

LES CAHIERS DE JURISPRUDENCE

de la Cour Administrative d'Appel de Nantes

Sélection d'Arrêts d'octobre à décembre 2022

SOMMAIRE du n° 39

Table des matières

ÉDITO	2
ACTUALITÉS	3
COMPÉTENCE	5
DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS	6
ÉTRANGERS	6
FISCALITÉ	8
FONCTION PUBLIQUE.....	11
NATURE ET ENVIRONNEMENT	14
PROCÉDURE	15
URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	15
URBANISME COMMERCIAL	19
Aide juridictionnelle - Recours BAJ	20
RETOUR DE CASSATION	22

ÉDITO



Ce nouveau numéro des « Cahiers de jurisprudence », qui comporte une sélection d'arrêts rendus au dernier trimestre de l'année 2022 par la cour administrative d'appel de Nantes, me donne l'occasion de vous communiquer, grâce à cet éditorial, quelques informations concernant le bilan de l'activité de cette juridiction au cours de l'année écoulée.

Après une baisse en 2021, le nombre de requêtes nouvelles dont la cour a été saisie en 2022 est en augmentation de 10,7% et s'établit à **4 121** requêtes enregistrées. Au cours de cette même année 2022, la cour a jugé **3 931** affaires. Le stock d'affaires en instance a ainsi légèrement augmenté en 2022, passant de 2 728 dossiers au début de l'année 2022 à **2 918** dossiers fin décembre 2022. Le délai moyen de jugement des affaires par la cour reste très satisfaisant, puisqu'il est légèrement inférieur à 9 mois. Surtout, la cour compte dans ses stocks très peu d'affaires enregistrées depuis plus de 2 ans (19 dossiers) et il s'agit le plus souvent d'affaires dans lesquelles la cour a déjà rendu un premier arrêt et attend le résultat d'une mesure d'instruction avant de pouvoir régler définitivement le litige.

Ces bons résultats sont le fruit du travail des près de 70 magistrats et agents de greffe qui composent le personnel de la cour et je salue leur engagement d'autant plus que les efforts consentis pour instruire et juger rapidement les requêtes dont la cour est saisie ne remettent pas en cause la qualité des décisions rendues : en 2022, seuls 9,4% des arrêts rendus par la cour ont été contestés par un pourvoi en cassation formé devant le Conseil d'Etat et ce dernier a confirmé les arrêts de la cour dans 88 % des cas.

Vous trouverez dans les pages qui suivent une sélection d'arrêts de la cour rendus lors des derniers mois de l'année 2022 et dont certains font l'objet, après leur présentation par des magistrats de la cour, de commentaires de la part d'avocats du barreau de Nantes ainsi que d'universitaires de la faculté de droit et des sciences politiques de Nantes Université et, désormais, de la faculté de droit, d'économie et de gestion de l'Université d'Angers, qui a rejoint le comité de rédaction de ces « Cahiers de jurisprudence ».

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

Olivier COUVERT-CASTÉRA.

Conseiller d'Etat,

Président de la cour administrative d'appel de Nantes.

SOMMAIRE

ACTUALITÉS

Retour sur les Journées européennes du patrimoine et la Nuit du droit à la cour administrative d'appel de Nantes

Samedi 17 septembre 2022, la cour a ouvert ses portes à l'occasion des journées européennes du patrimoine et du patrimoine, au programme : visite des locaux et exposés sur la justice administrative suivi d'échanges avec les visiteurs.

Plus de 160 personnes ont ainsi été accueillies par des magistrats et agents de la cour et ont pu découvrir les bureaux de l'hôtel Hardy et le fonctionnement de la justice administrative.



Visite de l'hôtel Hardy



Présentation du fonctionnement de la justice administrative



Accueil des visiteurs par le président de la cour

SOMMAIRE

Samedi 4 octobre 2022 : la Cour administrative d'appel de Nantes a participé à la dernière édition de la **Nuit du droit** inaugurée en 2018 sur tout le territoire national à l'initiative du Conseil constitutionnel pour célébrer les 60 ans de la Vème république.

Pour cette édition 2022, la cour a accueilli 40 participants dans le cadre d'une manifestation ludique et pédagogique organisée sous la forme d'un jeu de rôle conçu localement et proposé à des étudiants en droit et au grand public et intitulé : « Devenez acteur du procès administratif ! »

Par groupe d'une dizaine de personnes, les participants se sont vus confier un rôle actif (en essayant de créer un esprit d'équipe) afin, d'atelier en atelier, progressant dans la connaissance du dossier (l'intrigue !), de l'instruction (la procédure) et de la recherche de la solution juridictionnelle, de découvrir avec des animateurs (14 magistrats et agents de greffe de la cour) les étapes du traitement d'un dossier contentieux jusqu'à l'arrivée dans la salle d'audience pour un procès fictif et le délibéré, dont les participants étaient les acteurs.

C'est ainsi que cette année, 4 groupes de 10 personnes, principalement des étudiants de 1ère année de la faculté de droit de Nantes, ont planché sur le développement dans tous les domaines de l'enseignement supérieur d'organismes payants ayant pour objet de préparer les titulaires du baccalauréat à l'accès à certaines formations universitaires ou à certains concours.

Dans une ambiance joyeuse mais studieuse, nos juges et avocats d'un soir ont étudié un litige opposant une société au recteur de l'académie de Caen au sujet de la reconnaissance ou non à ces organismes (associations ou sociétés commerciales) du statut d'établissement d'enseignement supérieur qui leur permet d'offrir aux élèves le statut d'étudiant et tous les avantages qui s'y attachent.



Les différentes étapes du jeu de rôles



Accueil de participants par le président de la cour

SOMMAIRE

SÉLECTION D'ARRÊTS



COMPÉTENCE

16 décembre 2022 – 3^{ème} chambre – n° 19NT04325 – Etablissement public de santé mentale de S. – C+

La juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître d'une demande tendant à la réparation des éventuelles conséquences dommageables de courriers adressés par des médecins au procureur de la République et ayant donné lieu à la réouverture de l'information judiciaire pour charges nouvelles puis abouti à la condamnation d'un criminel initialement déclaré irresponsable pénalement.

Les médecins d'un établissement public de santé mentale (EPSM) dans lequel était hospitalisé d'office l'auteur d'un meurtre déclaré pénalement irresponsable ont adressé à l'autorité judiciaire des courriers dans lesquels ils ont remis en cause le trouble psychiatrique initialement retenu comme cause de l'irresponsabilité pénale. Sur la base de ces signalements, l'instruction judiciaire a été rouverte et l'intéressé a été condamné à dix ans de réclusion criminelle, son discernement au moment des faits ayant finalement été considéré comme altéré mais pas totalement aboli.

L'intéressé a considéré que les médecins de l'EPSM avaient violé le secret médical en procédant à ce signalement au procureur de la République et a demandé à la juridiction administrative de condamner l'établissement à l'indemniser des conséquences dommageables de cette faute.

La cour juge, alors même qu'est en jeu une possible violation du secret médical, que les courriers en cause ne sauraient être regardés comme détachables de la procédure judiciaire ayant finalement abouti à la condamnation du requérant et que, par conséquent, l'autorité judiciaire est seule compétente pour statuer sur ses conclusions indemnitaires.

Rappr. s'agissant d'une action tendant à la réparation des dommages résultant d'un signalement adressé au parquet en application de l'article 40 du code de procédure pénale : TC, 8 décembre 2014, M. B. c/ Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, n° C3974, Rec. ; s'agissant d'une information du président du conseil général au juge des tutelles : TC, 6 juin 2011, M. B. c/ Département de l'Essonne, n° C3795, Rec. ; s'agissant du litige relatif à l'indemnisation du préjudice né de l'établissement ou de la transmission à l'autorité judiciaire du procès-verbal d'infraction dressé en application de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme : TC, 11 octobre 2021, M. K. c/ l'État, n° C4220, B.

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

SOMMAIRE

DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS

9 décembre 2022 – 2^{ème} chambre – n° 21NT03571 – M. C – C+

L'autorité administrative ne peut légalement déclarer irrecevable une demande de naturalisation en se fondant sur l'existence d'une maladie ou d'un handicap ni, par suite, sur l'insuffisante connaissance de la langue française lorsqu'elle résulte directement d'une maladie ou d'un handicap.

Ressortissant étranger souhaitant acquérir la nationalité française, M. C a formé une demande en ce sens qui a été rejetée comme irrecevable au motif que son niveau de connaissance de la langue française était insuffisant.

Pour contester cette décision, M. C. a soutenu que cette insuffisance était imputable à un handicap.

Etendant la solution dégagée par le Conseil d'Etat à propos d'une insuffisance de ressources résultant directement d'une maladie ou d'un handicap (CE, 29 novembre 2019, Mme A., n° 421050, T.), la cour juge que l'autorité administrative ne peut légalement déclarer irrecevable une demande de naturalisation en se fondant sur l'existence d'une maladie ou d'un handicap ni, par suite, sur l'insuffisante connaissance de la langue française lorsqu'elle résulte directement d'une maladie ou d'un handicap.

Elle considère, néanmoins, que, en l'espèce, il ne ressortait pas des pièces du dossier que les différents handicaps physiques et psychiques invoqués par le requérant seraient directement à l'origine de son insuffisante maîtrise de la langue française.

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

ÉTRANGERS

20 décembre 2022 – 2^{ème} et 5^{ème} chambres réunies – n° 21NT02691 – M. C. – C+

Il résulte des dispositions de l'article L. 752-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que pour établir l'identité et le lien de filiation des enfants d'un étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié ou qui a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire, le demandeur de visa peut toujours utilement invoquer les éléments de possession d'état définis à l'article 311-1 du code civil, alors même que la loi personnelle applicable n'admettrait pas un tel mode de preuve de la filiation.

Conformément à l'article L. 752-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile alors en vigueur, aujourd'hui repris aux articles L. 561-2 à L. 561-5 du même code, tout étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié ou qui a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire bénéficie du droit d'être réuni avec les membres de sa famille, notamment ses enfants. L'intéressé doit alors démontrer l'existence d'un lien de filiation devant l'administration puis, le cas échéant, devant le juge administratif.

SOMMAIRE

La filiation est démontrée par des actes d'état-civil ou, lorsque ceux-ci sont manquants ou irréguliers, par la possession d'état, définie par l'article 311-1 du code civil comme « *une réunion suffisante de faits qui révèlent le lien de filiation et de parenté entre une personne et la famille à laquelle elle est dite appartenir* ».

La filiation étant cependant, conformément à l'article 311-14 du code civil, régie par la loi personnelle de la mère au jour de la naissance ou, si la mère n'est pas connue, par la loi personnelle de l'enfant, la filiation ne peut être démontrée par possession d'état que si la loi personnelle applicable admet un mode de preuve comparable à la possession d'état (CAA Nantes, 24 juin 2022, Ministre de l'intérieur c/ Mme D. épouse E., n° 22NT00726).

Dans le cas particulier des étrangers qui se sont vus reconnaître le statut de réfugié ou bénéficiaires de la protection subsidiaire, l'article L. 752-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose toutefois que : « *En l'absence d'acte de l'état civil ou en cas de doute sur leur authenticité, les éléments de possession d'état définis à l'article 311-1 du code civil et les documents établis ou authentifiés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, sur le fondement de l'article L. 121-9 du présent code, peuvent permettre de justifier de la situation de famille et de l'identité des demandeurs. Les éléments de possession d'état font foi jusqu'à preuve du contraire. Les documents établis par l'office font foi jusqu'à inscription de faux.* »

La cour juge que ces dispositions font exception au principe selon lequel la possession d'état ne peut être utilement invoquée que si un mode de preuve comparable est admis par la loi personnelle applicable et que, dès lors, un étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié ou qui a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire peut toujours, pour établir le lien de filiation de ses enfants à l'appui d'une demande de visa, invoquer utilement les éléments de possession d'état définis à l'article 311-1 du code civil.

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

20 décembre 2022 – 2^{ème} et 5^{ème} chambres réunies – n° 22NT02389 – M. F. – C+

Le ressortissant étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié ou qui a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint, au titre de la réunification familiale, par ses enfants non mariés, même issus d'une précédente union, à la condition notamment qu'ils n'aient pas dépassé leur dix-neuvième anniversaire à la date à laquelle la demande de réunification familiale a été introduite.

Les articles L. 561-2 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui reprennent les anciennes dispositions de l'article L. 752-1 du même code, régissent le droit d'un étranger qui s'est vu reconnaître le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire d'être réuni avec les membres de sa famille.

Peuvent notamment bénéficier d'un visa à ce titre, conformément à l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le conjoint de cet étranger ou le partenaire avec lequel il est lié par une union civile, son concubin, ainsi que les enfants non mariés du couple.

Peuvent également bénéficier d'un tel visa, conformément à l'article L. 561-4 du même code qui renvoie aux articles régissant le regroupement familial des étrangers en situation régulière, les enfants de l'un des deux membres du couple dont la filiation n'est établie qu'à l'égard de ce dernier ou dont l'autre parent est déchu de ses droits parentaux, ainsi que les enfants de l'un ou l'autre membre du couple, qui lui sont confiés au titre de l'exercice de l'autorité parentale en vertu d'une décision d'une juridiction étrangère.

L'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que les enfants du couple éligibles à la réunification familiale sont ceux n'ayant pas dépassé leur dix-neuvième anniversaire. Les articles

SOMMAIRE

régissant le regroupement familial auxquels il est renvoyé pour les enfants d'un seul des deux membres du couple ne sont en revanche applicables qu'aux enfants mineurs de dix-huit ans.

Le ministre de l'intérieur avait refusé le visa sollicité au profit de M. F., né d'une précédente union de son père, admis au bénéfice de la protection subsidiaire, au motif qu'il était âgé de plus de dix-huit ans.

La cour juge que l'étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint, au titre de la réunification familiale, par ses enfants non mariés, même issus d'une précédente union, à la condition qu'ils n'aient pas dépassé leur dix-neuvième anniversaire à la date à laquelle la demande de réunification familiale a été introduite et que, s'agissant de ses enfants mineurs de dix-huit ans, soient remplies les conditions fixées par les articles L. 434-3 ou L. 434-4 de ce code.

Alors même qu'il est issu d'une précédente union de son père, M. F., qui n'avait pas dépassé son dix-neuvième anniversaire, pouvait donc prétendre à la délivrance d'un visa sur le fondement des dispositions des articles L. 561-2 et L. 561-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

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

FISCALITÉ

9 décembre 2022 – 1^{ère} chambre – n° 21NT00480 – M. A. – C+

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

L'article L. 73 du livre des procédures fiscales prévoit la mise en œuvre de la procédure de taxation d'office lorsqu'un contribuable n'a pas déposé ses déclarations dans le délai légal. Mais en application de l'article L. 68 du livre des procédures fiscales, cette procédure de taxation d'office ne peut en principe être appliquée que si le contribuable n'a pas donné suite dans les trente jours à la mise en demeure de régulariser sa situation qui lui a été adressée. Toutefois, ce même article prévoit que cette condition relative à l'envoi préalable d'une mise en demeure n'est pas applicable en cas d'activité occulte.

Par ailleurs, il existe une présomption d'activité occulte lorsque le contribuable n'a ni déposé dans le délai légal les déclarations qu'il était tenu de souscrire, ni fait connaître son activité à un centre de formalités des entreprises ou au greffe du tribunal de commerce. Mais le contribuable peut renverser cette présomption s'il établit avoir commis une erreur justifiant qu'il ne se soit acquitté d'aucune de ces obligations déclaratives, c'est-à-dire si son omission déclarative procède d'une erreur de bonne foi (CE, plénière fiscale, 7 décembre 2015, Ministre délégué, chargé du budget c/ Société Frutas y Hortalizas Murcial SL, n° 368227, Rec.).

En l'espèce, le contribuable était un joueur de poker dont les gains significatifs et réguliers étaient imposables à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires non commerciaux (CE, 21 juin 2018, M. Messina, n° 412124, T.). Le contribuable faisait valoir devant la cour qu'il ignorait que les gains étaient imposables, et que cette erreur légitime devait renverser la présomption d'activité occulte.

SOMMAIRE

L'apport de l'arrêt n° 21NT00480 de la cour est double. D'abord, la cour estime que l'existence d'une erreur légitime est sans incidence sur l'application de la procédure de taxation d'office, dès lors qu'une mise en demeure a été adressée à l'intéressé et que ce dernier n'y a pas répondu. En effet, la procédure de taxation d'office s'applique en cas d'absence de déclaration, à la condition qu'une mise en demeure ait été préalablement adressée et que le contribuable n'y ait pas donné suite. L'absence de qualification d'une activité occulte n'a dans ces conditions aucun effet sur la validité de la mise en œuvre de la procédure d'imposition d'office.

Le second apport de cet arrêt porte sur la reconnaissance d'une erreur légitime pour les joueurs de poker pour les années antérieures à 2015. La cour estime en effet que ce n'est que postérieurement à l'année 2015 que la jurisprudence et l'administration fiscale ont expressément estimé que les gains réalisés au poker étaient, dans certaines conditions, imposables à l'impôt sur le revenu. La cour en déduit que, jusqu'en 2015, les joueurs de poker avaient pu légitimement croire que leurs revenus n'étaient pas imposables, et qu'en raison de cette erreur légitime, la qualification d'activité occulte ne pouvait être retenue.

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

23 décembre 2022 – 1^{ère} chambre – n° 20NT03961 – Ministre de l'économie, des finances et de la relance c/ Mme A. – C+

L'administration fiscale ne peut, sans méconnaître le principe de libre circulation des capitaux garanti par l'article 63 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, mettre en œuvre le délai de reprise étendu à dix ans, prévu par l'article L. 169 du livre des procédures fiscales en cas d'omission par un contribuable de déclarer un contrat d'assurance-vie souscrit à l'étranger, lorsqu'elle a disposé d'indices suffisants pour déclencher une enquête tels qu'une déclaration initiale lors de la souscription du contrat et des mentions partielles relatives à celui-ci lors de déclarations ultérieures.

L'article L. 169 du livre des procédures fiscales prévoit un délai de reprise étendu à dix ans lorsque le contribuable ne respecte pas l'obligation, prévue à l'article 1649 AA du code général des impôts, de déclarer chaque année les contrats d'assurance-vie souscrits auprès d'organismes établis hors de France.

Mais, par un arrêt X et Passenheim-van Schoot (C-155/08 et C-157/08) du 11 juin 2009, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que ce délai de reprise spécial n'était conforme avec l'article 63 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sur la liberté des mouvements de capitaux qu'à la condition que cette mesure soit proportionnée à l'objectif recherché. La Cour de justice en a déduit que le délai spécial ne se justifiait que dans le cas où l'Etat membre ne dispose pas d'indices suffisants lui permettant de s'adresser aux autorités d'un autre Etat membre pour obtenir les renseignements nécessaires. En application des principes dégagés dans cet arrêt, il y a donc lieu d'examiner, au cas par cas, si l'administration fiscale disposait ou non d'indices suffisants pour lui permettre d'exercer son contrôle dans le délai de reprise de droit commun, qui est de trois ans.

Dans la présente affaire, la contribuable avait bien procédé à la déclaration de son contrat d'assurance-vie dans les formes prescrites, mais seulement l'année de l'ouverture du contrat. Pour les années suivantes, l'intéressée avait seulement mentionné l'existence d'un contrat d'assurance-vie sur ses déclarations d'impôt sur la fortune, et avait, pour certaines années, déclaré des revenus de ce contrat dans sa déclaration d'impôt sur le revenu, sans préciser cependant que ce contrat était ouvert à l'étranger.

La cour a estimé qu'au vu de ces éléments, l'administration fiscale disposait de suffisamment d'éléments pour déclencher une enquête, et qu'en conséquence, le délai de reprise de dix ans ne se justifiait pas.

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

SOMMAIRE

Observations de M. Fabien Tesson

Maître de conférences HDR à l'Université d'Angers

La décision du 23 décembre 2022 présente bien sûr un intérêt de fond en matière fiscale. Elle est aussi un marqueur de l'intégration par le juge administratif des aménagements possibles à l'application du droit du marché intérieur de l'Union européenne (UE) et de leur mise en œuvre.

En effet, le droit originaire prévoit que des motifs d'ordre public peuvent permettre de déroger aux libertés du marché intérieur de l'UE. L'article 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) admet que les Etats peuvent mettre en place des « *interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes* » dans le domaine de la libre circulation des marchandises. Les objectifs de préservation de l'ordre public, de sécurité publique et de santé publique peuvent aussi justifier une limitation de la libre circulation des travailleurs selon l'article 45 TFUE. Surtout, la libre circulation des capitaux – liberté invoquée en l'espèce – peut être remise en cause par le droit qu'ont les Etats membres « *de prendre toutes les mesures indispensables pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements, notamment en matière fiscale ou en matière de contrôle prudentiel des établissements financiers, de prévoir des procédures de déclaration des mouvements de capitaux à des fins d'information administrative ou statistique ou de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique* » (art. 65 TFUE). Au côté de ces exceptions prévues par les textes, la Cour de justice de l'Union européenne a identifié, dans l'affaire Cassis de Dijon (CJCE, 20 févr. 1979, Rewe c/ Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, aff. C-120/78), des exceptions jurisprudentielles qui peuvent concerner la libre circulation des capitaux et spécialement la matière fiscale (V. par ex., CJCE, 17 janvier 2008, Jäger, aff. C-256/06, pt. 42).

Ainsi, de longue date, le droit et le juge de l'Union européenne admettent que les autorités nationales puissent restreindre l'exercice de la libre circulation des capitaux pour des motifs comme la « *nécessité de garantir l'efficacité des contrôles fiscaux* » (CJCE, gde. ch., 18 déc. 2007, Skatteverket, aff. C-101/05, pt. 55). Logiquement, le juge administratif se place dans cette ligne (v. par ex. CE, 21 nov. 2011, n° 329439). L'arrêt n°20NT03961 ne remet pas en cause ici le fondement de l'intervention de l'administration fiscale (pour la censure d'une discrimination non justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général en matière fiscale, dans le domaine de la libre circulation des capitaux, v. par ex. CE, 13 févr. 2009, Stichting Unilever Pensioenfond Progress, e.a., n°298108) mais bien sa proportionnalité en appliquant la grille d'analyse élaborée par la juridiction de l'Union européenne (CJCE, 11 juin 2009, X et E. H. A. Passenheim-van Schoot, aff. jtes. C-155/08 et C-157/08) qui permettait de l'apprécier. Pour qu'une mesure restrictive de la libre circulation des capitaux motivée par la lutte contre l'évasion fiscale et l'efficacité des contrôles fiscaux soit justifiée, « *elle doit respecter le principe de proportionnalité, en ce sens qu'elle doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre* » (CJCE, 4 mars 2004, Commission c/France, aff. C-334/02, pt. 28). La condition de nécessité n'était pas remplie dans l'affaire présentée, la Cour a considéré que le délai de reprise appliqué n'était pas justifié et constituait donc une violation des stipulations du TFUE présentées plus haut.

FONCTION PUBLIQUE

11 octobre 2022 – 6^{ème} chambre – n° 21NT03679 – CCAS d'Angers – C+

L'employeur public, qui doit mettre en place un système de comptabilisation de la durée du temps de service effectif des agents qui inclut le temps de déplacement entre deux lieux de travail différents, ne peut légalement décider de pratiquer un décompte forfaitaire de ce temps de déplacement.

Le centre communal d'action sociale (CCAS) d'Angers emploie des aides à domicile qui se déplacent pour assurer des activités ménagères et familiales aux domiciles des usagers et qui disposent, pour assurer les déplacements entre ces différents lieux de travail, d'un temps, dit « inter-vacation ». Afin d'éviter les disparités entre agents et les calculs journaliers de temps « nécessairement aléatoires en agglomération », il a, par une délibération du 21 mars 2017, défini un système d'indemnisation de ces temps inter-vacation, en fixant un forfait hebdomadaire, calculé au prorata de la quotité de temps de travail de l'agent et établi en fonction du moyen de transport utilisé (2h01 pour un agent se déplaçant en voiture, 2h03 pour un agent se déplaçant à vélo et 2h40 pour un agent se déplaçant en transports en commun).

Saisi d'une requête du syndicat Interco 49, le tribunal administratif de Nantes a annulé cette délibération en tant qu'elle met en place un système forfaitaire. Le CCAS d'Angers a relevé appel de ce jugement en faisant valoir que ce jugement méconnaît les conditions dans lesquelles les agents assurant le service d'aide à domicile accomplissent leurs missions dès lors qu'en dehors du temps strictement nécessaire pour se rendre au domicile de l'utilisateur, l'agent peut, dans certains cas, disposer d'un temps inter-vacation non consacré au temps de déplacement, durant lequel il est libre de vaquer à des occupations personnelles, et que, sauf à imaginer un système de géolocalisation très sophistiqué, il est quasiment impossible de déterminer précisément le temps effectif de déplacement journalier, de sorte que l'indemnité forfaitaire vise à rémunérer le temps de travail effectif réalisé par les aides ménagères durant le temps strictement nécessaire au déplacement.

Dans la lignée de la jurisprudence tant de la Cour de justice de l'Union européenne que du Conseil d'Etat (CE, 12 mai 2017, Fédération CGT du commerce, des services et de la distribution, n° 381870, T.), la cour énonce que le temps de service effectif d'un agent public inclut le temps de déplacement entre deux lieux de travail différents, dans la mesure où le fonctionnaire ne peut vaquer librement à des occupations personnelles durant ces trajets et qu'il doit être rémunéré comme tel, ce qui exclut une indemnisation forfaitaire. Elle écarte l'argumentation du CCAS sur la nature mixte du temps inter-vacation dès lors que n'est pas étayée l'affirmation selon laquelle l'agent peut dans certains cas vaquer à des occupations personnelles sur ce temps. Par ailleurs, au regard des difficultés concrètes de décompte évoquées par le CCAS, elle juge, à la lumière de l'arrêt rendu le 14 mai 2019 par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) contre Deutsche Bank SAE (C-55/18), qu'il incombe à l'employeur public de mettre en place, à un coût raisonnable, un système objectif proportionné permettant de mesurer et de rémunérer exactement la durée du temps de service effectif de chaque agent, sauf à justifier concrètement et précisément d'une impossibilité pour ce faire, laquelle ne peut résulter d'une allégation. Ce faisant, elle confirme la position des premiers juges et l'illégalité de la délibération.

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

SOMMAIRE

Lorsqu'un établissement de santé a invité un praticien contractuel à se présenter au concours national de praticien des établissements publics de santé en vue de pourvoir un emploi vacant de praticien hospitalier relevant de sa spécialité, un refus de ce dernier de se présenter au concours doit être assimilé à un refus d'une proposition de contrat à durée indéterminée (CDI) qui justifie que ne lui soit pas versée d'indemnité de fin de contrat lorsque l'emploi vacant peut être regardé comme identique ou similaire à celui précédemment occupé en qualité de contractuel et est assorti d'une rémunération au moins équivalente.

Le centre hospitalier d'A. a recruté M. A. à plusieurs reprises en qualité de praticien hospitalier contractuel pour assurer des remplacements. A l'issue de son dernier contrat, M. A. a demandé à bénéficier de l'indemnité de fin de contrat prévue par l'article L. 1243-8 du code du travail, rendu applicable aux praticiens hospitaliers contractuels par l'article R. 6152-418 du code de la santé publique. Le directeur du centre hospitalier a refusé de faire droit à cette demande et M. A. a demandé à la juridiction administrative de condamner le centre hospitalier à lui verser une somme équivalente.

L'indemnité de fin de contrat n'est pas due si la relation de travail se poursuit par un CDI (article L. 1243-8 du code du travail) ou lorsque le salarié refuse la conclusion d'un CDI lui permettant d'occuper le même emploi ou un emploi similaire, assorti d'une rémunération au moins équivalente (3° de l'article L. 1243-10 du code du travail).

En l'espèce, le centre hospitalier ne pouvait pas recruter M. A. en CDI, celui-ci ne disposant pas d'une ancienneté suffisante, mais lui a proposé un poste de titulaire sous réserve qu'il se présente au concours de praticien hospitalier. Mais M. A. a refusé cette offre.

Le Conseil d'Etat a déjà jugé que lorsqu'un praticien hospitalier contractuel est recruté comme titulaire « la relation de travail se poursuit dans des conditions qui doivent être assimilées, pour l'application de l'article L. 1243-8 du code du travail, à celles qui résulteraient de la conclusion d'un contrat à durée indéterminée » (22 février 2018, Centre hospitalier de Sainte-Foy-la-Grande, n° 409251, T.).

La cour va plus loin en jugeant que le refus de se présenter au concours national de praticien hospitalier à l'invitation de son employeur et dans la perspective d'un recrutement en tant que titulaire doit être assimilé à un refus de proposition d'un CDI au sens du 3° de l'article L. 1243-10 du code du travail et que, sous réserve qu'eu égard aux responsabilités et conditions de travail qu'il comporte, l'emploi proposé puisse être regardé comme identique ou similaire à celui précédemment occupé en qualité de contractuel et qu'il soit assorti d'une rémunération au moins équivalente, l'indemnité de fin de contrat n'est donc pas due en pareille hypothèse.

Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré le 20 décembre 2022 sous le n° 469875.

Observations de Me Pierre Lefevre

Avocat au barreau de Nantes

Le versement de la prime de fin de contrat à un praticien hospitalier est-il dû lorsque l'agent a refusé de se présenter au concours de recrutement ?

Le requérant praticien hospitalier contractuel avait formé une demande de versement de cette prime auprès de son Centre Hospitalier employeur, qui l'a refusée. Le tribunal administratif de Caen a rejeté le recours. Le requérant

SOMMAIRE

a fait appel. Il avait également demandé le versement d'indemnité de congés payés, également rejetée, et ce façon plus classique et ne faisant pas l'objet de nos développements.

Cette prime de fin de contrat, dite de précarité, est issue du secteur privé (article L. 1243-8 du code du travail). Son montant correspond à 10 % de la rémunération totale brute, ce qui n'est pas négligeable. Elle vise à indemniser la situation de précarité du salarié en fin du contrat et à favoriser le recours au contrat à durée indéterminée *ab initio* ou la pérennisation du salarié dans l'entreprise à l'issue du premier contrat à durée déterminée.

En revanche, elle n'est pas due lorsque le salarié refuse le contrat à durée indéterminée qui lui est proposé (3°) de l'article L. 1243-10 du code du travail).

Bien avant la généralisation de cette prime à l'ensemble de la fonction publique (décret n°2020-1296 du 23 octobre 2020 pour les contrats conclus à partir du 1^{er} septembre 2021), elle était versée aux praticiens hospitaliers contractuels par renvoi de l'article R. 6152-418 du code de la santé publique aux dispositions précitées du code du travail.

Le recours aux contractuels s'étant généralisé au sein des établissements de santé, la question du versement de cette prime était d'importance (voir l'ancien article R. 6152-402 du code de la santé publique sur les possibilités de recrutement des praticiens hospitalier par voie contractuelle, notamment dans l'attente de l'inscription sur la liste d'aptitude au concours).

La lecture littérale des textes pouvait donner raison au requérant puisque son contrat à durée déterminée ne s'était pas poursuivi par un contrat à durée indéterminée et qu'il n'avait refusé aucun poste.

Le Conseil d'Etat avait déjà jugé qu'une titularisation pouvait être assimilée à une proposition de contrat à durée indéterminée au sens du code du travail (CE, 22 février 2018 « Centre hospitalier de Sainte-Foy-la-Grande », n° 409251, B). Dans cette affaire, le refus de l'agent admis au concours d'occuper le poste de titulaire proposé l'empêchait logiquement de percevoir cette prime.

Au cas d'espèce, la Cour administrative d'appel de Nantes (CAA Nantes 28 octobre 2022 n° 22NT00422) a jugé, sur conclusions conformes de son rapporteur public, que le refus de se présenter au concours de recrutement lui permettant de prétendre au poste et ouvert par le Centre Hospitalier, devait être qualifié de refus d'accepter la conclusion d'un contrat. Les juges d'appel ont donc rejeté la demande de versement de la prime.

Cela n'allait pas de soi puisque le refus de versement de la prime suppose la proposition d'un emploi et la démonstration d'un refus de la part du cocontractant, et non seulement le refus de se présenter au concours.

Cette jurisprudence va plus loin que le nouvel article R. 6152-375 du code de santé publique issu du décret n° 2022-135 du 5 février 2022 relatif aux nouvelles règles applicables aux praticiens contractuels qui avait déjà précisé que « *Elle n'est pas due dans les cas mentionnés aux 3° et 4° de l'article L. 1243-10 du code du travail ni dans le cas où le praticien, inscrit sur la liste d'aptitude mentionnée à l'article R. 6152-308, ne postule pas sur un poste ouvert dans son établissement et dans sa spécialité* ».

18 octobre 2022 – 5^{ème} chambre – n° 20NT02853 – Association « Eaux et rivières de Bretagne » – C+

Lorsqu'une demande d'autorisation relative à un élevage de porcs comporte un plan d'épandage, les quantités épandues d'effluents d'élevage ne peuvent, indépendamment de la réglementation applicable en zone vulnérable aux pollutions par les nitrates, excéder les besoins et les capacités exportatrices des sols et des plantes les recevant, compte tenu des apports de toute nature qu'ils peuvent recevoir par ailleurs.

Certaines activités, telle que l'épandage d'effluents d'élevage, font l'objet d'une réglementation afin de prévenir les risques de pollution des sols par les nitrates, pollution qui pourrait elle-même entraîner une pollution des eaux.

Ainsi, l'article R. 211-80 du code de l'environnement prévoit la définition de zones vulnérables à une telle pollution et la définition de programmes d'action comportant *« les mesures et actions nécessaires à une bonne maîtrise des fertilisants azotés et à une gestion adaptée des terres agricoles dans ces zones, en vue de limiter les fuites de nitrates à un niveau compatible avec les objectifs de restauration et de préservation de la qualité des eaux souterraines, des eaux douces superficielles et des eaux des estuaires, des eaux côtières et marines »*.

Par ailleurs, l'épandage d'effluents d'élevage sur des terres agricoles est soumis à autorisation au titre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement. L'article 26 de l'arrêté ministériel du 27 décembre 2013 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations relevant du régime de l'autorisation au titre des rubriques n° 2101, n° 2102, n° 2111 et n° 3660 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement impose notamment l'élaboration d'un plan d'épandage et l'article 27-1 de ce même arrêté dispose que les quantités épandues d'effluents d'élevage *« sont adaptées de manière à assurer l'apport des éléments utiles aux sols et aux cultures sans excéder leurs besoins et leurs capacités exportatrices compte tenu des apports de toute nature qu'ils peuvent recevoir par ailleurs »*.

L'association « Eaux et rivières de Bretagne » contestait l'autorisation d'exploiter un élevage porcin d'une capacité maximale de 7 170 animaux équivalents, accordée au titre de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement. Le plan d'épandage associé à cette exploitation comportait un bilan de fertilisation, dont il résultait que chacune des exploitations intégrées dans ce plan présentait un solde excédentaire variant de 8 à 37 kilogramme d'azote par hectare de surface agricole utile.

L'exploitant faisait valoir que cet excédent d'azote épandu par rapport aux besoins et capacités exportatrices des sols était conforme aux exigences résultant du programme d'action applicable, défini en application de l'article R. 211-80 du code de l'environnement. L'association appelante, quant à elle, faisait valoir que cet excédent méconnaissait l'obligation d'équilibre résultant de l'article 27-1 de l'arrêté ministériel du 27 décembre 2013.

La cour juge que ces deux réglementations s'appliquent au projet de manière cumulative et que, dès lors, indépendamment de la réglementation applicable en zone vulnérable aux nitrates, les quantités épandues d'effluents d'élevage ne pouvaient excéder les besoins et les capacités exportatrices des sols et des plantes les recevant, compte tenu des apports de toute nature qu'ils pouvaient recevoir par ailleurs. Elle annule en conséquence l'autorisation contestée devant elle.

Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré le 16 décembre 2022 sous le n° 469763.

PROCÉDURE

URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

25 novembre 2022 – 2^{ème} chambre – n° 20NT00261 – Commune de C. – C+

Une commune n'est recevable à relever appel d'un jugement ayant procédé à la jonction de plusieurs affaires qu'en tant que ce jugement statue dans la ou les instances dans lesquelles elle avait la qualité de partie.

Méconnaît le principe de non cumul des taxes et contributions qui peuvent être exigées des constructeurs, consacré par l'article L. 332-6 du code de l'urbanisme, une convention de projet urbain partenarial conclue et affichée postérieurement à la délivrance de l'autorisation d'urbanisme relative au projet sur lequel porte cette convention, c'est-à-dire postérieurement à la date à laquelle la taxe d'aménagement est devenue exigible du fait de la délivrance de cette autorisation de construire.

Une société portant un projet de construction d'un grand immeuble à usage de bureaux et de commerces a obtenu un permis de construire le 28 janvier 2014. Une convention de projet urbain partenarial prévoyant, d'une part, la participation de la société au financement d'une partie des équipements publics nécessaires à la réalisation de ce projet et, d'autre part, l'exonération de la part communale de la taxe d'aménagement a été conclue avec le maire de la commune le 5 février suivant, sur le fondement des articles L. 332-11-3 et L. 332-11-4 du code de l'urbanisme. Mention de la signature de cette convention a été affichée en mairie en octobre 2016.

Bien qu'ayant, conformément à cette convention, versé à la commune une première quote-part de sa participation financière, la société a également été assujettie à la taxe d'aménagement. Elle a alors formé deux actions contentieuses devant le tribunal administratif.

La première tendait à la décharge de la taxe d'aménagement et revêtait le caractère d'un litige fiscal l'opposant à l'Etat. La seconde consistait en l'action en répétition de l'indu prévue par l'article L. 332-30 du code de l'urbanisme et était dirigée contre la commune. Le tribunal, après avoir joint les deux affaires, a rejeté la première demande et, partiellement, fait droit à la seconde.

La commune a relevé appel du jugement dans son intégralité. Or, le litige concernant la taxe d'aménagement est au nombre de ceux sur lesquels le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort en vertu du 4^o de l'article R. 811-1 du code de justice administrative, de sorte que seul un pourvoi en cassation était ouvert contre la partie du jugement statuant sur ce litige (CE, 5 mars 2018, Ministre de la cohésion des territoires c/ Mme A., n° 410670, T.). En application des dispositions de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, le dossier aurait donc dû, en principe, être transmis par la cour, saisie à tort, au Conseil d'Etat en ce qui concerne les conclusions dirigées contre le jugement en tant qu'il statue sur le litige relatif à la taxe d'aménagement.

Toutefois, considérant que ces conclusions étaient, par ailleurs, entachées d'une irrecevabilité manifeste insusceptible d'être couverte en cours d'instance, la cour s'est, sur le fondement des dispositions de l'article R. 351-4 du même code, reconnue compétente pour les rejeter. En effet, la commune n'ayant pas la qualité de partie dans le litige de première instance relatif à la taxe d'aménagement, elle était irrecevable à critiquer le jugement en tant qu'il statue sur ce litige quand bien même elle était partie dans la seconde instance que le tribunal a jointe pour statuer par un même jugement (CE, 5 juillet 1995, Société « Compagnie Financière de la Beauce », n° 138734, T.).

S'agissant des sommes versées en exécution de la convention de projet urbain partenarial, la cour juge que dans la mesure où le fait générateur de la taxe d'aménagement consiste en la délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager, le bénéficiaire de l'exonération de cette imposition, prévue par le 6^o de l'article L. 331-7 du code de

SOMMAIRE

l'urbanisme, est subordonné à la condition que l'affichage, selon les modalités prévues par le premier alinéa de l'article R. 332-25-2 de ce code, de la convention prévoyant une telle exonération soit antérieur à la délivrance de l'autorisation (CAA Marseille, 27 mai 2016, commune d'Aspères, n°15MA01414).

Par suite, la perception de sommes obtenues en exécution d'une convention de projet urbain partenarial affichée postérieurement à la date de délivrance de la ou des autorisations d'urbanisme relatives à ce projet méconnaît les dispositions de l'article L. 332-6 du code de l'urbanisme qui interdisent de mettre à la charge des constructeurs à la fois le versement de la taxe d'aménagement et celui de la participation instituée dans les périmètres fixés par les conventions de projet urbain partenarial. Ces sommes doivent, par suite, être « réputées sans cause » au sens de l'article L. 332-30 du code de l'urbanisme.

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

Note de Marie Crespy-De Coninck

Maitre de conférences en droit public, Nantes Université

La jonction de deux litiges distincts peut-elle avoir pour effet de conférer la qualité de partie à l'instance pour l'exercice des voies de recours ? Telle est l'une des questions qu'avait à trancher la CAA de Nantes dans la présente affaire.

En l'espèce, une SCI avait présenté deux requêtes devant le TA de Rennes. La première tendait à la décharge de la part communale de la taxe d'aménagement à laquelle elle avait été assujettie par les services de l'Etat à la suite de l'obtention d'un permis de construire délivré par le maire de la commune de Chantepie. La seconde tendait à obtenir la condamnation de la commune de Chantepie, au titre de la répétition de l'indu, à lui rembourser la somme qu'elle avait versée en application d'une convention de PUP conclue avec la commune de Chantepie. Estimant que ces litiges présentaient un lien suffisant, certainement en vertu du principe de non-cumul des participations d'urbanisme, le TA de Rennes a joint les requêtes et a statué sur ces deux instances par un jugement commun. Il a rejeté les conclusions de la SCI tendant à la décharge de la taxe d'aménagement d'une part, et a annulé le titre exécutoire émis par la commune pour le paiement de la participation financière fixée par le PUP d'autre part.

La commune de Chantepie ayant financièrement davantage à gagner avec la mise en œuvre du PUP, elle a relevé appel de ce jugement. Or, ce jugement portait sur deux litiges de nature différente. Il convenait donc de distinguer les différentes conclusions présentées par la commune afin de déterminer celles dont la Cour pouvait être régulièrement saisie. Si les conclusions relatives au remboursement de la somme versée au titre du PUP ne posaient pas de difficulté, tel n'était pas le cas de celles relatives à la taxe d'aménagement.

Se posait en premier lieu la question de la compétence de la CAA. La taxe d'aménagement est un impôt local au sens du 4° de l'article R. 811-1 du CJA (CE, 5 mars 2018, n° 410670, Garcia-Azorin), ce que rappelle explicitement la Cour en l'espèce. Les litiges s'y rapportant relèvent donc de la compétence en premier et dernier ressort des tribunaux administratifs. Le jugement du TA de Rennes, en tant qu'il statuait sur la demande de décharge de la taxe d'aménagement, devait donc faire l'objet d'un pourvoi en cassation. La Cour aurait dû renvoyer ces conclusions au Conseil d'Etat sur le fondement de l'article R. 351-2 du CJA. Néanmoins, elle fait l'économie d'un tel renvoi en faisant application de l'article R. 351-4 du CJA qui permet à une juridiction administrative de rejeter des conclusions qui relèvent de la compétence d'une autre juridiction administrative de droit commun si ces conclusions sont, notamment, « entachées d'une irrecevabilité manifeste insusceptible d'être couverte en cours d'instance ». La Cour estime que tel est le cas en l'espèce en considérant que la commune n'était pas partie à l'instance relative à la taxe d'aménagement. Dans la mesure où seules les parties à l'instance peuvent se pourvoir en cassation (CE, 29 avr. 2009, n° 296756, Sté Arkema), l'irrecevabilité des conclusions de la commune était donc manifeste et insusceptible d'être couverte en cours d'instance.

SOMMAIRE

Pour autant, était-il manifeste que la commune n'avait pas la qualité de partie dans le litige relatif à la taxe d'aménagement ?

Envisageons tout d'abord la question du statut des communes dans le seul contentieux de la taxe d'aménagement. Comme le souligne la Cour, cette taxe « *constitue une imposition établie, liquidée et recouvrée par l'État* » (cons. 8). Cette circonstance a pour conséquence que « *les autorités administratives agissant au nom de l'État sont (...) seules compétentes pour agir dans les litiges auxquelles peuvent donner lieu (l'assiette et (le) recouvrement* » de la taxe d'aménagement (CE, 6 déc. 2021, n° 439700, Sté Barça investissement), excluant ainsi les communes de la qualité de partie. De plus, le fait qu'une commune ait été appelée en cause pour observations ne peut avoir pour effet de lui conférer la qualité de partie à l'instance (CE, 6 déc. 2021, n° 439700, Sté Barça investissement). Cette exclusion de principe des communes de la qualité de partie dans le contentieux de la taxe d'aménagement, même lorsqu'elles ont participé à l'instance, peut interroger au regard de l'intérêt qu'elles peuvent avoir dans ces litiges. En particulier, il ne serait pas impossible de les considérer, selon les cas, soit comme les principales bénéficiaires de cette taxe¹, soit comme les auteurs de décisions intervenant dans la procédure d'imposition, en premier lieu desquelles les délibérations fixant le taux de la taxe d'aménagement. Or, le fait qu'un tiers appelé à l'instance soit l'auteur ou le bénéficiaire de la décision contestée est une circonstance justifiant qu'un tiers appelé pour observations puisse être assimilé à une partie², ce que semblent suggérer certaines décisions³. Mais il est vrai qu'en l'espèce la commune de Chantepie n'était pas intervenue ni n'avait été appelée en cause en première instance. Le litige ne laissait donc pas prise à un tel questionnement qui aurait éventuellement pu relativiser le caractère manifeste de l'irrecevabilité. Un dernier élément aurait pu intervenir, à savoir la faculté pour la commune de former tierce-opposition. Il est en effet admis qu'un tiers peut être recevable à exercer une voie de recours si, à défaut d'être intervenu en première instance, il avait eu qualité pour former tierce-opposition à l'encontre du jugement contesté (CE, Sect., 9 janv. 1959, De Harenne), ce qui revient alors à rechercher si le jugement est susceptible de préjudicier à ses droits. Il est possible de douter que tel fût le cas dans la présente affaire, le jugement maintenant la taxe d'aménagement devant revenir à la commune.

Un autre point intervient dans l'analyse de la recevabilité de ces conclusions, à savoir l'effet de la jonction en première instance. A ce titre, la CAA estime que « *même si cette commune était défenderesse dans l'instance* » relative à la participation financière due au titre du PUP, cette circonstance ne peut conférer à la commune la « *qualité pour se pourvoir en cassation contre ce jugement en tant qu'il a rejeté la demande de la SCI* » tendant à la décharge de la taxe d'aménagement. Comme le souligne la rapporteure publique, la jonction des requêtes n'a pas pour effet de fusionner les instances. Elle n'a pas davantage pour effet de répliquer la qualité de partie dont bénéficie un requérant dans une autre instance à laquelle il n'est, initialement, pas partie. La solution est bienvenue. En effet, la jonction est un mécanisme dont les juridictions peuvent user dans l'intérêt de la bonne administration de la justice dès lors qu'existe un lien suffisant entre plusieurs litiges. Rien ne s'oppose à ce que soient joints des litiges de nature différente ou qui relèveraient de voies de recours distinctes (CE, 30 déc. 2013, n° 358535, Mc Kenna). Eu égard à la relative latitude quant à l'usage de la jonction, la solution inverse conduirait sans aucun doute à permettre à des tiers de se prévaloir indument des prérogatives normalement réservées aux parties à l'instance, notamment à l'occasion de l'exercice des voies de recours.

Observations de Me Goulven Le Ny

Avocat au barreau de Nantes

¹ Critère qui justifie d'ailleurs la qualification d'impôt local au sens de l'article R. 811-1 du CJA. V. en ce sens : CE, Sect., 2 juin 2017, n° 405595

² Y. Aguila, concl. sur CE, 10 janv. 2005, Asso. Quercy-Perigord, AJDA 2005, p. 332.

³ v. par ex. TA de Versailles, 1^{er} déc. 2022, n° 2005346, Sté Barça investissement : outre présenter des conclusions, la commune a pu bénéficier du remboursement des frais irrépétibles. V. égal. CE, 5 mars 2018, n° 410670, Garcia-Azorin concernant le paiement des frais irrépétibles.

SOMMAIRE

Le Code de l'urbanisme détermine les modalités de participations à la réalisation d'équipements publics exigibles à l'occasion de la délivrance d'autorisations de construire ou d'utiliser le sol. Ces participations sont énumérées limitativement par le législateur (Code de l'urbanisme, article L. 332-6), si bien que les taxes et contributions de toute nature qui sont obtenues ou imposées en violation de cette disposition sont réputées sans cause et sont sujettes à répétition (Code de l'urbanisme, article L. 332-30). Une telle participation peut être instaurée par convention, dans le cadre d'un projet urbain partenarial (Code de l'urbanisme, article L. 322-11-3), auquel cas la taxe par communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement n'est plus exigible (Code de l'urbanisme, article L. 322-11-4). La convention entre en vigueur à compter du premier jour de l'affichage, entraînant la « mise hors champ » de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement (Code de l'urbanisme, articles R. 332-25-2 et R. 332-25-2).

Dans cette affaire, la collectivité avait conclu avec un opérateur privé une convention de projet urbain partenarial. Cependant, cette convention avait été signée et affichée postérieurement à la délivrance de l'autorisation d'urbanisme dont avait bénéficié l'opérateur privé. En parallèle, l'opérateur avait également été assujéti à la taxe d'aménagement, et avait donc versé une double contribution.

La Cour juge en conséquence « qu'une convention de projet urbain partenarial ne peut, sans méconnaître les dispositions l'article L. 332-6 du Code de l'urbanisme qui interdisent de mettre à la charge des constructeurs à la fois le versement de la taxe d'aménagement et celui de la participation instituée dans les périmètres fixés par les conventions de projet urbain partenarial, être conclue ni affichée en vue du financement de tout ou partie des équipements publics nécessaires à la réalisation d'un projet de construction postérieurement à la date de délivrance de la ou des autorisations d'urbanisme relatives à ce projet » et, constatant que l'autorisation d'urbanisme était antérieure à la convention, en déduit que les sommes versées au titre de la participation prévue par la convention de projet urbain partenarial doivent être réputées sans cause, et en conséquence restituées à l'opérateur. Par cet arrêt, la Cour a donc tiré pleinement les conséquences des dispositions de l'article L. 332-6 du Code de l'urbanisme, qui visent à prévenir ou éviter les doubles contributions, et apporté un complément utile à la jurisprudence antérieure ayant reconnu la nullité d'une convention de projet urbain partenarial et de la participation qu'elle prévoyait dès lors que la convention était intervenue postérieurement à la délivrance de l'autorisation d'urbanisme (CAA de Marseille, 27 mai 2016, n°15MA01414).

Pour les collectivités et les opérateurs, la rigueur de l'article L. 332-6 et de l'interdiction des cumuls qui en découle impose des précautions pour que la convention puisse être exécutée conformément à l'intention et aux prévisions financières des parties contractantes, notamment :

- Veiller au bon accomplissement des formalités de signature et d'affichage nécessaires à l'entrée en vigueur de la convention de projet urbain partenarial, afin de pouvoir déterminer avec certitude la date de son entrée en vigueur ;
- S'abstenir de tout dépôt d'une demande d'autorisation tant que ces formalités n'ont pas été accomplies ;
- Joindre la convention signée au dossier de demande d'autorisation d'urbanisme ;
- Identifier, durant l'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme, tout changement dans les participations applicables qui pourrait intervenir avant la délivrance de l'autorisation demandée.

L'employeur de M. C, salarié protégé, a souhaité le licencier pour inaptitude physique, mais l'inspecteur du travail a rejeté sa demande aux motifs que l'inaptitude physique n'était pas démontrée, mais aussi que la preuve de l'impossibilité du reclassement de l'intéressé n'était pas rapportée et qu'il existait un lien entre les mandats exercés par le salarié protégé et la volonté de le licencier.

Le ministre chargé du travail, saisi par l'employeur d'un recours hiérarchique, a annulé la décision de l'inspecteur du travail et a autorisé le licenciement de M. C.

M. C. a contesté en vain cette décision devant le tribunal administratif de Nantes, puis devant la cour administrative d'appel de Nantes. Il s'est pourvu en cassation. Par une décision du 8 décembre 2021, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêt de la cour pour erreur de droit.

Dans cette décision, le Conseil d'Etat a abandonné sa jurisprudence antérieure selon laquelle le ministre « *n'est pas tenu de mentionner préalablement les raisons pour lesquelles il estime ne pas devoir retenir le motif sur lequel s'est fondé l'inspecteur du travail pour refuser l'autorisation sollicitée* » (CE, 29 décembre 2000, Lautier, n° 207613, T.). Il juge désormais que le ministre est tenu « (...) lorsqu'il estime que le ou les motifs fondant une décision de refus d'autorisation de licenciement sont illégaux, d'indiquer les considérations pour lesquelles il estime que ce motif ou, en cas de pluralité de motifs, chacun des motifs fondant la décision de l'inspecteur du travail est illégal. » (CE, 8 décembre 2021, M. C., n°428118, T.).

En l'espèce, dans la décision litigieuse, le ministre avait précisé les raisons pour lesquelles l'inaptitude physique de M. C. devait être regardée comme établie et en quoi l'employeur avait satisfait à ses obligations en matière de reclassement, mais n'avait pas mentionné les raisons pour lesquelles il estimait ne pas devoir retenir de lien entre le mandat syndical et la demande d'autorisation de licenciement. La cour en déduit, faisant application de la nouvelle jurisprudence du Conseil d'Etat, qu'il a insuffisamment motivé sa décision.

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

URBANISME COMMERCIAL

18 novembre 2022 – 4^{ème} chambre – n° 21NT01301 – SAS X

Les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 752-21 du code de commerce n'interdisent pas que la Commission nationale d'équipement commercial (CNAC) puisse, lorsqu'elle est saisie d'une nouvelle demande d'autorisation d'exploitation commerciale à la suite du rejet au fond d'un premier projet, retenir dans sa nouvelle décision des motifs de refus relatifs à des critères visés à l'article L. 752-6 du code de commerce sur lesquels elle s'était déjà prononcée dans le cadre de sa première décision.

La société X, qui exploite au sein d'un espace commercial un hypermarché à l enseigne « Super U » et un magasin à l enseigne « Espace U » a souhaité regrouper ces activités. Elle a saisi la commission départementale

SOMMAIRE

d'aménagement commercial (CDAC) compétente d'une demande d'autorisation d'équipement commercial pour son projet, ne nécessitant pas de permis de construire. La commission a rejeté sa demande par décision du 10 février 2020. La société X a ensuite saisi la CNAC, qui a également rejeté sa demande, par une décision du 8 juillet 2020. La société a alors saisi de nouveau la CNAC, sur le fondement de l'article L. 752-21 du code de commerce, de la même demande en l'assortissant d'une demande de régularisation de la surface exploitée sans autorisation. Par une nouvelle décision du 18 février 2021, la commission nationale a rejeté cette demande.

La société X soutenait que la CNAC avait méconnu les dispositions de l'article L. 752-21 du code de commerce, qui dispose que « *Un pétitionnaire dont le projet a été rejeté pour un motif de fond par la Commission nationale d'aménagement commercial ne peut déposer une nouvelle demande d'autorisation sur un même terrain, à moins d'avoir pris en compte les motivations de la décision ou de l'avis de la commission nationale. / Lorsque la nouvelle demande ne constitue pas une modification substantielle au sens de l'article L. 752-15 du présent code, elle peut être déposée directement auprès de la Commission nationale d'aménagement commercial.* ». Selon cette société, la possibilité d'utiliser la procédure dite de revoyure, instituée au deuxième alinéa de ces dispositions, est créatrice de droit et s'oppose à ce que la commission puisse retenir des motifs de refus pur et simple puisqu'elle doit être regardée comme les ayant nécessairement écartés en considérant que le projet était amendable, sans modification substantielle, dans le cadre d'une nouvelle décision.

La cour relève tout d'abord qu'en matière d'urbanisme commercial, les décisions de refus d'autoriser un projet ne sont pas créatrices de droits, même pour les tiers (CE, 27 mai 2002, « société Guimatho et autres », n° 229187, Rec.).

Elle estime ensuite que les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 752-21 du code de commerce n'interdisent pas que la CNAC, au cours de la procédure dite « de revoyure » qu'elles prévoient, puisse retenir dans sa nouvelle décision des motifs de refus relatifs à des critères visés à l'article L. 752-6 du code de commerce sur lesquels elle s'était déjà prononcée dans le cadre de sa première décision.

En effet, le renvoi, par le deuxième alinéa de l'article L. 752-21 à l'article L. 752-15 concernant la notion de « modification substantielle » ou non substantielle du projet déterminant le champ d'application de la procédure de saisine directe de la commission nationale ne s'apprécie qu'au regard des modifications apportées « du fait du pétitionnaire » à son propre projet et ne saurait avoir pour conséquence de lier la commission quant aux motifs retenus dans sa première décision.

Les autres moyens de la société requérante n'étant pas fondés, la cour rejette la requête de la société X tendant à l'annulation de la décision du 18 février 2021 de la CNAC.

Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré le 10 janvier 2023 sous le n° 470356.

Aide juridictionnelle - Recours BAJ



17 octobre 2022 – n° 21NT03120 – M. D.

Admission provisoire au bénéfice de l'aide juridictionnelle : incidences sur l'office du BAJ – Possibilité de rejet de la demande d'AJ en raison de sa tardiveté : absence.

Les dispositions de l'article 20 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique prévoient qu'en cas d'admission provisoire d'un demandeur au bénéfice de l'aide juridictionnelle, l'office du BAJ saisi de la demande est alors limité à l'examen du niveau des ressources du demandeur. Il en résulte notamment que le BAJ ne peut, dans cette hypothèse d'admission provisoire, rejeter la demande d'aide juridictionnelle sur le fondement de l'article 18 de cette même loi, au motif que cette demande aurait été présentée postérieurement à la fin de l'instance.

18 novembre 2022 – n° 22NT03537 – Mme D.

Recours contre une décision du bureau d'aide juridictionnelle (RBAJ) – Recevabilité du RBAJ dirigé contre une décision de renvoi pour incompétence : absence.

La décision par laquelle le BAJ qui s'estime incompétent pour se prononcer sur une demande d'aide juridictionnelle se borne à renvoyer cette demande vers le BAJ qu'il estime compétent, ne peut être contestée dans le cadre du recours prévu par les dispositions de l'article 23 de de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, ouvert contre les seules décisions par lesquelles les BAJ refusent, accordent partiellement ou retirent le bénéfice de l'aide juridictionnelle.

En outre, en vertu de l'article 35 du décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020, la décision de renvoi d'un BAJ s'impose lorsqu'elle concerne le même ordre de juridiction.

7 décembre 2022 – n° 22NT01445 – M. A.

SOMMAIRE

Article 7 de la loi du 10 juillet 1991 : condition tenant au caractère non manifestement dénué de fondement de l'action en justice – BAJ lié par le refus d'admission provisoire au bénéfice de l'AJ : absence – Possibilité pour le BAJ de tenir compte de ce refus : existence.

A l'inverse de la décision d'admission provisoire au bénéfice de l'AJ, le refus de cette admission provisoire ne lie par le BAJ saisi de la demande d'AJ, auquel il appartient notamment de vérifier que l'action en justice n'apparaît pas, de manière manifeste, dépourvue de toute chance de succès.

La circonstance que le BAJ, qui a rejeté la demande d'AJ du demandeur au motif que son action en justice apparaissait manifestement dénuée de fondement, a également mentionné dans sa décision, comme corroborant sa propre appréciation, le refus d'admission provisoire au bénéfice de l'AJ antérieurement prononcé par le juge des référés, ne suffit pas à établir que le BAJ aurait méconnu son office et commis une erreur de droit.

14 décembre 2022 – n° **22NT02173** – M. M.

Admission provisoire au bénéfice de l'aide juridictionnelle : incidences sur l'office du BAJ – Possibilité de rejet de la demande d'AJ pour un motif de double emploi : absence.

Les dispositions de l'article 20 de la loi prévoient qu'en cas d'admission de l'aide juridictionnelle, l'office du l'examen du niveau des ressources du le BAJ ne peut, dans cette hypothèse demande d'AJ au motif que cette l'AJ accordée à un autre demandeur



du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique provisoire d'un demandeur au bénéfice BAJ saisi de la demande est alors limité à demandeur. Il en résulte notamment que d'admission provisoire, rejeter la demande a un objet identique à celui de dans le cadre d'une même instance.

RETOUR DE CASSATION

- ✓ Fonction publique - Décision du 14 décembre 2022, n°s [443208](#), [443209](#) – Garde des sceaux, ministre de la justice c/ M. A.

SOMMAIRE

Sur l'arrêt de la cour du 10 mars 2020 n° 18NT02684 (commenté aux Cahiers de jurisprudence de la cour n° [29](#), page 11)

La cour avait jugé qu'un officier de police judiciaire ne peut être noté par l'un des vice-procureurs ou substituts placés sous l'autorité du procureur général sans que celui-ci ait été dûment autorisé à le faire par une délégation de signature prise en ce sens, dès lors que le pouvoir de notation est un pouvoir propre du seul procureur général.

Le Conseil d'Etat annule l'arrêt de la cour en jugeant qu'en vertu des articles 34 du code de procédure pénale (CPP) et L. 122-4 du code de l'organisation judiciaire, les décisions prises en matière de notation des officiers de police judiciaire (OPJ) sur le fondement des articles 19-1 et D. 45 du CPP par le procureur général peuvent également être prises par tout magistrat du parquet placé sous l'autorité de celui-ci.

Annulation et renvoi.

- ✓ **Intervention économique de la puissance publique - Décision du 9 décembre 2022, n° [448108](#) – Ministre de la culture c/ Société « Les Sablières de l'Atlantique »**

Sur l'arrêt de la cour du 23 octobre 2020 n° 18NT04279 (commenté aux Cahiers de jurisprudence de la cour n° [31](#), page 8)

La cour avait jugé que la redevance d'archéologie préventive qui finançait, jusqu'au 31 décembre 2015, les différentes activités de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) présente le caractère d'une aide d'Etat et est illégale en l'absence de notification à la Commission européenne.

Le Conseil d'Etat estime que la redevance d'archéologie préventive ne peut être regardée comme nécessairement affectée au financement d'une aide d'Etat aux activités concurrentielles de l'INRAP ni comme étant de nature à influencer directement l'importance de cette aide. Dans ces conditions, en l'absence de lien d'affectation contraignant entre la redevance et les éventuelles aides d'Etat dont aurait bénéficié l'INRAP au titre de ses activités concurrentielles, en ne relevant pas que la redevance d'archéologie préventive n'entraîne pas dans le champ d'application des stipulations du TFUE en matière d'aides d'Etat, la cour a commis une erreur de droit.

Annulation.

- ✓ **Fiscalité - Décision du 17 octobre 2022, n° [458767](#) – Ministre de l'économie, des finances et de la relance c/ Société la Lavandière**

Sur l'arrêt de la cour du 7 octobre 2021 n° 20NT01154 (commenté aux Cahiers de jurisprudence de la cour n° [35](#), page 9)

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

Le Conseil d'Etat annule l'arrêt de la cour en jugeant que le seuil de taxe exigible de 4 000 euros en dessous duquel un redevable est admis à déposer ses déclarations par trimestre civil, par exception à l'obligation de déclaration mensuelle, s'apprécie au début de chaque trimestre par rapport au montant total de la taxe exigible les quatre trimestres civils précédents.

Annulation et renvoi.

SOMMAIRE

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

Cahiers n° [36](#) – Fiscalité – n° 20NT00345 – M. B. – page 12

Cahiers n° [36](#) – Fiscalité – n° 20NT00539 – SARL Kerjean – page 18

Cahiers n° [36](#) – Fonction publique – n° 21NT01507 – M. A. – page 20

Cahiers n° [36](#) – Travail – n° 21NT03523 – M. A. et autres – page 22

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

Tél. 02.51.84.77.77
Fax. 02.51.84.77.00

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



LE COMITÉ DE RÉDACTION

Directeur de Publication

Olivier Couvert-Castéra

Comité de rédaction

Eric Berthon
Karima Bougrine

Harold Brasnu

Fanny Malingue

Benoît Mas
François Pons

Coordination

Snoussi Fizir
Nadine Louis
Annie Rahmani
Maître Caroline Bardoul
(Barreau de Nantes)
Marie Crespy-de Coninck
(Université de Nantes)
Fabien Tesson
(Université d'Angers)

SOMMAIRE

N° 21NT03120

M. A... D...

Ordonnance du 17 octobre 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° 2101219 devant le tribunal administratif de Nantes à l'effet d'obtenir l'annulation des arrêtés du 29 janvier 2021 par lesquels le préfet de Maine-et-Loire a, d'une part, ordonné son transfert aux autorités allemandes et, d'autre part, prononcé son assignation à résidence.

Par une décision n° 2021/018566 du 22 octobre 2021, le président de la section du bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Nantes, chargé 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 9 novembre 2021, M. D..., représenté par Me Kaddouri, défère cette décision au président de la cour.

Il soutient que :

- la requête qu'il a présentée le 2 février 2021 devant le tribunal administratif étant accompagnée d'un formulaire de demande d'aide juridictionnelle, cette demande n'était pas tardive au regard des dispositions de l'article 18 de la loi du 10 juillet 1991 ;

- dès lors qu'il avait demandé et obtenu le bénéfice de l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle par décision du 9 février 2022, les dispositions de l'article 20 de cette même loi ne permettaient pas au bureau d'aide juridictionnelle de lui refuser le bénéfice de cette aide pour un motif autre que celui tiré du niveau de ses ressources ;

- il remplit toutes les conditions, notamment de ressources, d'octroi de l'aide juridictionnelle totale, alors même que le bureau d'aide juridictionnelle ne lui a demandé aucun renseignement complémentaire.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;

- le décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 ;

- le code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

SOMMAIRE

1. En premier lieu, aux termes de l'article 18 de la loi du 10 juillet 1991 : « *L'aide juridictionnelle peut être demandée avant ou pendant l'instance* ». Aux termes de l'article 20 de la même loi : « *Dans les cas d'urgence, sous réserve de l'application des règles relatives aux commissions ou désignations d'office, l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut être prononcée par la juridiction compétente ou son président. (...) / L'aide juridictionnelle provisoire devient définitive si le contrôle des ressources du demandeur réalisé a posteriori par le bureau d'aide juridictionnelle établit l'insuffisance des ressources* ».

2. Il résulte de ces dispositions et notamment du dernier alinéa de l'article 20 précité de la loi du 10 juillet 1991 que le bureau d'aide juridictionnelle ne peut refuser le bénéfice de l'aide juridictionnelle à un demandeur préalablement admis provisoirement à l'aide juridictionnelle que pour un motif tiré de l'insuffisance de ses ressources.

3. Pour rejeter la demande d'aide juridictionnelle présentée par M. D..., le bureau d'aide juridictionnelle s'est fondé sur le motif tiré de la tardiveté de cette demande présentée le 21 octobre 2021, soit postérieurement au jugement du 9 février 2021 par lequel le magistrat désigné du tribunal administratif de Nantes a mis fin à l'instance au titre de laquelle l'intéressé sollicitait le bénéfice de l'aide juridictionnelle. Il ressort toutefois des pièces du dossier que, dans ce même jugement, le magistrat désigné a prononcé l'admission de M. D..., à titre provisoire, au bénéfice de l'aide juridictionnelle. Par suite, l'intéressé est fondé à soutenir que le bureau d'aide juridictionnelle ne pouvait, sans méconnaître les dispositions de l'article 20 de la loi du 10 juillet 1991, rejeter sa demande pour le motif précité.

4. En second lieu, 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 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 actualisés respectifs de 11 580 euros ou 17 367 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.

5. Il ressort des pièces du dossier que M. D..., qui déclare être entrée en France trois mois avant l'édition des arrêtés constituant l'objet du litige et qui atteste être dépourvu de revenus imposables, doit être regardé comme établissant que ses revenus, évalués conformément aux dispositions précitées de l'article 4 du décret du 28 décembre 2020, sont inférieurs à 11 580 euros. Dès lors, il y a lieu d'accorder à l'intéressé le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La décision n° 2021/018566 du 22 octobre 2021 (code procédure : 12J) du 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, est annulée.

SOMMAIRE

Article 2 : Le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale est accordé à M. D... pour son action introduite sous le n° 2101219 devant le tribunal administratif de Nantes.

Article 3 : La présente ordonnance, qui n'est susceptible d'aucun recours, sera notifiée à M. A... D.... Une copie sera transmise au président du tribunal administratif de Nantes, à Me Kaddouri et à la caisse des règlements pécuniaires Anjou-Maine.

N° 22NT03537

Mme A... D...

Ordonnance du 18 novembre 2022

Vu la procédure suivante :

Procédure antérieure :

Mme A... D... a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle dans un litige relatif à un trop-perçu de prestations sociales qui l'oppose au président du conseil départemental de l'Hérault.

Par une décision n° 2022/014032 du 21 octobre 2022, le président de la section du bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Nantes, chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour administrative d'appel de Nantes, a renvoyé sa demande d'aide juridictionnelle devant le bureau d'aide juridictionnelle près le Conseil d'Etat.

Procédure devant le président de la cour :

Par un recours enregistré au greffe de la cour le 16 novembre 2022, Mme D..., représentée par Me Bonomo, défère cette décision au président de la cour.

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 :

SOMMAIRE

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 judiciaire, 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. Aux termes de l'article 35 du décret du 28 décembre 2020 : « *Le bureau ou la section de bureau qui se déclare incompétent renvoie la demande par décision motivée devant le bureau ou la section de bureau qu'il désigne. / La décision de renvoi s'impose au sein d'un même ordre de juridiction (...).* »

2. Il résulte des dispositions précitées que la décision par laquelle un bureau d'aide juridictionnelle qui s'estime incompétent renvoie une demande d'aide juridictionnelle devant un autre bureau ne peut être contestée par l'intéressé dans le cadre du recours prévu par les dispositions de l'article 23 de la loi du 10 juillet 1991, cette décision n'ayant pour objet ni de refuser ni de retirer le bénéfice de l'aide juridictionnelle, ni de n'en accorder que partiellement le bénéfice. En outre, une telle décision s'impose lorsque la juridiction de renvoi relève du même ordre de juridiction. Par suite, le recours formé par Mme D... contre la décision du 21 octobre 2022 par laquelle 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 décidé, estimant cette section incompétente pour connaître de demande d'aide juridictionnelle de l'intéressé, de renvoyer cette demande devant le bureau d'aide juridictionnelle près le Conseil d'Etat, est irrecevable.

ORDONNE :

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

Article 2 : La présente ordonnance, qui n'est susceptible d'aucun recours, sera notifiée à Mme A... D.... Une copie sera transmise au secrétaire du bureau d'aide juridictionnelle près le Conseil d'Etat et à Me Bonomo.

N° 22NT01445

M. B... A...

Ordonnance du 7 décembre 2022

Vu la procédure suivante :

Procédure antérieure :

SOMMAIRE

M. B... A... a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle dans le cadre de l'instance introduite sous le n° 220109 devant le tribunal administratif de Rennes à l'effet d'obtenir, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de la décision du 22 octobre 2021 du directeur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) refusant de lui accorder le rétablissement des conditions matérielles d'accueil.

Par une décision n° 2022/001844 du 28 avril 2022, le président de la section du bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Rennes, chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant le tribunal administratif de Rennes, a rejeté sa demande d'aide juridictionnelle.

Procédure devant le président de la cour :

Par un recours enregistré au greffe de la cour le 11 mai 2022, M. A..., représenté par Me Kwemo, défère cette décision au président de la cour.

Il soutient que :

- le bureau d'aide juridictionnelle ne pouvait, pour rejeter sa demande, se fonder sur le rejet de sa demande d'admission provisoire au bénéfice de cette aide, par laquelle il n'est pas lié ;
- compte tenu de l'illégalité de la décision de l'OFII de refus de rétablissement des conditions matérielles d'accueil et de la situation de vulnérabilité qui en découle, sa requête visant à la suspension de l'exécution de cette décision n'est ni irrecevable ni dépourvue de fondement.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

Considérant ce qui suit :

1. En premier lieu, aux termes de l'article 7 de la loi du 10 juillet 1991 : « *L'aide juridictionnelle est accordée à la personne dont l'action n'apparaît pas, manifestement, irrecevable, dénuée de fondement ou abusive en raison notamment du nombre des demandes, de leur caractère répétitif ou systématique (...)* ». Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* ».

2. Par ailleurs, aux termes de l'article 20 de la loi du 10 juillet 1991 : « *Dans les cas d'urgence, sous réserve de l'application des règles relatives aux commissions ou désignations d'office, l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut être prononcée par la juridiction compétente ou son président (...)* ». Aux termes de l'article 61 du décret du 28 novembre 2020 : « *L'admission provisoire est accordée par le président du bureau ou de la section ou le président de la juridiction saisie (...)* ». Aux termes de l'article 63 de ce décret : « *S'il y a lieu, la décision d'admission provisoire, accompagnée, le cas échéant, des pièces produites est transmise sans délai au bureau ou à la section du bureau compétent* ». Aux termes de l'article 47 du même décret : « *Le bureau peut recueillir ou faire recueillir tous renseignements utiles pour apprécier l'éligibilité à l'aide juridictionnelle (...)* ».

3. Si, pour apprécier l'éligibilité à l'aide juridictionnelle d'un demandeur dans le cadre d'une instance dans laquelle l'admission provisoire au bénéfice de cette aide a été refusée à l'intéressé par le juge, le bureau d'aide juridictionnelle n'est pas lié par cette décision de refus d'admission provisoire, ni les dispositions précitées ni aucune autre disposition ni aucun principe ne font obstacle à la prise en compte par le bureau d'aide juridictionnelle, le cas échéant, de cette même décision et de ses motifs.

4. Pour rejeter la demande d'aide juridictionnelle présentée par M. A... dans le cadre de l'instance introduite par l'intéressé devant le tribunal administratif de Rennes en vue de la suspension de l'exécution de la décision du 22 octobre 2021 du directeur de l'OFII refusant de lui accorder le rétablissement des conditions matérielles d'accueil, le bureau d'aide juridictionnelle a estimé que son action apparaissait manifestement dénuée de fondement, a cité les dispositions précitées de l'article 7 de la loi du 10 juillet 1991, puis a mentionné que l'admission provisoire au bénéfice de cette aide lui avait été refusée par le juge des référés de ce tribunal par ordonnance du 11 janvier 2022. Il ressort des motifs de cette ordonnance que ce refus a été prononcé par le juge des référés au motif notamment que l'action de l'intéressé apparaissait manifestement infondée, à défaut pour celui-ci de justifier de l'urgence de faire droit à sa demande de suspension de la décision en cause du 22 octobre 2021.

5. D'une part, si M. A... soutient que le bureau d'aide juridictionnelle ne pouvait, pour rejeter sa demande, se fonder sur le rejet de sa demande d'admission provisoire au bénéfice de cette aide, par laquelle il n'est pas lié, il ne ressort toutefois pas des termes de sa décision du 28 avril 2022 que le bureau d'aide juridictionnelle se serait cru lié par la décision du juge des référés, dans son ordonnance en date du 11 janvier 2022, de ne pas admettre l'intéressé à titre provisoire au bénéfice de l'aide juridictionnelle, la référence, par le bureau d'aide juridictionnelle, à cette ordonnance, devant seulement être regardée comme corroborant, eu égard aux motifs de cette ordonnance, l'analyse du bureau d'aide juridictionnelle selon laquelle l'action formée par M. A... apparaissait comme manifestement dénuée de fondement. Le bureau d'aide juridictionnelle n'a donc pas commis d'erreur de droit en se méprenant sur l'étendue de sa compétence.

6. D'autre part, le défaut manifeste d'urgence est au nombre des motifs qui peuvent conduire, sur le fondement de l'article 7 de la loi du 10 juillet 1991, au rejet d'une demande d'aide juridictionnelle sollicitée dans le cadre d'une action en référé suspension. Si, pour contester la décision lui refusant le bénéfice de l'aide juridictionnelle, M. A... se prévaut de l'illégalité de la décision du 22 octobre 2021 du directeur de l'OFII et de son droit à bénéficier des conditions matérielles d'accueil pour la période courant d'avril 2020 à février 2022 en qualité de demandeur d'asile, l'intéressé se borne par ailleurs à faire état d'une situation de vulnérabilité sans autre précision sur ses conditions d'existence, alors qu'il ressort par ailleurs des pièces du dossier qu'il ne bénéficiait plus de ces conditions matérielles d'accueil depuis près de deux ans à la date de sa requête. Ainsi et alors que, comme il a été dit, par son ordonnance du 11 janvier 2022, le juge des référés du tribunal administratif de Rennes a rejeté la requête de M. A... sur le fondement des dispositions de l'article L. 522-3 du code de justice administrative pour défaut d'urgence et refusé d'office de l'admettre provisoirement au bénéfice de l'aide juridictionnelle au motif que son action apparaissait manifestement dénuée de fondement, M. A... ne justifie pas, par ses explications et les pièces qu'il produit, qu'il se serait trouvé dans une situation d'urgence particulière. Par suite, l'intéressé n'établit pas qu'en estimant que son action apparaissait manifestement dénuée de fondement, le bureau d'aide juridictionnelle aurait fait une inexacte application des dispositions de l'article 7 de la loi du 10 juillet 1991.

7. En second lieu, aux termes de l'article 18 de la loi du 10 juillet 1991 : « *L'aide juridictionnelle peut être demandée avant ou pendant l'instance* ».

8. Il ressort des pièces du dossier que M. A... a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle le 4 mars 2022 au titre de l'instance à laquelle avait mis fin l'ordonnance n° 220109 du 11 janvier 2022 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Rennes a statué sur la requête de l'intéressé et refusé, sans avoir été saisi d'une demande en ce sens, de l'admettre provisoirement au bénéfice de l'aide

juridictionnelle. Par suite, sa demande d'aide juridictionnelle, présentée postérieurement à la clôture de l'instance, était en tout état de cause irrecevable.

9. Il résulte de tout ce qui précède que le recours de M. A... ne peut qu'être rejeté.

ORDONNE :

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

Article 2 : La présente ordonnance, qui n'est susceptible d'aucun recours, sera notifiée à M. B... A.... Une copie sera transmise au greffier en chef chargé du bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Rennes, au président du tribunal administratif de Rennes et à Me Kwemo.

N° 22NT02173

M. B... M...

Ordonnance du 14 décembre 2022

Vu la procédure suivante :

Procédure antérieure :

M. B... M... a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle dans le cadre de l'instance introduite sous le n° 2202464 devant le tribunal administratif de Rennes sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, afin que soit ordonnée notamment la suspension de l'exécution de l'arrêté du 29 avril 2022 du préfet d'Ille-et-Vilaine mettant en demeure les occupants sans droit ni titre du logement situé 32 bis, rue de Bellevue à Rennes de quitter les lieux dans un délai de quarante-huit heures.

Par une décision n° 2022/004158 du 23 juin 2022, le président de la section du bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Rennes, chargé d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant le tribunal administratif de Rennes, 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 Rennes le 5 juillet 2022, puis au greffe de la cour le 7 juillet 2022 et régularisé le 18 juillet 2022, M. M..., représenté par Me Alibert, défère cette décision au président de la cour.

Il soutient que :

SOMMAIRE

- contrairement à ce qu'a estimé le bureau d'aide juridictionnelle, les demandes d'aide juridictionnelle qui ont été présentées par des personnes occupant un même logement mais n'appartenant pas à un même foyer fiscal et ayant leurs situations propres ne pouvaient être regardées comme faisant double emploi ;

- la décision du bureau d'aide juridictionnelle méconnaît le principe d'égalité d'accès à la justice protégé par le premier paragraphe de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 ;
- le code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. En premier lieu, aux termes de l'article 20 de la loi du 10 juillet 1991 : « *Dans les cas d'urgence, sous réserve de l'application des règles relatives aux commissions ou désignations d'office, l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut être prononcée par la juridiction compétente ou son président. (...) / L'aide juridictionnelle provisoire devient définitive si le contrôle des ressources du demandeur réalisé a posteriori par le bureau d'aide juridictionnelle établit l'insuffisance des ressources* ».

2. Il résulte de ces dispositions et notamment du dernier alinéa de l'article 20 précité de la loi du 10 juillet 1991 que le bureau d'aide juridictionnelle ne peut refuser le bénéfice de l'aide juridictionnelle à un demandeur préalablement admis provisoirement à l'aide juridictionnelle que pour un motif tiré de l'insuffisance de ses ressources.

3. Pour rejeter la demande d'aide juridictionnelle présentée par M. M... dans le cadre de l'instance introduite sous le n° 2202464 devant le juge des référés du tribunal administratif de Rennes et tendant à ce que soit ordonnée notamment la suspension de l'exécution de l'arrêté du 29 avril 2022 du préfet d'Ille-et-Vilaine mettant en demeure les occupants sans droit ni titre d'un même logement à Rennes de quitter les lieux, le bureau d'aide juridictionnelle s'est fondé sur le motif tiré de ce que cette demande avait le même objet que celle ayant donné lieu à une attribution de l'aide juridictionnelle totale à un autre occupant de ce logement, par une décision n° 2022/004162 du 23 juin 2022, dans le cadre de la même instance. Il ressort toutefois des pièces du dossier que, dans son ordonnance du 17 mai 2022 par laquelle il a statué sur cette requête, le juge des référés du tribunal administratif de Rennes a également prononcé l'admission de M. M..., à titre provisoire, au bénéfice de l'aide juridictionnelle. Par suite, le bureau d'aide juridictionnelle ne pouvait, sans méconnaître les dispositions de l'article 20 de la loi du 10 juillet 1991, rejeter sa demande pour le motif précité.

4. En second lieu, 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 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 actualisés respectifs de 11 580 euros ou 17 367 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.

5. Il ressort des pièces du dossier que M. M..., qui atteste être dépourvu de revenus imposables, doit être regardé comme établissant que ses revenus, évalués conformément aux dispositions précitées de l'article 4 du décret du 28 décembre 2020, sont inférieurs à 11 580 euros. Dès lors et sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens invoqués par l'intéressé, il y a lieu d'accorder à ce dernier le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La décision n° 2022/004158 du 23 juin 2022 (code procédure : 12A) du président de la section du bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Rennes, chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant le tribunal administratif de Rennes, est annulée.

Article 2 : Le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale est accordé à M. M... pour son action introduite sous le n° 20202464 devant le tribunal administratif de Rennes.

Article 3 : La présente ordonnance, qui n'est susceptible d'aucun recours, sera notifiée à M. B... M.... Une copie sera transmise au président du tribunal administratif de Rennes, à Me Alibert et à la caisse des règlements pécuniaires des avocats de Paris.