réelle ou, à défaut, potentielle, sur le marché en cause. C'est à ce stade qu'intervient la règle dite des 4 P, selon laquelle il convient de rechercher quelle est la nature du Produit, quel est le Public visé, comment est fixé le Prix, et enfin quelle stratégie de communication (Publicité) est mise en œuvre.

Au cas d'espèce, les magistrats de la cour ont constaté d'une part que l'activité d'hébergement exercée par l'EHPAD du Centre Hospitalier de Vire était bien accomplie en tant qu'autorité publique, et d'autre part que les conditions d'exercice de ce service d'hébergement ne portaient pas atteinte à la concurrence exercée par les organismes privés dès lors que 100 % de ses lits étant habilités au dispositif d'aide sociale, l'établissement n'était pas libre de fixer ses prix et qu'il avait vocation à accueillir en priorité des résidents dotés de faibles ressources.

Le Produit est donc ici une prestation à caractère social, le Public visé est une clientèle aux revenus modestes, et les Prix ne sont pas fixés librement par l'opérateur.

Dans ces circonstances, l'EHPAD géré par le Centre hospitalier de Vire ne peut pas être considéré comme un assujetti à la TVA. Il en résulte son assujettissement à la taxe sur les salaires en vertu des dispositions de l'article 231,1°, du CGI.

Cette décision vient rappeler le processus permettant d'évaluer la notion d'assujetti à la TVA de certains organismes de droit public qui, bien qu'exerçant une activité économique, l'accomplissent dans des conditions éloignées du fonctionnement habituel du marché au regard des règles de concurrence.

11 mars 2022 – 1^{ère} chambre – n° 20NT00539 – SARL Kerjean – C+

Les personnes qui donnent en location de longue durée des emplacements sur des terrains de camping à des tiers pour qu'ils y installent leur propre résidence mobile de loisir et en assurent eux-mêmes l'exploitation ne peuvent bénéficier d'un taux réduit de TVA.

La société à responsabilité limitée (SARL) Kerjean est propriétaire d'un terrain de camping qui comporte 100 emplacements destinés à accueillir des résidences mobiles de loisirs. Elle louait des emplacements soit par le biais de baux emphytéotiques d'une durée de 99 ans, en échange du versement d'un droit d'entrée fixé en fonction de la superficie louée, soit en concluant des contrats de location d'une durée d'un an, renouvelables tacitement. Les titulaires des baux pouvaient céder ou sous-louer ce droit qu'ils possèdent sur cet emplacement ou louer leur mobil-home à des tiers pour des séjours d'une durée inférieure à un mois. S'agissant des contrats de location annuels, ils étaient consentis moyennant le versement d'une redevance trimestrielle mais les locataires ne pouvaient pas sous-louer l'emplacement. Ils étaient en revanche autorisés à sous-louer leur mobil-home pour des séjours d'une durée inférieure à un mois. A l'issue d'une vérification de comptabilité, l'administration fiscale a remis en cause le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 5,5 % que la société avait appliqué sur les revenus tirés de la location des emplacements et sur les droits d'entrée perçus dans le cadre de la signature de contrats de bail emphytéotique.

La SARL Kerjean estimait pouvoir bénéficier de ce taux réduit de TVA au motif qu'elle exploite les emplacements du terrain de camping au sens et pour application du a ter de l'article 279 du code général des impôts (CGI).

SOMMAIRE

Le Conseil d'Etat s'était déjà prononcé à deux reprises sur l'interprétation de ces dispositions. Ainsi, ces dispositions, telles qu'éclairées par les travaux parlementaires de l'article 12 de la loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974 dont elles sont issues, conduisent à regarder les locations d'emplacements sur des terrains aménagés pour le stationnement de caravanes et destinés à une exploitation touristique comme des locations d'emplacements sur les terrains de camping classés et bénéficiant, à ce titre, du taux réduit de la TVA (CE, 22 juillet 1994, M. X., n° 124611, T.). En outre, le bénéfice du taux réduit est réservé aux seuls exploitants des terrains de camping aménagés et ne peut s'étendre aux personnes qui donnent en location le terrain lui-même, sans que s'y opposent les dispositions de la directive 77/388/CEE du 17 mai 1977 (sixième directive TVA) (CE, 30 décembre 2009, SA PGL Aventures, n° 301077, T.).

La cour précise qu'eu égard à leur objet et à la lumière des travaux parlementaires de la loi de finances du 30 décembre 1974 dont il est issu, le bénéfice du taux réduit de 5,5 % prévu par les dispositions du a ter de l'article 279 du CGI est réservé aux seuls exploitants des terrains de camping aménagés qui proposent à la location des emplacements pour un séjour de courte durée à vocation touristique.

Appliquant aux faits qui lui étaient soumis cette interprétation de la loi fiscale, la cour considère que ce taux réduit ne peut pas être appliqué aux personnes qui donnent en location, de manière pérenne et en particulier par le recours à des baux emphytéotiques de 99 ans, l'emplacement à des tiers qui y installent leur propre résidence mobile de loisir et en assurent eux-mêmes l'exploitation, soit à leur profit, soit au profit de locataires saisonniers. En effet, cette clientèle ne constitue pas une clientèle touristique de passage (v. également s'agissant de locations d'emplacements sur un terrain de camping à des propriétaires de résidences mobiles de loisirs qui louent à leur tour temporairement ces résidences à des tiers : CAA Bordeaux, 3 mars 2015, SARL Loisirs Landes, n° 13BX01241, non versé).

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

FONCTION PUBLIQUE

4 mars 2022 – 6^{ème} chambre – n° 21NT01507 – M. A.- C+

Pour exercer un recours juridictionnel contre un titre exécutoire dont la preuve de la notification n'est pas rapportée, le débiteur dispose d'un délai d'un an à compter de la date de notification de la lettre de rappel, y compris en cas de notification réputée régulière du fait de l'absence de retrait du pli contenant cet acte.

La recevabilité des conclusions de M. A. tendant à l'annulation d'un titre exécutoire émis à son encontre dépendait du point de savoir si la notification de la lettre de relance en vue du paiement de ce titre, réputée régulièrement accomplie à la date à laquelle le pli a été présenté à l'adresse de M. A., qui a été retourné à l'expéditeur après mise en instance, peut constituer le point de départ du délai raisonnable d'un an dont dispose l'intéressé pour

SOMMAIRE

agir contre le titre exécutoire, dont rien n'établit qu'il a lui-même été notifié à l'intéressé. La réponse à cette question de recevabilité, qui emporte des conséquences tant sur les conclusions dirigées contre le titre lui-même que sur les conclusions indemnitaires en application de la jurisprudence Lafon (CE, 2 mai 1959, Ministre des finances c/ Lafon, n° 44419, Rec., non versé), impliquait de déterminer comment articuler la jurisprudence Czabaj (CE, Ass., 13 juillet 1976, n° 387763, Rec.), dans sa déclinaison propre aux titres exécutoires énoncée par la décision Communauté d'agglomération du Pays Ajaccien, avec la jurisprudence relative au point de départ du délai en cas de retour, à défaut de retrait, du pli recommandé contenant une décision.

Par une décision du 9 mars 2018, Communauté d'agglomération du Pays Ajaccien n° 401386, le Conseil d'Etat a transposé la jurisprudence Czabaj, qui prévoit que le destinataire d'une décision administrative individuelle qui lui a été notifiée ou dont il est établi qu'il a eu connaissance ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable, aux titres exécutoires en précisant que : « *S'agissant des titres exécutoires, sauf circonstances particulières dont se prévaudrait son destinataire, le délai raisonnable ne saurait excéder un an à compter de la date à laquelle le titre, ou à défaut, le premier acte procédant de ce titre ou un acte de poursuite a été notifié au débiteur ou porté à sa connaissance.* ». Par ailleurs, dans l'hypothèse où les opérations de présentation à l'adresse du destinataire ont été régulièrement effectuées, est réputée avoir été régulièrement accomplie la notification d'un pli renvoyé à l'expéditeur à la date à laquelle le pli a été présenté à l'adresse de l'intéressé. (CE, 24 avril 2012, Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration c/ M. A., n° 341146).

Ecartant l'hypothèse de procéder, en ce cas, à une distinction entre une notification régulière et une notification réputée régulière, la cour juge que la notification d'un courrier de relance étant réputée avoir été régulièrement accomplie à la date à laquelle ce pli a été présenté à l'adresse de son destinataire, le titre exécutoire est devenu définitif à défaut d'avoir été contesté dans le délai raisonnable d'un an suivant cette date, alors même que le pli contenant le premier acte procédant de ce titre n'a pas été retiré. Pour se prévaloir de la tardiveté de la requête, il incombe à l'administration d'apporter la preuve de la date de notification réputée régulière du pli comportant l'acte de relance.

Appliquant cette interprétation aux faits qui lui sont soumis, la cour considère que la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté des conclusions aux fins d'annulation du titre exécutoire opposée par l'université d'Orléans à M. A. doit être accueillie dès lors que, quand bien même aucune preuve de la notification régulière du titre du 15 juin 2012 n'est apportée, la notification réputée régulière à la date de présentation du pli le 10 octobre 2012 de la lettre de relance du 9 octobre 2012, retournée à l'expéditeur, constitue le point de départ du délai raisonnable d'un an dont disposait M. A. pour introduire son recours juridictionnel à l'encontre du titre exécutoire.

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

NATURE ET ENVIRONNEMENT

22 mars 2022 – 5^{ème} chambre – n° 20NT03690 – Société Parc éolien de Guern – C+

L'exploitant d'un parc éolien mis en service avant qu'un tel parc ne soit soumis à autorisation au titre de la police des installations classées pour la protection de l'environnement et dont le permis de construire a été annulé par le juge administratif ne bénéficie pas de droits acquis à la poursuite de l'exploitation de ce parc, alors même qu'il se serait fait connaître de l'autorité préfectorale et que celle-ci n'aurait pas refusé de reconnaître les droits acquis ainsi déclarés.

Conformément aux dispositions de l'article L. 513-1 du code de l'environnement, les installations qui, après avoir été régulièrement mises en service, sont soumises à autorisation au titre du régime de la police des installations classées pour la protection de l'environnement, peuvent continuer à fonctionner sans cette autorisation, à la seule condition que l'exploitant se soit fait connaître du préfet dans l'année suivant le changement de régime qui leur est applicable. L'exploitant bénéficie ainsi de droits acquis à la poursuite de son exploitation, qui ne peuvent être remis en cause par le changement de la réglementation.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et le décret n° 2011-984 du 23 août 2011 modifiant la nomenclature des installations classées ont soumis à un régime d'autorisation au titre de la police des installations classées pour la protection de l'environnement les parcs éoliens, qui n'étaient auparavant soumis qu'à permis de construire pour leur érection et à autorisation au titre du code de l'énergie pour leur raccordement au réseau électrique.

La société Parc éolien de Guern exploite un parc éolien mis en service le 29 décembre 2008. Postérieurement à cette mise en service, le permis de construire qui lui avait été accordé a été annulé par le juge administratif et cette annulation est devenue irrévocable. Le préfet l'a alors mise en demeure soit de déposer une demande d'autorisation environnementale, soit de cesser son activité.

Saisie d'un recours dirigé contre cette mise en demeure, la cour juge qu'en l'absence de permis de construire légalement délivré pour l'érection du parc éolien, celui-ci ne peut être regardé comme ayant été régulièrement mis en service au sens de l'article L. 513-1 du code de l'environnement, alors même qu'il a bénéficié de l'autorisation de raccordement au réseau électrique prévue par le code de l'énergie. Ainsi, du fait de l'annulation avec effet rétroactif du permis de construire qui lui avait été accordé, la société Parc éolien de Guern ne bénéficie pas de droits acquis à la poursuite de l'exploitation de son parc éolien.

SOMMAIRE

La cour juge également que ni la déclaration par laquelle un exploitant estimant bénéficier de droits acquis au titre de l'article L. 513-1 du code de l'environnement se fait connaître de l'autorité préfectorale, ni l'accusé de réception de cette déclaration par l'administration ne font naître de droits à la poursuite de l'exploitation lorsque les conditions pour en bénéficier ne sont pas remplies. Cette déclaration et cet accusé de réception ne font ainsi naître aucune décision créatrice de droit que le préfet ne pourrait retirer que dans les conditions, notamment de délai, prévues par les dispositions de l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration. Ainsi, le préfet pouvait demander à la société Parc éolien de Guern de cesser son exploitation plus de quatre mois après que la société Parc éolien de Guern a déclaré son activité au titre de l'article L. 513-1 du code de l'environnement et qu'il a été accusé réception de cette déclaration.

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

TRAVAIL

11 mars 2022 – 6^{ème} chambre – n° 21NT03523 – M. A. et autres

Lors de l'examen d'un plan de sauvegarde de l'emploi, l'obligation faite à l'autorité administrative de vérifier le respect, par l'employeur, de ses obligations en matière de prévention des risques pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs n'implique pas qu'elle contrôle l'effectivité du droit des salariés à la portabilité des garanties des frais de santé et de prévoyance.

Trente-quatre salariés de la société Ateliers de construction du petit parc (ACPP), dont la cession totale des actifs a été ordonnée par un jugement du tribunal de commerce qui prévoit la reprise de 162 contrats de travail sur les 220 emplois et autorise les administrateurs judiciaires de la société à procéder à 57 licenciements, ont contesté la légalité de la décision du 4 juin 2021 par laquelle la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités de Normandie a homologué le document unilatéral portant plan de sauvegarde de l'emploi. Parmi les questions soulevées à l'occasion de ce litige, l'une d'entre elles était relative au droit au maintien, pour les salariés licenciés, du bénéfice des garanties complémentaires santé et prévoyance appliquées dans leur ancienne entreprise.

L'article 1er de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a étendu à toutes les entreprises, sous l'article L. 911-8 du code de la sécurité sociale, le dispositif de portabilité permettant aux salariés, dont le contrat de travail a pris fin pour un motif étranger à une faute lourde et pris en charge par l'assurance chômage, de conserver, sous certaines conditions et temporairement, le bénéfice des garanties complémentaires santé et prévoyance appliquées dans leur ancienne entreprise. Par un avis du 6 novembre 2017 n° 17-70.011 à 015 (non versé) et une décision du 5 novembre 2020 Société Groupama n°19-17.164, la Cour de Cassation a confirmé que l'article L. 911-8 du code de la sécurité sociale revêt un caractère d'ordre public et qu'il est applicable à tous, y compris aux anciens salariés licenciés d'un employeur placé en liquidation judiciaire. Elle a également précisé que le maintien des droits implique que le contrat ou l'adhésion liant l'employeur à l'organisme assureur ne soit pas résilié.

SOMMAIRE

Saisie de la question, inédite, de l'inclusion du dispositif de portabilité prévu à l'article L. 911-8 du code de la sécurité sociale dans le champ de contrôle de l'autorité administrative apprécié au vu de la récente décision du Tribunal des conflits du 8 juin 2020, la cour examine la portée des dispositions prévues à l'article L. 4121-1 du code du travail à la lumière des dispositions de l'article L. 4121-2 du même code qui fixe les principes généraux de prévention sur le fondement desquelles les mesures prévues à l'article L. 4121-1 du même code sont mises en œuvre.

Par une décision n° C4189 du 8 juin 2020, Syndicat CGT Alstom Grid Villeubanne c/ société Grid Solutions SAS, le Tribunal des conflits a, en effet, apporté des éclaircissements sur les rôles respectifs des juges administratifs et judiciaires quant aux mesures relatives à la santé et à la sécurité des travailleurs contenues dans un plan de sauvegarde de l'emploi. Il a indiqué que : « Dans le cadre d'une réorganisation qui donne lieu à l'élaboration d'un plan de sauvegarde de l'emploi, il appartient à l'autorité administrative de vérifier le respect, par l'employeur, de ses obligations en matière de prévention des risques pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs : à cette fin, elle doit contrôler tant la régularité de l'information et de la consultation des institutions représentatives du personnel que les mesures auxquelles l'employeur est tenu en application de l'article L. 4121-1 du code du travail au titre des modalités d'application de l'opération projetée » cependant qu'il rappelait que « le juge judiciaire est pour sa part compétent pour assurer le respect par l'employeur de son obligation de sécurité lorsque la situation à l'origine du litige, soit est sans rapport avec le projet de licenciement collectif et l'opération de réorganisation et de réduction des effectifs en cours, soit est liée à la mise en œuvre de l'accord ou du document ou de l'opération de réorganisation ».

L'article L. 4121-1 du code du travail dispose que : « L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. Ces mesures comprennent : 1° Des actions de prévention des risques professionnels, y compris ceux mentionnés à l'article L. 4161-1 ; 2° Des actions d'information et de formation ; 3° La mise en place d'une organisation et de moyens adaptés. (...) ». En vertu de l'article L. 4121-2 du même code, l'employeur met en œuvre ces mesures sur le fondement des principes généraux de prévention suivants : éviter les risques (1°) et les combattre à la source (3°), évaluer ceux qui ne peuvent être évités (2°), adapter le travail à l'homme (4°), tenir compte de l'état d'évolution de la technique (5°), remplacer ce qui est dangereux (6°), planifier la prévention « en y intégrant, dans un ensemble cohérent, la technique, l'organisation du travail, les conditions de travail, les relations sociales et l'influence des facteurs ambiants, notamment les risques liés au harcèlement moral et au harcèlement sexuel (...) , ainsi que ceux liés aux agissements sexistes(...) » (7°), prendre des mesures de protection collective en leur donnant la priorité sur les mesures de protection individuelle (8°) et donner les instructions appropriées aux travailleurs (9°).

Confirmant la position des premiers juges, la cour en déduit que ni ces dispositions ni aucune autre disposition du code du travail n'impliquent que l'administration vérifie, dans le cadre du contrôle effectué sur le document unilatéral portant plan de sauvegarde de l'emploi, les diligences mises en œuvre par l'employeur en matière de droit à la portabilité des garanties des frais de santé et de prévoyance de salariés. Le contrôle de la mise en œuvre de ce dispositif relève donc de la compétence du juge judiciaire, position qui rejoint celle encore récemment exprimée par la Cour d'appel de Versailles, laquelle indique, dans un arrêt n°19/02044 du 18 mars 2021 (non versé), que « la seule question pertinente est (...) de savoir si, au jour du licenciement des salariés, les contrats d'assurance étaient toujours en vigueur ».

SOMMAIRE

Sur ce même terrain de la vérification, par l'administration, du respect, par l'employeur, de ses obligations en matière de prévention des risques pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs, la cour juge, dans le sillage de ce qu'avait jugé la cour administrative d'appel de Paris dans ses arrêts n° 21PA02439 du 30 juin 2021 et n° 21PA03442 du 21 septembre 2021 (non versé), qu'en cas de cession d'entreprise, l'employeur n'est tenu, en application des dispositions de l'article L. 4121-1 du code du travail, de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs que jusqu'à la date de cession de l'entreprise, s'agissant notamment des salariés repris par la société cessionnaire.

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

URBANISME

7 janvier 2022 – 2^{ème} chambre – n° 20NT03390 – L'association Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France (SPPEF) et autres – C+

Un permis de construire un projet d'installation d'éoliennes terrestres en cours de validité au 1^{er} mars 2017, alors même qu'il doit être regardé comme une autorisation environnementale depuis cette même date, continue à produire ses effets en tant qu'il accorde un permis de construire et le juge, saisi de moyens dirigés contre cet arrêté en tant qu'il concerne l'autorisation d'occupation du sol, statue donc comme juge de l'excès de pouvoir sur cette partie de l'autorisation, alors qu'il statue en revanche comme juge du plein contentieux lorsqu'il est saisi de moyens dirigés contre cet arrêté en tant qu'il vaut autorisation environnementale.

Par un arrêt du 10 mai 2016, la cour administrative d'appel de Nantes avait annulé le jugement de rejet du tribunal administratif de Nantes ainsi que l'arrêté du préfet de la Sarthe du 21 décembre 2010 par lequel celui-ci avait refusé de délivrer à la société Innovent une demande de permis de construire pour trois éoliennes et avait enjoint au préfet de procéder à un nouvel examen de la demande de permis de construire présentée par cette société. Le 13 mai 2016, la société Innovent avait confirmé sa demande de permis de construire en invoquant le bénéfice des dispositions de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme, qui font obstacle à ce que des dispositions d'urbanisme postérieures à la décision annulée soient opposées à son projet. Par un arrêté du 14 juin 2016, le préfet de la Sarthe avait accordé le permis de construire sollicité. L'association « Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France » (SPPEF) et d'autres requérants ont demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler cet arrêté du 14 juin 2016. Par un premier jugement du 12 juillet 2019, le tribunal administratif de Nantes a sursis à statuer sur leur demande, jusqu'à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la notification du jugement, pour permettre au préfet de la Sarthe de notifier au tribunal un permis de construire régularisant le vice tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact en ce qu'elle concerne les chiroptères. Par un arrêté du 31 décembre 2019, le préfet de la Sarthe a accordé à la société Innovent un permis de construire modificatif, dont l'association SPPEF et autres ont demandé l'annulation au tribunal. Par un second jugement du 27 août 2020, le tribunal administratif de Nantes a rejeté leur demande. L'association SPPEF et autres demandaient à la cour d'annuler ces arrêtés et ces jugements.

SOMMAIRE

En application du 1° de l'article 15 de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, dans sa rédaction issue de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018, les permis de construire en cours de validité à la date du 1er mars 2017 autorisant les projets d'installation d'éoliennes terrestres sont considérés comme des autorisations environnementales relevant du chapitre unique du titre VIII du livre 1er de ce code. En vertu de l'article L. 181-17 du code de l'environnement, l'autorisation environnementale est soumise à un contentieux de pleine juridiction. Cependant, il résulte des dispositions de l'article L. 181-2 du code de l'environnement, issu de l'article 1er de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017, que l'autorisation environnementale, contrairement à l'autorisation unique, ne tient pas lieu du permis de construire le cas échéant requis. La cour juge qu'il en résulte qu'un permis de construire un projet d'installation d'éoliennes terrestres en cours de validité au 1er mars 2017, alors même qu'il doit être regardé comme une autorisation environnementale depuis cette même date, continue à produire ses effets en tant qu'il accorde un permis de construire. Le juge, saisi de moyens dirigés contre cet arrêté de permis de construire en tant qu'il concerne l'autorisation d'occupation du sol, statue alors comme juge de l'excès de pouvoir sur cette partie de l'autorisation. En revanche, il statue comme juge du plein contentieux lorsqu'il est saisi de moyens dirigés contre cet arrêté en tant qu'il vaut autorisation environnementale.

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

Observations de Me Marc Devedeix

Avocat au barreau de Nantes

Par cet arrêt du 7 janvier 2022 concernant un projet de parc éolien dans la commune de Saint-Longis, la cour apporte des précisions sur l'office du juge statuant sur la légalité d'un permis de construire tenant lieu d'autorisation environnementale.

L'ordonnance et le décret du 26 janvier 2017 relatifs à l'autorisation environnementale ont substitué l'autorisation environnementale à l'autorisation unique, dans un souci toujours plus aigu de simplification administrative et d'accélération de l'instruction des demandes des pétitionnaires.

Le Conseil d'Etat a considéré dans un avis contentieux n° 416831 du 26 juillet 2018 que si, en application des mesures transitoires de l'ordonnance, l'autorisation unique doit être regardée comme une autorisation environnementale, cette dernière ne vaut pas permis de construire : elle dispense seulement de son obtention pour les projets éoliens, sans que cela soit rétroactif. L'autorisation unique subsiste donc en tant qu'elle vaut permis de construire et demeure soumise à un contrôle de l'excès de pouvoir s'agissant des règles d'urbanisme. Cette même autorisation est à l'inverse soumise à un contentieux de pleine juridiction lorsqu'elle est regardée comme une autorisation environnementale.

La cour raisonne par analogie dans son arrêt du 7 janvier 2022. Elle rappelle au préalable, d'une part, qu'en application de l'article 15 de l'ordonnance du 26 janvier 2017 modifiée par la loi n° 2018-727 du 10 août 2018, un permis de construire en vigueur au 1^{er} mars 2017 tient lieu d'autorisation environnementale. D'autre part, que l'autorisation environnementale ne vaut pas permis de construire et que la dispense de permis n'est pas rétroactive. Trois conséquences principales en résultent.

SOMMAIRE

En premier lieu, les conclusions dirigées contre le permis de construire ne perdent par leur objet, sa dispense n'étant pas rétroactive, suivant en cela l'avis contentieux susmentionné du 26 juillet 2018. Elle rejoint dès lors la cour administrative d'appel de Bordeaux (19 mai 2020, n°19BX00504) et adopte une position inverse de celle de Douai (7 mai 2021, n° 19DA02542).

En deuxième lieu, la légalité du permis de construire doit être examinée non seulement au regard des règles d'urbanisme, mais également des règles applicables aux autorisations environnementales. En prévoyant que le permis de construire tient lieu d'autorisation environnementale, le législateur a en effet écarté le principe d'indépendance des législations, ainsi que cela ressort des conclusions que le rapporteur public M. Thomas Giraud nous a aimablement transmises. Les moyens tirés de la méconnaissance de règles environnementales sont donc devenus opérants en cours d'instance.

En dernier lieu, la cour considère, à la suite du Conseil d'Etat dans son avis sur l'autorisation unique et l'autorisation environnementale, qu'une dichotomie s'opère dans l'office du juge administratif : cette fois-ci entre le permis de construire et l'autorisation environnementale qui en découle.

Ainsi, selon la cour, la légalité de l'acte fait l'objet d'un contrôle de l'excès de pouvoir s'agissant des règles qui s'appliquent au permis de construire : sa conformité aux règles de fond s'apprécie à la date de la décision attaquée et, particularité en l'espèce, les règles de compétence, de forme et de procédure des permis déposés avant le 1^{er} octobre 2007 s'apprécient à la date du dépôt de la demande conformément à l'article 26 du décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007, alors applicable.

Le juge exerce en revanche un contrôle de pleine juridiction s'agissant des règles applicables aux autorisations environnementales. Dès lors, les règles de fond s'apprécient ici à la date à laquelle le juge statue, les règles de procédure à la date de la décision attaquée.

Cependant, l'office du juge fait une nouvelle fois l'objet de débats entre les juridictions administratives. Ainsi, dans une espèce similaire, la cour administrative d'appel de Bordeaux statue dans son arrêt du 19 mai 2020 en tant que juge de plein contentieux à l'égard de l'ensemble des moyens concernant la légalité du permis de construire.

A l'inverse, les cours de Marseille (19 novembre 2021, n° 19MA03306) et de Lyon (3 juin 2021, n° 19LY02810) statuent au regard des règles d'urbanisme à la date du permis attaqué.

Il est probable que le Conseil d'Etat se prononcera pour trancher le débat en cassation d'un de ces arrêts ou statuant dans une autre instance, mais la position de la cour de Nantes, qui assume pleinement la dichotomie de l'office du juge, rejoint en cela la logique de l'avis du 26 juillet 2018.

La délibération d'un conseil municipal décidant d'engager une procédure de modification du plan local d'urbanisme et autorisant le maire à engager cette procédure présente un caractère superfétatoire, dès lors que le maire tient directement ce pouvoir de l'article L. 153-37 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015.

Par délibération en date du 25 mars 2019, le conseil municipal de la commune de Guérande s'était prononcé sur le lancement d'une procédure de modification du plan local d'urbanisme (PLU) et les modalités de concertation avec le public, en donnant tous pouvoirs au maire pour l'exécution de cette décision. Par un arrêté du 26 mars 2019, le maire de Guérande a engagé une procédure de modification du PLU afin de faire évoluer le règlement écrit et graphique et les orientations d'aménagement et de programmation. Mme A. et l'association de valorisation et de défense du patrimoine en presqu'île guérandaise « Patrimoine en presqu'île » ont relevé appel de l'ordonnance du 31 juillet 2020 par laquelle le président du tribunal administratif de Nantes a rejeté comme irrecevable leur demande tendant à l'annulation de la délibération du conseil municipal en date du 25 mars 2019.

La cour vérifie d'abord que la délibération attaquée du 25 mars 2019, par laquelle le conseil municipal de la commune de Guérande a entendu engager une procédure de modification du PLU en vue d' « adapter le règlement et le plan de zonage du plan local d'urbanisme » ne relève pas de la procédure de révision du PLU mais bien de la procédure de modification prévue par les dispositions de l'article L. 153-36 du code de l'urbanisme. La cour juge ensuite qu'en application des dispositions de L. 153-37 du code de l'urbanisme le maire est seul compétent pour engager une procédure de modification du PLU et qu'il n'a donc pas à y être préalablement habilité par le conseil municipal. Ainsi, la délibération attaquée du 25 mars 2019 présentant un caractère superfétatoire, elle n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir et, ne constituant pas une mesure préparatoire, son illégalité ne pourra pas être utilement invoquée à l'encontre de la délibération approuvant la modification du PLU.

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

Aide juridictionnelle - RECOURS BAJ



25 mars 2022 – n° 21NT02971 – Mme K.

Article 3 de la loi du 10 juillet 1991 : condition de résidence habituelle et régulière pour les demandeurs ressortissants de pays tiers – Litiges dans lesquels l’aide juridictionnelle est accordée sans condition de résidence habituelle et régulière – Cas de l’étranger contestant le rejet d’un recours gracieux dirigé contre un refus de titre de séjour assorti d’une obligation de quitter le territoire français : exclusion.

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. Ce même article prévoit en son 4^{ème} alinéa plusieurs catégories dérogatoires, concernant notamment les ressortissants étrangers faisant l’objet de procédures d’éloignement au titre de la police des étrangers en France (obligation de quitter le territoire français, expulsion, transfert Dublin etc.), qui peuvent donc bénéficier de l’aide juridictionnelle sans condition de résidence habituelle et régulière en France.

Le recours – de droit commun – dont un ressortissant étranger peut saisir le juge administratif en vue de l’annulation de la décision par laquelle le préfet a rejeté le recours gracieux formé par l’intéressé contre un arrêté lui refusant la délivrance d’un titre de séjour et l’obligeant à quitter le territoire français n’entre pas dans la liste limitative des procédures permettant de déroger à la condition de résidence habituelle et régulière.

18 mars 2022 – n° 21NT02951 – M. D.

Appréciation des ressources du demandeur (demande d’AJ à compter du 01/01/21) – Prise en compte des revenus imposables des six derniers mois par dérogation à la règle du revenu fiscal de référence figurant sur l’avis d’imposition le plus récent.

Période des six derniers mois – Date à partir de laquelle est appréciée à rebours la période de six mois : présentation ou actualisation de la demande d’aide juridictionnelle.

SOMMAIRE

Lorsque, en application notamment des articles 4 et 8 du décret du 28 décembre 2020, il est tenu compte, non du revenu fiscal de référence, mais des ressources imposables perçues par le foyer du demandeur au cours des six derniers mois, cette période de référence de six mois est celle qui précède soit la date de présentation de la demande d'aide juridictionnelle soit, le cas échéant, la date à laquelle cette demande a été complétée ou actualisée en cours d'instruction par la production de justificatifs de ressources.

En cas de recours contre une décision du bureau d'aide juridictionnelle fondée sur le niveau de ressources du demandeur, l'autorité de recours se réfère à cette même période de six mois précédant la date de présentation ou d'actualisation de la demande d'aide juridictionnelle.

Production à l'initiative du demandeur des justificatifs de ressources des six derniers mois : implication

Le demandeur qui, outre son dernier avis d'imposition, produit à l'appui de sa demande d'aide juridictionnelle des justificatifs des revenus imposables du foyer fiscal perçus au cours des six derniers mois qui font apparaître un niveau de revenus différent, voit, en application des dispositions de l'article 4 du décret du 28 décembre 2020, sa demande appréciée au regard de ce dernier niveau de revenu, quel que soit le sens de l'évolution de ses ressources par rapport au revenu fiscal de référence figurant sur cet avis d'imposition.

18 mars 2022 – n° 21NT02850 – M. O.

Délai de recours contre les décisions des bureaux d'aide juridictionnelle – Computation – Application d'un délai de distance : absence.

En vertu de l'article 69 du décret du 28 décembre 2020, le demandeur auquel le bénéfice de l'aide juridictionnelle a été refusé, n'a été accordé que partiellement ou a été retiré, dispose d'un délai de quinze jours pour déférer cette décision devant l'autorité de recours. Le recours ainsi prévu par l'article 20 de la loi du 10 juillet 1991 ne constituant pas une procédure juridictionnelle, le délai dans lequel il doit être exercé n'est pas susceptible d'être augmenté d'un délai de distance au bénéfice des personnes qui demeurent à l'étranger.

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

Tél. 02.51.84.77.77
Fax. 02.51.84.77.00

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



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

Mme A... K...

Ordonnance du 25 mars 2022

Vu la procédure suivante :

Procédure antérieure :

Mme A... K..., a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle dans le cadre de l'instance introduite sous le n° 2105733 devant le tribunal administratif de Nantes à l'effet d'obtenir l'annulation de la décision du 15 mars 2021 par laquelle le préfet du Finistère a rejeté son recours gracieux formé contre l'arrêté du 8 janvier 2021 du même préfet portant refus de titre de séjour et obligation de quitter le territoire français.

Par une décision n° 2021/006515 du 18 octobre 2021, 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 25 octobre 2021, Mme K..., représentée par Me Le Floch, défère cette décision au président de la cour.

Elle soutient que, la décision préfectorale du 15 mars 2021 rejetant son recours gracieux n'étant pas une décision purement confirmative de l'arrêté du 8 janvier 2021, ni son action devant le tribunal administratif ni sa demande d'aide juridictionnelle ne sont irrecevables.

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 code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. Par sa décision du 18 octobre 2021, le bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Nantes a rejeté la demande d'aide juridictionnelle présentée par Mme K... dans le cadre de l'instance introduite par l'intéressée devant le tribunal administratif de Nantes sous le n° 2105733, au motif que la décision litigieuse du 15 mars 2021 du préfet du Finistère rejetant son recours gracieux du 26 février 2021 ne faisait que confirmer l'arrêté du 8 janvier 2021 lui refusant la délivrance d'un titre de séjour et l'obligeant à quitter le territoire français, contesté dans une instance introduite sous le n° 2102317 devant le même tribunal et pour laquelle l'intéressée avait déjà obtenu le bénéfice de l'aide juridictionnelle par une décision n° 2021/001639 du 9 janvier 2021.

2. 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, témoins assistés, mis en examen, prévenus, accusés, condamnés ou parties civiles, lorsqu'ils bénéficient d'une ordonnance de protection en vertu de l'article 515-9 du code civil ou lorsqu'ils font l'objet de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, ainsi qu'aux personnes faisant l'objet de l'une des procédures prévues aux articles L. 222-1 à L. 222-6, L. 312-2, L. 511-1, L. 511-3-1, L. 511-3-2, L. 512-1 à L. 512-4, L. 522-1, L. 522-2, L. 552-1 à L. 552-10 et L. 742-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ou lorsqu'il est fait appel des décisions mentionnées aux articles L. 512-1 à L. 512-4 du même code (...)* ».

3. Il est constant que Mme K... n'est ni de nationalité française ni ressortissante d'un Etat membre de l'Union européenne. L'intéressée, qui a fait l'objet d'un refus de délivrance de titre de séjour et d'une obligation de quitter le territoire français par arrêté du 8 janvier 2021, ne résidait pas régulièrement sur le territoire français à la date du 26 mars 2021 à laquelle elle a présenté sa demande d'aide juridictionnelle. Mme K... ne justifie pas davantage, au titre de l'action qu'elle a introduite devant le juge administratif contre la décision du 15 mars 2021 du préfet du Finistère rejetant son recours gracieux dirigé contre cet arrêté du 8 janvier 2021, entrer dans le champ d'application des dispositions dérogatoires des 3^{ème} et 4^{ème} alinéas de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991. Dès lors, Mme K... n'est en tout état de cause pas fondée à se plaindre de ce que le bureau d'aide juridictionnelle a rejeté sa demande. Par suite, son recours ne peut qu'être rejeté.

ORDONNE :

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

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

N° 21NT02951

M. A... D...

Ordonnance du 18 mars 2022

Vu la procédure suivante :

Procédure antérieure :

M. A... D... a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle dans le cadre de l'instance introduite sous le n° 21NT02168 devant la cour administrative d'appel de Nantes à l'effet d'obtenir l'annulation du jugement n° 2002933

SOMMAIRE

du 7 juillet 2021 par lequel le tribunal administratif de Nantes a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 17 janvier 2020 du préfet de la Loire-Atlantique lui refusant la délivrance d'un titre de séjour, l'obligeant à quitter le territoire français et fixant le pays de renvoi.

Par une décision n° 2021/016983 du 23 septembre 2021, 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 la cour administrative d'appel de Nantes, a rejeté sa demande d'aide juridictionnelle.

Procédure devant le président de la cour :

Par un recours enregistré au bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Nantes le 20 octobre 2021, puis au greffe de la cour le 22 octobre 2021, M. D... défère cette décision au président de la cour.

Il soutient qu'en retenant un revenu mensuel de 2 612 euros, le bureau d'aide juridictionnelle a surévalué les ressources de son foyer.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 ;
- le code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. En vertu de l'article 4 de la loi du 10 juillet 1991, le bénéfice de l'aide juridictionnelle est subordonné à la condition que les ressources du demandeur, lesquelles s'apprécient en tenant compte « 1° Du revenu fiscal de référence ou, à défaut, des ressources imposables dont les modalités de calcul sont définies par décret ; / 2° De la valeur en capital du patrimoine mobilier ou immobilier même non productif de revenus ; / 3° De la composition du foyer fiscal », n'excèdent pas les plafonds annuels d'éligibilité des personnes physiques à l'aide juridictionnelle fixés par décret en Conseil d'Etat. En application de l'article 3 du décret du 28 décembre 2020, le demandeur doit justifier, pour une d'admission à l'aide juridictionnelle totale ou partielle, d'un revenu fiscal de référence, attesté par la production de son avis d'imposition le plus récent, inférieur aux plafonds respectifs de 11 262 euros ou 16 890 euros. Aux termes de l'article 4 du même décret : « Par dérogation à l'article 3, lorsqu'à la date de la demande les revenus du foyer fiscal diffèrent, en raison d'un changement de situation, de ceux qui avaient été pris en compte pour établir l'avis d'imposition le plus récent, le montant pris en compte pour apprécier le droit à l'aide juridictionnelle (...) correspond au double du montant des revenus imposables perçus par le foyer fiscal au cours des six derniers mois après abattement de 10 % ». L'article 8 de ce décret prévoit que, en cas d'absence de revenu fiscal de référence, les ressources du demandeur sont appréciées selon les mêmes modalités que celles précitées de l'article 4.

2. En vertu de l'article 101 du décret du 28 décembre 2020, la part contributive de l'Etat versée à l'avocat qui prête son concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est affectée d'un pourcentage calculé en fonction du montant des ressources retenues pour l'octroi de l'aide juridictionnelle. En application des dispositions combinées de cet article et de l'article 3 du même décret, un montant annuel du revenu fiscal de référence ou des ressources imposables compris entre 13 313 euros et 16 890 euros ouvre droit, pour la détermination de la part contributive de l'Etat, à un pourcentage de 25%.

SOMMAIRE

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

4. Pour rejeter la demande de M. D..., le bureau d'aide juridictionnelle s'est fondé sur la circonstance que le niveau des ressources de l'intéressé, fixées à un montant mensuel de 2 612 euros, était supérieur aux plafonds d'éligibilité au bénéfice de cette aide. Il ressort toutefois des pièces du dossier et notamment des bulletins de salaire produits par M. D... à l'appui de sa demande du 16 juillet 2021, que le montant calculé selon les modalités prévues par les dispositions précitées de l'article 4 du décret du 28 décembre 2020 sur la base des revenus imposables perçus par son foyer fiscal au cours des six mois précédant cette demande s'élève à 15 672 euros. Dès lors, il y a lieu d'accorder à l'intéressé l'aide juridictionnelle partielle et de fixer à 25% la part contributive de l'Etat.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La décision n° 2021/016983 du 23 septembre 2021 (code procédure : 12J) de la section du bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Nantes, chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour administrative d'appel de Nantes, est annulée.

Article 2 : Le bénéfice de l'aide juridictionnelle partielle est accordé à M. D... pour son action introduite sous le n° 21NT02168 devant la cour administrative d'appel de Nantes.

Article 3 : La part contributive de l'Etat au profit de M. D... est fixée à 25%.

Article 4 : La présente ordonnance, qui n'est susceptible d'aucun recours, sera notifiée à M. A... D.... Une copie sera transmise à Me Pollono et à la caisse des règlements pécuniaires des avocats Ouest Atlantique Bretagne.

SOMMAIRE

M. A... O...

Ordonnance du 18 mars 2022

Vu la procédure suivante :

Procédure antérieure :

M. A... O... a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle en vue de relever appel de l'ordonnance n° 1803414 du 19 mars 2021 par lequel le président de la 3^{ème} chambre du tribunal administratif de Nantes a rejeté sa requête tendant à l'annulation de la décision du 2 décembre 2017 du ministre de l'intérieur déclarant sa demande d'acquisition de la nationalité française irrecevable.

Par une décision n° 2021/010091 du 3 juin 2021, 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 la cour administrative d'appel de Nantes, a rejeté sa demande d'aide juridictionnelle.

Procédure devant le président de la cour :

Par un recours enregistré au bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Nantes le 20 septembre 2021, puis au greffe de la cour le 27 septembre 2021, M. O... défère cette décision au président de la cour.

Il soutient qu'il connaît des difficultés financières et sociales en Algérie et qu'il souhaite obtenir la nationalité française en raison des liens entretenus par son père avec la France.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

Considérant ce qui suit :

1. En vertu 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 de grande instance, chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour administrative d'appel, peuvent être déférées au président de la cour 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 69 du décret du 28 décembre 2020, 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. Il ne résulte

d'aucun texte ni d'aucun principe que ce délai, qui ne se rapporte pas à une procédure juridictionnelle, puisse être augmenté d'un délai de distance pour les personnes qui demeurent à l'étranger.

2. Il ressort des pièces du dossier que le pli recommandé avec demande d'avis de réception portant notification de la décision contestée du bureau d'aide juridictionnelle a été notifié à M. O..., avec mention des voies et délais de recours, par lettre recommandée avec accusé de réception reçue le 31 août 2021. Son recours tendant à l'annulation de cette décision n'a été enregistré au bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Nantes que le 20 septembre 2021, soit postérieurement à l'expiration du délai de quinze jours prévu à l'article 69 du décret du 28 décembre 2020. Dès lors, le recours de M. O... est tardif et, par suite, irrecevable.

3. Au surplus, si M. O..., qui n'est ni de nationalité française ni ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne et ne réside pas en France, soutient que sa situation financière et sociale en Algérie est difficile et que son père était fidèle à la France, qu'il a servi comme soldat, 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. Par suite, en rejetant la demande d'aide juridictionnelle de l'intéressé au motif qu'il ne justifiait pas satisfaire aux conditions prévues par les dispositions de cet article 3, le bureau d'aide juridictionnelle n'a pas fait une inexacte application de ces mêmes dispositions.

ORDONNE :

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

Article 2 : La présente ordonnance, qui n'est susceptible d'aucun recours, sera notifiée à M. A... O....