

LES CAHIERS DE JURISPRUDENCE

de la Cour Administrative d'Appel de Nantes

Sélection d'Arrêts de janvier à mars 2025

SOMMAIRE du n° 48

Table des matières

ÉDITO	2
ACTUALITÉS	3
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	7
CONTENTIEUX.....	12
FISCALITÉ	13
FONCTION PUBLIQUE	16
MARCHÉS ET CONTRATS ADMINISTRATIFS.....	17
PROCÉDURE	19
URBANISME	25
Aide juridictionnelle - Recours BAJ.....	29
FICHE SEMESTRIELLE DE SUIVI DES RECOURS EN CASSATION	30

ÉDITO



La Cour administrative d'appel de Nantes a mis en ligne sur son site Internet, il y a quelques semaines, son **rapport annuel d'activité**, comme elle le fait depuis plusieurs années déjà. Ce rapport présente, bien sûr, le bilan de l'activité juridictionnelle de la Cour en 2024, puisque c'est son « cœur de métier », mais il donne aussi un aperçu de la diversité des missions extra juridictionnelles assumées par les magistrats et les agents de greffe de cette juridiction (telles que la participation à diverses instances disciplinaires, commissions administratives ou jurys ainsi que l'instruction et le traitement des demandes d'aide juridictionnelle et l'élaboration du « tableau des experts » du ressort de la cour).

Ce rapport annuel d'activité consacre également plusieurs pages à la question des « relations extérieures » de la Cour administrative d'appel de Nantes, avec ses partenaires traditionnels (barreaux, universités, juridictions judiciaires, services de l'Etat et collectivités territoriales, compagnie des experts) mais aussi avec le grand public : la Cour a manifesté, en 2024 encore, son souci de s'inscrire dans la cité et la vie des citoyens, en accueillant des collégiens et des lycéens, en co-organisant des colloques comme les Rencontres Nantaises du Droit Public ou encore en participant à des événements tels que les Journées européennes du patrimoine et la Nuit du droit.

Vous trouverez, dans cette 48^{ème} édition des Cahiers de jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Nantes, en plus de la présentation d'une sélection d'arrêts de la Cour rendus au cours du trimestre écoulé, les rubriques habituelles consacrées aux « actualités » de la Cour et au contentieux des demandes d'aide juridictionnelle ainsi qu'une nouvelle rubrique, semestrielle, consacrée au suivi des recours en cassation et qui, en complément des informations données chaque trimestre dans ces cahiers sur le sort en cassation des arrêts qui y ont été présentés dans des numéros précédents, dresse un panorama plus complet du dialogue jurisprudentiel entre le Conseil d'Etat et la Cour, en essayant de mettre en lumière la contribution de cette Cour à l'élaboration de la jurisprudence administrative au plan national.

Bonne lecture !

Olivier COUVERT-CASTÉRA.

Conseiller d'Etat,

Président de la Cour administrative d'appel de Nantes.

SOMMAIRE

ACTUALITÉS

Ce premier trimestre 2025 illustre une nouvelle fois la diversité des partenariats qui enrichissent la vie de la cour, avec le retour sur 3 événements marquants :

Cérémonie de prestation de serment des nouveaux experts devant la cour administrative d'appel de Nantes et les tribunaux administratifs de son ressort (Nantes, Rennes et Caen) - mardi 4 mars 2025

En application de l'article R. 221-9 du code de justice administrative, le président de la cour arrête chaque année la liste des experts inscrits sur le tableau annuel des experts devant la cour administrative d'appel de Nantes et les tribunaux administratifs de son ressort.

Ce tableau établi au 1er janvier 2025 a été dressé conformément à une nouvelle nomenclature des branches, rubriques et spécialités pour lesquelles les experts de justice sont inscrits en application de l'arrêté du 18 juin 2023 de M. le vice-président du Conseil d'État. Ce tableau regroupe, pour l'année 2025, 138 experts et recouvre 527 spécialités techniques dans les domaines les plus divers (équipements agricoles, assainissement, piscines, voiries, ouvrages, pollutions, transports, médecine, chirurgie...). (<https://nantes.cour-administrative-appel.fr/vos-demarches/je-suis-un-expert>). Ce tableau prend en compte les enjeux liés à l'Environnement dans une nouvelle rubrique I.

Près de 1 000 expertises ont été diligentées à la demande des juges administratifs dans le ressort de la cour administrative d'appel de Nantes au cours de l'année juridictionnelle 2023/2024, soit le plus haut niveau enregistré depuis 2018/2019. Ces expertises concernent principalement les domaines du bâtiment (notamment les immeubles menaçant ruine), les travaux publics, la santé.

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



Chaque expert a prêté serment devant M. Olivier COUVERT-CASTÉRA conseiller d'État, président de la cour administrative d'appel de Nantes en présence de M. Alain POUJADE président du Tribunal administratif de Rennes, et de M. le Docteur Gérard MANDINE, président de la compagnie des experts près la cour administrative d'appel de Nantes.

SOMMAIRE

Fête du Droit 2025 : la cour a accueilli le 14 mars 2025 la finale nationale du concours d'éloquence

L'ambition de la Fête du Droit est de mettre en lumière la diversité des disciplines juridiques.



Pendant la semaine du **10 au 14 mars 2025**, la Faculté de Droit et de Sciences politiques de Nantes a organisé la **10^e édition** de la **Fête du Droit**, avec le soutien de la Conférence des doyens des Facultés de Droit et de Sciences politiques (CDDSP)

La cour s'est associée avec plaisir à cette manifestation nationale en accueillant ce qui est un véritable marqueur de la Fête du Droit : le **concours d'éloquence** sur le thème "**Droit et Science(s)**".

SOMMAIRE



Le jury était composé de :

- **Monsieur Olivier Couvert-Castéra**, président de la CAA de Nantes
- **Monsieur Christophe Hervouet**, président du Tribunal administratif de Nantes
- **Monsieur Franck Bielitzki**, président du Tribunal judiciaire de Nantes
- **Monsieur Pierre Huriet**, représentant du bâtonnier de Nantes
- **Monsieur Jean-Christophe Saint-Pau**, président de la CDDSP
- **Monsieur Frédéric Allaire**, doyen de la Faculté de Droit et de Sciences politiques de Nantes
- **Madame Anne Manassewitsch**, représentante de Lexis-Nexis

Passeport découverte justice le 20 mars 2025 avec 28 élèves du lycée Georges Clémenceau de Chantonnay (Vendée)



Par convention du 11 décembre 2023 et dans le cadre de la politique menée en faveur de l'égalité des chances, la cour administrative d'appel de Nantes s'est engagée, avec l'association « ose ton futur », soutenue par le rectorat, dans l'organisation d'un « passeport découverte » de la juridiction administrative. Cette opération concrétise l'objectif commun de développer des actions en faveur d'une meilleure insertion et d'un meilleur accès au monde professionnel des jeunes, notamment issus des quartiers de la politique de la ville ou des zones rurales. Ces actions en direction des élèves et de leurs parents cherchent à développer leur ambition et à ouvrir leur champ de vision en termes d'orientation.

<https://nantes.cour-administrative-appel.fr/qui-sommes-nous/vie-de-la-cour/diversite-et-egalite-des-chances>)

SOMMAIRE



Olivier COUVERT-CASTÉRA, Président de la cour, Jean-Christophe TALLET greffier en chef et Cathy MICHEL représentant l'association « ose ton futur » entourés des enseignants et des élèves

La cour a accueilli 28 lycéens vendéens du Lycée Georges Clémenceau de Chantonnay (Vendée) lors d'un « passeport découverte » de la juridiction administrative. Au cours de la matinée, les élèves ont assisté à une présentation des missions et des métiers de la juridiction et à une audience publique de la 3^{ème} chambre de la cour. Les lycéens ont pu à cette occasion échanger directement avec un magistrat rapporteur à la cour et un greffier de chambre.

Dans l'après-midi, deux ateliers ont été organisés par métiers

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

Toute la communauté de travail que forment les magistrats et les agents de la cour s'est une nouvelle fois mobilisée. C'est le sens de l'action volontariste et ouverte sur la cité que mène la cour depuis plusieurs années en matière de prévention des discriminations et de promotion de la diversité tout en visant à mieux faire connaître ses missions et les métiers de la justice administrative auprès des publics les plus éloignés de la « sphère publique ».

SOMMAIRE

SÉLECTION D'ARRÊTS



COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

28 mars 2025 – 4^{ème} chambre – n° 24NT00014 – Ministre de l'intérieur – C+

Le préfet, saisi d'une demande de retrait d'une commune, membre d'une communauté d'agglomération, au titre de la procédure de retrait de droit commun, ne peut légalement refuser de prononcer ce retrait au motif qu'il aurait pour effet de faire passer la population de la communauté d'agglomération en-dessous du seuil de plus de 50 000 habitants, une telle condition n'étant applicable qu'à la procédure de retrait dérogatoire.

La commune de La Ferté-Macé a décidé de se retirer de la communauté d'agglomération Flers Agglo, dont elle est membre, pour adhérer à la communauté de communes du Pays Fertois et du Bocage Carrougien, qui a donné son accord à cette adhésion. Le préfet de l'Orne, saisi par la commune dans le cadre de la procédure de retrait de droit commun prévue par l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales, a refusé de prononcer ce retrait au motif qu'il aurait pour effet de faire passer la population de la communauté d'agglomération Flers Agglo en-dessous du seuil de plus de 50 000 habitants prévu par l'article L. 5216-1 de ce code.

Confirmant la solution rendue par le tribunal administratif de Caen, la cour indique qu'en application de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales, le retrait d'une commune membre d'une communauté d'agglomération ne peut intervenir qu'avec l'accord de l'organe délibérant de cette dernière et des conseils municipaux des communes membres, dans les conditions de majorité requises. En revanche, la condition selon laquelle ce retrait ne peut avoir pour conséquence de faire passer la population de la communauté d'agglomération en-dessous du seuil de plus de 50 000 habitants prévu pour la création d'un tel établissement public de coopération intercommunale est uniquement posée par l'article L. 5216-11 du même code relatif à la procédure dérogatoire de retrait d'une commune membre d'une communauté d'agglomération.

Le préfet de l'Orne a dans ces conditions entaché sa décision d'une erreur de droit en opposant cette condition à la commune de La Ferté-Macé et en refusant, pour ce motif, de prononcer son retrait de la commune de la

SOMMAIRE

communauté d'agglomération Flers Agglo sans mettre en œuvre son pouvoir d'appréciation, alors qu'il ne disposait ni de l'avis du conseil communautaire de Flers Agglo, ni de celui de ses communes membres sur le retrait envisagé.

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

Commentaire de M. Verlaine ETAME SONE

Maître de conférences en droit public à Nantes Université

La coopération intercommunale est ancienne et puise ses origines à la fin du XIXe siècle, quasi concomitamment à la loi municipale du 5 avril 1884 (voir : B. Faure, Droit des collectivités territoriales, Dalloz, 2023, p. 423-426). Elle s'est développée et enrichie au fil des réformes en conservant comme fil directeur, la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein des périmètres de solidarité, consacrée dès la loi relative à l'administration territoriale du 6 février 1992 (article 66 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992) et désormais codifiée à l'article L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cette libre volonté, corollaire de la libre administration des collectivités territoriales, implique le droit, pour ces dernières, d'adhérer à un organisme de coopération intercommunale et de s'en retirer. C'est ce droit de retrait qui est au cœur du litige tranché par la Cour administrative d'appel de Nantes dans son important arrêt du 28 mars 2025.

Les retraits des communes des EPCI sont régis par deux procédures distinctes. Une procédure de droit commun qui subordonne le retrait à l'accord de l'organe délibérant de l'établissement ainsi que des conseils municipaux des communes membres. Une seconde procédure dérogatoire, reposant sur les seules volontés de la collectivité sortante et de l'établissement d'accueil, a été créée par les lois du 12 juillet 1999 de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale et du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Cette dernière ajoute que les communes peuvent être autorisées, à titre dérogatoire par le Préfet, à se retirer des communautés d'agglomération si ce retrait n'a pas pour conséquence de faire passer la population de la communauté d'agglomération en dessous des seuils mentionnés à l'article L. 5216-1 du CGCT, soit, plus de 50 000 habitants.

C'est la procédure de droit commun qui a été mobilisée en l'espèce (cf., la présentation ci-dessus) par la commune de la Ferté Macé dans cette affaire qu'on peut désormais qualifier de la saga Ferté Macé, tant la question du retrait de cette commune de la communauté d'agglomération Flers Agglo est bien connue de la Cour et du tribunal administratif de Caen. Avant cette instance, la commune de la Ferté Macé avait déjà sollicité, cette fois-là selon la procédure dérogatoire, son retrait de la communauté d'agglomération Flers Agglo sans obtenir l'autorisation du préfet, aux motifs que ce retrait aurait eu pour conséquence de porter la population de la communauté d'agglomération en dessous des 50 000 habitants. Le tribunal administratif de Caen (TA de Caen, 3 février 2023, n° 2002424) et la Cour administrative d'appel de Nantes avaient validé ce raisonnement (CAA de Nantes, 22 mars 2024, n° 23NT0976) si bien que le préfet de l'Orne l'a reconduit, à l'occasion de la nouvelle demande de la commune, pourtant fondée sur la procédure de droit commun. Il se posait alors devant la Cour la question de savoir si l'autorisation de retrait d'une commune d'un établissement de coopération intercommunale selon la procédure de droit commun est subordonnée à ce que la population de la communauté d'agglomération ne franchisse pas le seuil plancher de plus de 50 000 habitants.

La Cour administrative d'appel, confirmant le jugement de première instance du TA de Caen, a tranché cette question en rappelant que la condition du seuil démographique a été posée par le législateur, en 2019, lors de

SOMMAIRE

l'extension de la procédure dérogatoire aux communes membres des communautés d'agglomération et n'est applicable qu'à celles-ci. En revanche, les procédures de retrait de droit commun ne sont pas subordonnées au respect de cette condition, mais uniquement à l'accord de l'organe délibérant de l'établissement et des conseils municipaux des communes membres. Par suite, le préfet n'était pas fondé à motiver son refus par le risque de diminution de la population de la communauté d'agglomération en dessous des 50 000 habitants.

Cette solution s'explique principalement par la différence qui sous-tend les deux procédures de retrait consacrées par le législateur. Cette différence est d'abord d'ordre légistique. En effet, la condition du seuil de population n'est explicitement mentionnée que dans la procédure dérogatoire consacrée en 2019 et relative spécifiquement au retrait des communautés d'agglomération. Si l'article L. 5211-19 du CGCT pose les règles générales de retrait d'une commune d'un EPCI, fondées sur l'accord entre l'organe délibérant de l'établissement public et les conseils municipaux des communes sortantes, il n'en demeure pas moins que des règles dérogatoires s'appliquent aux retraits de certaines catégories d'établissements publics de coopération. Ces règles sont relativement anciennes (v., art 32 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation pour ce qui concerne le retrait dérogatoire d'un syndicat de communes en raison de la perte d'objet de la coopération ; v. aussi l'article 71 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'administration territoriale de la République pour ce qui concerne le retrait des communautés de communes pour les mêmes raisons, v., enfin art., 19 & 23 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale relative au retrait dérogatoire pour changement d'établissement de coopération). La loi du 27 décembre 2019 n'a donc eu pour objet que de compléter cet arsenal dérogatoire pour ce qui concerne les communautés d'agglomération tout en y ajoutant, dans ce cas de figure, la condition tenant au respect du seuil démographique, qui ne figure pas dans les autres procédures dérogatoires.

Cette différence est ensuite d'ordre logique. La procédure de droit commun repose sur l'accord de volonté mutuel entre les parties. Le retrait est parfait dès lors que l'établissement de coopération, ses communes membres et la commune sortante parviennent à un commun accord sur le retrait, dans les conditions et selon les modalités définies par le CGCT. Aucune condition de fond supplémentaire ne peut alors être exigée dans ce cas de figure. C'est la raison pour laquelle la Cour a jugé dans la présente espèce que le préfet ne pouvait reconduire l'argument tiré de l'atteinte au seuil démographique pour refuser un retrait sollicité suivant la procédure de droit commun. La rapporteure publique, Violette Rosemberg, souligne que l'accord mutuel de la collectivité sortante et de l'établissement de coopération ainsi que de ses communes membres est une garantie qui permet d'éviter que le retrait ne compromette le fonctionnement et la stabilité de l'EPCI (concl. V. Rosemberg. ; voir aussi Cons., const., n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013, Commune de Maing)¹. En revanche, les procédures dérogatoires se distinguent de la procédure de droit commun en ce qu'elles reposent sur la volonté unilatérale de la collectivité sortante visant à pallier les éventuels blocages au sein de l'établissement de coopération (CE, commission permanente, 15 juillet 2019, n° 398013., §10). Le juge administratif a d'ailleurs pu considérer que ces blocages sont de nature à justifier le recours à la procédure dérogatoire (CAA de Nantes, 19 octobre 2016, Association pour une CCV durable, n° 14NT01700).

Il faut cependant distinguer deux types de procédures dérogatoires. L'une qui se bornerait à constater une situation de fait. C'est celle qui est autorisée par le préfet lorsque la participation de la commune est devenue sans objet à la suite d'une modification de la réglementation ou de la situation de la commune vis-à-vis de cette réglementation. Cette procédure, applicable au retrait dérogatoire des syndicats de communes, s'apprécie strictement par le juge qui a pu considérer par exemple que l'implantation d'une piscine sur le territoire d'une commune ne suffit pas à elle seule, à priver d'objet son appartenance au syndicat de communes dès lors qu'il n'est pas démontré que ce changement de situation a affecté la fréquentation de la piscine du syndicat de communes (CAA de Paris, 8 juin 2004, Commune d'Osny n° 00PA03555). La deuxième procédure dérogatoire a pour objet de permettre le changement d'établissement de coopération intercommunale à l'initiative unilatérale d'une commune membre. Cette procédure de changement d'EPCI est applicable aux retraits des communautés de communes et des syndicats de communes

¹ Nous remercions la rapporteure publique, Violette Rosemberg, pour la communication de ses conclusions indispensables à la lecture de la présente décision.

SOMMAIRE

depuis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, ainsi que des communautés d'agglomération depuis la loi du 27 décembre 2019.

Les conditions auxquelles est subordonnée la procédure dérogatoire pour changement d'EPCI sont tributaires des conséquences du retrait sur la stabilité et la survivance de l'établissement de coopération en cause. Lorsque le retrait est sans incidences sur la survivance de l'établissement, alors seule est exigée la condition de fond tenant à l'accord de l'établissement de coopération d'accueil, et de procédure tenant à l'avis de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI). C'est le cas notamment du retrait d'une communauté de communes qui n'a en principe pour seul effet que de modifier le périmètre géographique de la communauté de communes (CE, 7 février 2020, Communauté des communes Cœur d'Ostrevent, n° 428919) même si le Conseil d'État a pu adopter une lecture plus stricte en considérant que, nonobstant le silence des textes, le retrait dérogatoire d'une commune d'une communauté de communes est subordonné non seulement à l'accord de l'établissement d'accueil, mais aussi au respect de la règle de continuité territoriale (CE, 28 décembre 2005, Commune de Poigny, n° 281849). En revanche, lorsque le retrait est susceptible d'affecter la survivance de l'établissement de coopération, le législateur peut le subordonner à des conditions supplémentaires autres que l'acceptation de l'établissement d'accueil. Ces conditions ont alors pour objet de préserver la stabilité et la survivance de l'établissement public de coopération des initiatives unilatérales de retrait des communes membres. C'est en ce sens que le législateur a subordonné le retrait d'une commune d'une communauté d'agglomération, à l'acceptation de l'établissement d'accueil d'une part, mais aussi à la condition que le retrait n'entraîne pas une réduction de la population de la communauté d'agglomération en dessous de 50 000 habitants (voir M. Darnaud & F. Gatel, Rapport au nom de la commission des lois, Sénat, n° 12, T1, 2 octobre 2019, p. 92-95). En réalité, cette condition s'explique aisément dès lors que sa méconnaissance est de nature à porter atteinte à la survivance même de la communauté d'agglomération. Il faut rappeler en ce sens que cette dernière ne peut être créée, au sens des dispositions de l'article L.5216-1 du CGCT, que si l'établissement regroupe des communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant. Il s'ensuit donc que l'existence et la survivance d'une communauté d'agglomération sont soumises à un seuil démographique dont doivent tenir compte les retraits dérogatoires (Étude d'impact du projet de loi relatif l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, 10 septembre 2019, p. 68-73).

Ce raisonnement aurait pu être transposé au retrait des collectivités des communautés urbaines dont la création est également soumise à un seuil démographique (L. 5215-1 du CGCT) ou de certaines métropoles créées en raison de leur démographie de plus de 400 000 habitants (L. 5217-1 du CGCT), mais le législateur ne l'a pas expressément consacré pour des raisons pragmatiques (CRI, Séance publique du 10 octobre 2019, S., 2019, n° 85 p. 13114-13117). C'est dans une toute autre mesure, ce même raisonnement qu'a retenu le Conseil d'État à propos du retrait dérogatoire d'une commune d'une communauté de communes lorsque ce retrait est susceptible de porter atteinte à la règle de continuité territoriale indispensable à la création et au maintien de la communauté de communes (CE, 28 décembre 2005, Commune de Poigny, précité), même s'il faut préciser que la règle de la continuité territoriale qui est indissociable de la coopération intercommunale n'a pas la même portée que celle des seuils démographiques qui est propre à certains EPCI (Concl. V. Rosemberg, op., cit).

In fine, cet arrêt de la Cour administrative d'appel repose sur l'équilibre entre la préservation de la libre administration des collectivités territoriales, socle de l'exercice de leur droit de retrait de la coopération intercommunale, et la garantie de la stabilité des établissements de coopération qui ne doivent pas pâtir de la volonté unilatérale exprimée par une collectivité membre.

SOMMAIRE

La création par une commune d'un centre de santé relevant d'une nouvelle compétence exercée à titre facultatif, pour répondre aux besoins de sa population, constitue un élément susceptible d'affecter la comparaison du niveau des dépenses réelles de fonctionnement de cette commune sur plusieurs exercices, de sorte que les dépenses de fonctionnement de ce centre doivent être exclues de l'assiette utilisée pour l'application du mécanisme de reprise financière au profit de l'Etat prévu par la loi.

Dans le cadre de l'application du contrat conclu entre l'Etat et la commune du Mans le 5 juillet 2018 sur le fondement de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le préfet de la Sarthe a constaté un écart entre le niveau des dépenses réelles de fonctionnement exécuté par la commune en 2019 et l'objectif de dépenses fixé dans le contrat pour cette année. Par un arrêté du 30 décembre 2020, il a procédé à une reprise financière sur les ressources fiscales de la commune correspondant à 75 % de cet écart et rejeté sa demande tendant à obtenir la neutralisation des dépenses exposées pour le fonctionnement du centre de santé communal créé en 2018. La commune a contesté cet arrêté dans cette mesure.

En vertu des dispositions du V de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018, le niveau des dépenses réelles de fonctionnement exécuté par la commune pouvant donner lieu à l'application d'une reprise financière prend en compte *« les éléments susceptibles d'affecter leur comparaison sur plusieurs exercices, et notamment les changements de périmètre et les transferts de charges entre collectivité et établissement à fiscalité propre ou la survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat. »*.

La cour juge que la création d'un centre de santé, qui constitue une compétence facultative prévue par l'article L. 6323-1-3 du code de la santé publique, relève de la décision de la commune du Mans de prendre en charge un nouveau service dont le fonctionnement a vocation à s'inscrire dans la durée, ne peut être regardée comme correspondant à la survenance d'éléments exceptionnels au sens de ces dispositions. Elle constitue toutefois un élément susceptible d'affecter de manière significative la comparaison des dépenses réelles de fonctionnement de la commune entre l'exercice 2017, qui correspond à l'exercice de référence pris en compte pour la fixation des objectifs de dépenses prévus au contrat, et l'exercice 2019, au titre duquel le préfet de la Sarthe a décidé de procéder à une reprise financière. Dès lors que le V de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 ne dresse pas une liste limitative des éléments à prendre en compte à ce titre et n'exclut pas la prise en charge, par une collectivité territoriale, d'une nouvelle compétence exercée à titre facultatif pour répondre aux besoins de sa population, le préfet de la Sarthe devait écarter les dépenses exposées pour le fonctionnement du centre de santé de l'assiette utilisée pour déterminer la reprise financière à laquelle il a procédé. La cour annule par suite l'arrêté du 30 décembre 2020, en tant qu'il prend en compte ces dépenses.

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

CONTENTIEUX

4 mars 2025 – 5^{ème} chambre – n° 23NT01681 – M. et Mme L. – C+

Le juge statuant par ordonnance doit, à peine d'irrégularité de sa décision, tenir compte d'une production parvenue le jour de l'ordonnance, mais avant la signature de celle-ci. Faute de mention de l'heure de sa signature, une ordonnance doit être regardée comme étant intervenue au moment où elle a été mise à la disposition du conseil des demandeurs au moyen de l'application Télérecours.

Par un arrêté du 5 octobre 2022, le maire de Clohars-Carnoët a accordé à une société foncière un permis de construire un équipement de tourisme comprenant plusieurs maisons de location, deux gîtes, un hôtel et un parking.

Par une ordonnance du 12 avril 2023, le président de la 1^{ère} chambre du tribunal administratif de Rennes a rejeté la demande de M. et Mme L. tendant à l'annulation de cet arrêté, en raison d'une irrecevabilité manifeste tirée de ce que les requérants n'avaient pas produit la justification de la notification de leur recours gracieux au pétitionnaire dans les conditions prévues à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme.

Pour contester la régularité de cette ordonnance devant la cour (CE, 11 mars 1966, Delle Leriche et sieur Sacre, non versé ; CE, 9 décembre 1970, Sieur M., n° 76868 et CE, 24 juillet 1987, M. X., n° 44897), M. et Mme L. ont soutenu qu'ils avaient notifié leur recours gracieux au pétitionnaire de l'autorisation contestée, et qu'ils avaient produit la justification de cette notification au tribunal, avant que le juge ne statue, en réalité quelques heures avant le prononcé de l'ordonnance. En l'espèce, il ressortait en effet des pièces de la procédure qu'en réponse à l'invitation qui leur avait été faite par le greffe du tribunal administratif, tenant donc à verser à l'appui de leur demande les pièces rapportant la preuve de la notification de leur recours gracieux au pétitionnaire, M. et Mme L. avaient produit les justificatifs demandés le 12 avril 2023 à 10 heures 41, soit avant que l'ordonnance contestée, datée du même jour, ait été mise à la disposition de leur avocat dans l'application Télérecours, à 16 heures 48.

La cour retient le moyen d'appel, et indique, d'une part, qu'il résulte des dispositions des articles R. 222-1, 4° du code de justice administrative et R. 600-1 du code de l'urbanisme, que le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel ou le président de la formation de jugement peut, après avoir invité le requérant à régulariser sa requête en apportant la preuve de ce que les notifications du recours, administratif et contentieux, à l'auteur et au titulaire du permis de construire attaqué avaient été faites conformément aux dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, rejeter cette requête comme manifestement irrecevable si à la date à laquelle il statue, qui est nécessairement postérieure à l'expiration du délai fixé par l'invitation à régulariser (v. sur ce point, CE, 19 décembre 2008, M. B., n° 297716, T.), il constate que ces justifications n'ont pas été produites (par exemple, CE, 13 juillet 2011, Mme B., n° 314093, T. ; CE, 19 juillet 2023, M. A., n° 463520, T.). Elle rappelle, d'autre part, les termes des articles R. 741-2 et R. 742-6 du code de justice administrative, qui prévoient que les ordonnances font apparaître la date à laquelle elles ont été signées, et qu'elles sont réputées prononcées dès leur signature.

Ce faisant, la juridiction d'appel estime que M. et Mme L. ont produit les justificatifs demandés avant que le président de la 1^{ère} chambre du tribunal administratif rende l'ordonnance contestée, celle-ci étant datée du même jour que la production, et réputée prononcée dès sa signature. Faute de mention de l'heure de sa signature, l'ordonnance doit en effet être regardée comme étant intervenue à 16 heures 48, heure à laquelle celle-ci a été mise à la disposition de leur conseil au moyen de l'application Télérecours. Ces considérations s'inscrivent, sans aucun

SOMMAIRE

doute, dans un courant jurisprudentiel plus large tenant à ce que les juges prennent en compte, désormais, l'heure et la minute du prononcé de leur décision, intervenu par sa mise à disposition (v. s'agissant de la note en délibéré, CE, 23 octobre 2024, Départements du Calvados, de la Manche et de l'Orne, n°474467, T.).

Pour le reste, la cour était tenue de se limiter à l'annulation de l'ordonnance pour irrégularité, sans statuer par la voie de l'évocation sur la demande, dès lors qu'elle n'était saisie par aucune des parties de conclusions tendant à ce qu'elle statue au fond, c'est-à-dire de conclusions tenant à l'annulation de la décision contestée, ou au rejet de la demande (CE, 21 octobre 1966, Société française des Mines de Sentein, non versé ; CE, 19 décembre 1994, M. X., n° 152182).

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

FISCALITÉ

4 février 2025 – 1^{ère} chambre – n° 24NT01691 – Mme C. – C+

Lorsqu'un contribuable entend bénéficier du dispositif « Girardin social » prévu en cas de construction de logements sociaux dans les départements d'Outre-mer, et que son investissement a été réalisé par l'intermédiaire d'une société civile immobilière (SCI), la réduction d'impôt est conditionnée au fait que la SCI réinvestisse intégralement ces sommes dans un délai de dix-huit mois après la clôture de la souscription, ce qui n'est pas le cas lorsque la SCI se borne dans ce délai à conclure un contrat de maîtrise d'ouvrage délégué mais sans verser effectivement à celui-ci dans ce même délai la totalité du produit des souscriptions.

L'article 199 undecies C du code général des impôts prévoit une réduction d'impôt pour les contribuables qui acquièrent ou construisent des logements neufs destinés au logement social dans les départements d'Outre-mer. La réduction d'impôt en question, appelée « Girardin social », est égale à 50 % du prix de revient des logements. La construction de logements peut être réalisée par le biais d'une ou plusieurs SCI, et ce en application du IV de l'article 199 undecies C du code général des impôts. Toutefois, dans un tel cas de figure, le bénéfice du dispositif est conditionné au fait que le produit de la souscription auprès des SCI soit intégralement réinvesti dans un délai de dix-huit mois après la clôture de cette souscription. Dans l'affaire portée devant la cour, la contribuable avait souscrit au capital de plusieurs SCI, et ces SCI avaient ensuite conclu, dans le délai de dix-huit mois, un contrat de maîtrise d'ouvrage délégué, consistant à confier à une société tierce le soin de trouver un terrain et d'y réaliser des logements. La cour a cependant estimé que la signature de ce contrat ne permettait pas par elle-même de démontrer la réalité du réinvestissement. La cour s'est appuyée principalement sur l'absence de versement effectif au maître d'ouvrage délégué dans le délai fixé de la totalité du produit des souscriptions. La cour s'est en outre appuyée sur le fait qu'aucune démarche n'avait été accomplie par la suite, et enfin sur le fait qu'un contrat de vente à terme avait finalement été signé, après l'expiration du délai de dix-huit mois, avec une autre société. Enfin, il faut noter que de nombreux contribuables ont souscrit au capital de ces SCI, cet investissement ayant été régulièrement proposé comme « produit de défiscalisation », entraînant de ce fait un contentieux important. Or, sur cette question, les tribunaux ont apporté des réponses divergentes (voir par exemple pour une solution contraire à celle apportée par la cour un jugement en C+ du tribunal administratif de Versailles du 4 avril 2023 n° 2100917, non versé). L'arrêt de la cour apporte ainsi une réponse à cette question qui a divisé plusieurs tribunaux administratifs.

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

SOMMAIRE

Le terrain d'assiette d'une centrale photovoltaïque relève, pour la détermination de sa valeur locative imposable à la cotisation foncière des entreprises, du sous-groupe destiné aux établissements présentant des caractéristiques exceptionnelles.

Le Conseil d'Etat a récemment jugé que le terrain supportant une centrale photovoltaïque est, au sens du 5 de l'article 1381 du code général des impôts, un terrain non cultivé employé à usage industriel (CE, 19 juillet 2024, Société X., n° 474526, T.). Lorsque le terrain d'assiette d'un établissement industriel ne figure ni à l'actif du bilan du propriétaire, ni à l'actif du bilan de l'exploitant, il ne peut être évalué selon la méthode comptable. C'est par exemple le cas pour les terrains appartenant à des particuliers. Dans un tel cas de figure, la détermination de la valeur locative se fait par la méthode applicable aux locaux professionnels, c'est-à-dire celle prévue à l'article 1498 du code général des impôts. Cette méthode prévoit le classement des établissements par sous-groupes, et à l'intérieur de ces sous-groupes, par catégorie. Les dix sous-groupes et leurs catégories sont déterminés en fonction de divers critères, et notamment la nature, la destination ou les caractéristiques des établissements. La méthode prévue à l'article 1498 consiste, pour déterminer la valeur locative, à appliquer à la surface des locaux un taux par mètre carré qui dépend du sous-groupe et de la catégorie.

Le choix du sous-groupe pour les terrains des centrales photovoltaïques ne va pas de soi, et, selon les régions, l'administration fiscale classe ces terrains soit dans le sous-groupe III, soit dans le sous-groupe IX, soit dans le sous-groupe X. Dans l'affaire soumise à la cour, le service avait décidé de classer le terrain dans le sous-groupe IX dédié aux « carrières et établissement industriels non évalués selon la méthode comptable ». La cour invalide ce classement, et juge que les terrains des centrales photovoltaïques doivent être classés dans le sous-groupe X dédié aux établissements présentant des caractéristiques exceptionnelles. Pour aboutir à cette conclusion, la cour s'est notamment appuyée sur la superficie importante occupée par les centrales solaires. A ce titre, cette solution peut être rapprochée de celles qui ont été prises pour des circuits automobiles (CAA de Lyon, 28 février 2022, Société X., n°20LY00231) ou pour des centres d'essai de pneumatiques (Conseil d'Etat, 15 mars 2021, SA Goodyear, n°s 443094 et 443098). Il faut noter enfin que le sous-groupe X consacré aux établissements présentant des caractéristiques exceptionnelles a la particularité de ne pas obéir aux mêmes règles que les autres sous-groupes, puisque, pour ce sous-groupe, la détermination de la valeur locative ne se fait pas par une méthode tarifaire, mais en appliquant un taux de 8% à la valeur vénale du terrain, c'est-à-dire par une méthode dite d'appréciation directe.

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

18 février 2025 – 1^{ère} chambre – n° 24NT00200 – Société X. – C+

Pour échapper à la forclusion de droit commun, un contribuable peut toujours faire valoir qu'il n'a pas reçu son avis de cotisation foncière des entreprises mis à disposition sur son compte fiscal en ligne, mais il ne peut se prévaloir ni du fait qu'il n'a pas consulté ce document au cours de l'année où il a été mis à sa disposition, ni de l'absence de mention des voies et délais de recours, ces mentions étant indiquées dans la notice également disponible sur le compte fiscal en ligne.

L'article R. 196-2 du livre des procédures fiscales prévoit que le délai de réclamation en matière de cotisation foncière des entreprises (CFE) court à compter de la date de mise en recouvrement. A l'époque où les avis de CFE étaient adressés par voie postale, la jurisprudence avait admis que, dans le cas où le contribuable établissait n'avoir pas reçu l'avis d'imposition, le délai de réclamation ne commence à courir qu'à compter de la date à laquelle le

SOMMAIRE

contribuable avait eu connaissance de l'imposition (voir pour un exemple récent CE, 24 octobre 2019, Société X., n° 420647). Depuis 2015, en application de l'article L. 253 alinéa 3 du livre des procédures fiscales, les avis d'imposition en matière de CFE sont disponibles exclusivement sous forme dématérialisée dans le compte fiscal en ligne des contribuables. La cour transpose cette jurisprudence au cas d'un avis d'imposition notifié par voie électronique. Un contribuable peut ainsi toujours faire valoir qu'il n'a pas pu prendre connaissance de l'avis d'imposition, par exemple en cas de panne ou de dysfonctionnement de son espace personnel en ligne. Mais la cour juge que le contribuable ne peut en revanche pas se prévaloir du fait qu'il n'a pas consulté son compte fiscal en ligne au cours de l'année pendant laquelle l'avis d'imposition a été mis à sa disposition sur ce compte, alors qu'un courriel est adressé au contribuable pour qu'il consulte le document mis à sa disposition.

Le deuxième apport de cet arrêt porte sur la question de la mention des voies et délais de recours. Si le contribuable peut toujours se prévaloir de l'absence de notification des voies et délais de recours pour s'opposer à la forclusion, et ce en application de l'article R. 421-5 du code de justice administrative, la cour juge que la mention des voies et délais de recours dans la notice CFE disponible sur le compte fiscal en ligne vaut notification régulière des voies et délais de recours (voir également sur cette question l'arrêt de la Cour de Toulouse du 20 février 2025, Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, n° 23TL02819, C+).

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

11 mars 2025 – 1^{ère} chambre – n° 24NT02322 – Mme B. – C+

La suppression de l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au 1^{er} janvier 2018 par la loi de finances pour 2018 a rendu impossible l'imputation d'une créance de bouclier fiscal sur les cotisations d'ISF et constitue de ce fait un évènement susceptible de rouvrir le délai de réclamation, au sens du c de l'article R. 196-1 du livre des procédures fiscales.

Le bouclier fiscal est un dispositif qui visait à faire en sorte que le montant total des impôts dû par un contribuable ne dépasse pas 50 % de son revenu imposable. En cas de dépassement, le contribuable devenait titulaire d'une « créance de bouclier fiscal » qui, en application de l'article 1649-0-A du code général des impôts, pouvait soit faire l'objet d'une restitution, soit être imputée sur les cotisations d'ISF ultérieures. La loi de finances rectificatives du 29 juillet 2011 a supprimé le bouclier fiscal et a prévu, dans son article 5 et dans le II de son article 30, que les contribuables qui n'avaient pas formé de demande de restitution de leur créance de bouclier fiscal avant le 30 septembre 2011 ne pourraient obtenir la restitution de leur créance que par le biais d'une imputation sur leurs cotisations d'ISF des années ultérieures. Mais l'ISF a lui aussi été supprimé au 1^{er} janvier 2018 par le 34° du B du I de l'article 31 de la loi de finances pour 2018. Mme B., qui était titulaire d'une créance de bouclier fiscal, a formé en décembre 2020 une réclamation visant à obtenir le remboursement de cette créance, créance qu'elle ne pouvait plus imputer sur l'ISF depuis le 1^{er} janvier 2018. Cette réclamation a été rejetée par l'administration pour tardiveté, mais la contribuable s'est prévaluée en appel des dispositions du c de l'article R. 196-1 du livre des procédures fiscales (LPF), qui permettent d'ouvrir un délai de deux ans à partir de « la réalisation de l'évènement qui motive la réclamation ». La jurisprudence considère classiquement que les événements susceptibles de rouvrir le délai de réclamation en application du c de l'article R. 196-1 du LPF sont ceux qui sont « de nature à exercer une influence sur le principe même de l'imposition, son régime ou son mode de calcul » (CE, 11 janvier 2019, SCI M. et SAS A., nos 424819 et 424821). En l'espèce, la cour juge que la suppression de l'ISF a bien exercé une influence sur le régime de la créance fiscale de la contribuable, puisque cette suppression a rendu impossible son imputation. La cour en a déduit que la suppression de l'ISF constituait ainsi un évènement susceptible de rouvrir le délai de réclamation en application du c de l'article R. 196-1 LPF.

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

SOMMAIRE

FONCTION PUBLIQUE

18 mars 2025 – 6^{ème} chambre – n° 23NT03748 – M. C.

Le droit de se taire qui découle du principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, résultant lui-même des termes de l'article 9 de la [Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789](#), ne s'applique qu'aux décisions sanctionnant un agent public ou aux décisions intervenues après mise en œuvre d'une procédure disciplinaire.

M. C., adjoint du patrimoine exerçant les fonctions d'agent d'accueil et de surveillance au musée des beaux-arts de la ville de B., a contesté la décision de l'autorité territoriale de l'affecter à des missions de surveillance au service des parcs et jardins. Le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande de première instance mais M. C. a soutenu, pour la première fois en appel, que la décision de le muter était une mesure prise en considération de la personne et qu'il n'avait jamais été informé du droit de se taire, ni mis à même de demander la communication de son dossier et de présenter ses observations avant l'intervention de la décision. Après avoir jugé que la mesure prise ne pouvait être regardée comme une sanction disciplinaire déguisée, la cour a accueilli les moyens portant sur la méconnaissance des droits de la défense.

La décision de changement d'affectation de M. C. étant, en l'espèce, une mesure prise en considération de la personne, ce dernier bénéficiait des garanties de procédure attachées aux décisions de cette nature et devait notamment être mis à même d'obtenir la communication de son dossier (CE, 30 décembre 2003, ministre de l'éducation nationale, n° 234270) et de présenter des observations avant l'intervention de la mesure. En revanche, la cour écarte comme inopérant le moyen selon lequel l'agent n'a pas été informé du droit de se taire en précisant que ce droit ne s'applique qu'aux décisions sanctionnant un agent public ou aux décisions intervenues après mise en œuvre d'une procédure disciplinaire.

Le champ d'application du principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser dont découle le droit de se taire est ainsi limité aux mesures ayant le caractère de sanctions (CE, 19 décembre 2024, M. S., n°490952). La cour a néanmoins fait application de ce principe dans le cadre d'une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle, dès lors que les dispositions de l'article 93 de la loi du 26 janvier 1984, aujourd'hui reprises à l'article L. 553-2 du code général de la fonction publique, prévoient qu'une telle mesure ne peut être prononcée qu'après observation de la procédure prévue en matière disciplinaire (CAA Nantes, 4 mars 2025, Mme E., n°24NT00718).

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

SOMMAIRE

7 février 2025 – 4^{ème} chambre – n° 24NT00896 – M. C. et autres

Une commune qui sollicite l'établissement de plusieurs devis pour la conclusion d'un marché de travaux d'un montant inférieur à 100 000 euros hors taxe met en œuvre le dispositif législatif dérogatoire applicable permettant de conclure un tel marché sans publicité ni mise en concurrence préalables, en veillant à choisir une offre pertinente et à faire une bonne utilisation des deniers publics, et ne peut être regardée comme ayant entendu se soumettre aux règles de publicité et de mise en concurrence régissant les marchés passés selon la procédure adaptée.

Après avoir sollicité des devis auprès de trois entreprises pour la réalisation de travaux de voirie, la commune de Tilly-sur-Seulles a conclu un marché de travaux avec l'entreprise la moins-disante au prix de 72 934,58 euros toutes taxes comprises. Trois membres du conseil municipal ont demandé l'annulation de ce contrat au motif qu'il aurait été passé en méconnaissance des règles de publicité et de mise en concurrence.

La cour précise qu'en sollicitant des devis, la commune n'a pas entendu se placer dans le cadre d'une procédure adaptée et se soumettre à ces règles. Mettant en œuvre le dispositif dérogatoire prévu par l'article 142 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, qui lui permettait de conclure un marché de travaux sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 100 000 euros hors taxes, elle a uniquement entendu respecter les critères prévus par ces dispositions, qui imposent de veiller à choisir une offre pertinente et à faire une bonne utilisation des deniers publics, ainsi par ailleurs qu'à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin. L'argumentation développée par les requérants, qui ne remettent pas en cause le respect de ces critères, est dans ces conditions inopérante.

Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré sous le n° 503319 le 8 avril 2025.

Commentaire de Me Goulven Le Ny

Avocat au barreau de Nantes

Le code de la commande publique reconnaît la faculté pour les acheteurs publics d'effectuer des « consultations » ou de « solliciter des avis » dans le cadre d'« études et échanges préalables » afin de préparer la passation d'un marché public, sous-réserve que l'utilisation des résultats ne fausse pas la concurrence ou ne conduise pas à méconnaître les principes d'égalité de traitement et de transparence (code de la commande publique, article R. 2111-1). Il s'agit d'une reprise d'une disposition de la Directive européenne de 2014, dont les termes sont plus précis et visent la sollicitation « d'avis d'autorités ou d'experts indépendants ou d'acteurs du marché » (Directive 2014/24/UE du 26 février 2014, article 40).

SOMMAIRE

Les textes paraissent donc difficilement pouvoir être lus comme autorisant la sollicitation de devis, et ce d'autant plus que recueillir et signer un devis revient à conclure un marché public : « le devis signé et accepté par le maire de la commune, en sa qualité de représentant du pouvoir adjudicateur, doit être regardé comme la seule pièce constitutive du marché » (CAA Nantes, 16 octobre 2020, n°19NT04940).

Ainsi, il a déjà été jugé que la remise de devis par différents opérateurs sollicités directement, devis ensuite comparés par l'acheteur public ce qu'il avait d'ailleurs annoncé aux opérateurs, avant qu'il ne s'engage avec l'un d'entre eux, constituait une mise en concurrence, quand bien même l'acheteur public n'y était pas tenu eu égard au faible montant du marché. La procédure de passation a été jugée viciée puisque l'acheteur s'était fondé uniquement sur le critère du prix, ce qui n'était pas possible s'agissant de prestations non-standardisées, et le concurrent évincé auteur du recours a été indemnisé (Tribunal administratif de Strasbourg, 16 mai 2024, n° 2108389).

Dans l'arrêt commenté, la cour a été saisie d'un marché public dont le faible montant autorisait sa conclusion sans mise en concurrence. Le marché litigieux a été conclu sur la base d'un devis, après que la commune ait sollicité trois devis. Les requérants, élus d'opposition, ont contesté la procédure de passation de ce marché. Ils ont fait valoir qu'en sollicitant plusieurs devis, la commune a entendu se soumettre à une procédure de publicité et de mise en concurrence, et qu'elle aurait dû de ce fait respecter les règles applicables (définition de ses besoins, élaboration d'un règlement de consultation définissant notamment les critères de jugement des offres, réalisation d'une analyse des offres, etc.).

La cour confirme le jugement attaqué, par lequel la requête avait été rejetée. Elle considère que la commune n'a pas « entendu se placer dans le cadre d'une procédure adaptée impliquant une mise en concurrence », puisque « La consultation de différents devis avait uniquement pour but de respecter les critères [...] tirés du choix d'une offre pertinente, en faisant une bonne utilisation des deniers publics », lesquels s'appliquent pour tout marché conclu sans mise en concurrence (code de la commande publique, article R. 2122-8). Elle ajoute que « les requérants ne peuvent davantage utilement soutenir que la commune aurait dû communiquer aux entreprises contactées pour produire des devis les critères de choix des offres et les solliciter tous au même moment » (arrêt commenté).

De nombreux commentateurs se sont emparés de cet arrêt pour en faire une interprétation probablement excessive, en y lisant une approbation générale de la légalité de la conclusion d'un marché public sans mise en concurrence après sollicitation de trois devis. Cette lecture paraît cependant imprudente.

D'une part, il ne ressort pas des termes de la délibération de la commune, tels que résumés par la cour, que la commune ait procédé à une véritable comparaison des devis, et ce d'autant plus que les devis ont été sollicités à des périodes différentes, la situation s'apparentant donc à une étude de marché. L'espèce se prêtait donc mieux que celle jugée par le tribunal administratif de Strasbourg à considérer qu'il était question d'échanges et études préalables.

D'autre part, le recours était porté par des élus d'opposition et non par un concurrent évincé. Les critiques formulées étaient générales, sur la validité du principe même de la sollicitation des trois devis. L'analyse des juges aurait pu être différente si le recours avait été présenté par un concurrent évincé, faisant état d'éléments tangibles démontrant que les sollicitations avaient été conduites dans des conditions portant atteinte à l'égalité de traitement ou à la transparence exigée par le code, ou encore en parvenant à démontrer que les offres avaient été en réalité comparées, en dehors de toute transparence sur les spécifications techniques, les conditions de remise des offres, les critères ou leur pondération.

SOMMAIRE

Pour les acheteurs publics, la vigilance est de mise puisque la limite est tenue entre ce qui constitue des études et échanges préalables et ce qui fait basculer la procédure dans une véritable mise en concurrence, avec toutes les obligations que cela comporte. Le risque pour ces derniers est d'autant plus important, qu'outre une procédure viciée et une condamnation à des dommages intérêts, une sanction pénale au titre du délit de favoritisme est possible (code pénal, article 432-14).

Seule une clarification des textes figurant dans le code afin d'inclure la sollicitation de devis dans les échanges et études préalables, qui paraît peu probable puisqu'elle s'éloignerait encore plus des dispositions de la Directive, pourrait conduire à sécuriser définitivement la pratique de la conclusion de marchés sans mise en concurrence après sollicitation de trois devis. En l'état, la solution restera probablement variable d'espèce à espèce.

PROCÉDURE

10 janvier 2025 – 2^{ème} chambre – n° 23NT02435 – Mme E. et autres

La notification aux parties d'une décision juridictionnelle avant la date de prononcé qu'elle mentionne entache cette décision juridictionnelle d'irrégularité.

Plusieurs personnes, propriétaires en indivision d'un terrain sur le territoire de la commune de Pornichet, ont demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler la délibération du 4 février 2020 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'Estuaire (CARENE) a approuvé le nouveau plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Par un jugement du 13 juin 2023, le tribunal a rejeté, au fond, leur demande.

En appel, les demandeurs de première instance critiquaient la régularité du jugement sous plusieurs angles ; ils faisaient valoir, en particulier, que la mention de la date de prononcé du jugement attaqué - par sa mise à disposition au greffe - était erronée, en relevant qu'elle indiquait une date postérieure d'une journée à la date d'envoi par le greffe de la copie du jugement. Les intéressés établissaient, en effet, par la production du pli postal et d'une attestation concordante des services postaux, que le greffe du tribunal avait déposé à La Poste le pli en question la veille de la date de prononcé mentionnée sur ce jugement, dans le but de faire coïncider la date de mise à disposition au greffe du jugement avec la date à laquelle les parties au litige en reçoivent une copie à leur domicile.

La cour a retenu ce moyen d'irrégularité et annule, en conséquence, le jugement attaqué, dans son intégralité. Cette solution, inédite en jurisprudence, repose sur plusieurs considérations.

D'une part, il faut rappeler que de nombreux effets de droit s'attachent au prononcé d'une décision juridictionnelle. Dans certains contentieux, cette date commande, en effet, le droit applicable au litige, tandis que, dans d'autres, comme en droit de l'urbanisme ou en droit des étrangers, elle peut déterminer les voies de recours ouvertes contre la décision juridictionnelle rendue en cas de réforme en cours d'instance de ces voies de recours. En d'autres termes, compte tenu de son importance pratique, les parties doivent être mises en mesure de connaître, avec certitude, la date à laquelle a été prononcée la décision juridictionnelle qui leur a été notifiée. La jurisprudence

SOMMAIRE

censure, ainsi, systématiquement, pour irrégularité, une décision juridictionnelle qui omet de préciser la date de prononcé (CE, 8 janvier 1982, M. X., n° 22729, Rec.) ou encore qui contient des indications contradictoires sur cette date (CE, 25 septembre 2015, Mme B., n° 372624, Rec. sur un autre point), sauf lorsqu'il est possible de déterminer, au vu des autres mentions de la décision juridictionnelle, et sans aucun doute possible, la date de prononcé de celle-ci (CE, 13 octobre 2021, Mme F., n° 438803, T.).

D'autre part, il ne faut pas oublier que le juge du fond reste saisi du litige jusqu'au moment où il rend sa décision juridictionnelle, c'est-à-dire jusqu'à la mise à disposition de sa décision au greffe, dans le cas d'un jugement ou d'un arrêt, ou jusqu'à la date de signature, dans le cas d'une ordonnance (article R. 742-6 du CJA). En d'autres termes, et comme l'a rappelé récemment le Conseil d'Etat, le juge doit être en mesure, jusqu'à la date de prononcé, de prendre connaissance d'une éventuelle note en délibéré produite par les parties, ainsi que de la viser, voire de rouvrir l'instruction dans l'intérêt d'une bonne justice (CE, 23 octobre 2024, Département du Calvados, département de la Manche et département de l'Orne, n° 474467, T. ; solution transposée, s'agissant d'une ordonnance, à l'obligation de prendre en compte une régularisation parvenue avant la signature de celle-ci : CAA de Nantes, 4 mars 2025, n° 23NT01681, C+). Or, la notification aux parties de la décision juridictionnelle avant sa date de prononcé prive le juge saisi de la possibilité d'exercer pleinement son office jusqu'à l'échéance qu'il s'est lui-même fixé. Une notification trop tardive d'une décision juridictionnelle peut également l'entacher d'irrégularité et en justifier l'annulation, notamment lorsque ce retard a permis à la juridiction saisie de viser une note en délibéré produite après la date de prononcé mentionnée sur la décision en cause (CE, 4 octobre 2010, Commune de Saint-Sylvain d'Anjou, n° 310801, T.).

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

14 février 2025 – 3^{ème} chambre – n° 24NT01293 – Garde des Sceaux, Ministre de la justice – C+

Une décision de changement de maison d'arrêt d'un prévenu ayant pour conséquence de l'éloigner de plus 300 km du cabinet de son avocat à quelques semaines de l'audience devant le tribunal judiciaire ne peut pas être regardée comme une mesure d'ordre intérieur.

L'administration pénitentiaire avait ordonné, par une décision du 16 juin 2020, le transfert à la maison d'arrêt de Brest de M. A., placé en détention provisoire pour un délit, alors que ce dernier devait comparaître le 31 juillet suivant devant le tribunal correctionnel de Nantes. Le tribunal administratif de Nantes, après avoir écarté la fin de non-recevoir opposée par le ministre de la justice et tirée de ce que cette décision constituait une mesure d'ordre intérieur, a annulé cette décision au motif qu'elle avait été prise sans mise en œuvre préalable de la procédure contradictoire et alors qu'il s'agissait d'une mesure prise en considération du comportement violent de l'intéressé et donc de sa personne.

La cour confirme l'analyse des premiers juges sur la recevabilité de la demande d'annulation de la décision du 16 juin 2020, dès lors que le changement d'affectation en litige met en cause le droit de l'intéressé à disposer des facilités nécessaires à la préparation de sa défense, qui fait partie intégrante du droit au procès équitable. Elle juge cependant que l'atteinte à ce droit n'a pas été, en l'espèce, illégale, la communication entre l'intéressé et son avocate, y compris de vive voix, restant possible.

Elle annule toutefois le jugement en faisant application de l'article L. 121-2 du code des relations entre le public et l'administration. Cet article exonère l'administration de l'obligation de mettre en œuvre la procédure

SOMMAIRE

contradictoire préalable, lorsque, notamment, elle serait de nature à compromettre l'ordre public. Le ministre faisait valoir, à cet égard, qu'un agent de la maison d'arrêt de Nantes pouvait raisonnablement craindre des représailles de la part du prévenu au sujet des conséquences d'une affaire judiciaire les concernant. Le fait d'informer le prévenu sur les raisons qui faisaient envisager son changement d'affectation aurait pu compromettre l'ordre public dans la maison d'arrêt et notamment la sécurité de l'agent pénitentiaire en cause.

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

Commentaire de M. Jean Fougerouse

Maître de conférences HDR en droit public à l'université d'Angers

La décision de transférer une personne en détention provisoire d'une maison d'arrêt à une autre n'est pas une mesure d'ordre intérieur dès lors qu'elle est susceptible de porter atteinte à son droit fondamental de préparer sa défense.

En l'espèce, M. A., en détention provisoire à Nantes, est transféré à la maison d'arrêt de Brest (300 kms plus loin), six semaines avant de comparaître devant le Tribunal correctionnel de Nantes. Saisi d'un recours en annulation, le tribunal administratif de Nantes a considéré que la décision de transfert n'était pas une mesure d'ordre intérieur et l'a annulée pour non-respect de la procédure contradictoire.

Sur appel du ministre de la Justice, la Cour a confirmé le rejet de la qualification de mesure d'ordre intérieur, mais n'a pas retenu la violation du principe contradictoire et a donc annulé le jugement du tribunal administratif sur ce point.

La Cour a d'abord précisé que la décision de transfert n'était pas une mesure d'ordre intérieur en mettant en œuvre la jurisprudence Boussouar (CE, Assemblée, 14 décembre 2007, Garde des sceaux, ministre de la Justice c/ Boussouar, n° 290730) et ses suites. En effet, elle a repris le considérant de principe du Conseil d'État (Section, 12 décembre 2018, Garde des sceaux, Section française de l'Observatoire internationale des prisons, n° 41724412) selon lequel : « *Eu égard à leur nature et à leurs effets, les décisions de changement d'affectation entre établissements de même nature doivent pouvoir faire l'objet d'un recours, au moins lorsque la nouvelle affectation s'accompagne d'une modification du régime de détention entraînant une aggravation des conditions de détention ou, si tel n'est pas le cas, lorsque sont en cause des libertés et des droits fondamentaux des détenus.* ».

Si la Cour constate bien que le changement « *n'a entraîné aucune modification du régime de détention* » (contrairement à ce qui avait été relevé par dans une autre affaire, Conseil d'État du 13 novembre 2013, M. Puci, n° 355742), elle relève que l'éloignement du lieu du futur jugement était « *susceptible de mettre en cause le droit fondamental pour tout accusé à disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense* ».

De ce fait, la décision de transfert est susceptible de recours. Pour autant la Cour ne l'annule pas car l'atteinte du droit de l'intéressé à préparer sa défense n'a pas été considérée comme excessive puisqu'il a pu échanger suffisamment avec son avocate. De même, si sa vie familiale a été rendue plus difficile, le transfert n'a pas constitué

SOMMAIRE

une atteinte excessive (une telle atteinte avait déjà été écartée dans une autre affaire, alors qu'elle était plus intense, CE, Assemblée, 27 mai 2009, Miloudi, n° 322148).

Par ailleurs, si le transfert était bien pris « *en considération de la personne* », l'obligation de suivre la procédure contradictoire, aux termes de l'article L. 121-1 CRPA, s'effaçait devant l'exception prévue à l'article L. 121-2 CRPA, puisque la « *mise en œuvre* » de cette procédure « *serait de nature à compromettre l'ordre public* ». En effet, le requérant aurait alors su qu'il était transféré parce que l'un des agents de la maison d'arrêt de Nantes avait été agressé par le prévenu et craignait des représailles.

Cette décision s'inscrit donc dans la tendance du juge à réduire la catégorie de mesure d'ordre intérieur mais confirme aussi la tendance à préserver ces mesures de l'annulation.

(1) L'auteur remercie M. Xavier Catroux qui a aimablement communiqué ses conclusions.

Commentaire de M. Gweltaz Eveillard

Professeur de droit public à l'université de Rennes

Le respect des droits de la défense préalablement à l'adoption d'une décision administrative défavorable à son destinataire, aujourd'hui consacré par les articles L. 121-1 à L. 122-2 du code des relations entre le public et l'administration, ne saurait constituer une obligation absolue (CAA Nantes, 14 févr. 2025, n° 24NT01293, Min. Justice).

Certes, il n'existe pas de limitation liée à la nature du service public en cause. Ainsi, en prison, les détenus ont en principe, nonobstant leur caractère d'usagers contraints, droit au respect d'une procédure contradictoire préalablement à l'adoption d'une décision entrant dans le champ d'application de cette procédure, tel que défini par l'article L. 121-1 CRPA – en l'occurrence, d'une part les décisions soumises à une obligation de motivation en vertu de l'article L. 211-2 du même Code, d'autre part les décisions individuelles défavorables qui, bien que non soumises à une telle obligation, sont prises en considération de la personne.

Encore faut-il cependant que la mesure concernant le détenu soit bien une décision faisant grief, et non une simple mesure d'ordre intérieur. Néanmoins, si le monde carcéral a longtemps été une des terres d'élection des mesures d'ordre intérieur – à l'égard des détenus – ce temps est révolu. S'agissant plus précisément des décisions de transfèrement des détenus, ici en cause, si le transfèrement d'un détenu vers un établissement de même catégorie, voire vers un établissement où le régime de détention est moins rigoureux que ce qu'il est dans l'établissement de départ, reste en principe une mesure d'ordre intérieur, contrairement au transfèrement vers un établissement où le régime de détention est plus rigoureux, c'est sous réserve que cette mesure ne porte pas atteinte aux droits ou libertés fondamentaux des détenus (CE, ass., 14 déc. 2007, n° 290730, Min. Justice c/ Boussouar, Rec. CE, p. 75, concl. M. Guyomar ; AJDA 2008, p. 128, chron. J. Boucher et B. Bourgeois-Machureau ; Dr. adm. 2008, comm. 24, note F. Melleray ; RFDA 2008, p. 87, concl.). La jurisprudence du Conseil d'État avait cité, à ce titre, le droit à la vie familiale normale du détenu (CE, 27 mai 2009, n° 322148, Miloudi, Rec. CE, p. 209), ou encore le droit à la protection de sa santé (CE, 9 avr. 2008, n° 308221, Rogier, Rec. CE, tables, p. 800) : la Cour ajoute ici les droits de la défense, lorsque le transfèrement du détenu l'éloigne notablement de son avocat (la circonstance qu'en l'espèce, l'intéressé n'est qu'en détention provisoire, dans l'attente de son jugement, n'étant peut-être pas indifférente à l'atteinte aux droits de la défense). Ainsi, et dans ce cas, le recours contre une telle mesure est recevable.

SOMMAIRE

Reste à savoir si, pour autant, son adoption doit être précédée d'une procédure contradictoire. Elle ne fait en tout cas pas partie – contrairement à la confiscation d'un ordinateur (CE, 6 juin 2018, n° 410985, Dos Santos Pedro, Rec. CE, tables, p. 518 ; Dr. adm. 2018, comm. 55, note G. Eveillard) – des mesures soumises à une obligation de motivation en vertu de l'article L. 211-2 CRPA. En revanche, il est assez indiscutable, du moins dans les circonstances de l'espèce, qu'elle est défavorable à l'intéressé et prise en considération de sa personne ou, plus précisément, de son comportement – puisque motivée par des faits de violence commis, à l'occasion d'une précédente incarcération dans l'établissement où il a été initialement placé, sur un surveillant encore en poste dans ledit établissement.

Pour autant, cette circonstance fait échapper la mesure au respect d'une procédure contradictoire. L'article L. 121-2 CRPA prévoit en effet à cette obligation plusieurs exceptions. Au nombre de celles-ci, l'ordre public : si on pense, à la lecture de cette formule, à l'ordre public protégé par les mesures de police administrative (CE, 13 juin 1990, n° 89939, Pentsch et a., Rec. CE, p. 161), il peut également s'agir, précise la Cour, de l'ordre intérieur dans un service public : en effet, il était à craindre que le détenu, apprenant la présence au sein de l'établissement de l'agent sur lequel il s'était déjà livré à des actes de violence lui ayant valu des sanctions, cherche à se venger et récidive. On peut s'interroger sur la pertinence d'un motif qui, compris largement, conduirait très largement à priver l'administré de son droit à se défendre : aussi la Cour précise-t-elle que l'argument tiré de l'ordre public – intérieur ou non – a vocation à être utilisé lorsque – et, sans doute, uniquement lorsque – la soumission de la mesure à une procédure contradictoire serait de nature à porter atteinte à l'objectif qu'elle poursuit, et donc à son efficacité (ici, en informant le détenu de la présence de son antagoniste, et en l'incitant à se livrer au plus vite à des actes de représailles avant d'être éloigné de lui). À titre complémentaire, la Cour mobilise un autre motif d'exclusion de la procédure contradictoire : l'urgence. Cet argument avait déjà été invoqué avec succès par l'administration pénitentiaire pour considérer que l'imminence d'un risque d'évasion justifiait de se dispenser d'une procédure contradictoire (CE, 6 juin 2018, n° 410985, Dos Santos Pedro, préc.) ; il l'est également en l'espèce, compte tenu de l'imminence du risque d'actions violentes de la part du détenu.

Ainsi, si l'usager contraint du service public pénitentiaire bénéficie des droits de la défense, ces deux séries de motifs, dont il est permis de penser qu'ils peuvent être assez largement invoqués en prison, sont de nature à restreindre sérieusement ce droit.

7 mars 2025 – 3^{ème} chambre – n° 24NT01870 – Mme B. – C+

La production de l'accusé de réception d'une demande faite à l'administration suffit pour respecter les prescriptions de l'article R. 412-1 du code de justice administrative, qui exigent, en cas de demande adressée à l'autorité compétente et rejetée implicitement par celle-ci, la production de la pièce justifiant de la date du dépôt de cette demande.

Mme B. a saisi le tribunal administratif d'une demande d'annulation de la décision rejetant implicitement sa demande de titre de séjour. Le tribunal a rejeté, par ordonnance, cette requête, comme manifestement irrecevable au regard de l'article R. 412-1 du code de justice administrative, au motif que l'intéressée n'avait pas produit dans le délai fixé la copie de sa demande de titre de séjour, en dépit d'une invitation à régulariser sa requête.

Appliquant une jurisprudence constante (CE, 6 novembre 1968, Sieur X., n° 65805, Rec. et CE, 3 juillet 1991, M. Y., n°89462), mais parfois perdue de vue, la cour rappelle qu'une telle production ne peut pas être exigée sur le fondement de l'article R. 412-1 du code de justice administrative. Dès lors que l'intéressée a produit l'accusé de réception de sa demande, qui justifie de la date du dépôt de cette demande, elle a satisfait aux exigences de cet article. Le tribunal ayant à tort considéré la requête irrecevable, la cour annule l'ordonnance pour irrégularité et renvoie, dans les circonstances de l'espèce, l'affaire aux premiers juges.

SOMMAIRE

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

21 mars 2025 – 3^{ème} chambre – n° 24NT02088 – Centre hospitalier universitaire de Brest – C+

L'ordonnance du juge des référés accordant une provision est privée de son effet exécutoire lorsque le tribunal, statuant au fond, en confirme le bien-fondé en allouant au demandeur une indemnité d'un montant supérieur. Il en résulte que, dans cette hypothèse, la requête d'appel contre l'ordonnance perd son objet à la suite du jugement au fond du litige même non passé en force de chose jugée.

Le juge des référés du tribunal administratif a condamné le centre hospitalier universitaire (CHU), sur le fondement de l'article R. 541-1 du code de justice administrative, à verser à Mme B. une provision de 28 600 euros tout en rejetant les conclusions d'appel en garantie présentées par l'établissement public de santé contre la société responsable du produit défectueux à l'origine du dommage en litige. Le centre hospitalier a fait appel de l'ordonnance du juge des référés en tant qu'elle rejetait son appel en garantie.

Par un premier arrêt, la cour a condamné la société à garantir le CHU à hauteur des sommes mises à sa charge au titre de la provision. Au cours de l'instance d'appel, le tribunal a condamné le CHU de Brest à verser à Mme B. la somme totale de 47 242,94 euros en réparation de ses préjudices, sous déduction des provisions déjà versées. L'arrêt rendu par la cour a été annulé par le Conseil d'Etat, pour erreur de droit, et l'affaire a été renvoyée à la cour.

La cour ne peut, dans ce cadre, que tirer les conséquences du jugement du tribunal statuant au fond sur le litige. Elle applique le principe selon lequel, en cas d'appel contre une ordonnance allouant une provision, l'intervention, au cours de l'instance d'appel, du jugement du tribunal sur le fond du litige condamnant la personne publique au versement d'une indemnité prive l'ordonnance de son effet exécutoire et, par suite, l'appel de son objet, et ce alors même que ce jugement a été frappé d'appel. Ce principe décline au recours en appel celui qui a été dégagé par le Conseil d'Etat pour le recours en cassation dans sa décision Commune de Sainte-Geneviève des Bois du 4 avril 2005, n° 267325, T. Dans cette dernière décision, il est jugé que l'ordonnance par laquelle une cour administrative d'appel condamne la commune à verser à une société une provision est privée d'effet exécutoire à compter de l'intervention du jugement du tribunal rejetant au fond la demande indemnitaire de cette société et que le pourvoi de la commune devient de ce fait sans objet. Pour la cour administrative d'appel de Nantes, qui suit en cela la même ligne jurisprudentielle que son homologue de Marseille (21 septembre 2006, n° 06MA00494, C+), cela vaut également en appel, y compris, comme en l'espèce, lorsque le jugement sur le fond confirme l'existence de l'obligation dont le caractère non contestable a donné lieu à l'allocation d'une provision, ce jugement se substituant alors à l'ordonnance allouant une provision, même s'il la confirme, de sorte que cette ordonnance n'a plus d'effets et que l'appel contre celle-ci perd son objet.

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

SOMMAIRE

18 mars 2025 – 5^{ème} chambre – n° 22NT04125 – Association les Amis des chemins de Ronde du Morbihan – C+

La détermination de la capacité d'accueil des territoires littoraux par les auteurs d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) constitue un préalable ayant pour but d'analyser le niveau maximum de pression exercée par les activités ou les populations permanentes et saisonnières que peut supporter le territoire des communes littorales. En l'absence d'analyse spécifique de cette capacité d'accueil des territoires littoraux couverts par le SCOT et de justification des choix retenus au regard de celle-ci, ce document méconnaît les articles L. 121-3 et L. 121-21 du code de l'urbanisme.

Par une délibération du 13 février 2020, le conseil communautaire de Golfe du Morbihan - Vannes Agglomération (GMVA), qui regroupe trente-quatre communes autour de l'agglomération de Vannes, dont la moitié « littorales », a approuvé son schéma de cohérence territoriale (SCOT).

Par un jugement du 27 octobre 2022, le tribunal administratif de Rennes a, d'une part, annulé, à la demande de l'association « Les amis des chemins de Ronde », cette délibération en tant que le document approuvé procédait à l'identification de plusieurs secteurs en « secteurs déjà urbanisés » au sens de la « loi littoral » du 3 janvier 1986, codifiée à l'article L. 121-8 du code l'urbanisme, d'autre part, enjoint à la communauté d'agglomération d'engager, dans le délai de quatre mois, la procédure appropriée pour parvenir à la régularisation des illégalités affectant son SCOT, enfin, rejeté le surplus des conclusions de la demande, laquelle tendait à l'annulation totale du document contesté.

L'association demanderesse a relevé appel de ce jugement, en tant qu'il rejette le surplus de sa demande. Par des conclusions à fin d'appel incident, la communauté d'agglomération a demandé l'annulation de ce jugement en tant qu'il procède à une annulation partielle.

Après avoir rejeté les conclusions incidentes de la personne publique pour irrecevabilité (litige distinct de l'appel principal, CE, 16 novembre 2009, Centre hospitalier universitaire de Nantes, n°321192 ; CAA Nantes, 20 décembre 2022, Pôle d'équilibre territorial et rural du Pays de Saint-Malo, n° 21NT00058, non versé), la cour retient plusieurs moyens soulevés par l'association requérante, dont celui tiré de la méconnaissance, par le document contesté, des articles L. 121-3 et L. 121-21 du code de l'urbanisme relatifs à la détermination de la capacité d'accueil des territoires littoraux couverts.

Pour la juridiction d'appel, il résulte des dispositions de ces articles, que dans le cadre de l'élaboration d'un SCOT, la détermination de la capacité d'accueil des territoires littoraux constitue un préalable ayant pour but d'analyser le niveau maximum de pression exercée par les activités ou les populations permanentes et saisonnières que peut supporter le territoire des communes littorales.

Autrement dit, l'arrêt commenté définit la notion de capacité d'accueil au sens de la « loi Littoral » (qui présentait encore des contours incertains, notamment dans la jurisprudence, alors qu'elle est quasiment la seule de la « loi Littoral » à devoir être justifiée dans le document d'urbanisme), et impose aux auteurs des documents

d'urbanisme d'examiner celle-ci avant de retenir des « scénarios de croissance ». La prise en compte préalable par les auteurs du SCOT de ce niveau « plafond » de pression humaine s'explique logiquement par le rôle clé joué par ce type de document dans la déclinaison territoriale de la « loi Littoral », qui a vocation à protéger les espaces remarquables, naturels et maritimes, et les espaces boisés les plus significatifs, mais également les espaces déjà urbanisés contre une pression urbaine excessive (agglomération, village, secteurs déjà urbanisés, hameau à urbanisation diffuse etc...).

Par ailleurs, la cour retient que si ces mêmes dispositions n'interdisent pas une analyse globale de la capacité d'accueil à l'échelle de l'ensemble du territoire concerné par le SCOT (comprenant des communes littorales et des communes non littorales), un tel examen d'ensemble ne doit pas aboutir à l'absence d'étude de la capacité d'accueil propre au territoire des communes littorales.

En l'espèce, faute de procéder à cette analyse précise, et de justifier les choix retenus au regard de cette capacité d'accueil, les juges d'appel estiment que le SCOT contesté méconnaît les articles L. 121-3 et L. 121-21 du code de l'urbanisme et que le document doit, pour ce motif notamment, être entièrement annulé.

On retiendra que la cour, contrairement à la proposition du rapporteur public, ne fait donc pas application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme (cela ne lui était pas demandé), qui permet au juge administratif de surseoir à statuer afin de permettre à la personne publique de régulariser les vices retenus jusqu'à l'expiration d'un délai pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable (CE, 22 décembre 2017 et 29 juin 2018, Commune de Sempy, n° 395963, Rec.).

Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré sous le n° 503324 le 9 avril 2025.

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

Note de Mme Marie Crespy-De Coninck

Maître de conférences en droit public à l'université de Nantes

La CAA de Nantes rend une décision importante relative à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT) couvrant des communes soumises à la loi Littoral, et plus précisément quant à la détermination des capacités d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser des communes littorales.

En l'espèce, l'association requérante avait obtenu du TA de Rennes l'annulation partielle du SCOT de la communauté d'agglomération du Golfe du Morbihan-Vannes, approuvé par une délibération du 13 février 2020, en raison de la méconnaissance de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme issu de la loi Littoral et relatif à l'identification des espaces déjà urbanisés. Néanmoins, l'association a relevé appel de ce jugement en raison du rejet du surplus de ses conclusions qui tendaient à l'annulation totale de ce SCOT couvrant 34 communes, dont 17 communes littorales.

Le principal grief soulevé par la requérante était celui de l'absence de détermination des capacités d'accueil des communes littorales couvertes par le SCOT, et ce, en méconnaissance de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme qui dispose que le SCOT « précise, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions » applicables au titre de la loi Littoral. Elle mobilisait ce grief au soutien de deux moyens : le premier au titre de la légalité externe en ce que cette absence entacherait d'irrégularité la procédure d'enquête publique, le second au titre de la légalité interne en raison de la méconnaissance de la loi Littoral. La cour accueille ces deux moyens² en apportant des précisions importantes et inédites sur la notion et la détermination de la capacité d'accueil des communes littorales.

La première précision est relative au caractère désormais obligatoire de la détermination par le SCOT de la capacité d'accueil des communes littorales, obligation que la cour tire de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme tel qu'issu de sa modification par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 (dite loi ELAN) et applicable au litige. En effet, et sans qu'il soit possible ici de retracer l'ensemble des évolutions législatives³, le SCOT est, depuis la loi ELAN, devenu le document d'urbanisme ayant vocation à permettre la « territorialisation » de la loi Littoral, et qui doit⁴, à ce titre, en préciser les conditions d'application. Reprenant le texte de l'article L. 121-3, la cour estime « qu'il appartient aux auteurs du SCOT de déterminer la capacité d'accueil du territoire concerné » (cons. 7).

Si le caractère obligatoire de cette détermination n'est guère discutable, le législateur n'a néanmoins jamais pris le soin de préciser le sens de la notion de capacité d'accueil au sens de la loi Littoral. Comme le soulignait Alexis Frank dans ses conclusions⁵, cette notion présente « des contours flous », flou qui n'est pas sans créer de difficultés pour les auteurs de documents d'urbanisme⁶. Certes, l'article L. 121-21 du code de l'urbanisme mentionne les éléments à prendre en compte pour la détermination de la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser. Néanmoins, ces éléments, que rappelle la cour⁷, visent seulement à assurer que l'analyse de la capacité d'accueil doit être effectuée à l'aune des spécificités des territoires littoraux, mais, et ainsi que l'explicitait encore le rapporteur public, ne sont aucunement des critères de détermination de la capacité d'accueil. Or, et c'est l'un des apports de l'arrêt, la cour précise la notion en reprenant la définition établie par la doctrine administrative⁸ et proposée par le rapporteur public, à savoir que la notion de capacité d'accueil « doit s'entendre comme étant le niveau maximum de pression exercée par les activités ou les populations permanentes et saisonnières que peut supporter le système de ressources du territoire sans mettre en péril ses spécificités » (cons. 7). La cour apporte un éclairage utile aux auteurs de SCOT en précisant le sens de la notion de capacité d'accueil, à savoir qu'elle doit permettre aux auteurs de SCOT de connaître la charge anthropique maximale que peuvent accueillir les territoires littoraux, et ce, dans le but de construire un projet d'aménagement du territoire en adéquation avec les impératifs liés à leur protection. En l'espèce, les insuffisances, si ce n'est l'absence, de la détermination des capacités d'accueil des communes littorales et de leur analyse, pourtant très largement relevées par l'autorité environnementale et les services de la DDTM, conduisent la cour à conclure à l'insuffisance du dossier soumis à enquête publique, insuffisance qui porte atteinte à l'information complète du public et qui, en conséquence, doit entraîner l'illégalité de la procédure d'élaboration du SCOT.

Les apports de l'arrêt ne s'arrêtent pas là. En effet, à l'occasion de l'examen du moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 121-3 et L. 121-21 du code de l'urbanisme, la cour apporte également des précisions quant à la méthodologie relative à la détermination des capacités d'accueil. La cour apporte une première précision

² Un troisième moyen est accueilli, mais ne fera pas l'objet de développements dans le présent commentaire.

³ V. N. Hutten, « Le nouveau rôle du SCOT dans la mise en œuvre de la loi Littoral », in J.-F. Struillou, N. Hutten (Dir.), *Le juge administratif, le littoral et la mer après la loi ELAN*, LexisNexis, 2018, pp. 15 et s.

⁴ Avant la loi ELAN, il s'agissait d'une simple faculté. V. par ex. CAA Marseille, 20 juin 2017, n° 16MA01079.

⁵ Que nous remercions pour l'aimable communication de ses conclusions.

⁶ GIP Littoral 2030, *La capacité d'accueil de la loi Littoral*, 2023, p. 12.

⁷ V. Cons. 9 : « l'analyse de la capacité d'accueil des communes littorales qui doit être déterminée en prenant en compte la préservation des espaces remarquables et, par extension, de l'ensemble des milieux et des ressources associées, les risques littoraux, notamment liés à la submersion marine, la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes, les conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés, la mixité sociale et la diversité des fonctions ».

⁸ V. par ex. DREAL des Pays de la Loire, P. Pottier (coord.), *Évaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux. Guide pratique*, 2010, p. 16.

SOMMAIRE

importante en indiquant que, « *dans le cadre de l'élaboration* » d'un SCOT, la détermination des capacités d'accueil constitue « *un préalable* » (cons. 10). La cour considère donc que la détermination de la capacité d'accueil est une donnée qui doit pouvoir conditionner en amont le projet de territoire porté par le SCOT et ses grandes orientations, et au regard de laquelle les auteurs du SCOT devront « *justifier les choix retenus par le document d'urbanisme* » (cons. 11). Il n'est donc pas étonnant que la cour ne se soit pas satisfaite d'une justification rétroactive des choix opérés par la communauté d'agglomération. Ensuite, la cour apporte d'utiles éclaircissements quant à la manière dont doit être déterminée la capacité d'accueil. Outre devoir se fonder sur des données concrètes et précises, elle indique que la détermination de la capacité d'accueil doit être spécifique aux communes littorales. En l'espèce, la communauté d'agglomération a tenté de relativiser l'absence d'analyse de la capacité d'accueil en arguant que cette dernière avait été envisagée « *à l'échelle globale du territoire* » couvert par le SCOT. Or, la cour considère que « *si une telle analyse globale n'est pas interdite par les dispositions précitées, elle ne doit toutefois pas aboutir à une absence d'analyse spécifique aux communes littorales* » (cons. 11). Ce faisant, la cour pose un garde-fou contre les velléités d'appréhender la notion de capacité d'accueil uniquement au travers d'un « effet globalisant »⁹, effet qui conduirait à diluer la capacité d'accueil des communes littorales en la mutualisant avec celle des communes non littorales et, éventuellement, à faciliter la justification d'un développement de l'urbanisation au sein des communes littorales. Or, un tel dessein apparaît difficilement conciliable avec les objectifs de la loi Littoral que se doit de mettre en œuvre le SCOT, d'autant plus lorsque l'attractivité des territoires littoraux ne faiblit pas malgré l'accroissement des risques propres à ces territoires. L'analyse globale ne peut intervenir que dans un second temps, et pourrait par exemple être mobilisée en réponse à une capacité d'accueil limitée des communes littorales.

Enfin, la sanction prononcée par la cour doit finir de convaincre les auteurs de SCOT de l'importance de la détermination préalable de la capacité d'accueil des communes littorales. La cour semble certes avoir envisagé de recourir aux pouvoirs qu'elle tient de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme pour surseoir à statuer pendant un délai de six mois afin de permettre la régularisation du SCOT. Comme l'indiquait le rapporteur public, rien ne s'opposait à la régularisation du vice affectant la régularité de l'enquête publique, l'illégalité étant intervenue après le débat sur les orientations du PADD (L. 600-9, 2° du code de l'urbanisme). En revanche, concernant le vice de légalité interne tiré de la méconnaissance des articles L. 121-3 et L. 121-23 du code de l'urbanisme, la régularisation ne pouvait être envisagée que si cette dernière pouvait être opérée par une procédure de modification du SCOT (L. 600-9, 1° du code de l'urbanisme). Or, comme le soulignait le rapporteur public, la détermination des capacités d'accueil est susceptible de conduire à une modification des dispositions du document d'orientation et d'objectifs (DOO), ce qui implique une procédure de révision (art. L. 143-29 du code de l'urbanisme) et fait obstacle à la mise en œuvre du sursis à statuer. Il relevait néanmoins qu'une procédure de modification du DOO pouvait être envisagée au titre de l'article L. 143-34 du code de l'urbanisme, mais à la condition que ces modifications ne portent que sur des aspects précis et liés à l'aménagement ou à la protection du littoral (L. 141-12 et L. 141-13 du code de l'urbanisme), voie que n'a pas décidé d'ouvrir la cour en décidant de l'annulation totale du SCOT. Cette sanction est néanmoins tout à fait cohérente au regard de la portée donnée par la cour à la notion de capacité d'accueil, et qui particularise encore davantage les documents d'urbanisme couvrant des territoires soumis à la loi Littoral.

En tout état de cause, il est fort à penser que l'onde de choc générée par l'annulation du SCOT de la communauté d'agglomération du Golfe du Morbihan-Vannes sera ressentie par un nombre important d'auteurs de SCOT littoraux dans la mesure où un certain nombre de SCOT reposent sur une détermination des capacités d'accueil des communes littorales parfois approximative fragilisant la légalité de ces documents d'urbanisme dans leur ensemble.

⁹ V. les conclusions d'Alexis Frank sur cet arrêt.

Aide juridictionnelle - Recours BAJ



22 janvier 2025 – n° 24NT03413 – Mme R. L.

Article 3 de la loi du 10 juillet 1991 : condition de résidence habituelle opposable aux demandeurs ressortissants de pays tiers – Eléments de preuve.

L'inscription de l'auteur d'une demande d'aide juridictionnelle dans une université française pour y suivre des études supérieures ne permet pas à elle seule d'établir que l'intéressé résiderait habituellement en France, alors par ailleurs que le litige au titre duquel il a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle porte sur le refus de délivrance du visa de long séjour qu'il avait sollicité en qualité d'étudiant et qu'il n'apporte aucun autre élément de nature à étayer ses allégations de présence sur le territoire français.

29 janvier 2025 – n° 25NT00135 – M. K.

Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre – Applicabilité à la demande d'AJ de la condition de ressources : absence

En vertu des dispositions de l'article L. 711-3 du code des pensions militaires et des victimes de guerre, les personnes qui forment un recours contentieux contre une décision individuelle prise en application du livre Ier et des titres Ier à III du livre II de ce code sont dispensées, notamment, de la condition de ressources prévue par les articles 2 et suivants de la loi du 10 juillet 1991.

Il en résulte que le droit à l'aide juridictionnelle qu'un requérant tire des dispositions de cet article L. 711-3 ne peut donner lieu à l'attribution, en raison du niveau des revenus de l'intéressé, d'une aide seulement partielle.

Rappr. RBAJ 20NT03851, 6 janvier 2021 ; M. G., n° 31 des Cahiers

SOMMAIRE

Article 46 du décret du 28 décembre 2020 : instruction de la demande d'aide juridictionnelle – Pièces obligatoires et renseignements utiles.

A l'appui d'une demande d'aide juridictionnelle, son auteur doit joindre l'ensemble des pièces justificatives dont la liste est actuellement fixée par l'annexe II de l'arrêté du 5 janvier 2022, pris en application notamment de l'article 37 du décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020. Si, en cas de demande incomplète, il appartient au bureau d'aide juridictionnelle, en vertu de l'article 46 de ce décret, d'enjoindre au demandeur de produire, à peine de caducité de sa demande, tout document mentionné dans cette liste, il n'est en revanche soumis à aucune obligation d'inviter l'intéressé à fournir d'autres éléments d'appréciation avant de se prononcer sur sa demande.

Ainsi et sous réserve du cas des pièces relevant de la liste de l'arrêté du 5 janvier 2022, le bureau d'aide juridictionnelle n'est pas tenu d'inviter le demandeur à fournir des éléments complémentaires susceptibles d'établir l'existence d'une situation particulièrement digne d'intérêt au sens des dispositions du 3^{ème} alinéa de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991.

FICHE SEMESTRIELLE DE SUIVI DES RECOURS EN CASSATION

(du 1^{er} juillet 2024 au 31 décembre 2024)



La contribution des arrêts annulés de la cour à l'élaboration de la jurisprudence administrative

Les décisions rendues par le Conseil d'Etat au cours de la période observée ont tout d'abord illustré la contribution de la cour à l'innovation jurisprudentielle¹⁰ et la complémentarité¹¹ de ses innovations avec celles du

¹⁰ V. sur ce thème E. DUBUS, *La contribution des juridictions administratives contrôlées à l'élaboration de la jurisprudence administrative*, Mare et Martin, Paris, 2024, pp. 197 et suiv.

¹¹ E. DUBUS, *op. cit.*, pp. 253 et suiv. ; sur la « complémentarité ascendante » ici illustrée, v. pp. 255 et suiv.

SOMMAIRE

Conseil. En effet, l'examen de certains arrêts rendus par la cour a amené le Conseil à statuer sur des questions inédites qui, pour certaines, l'ont conduit à nourrir le dialogue des juges au-delà des seules juridictions administratives. Ainsi, en contentieux de la responsabilité publique, saisi d'un arrêt de la 3^{ème} chambre (n° 21NT03700, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice), le Conseil d'Etat, tenté de confirmer la solution retenue par la cour au regard de la jurisprudence la Cour de cassation (23 novembre 1956, 56-11.871), a renvoyé au Tribunal des Conflits la question de savoir quel est l'ordre de juridiction compétent pour connaître d'une action tendant à l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat aux fins de réparation des préjudices subis par un collaborateur occasionnel du service public agissant dans le cadre d'une opération de police judiciaire (CE, 22 décembre 2023, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, n° 473606). Suivant la réponse apportée par le tribunal des conflits (TC, 13 mai 2024, n° C4305), le Conseil a conclu à la compétence de l'ordre judiciaire et a annulé l'arrêt de la Cour (CE, 3 juillet 2024, n° 473606).

Le recours en cassation contre un arrêt de la 1^{ère} chambre (26 mai 2023, Société X., n° 22NT01252, C+), a permis pour la première fois au Conseil, au sujet des conditions d'assujettissement des fermes solaires aux taxes foncières, de compléter le considérant de principe de sa décision du 6 mars 2006 en définissant la portée de la notion de « terrain non cultivé » au sens des dispositions du 5° de l'article 1381 du code général des impôts en tant que « terrains dont la culture constitue une activité accessoire » (CE, 19 juillet 2024, Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, n° 476118 ; Société X., n° 474526, T.).

Saisi d'un arrêt rendu en premier et dernier ressort par la 5^{ème} chambre (10 janvier 2023, Commune de Plumieux, n° 21NT03085), le Conseil a jugé, pour la première fois, qu'au titre de l'article D. 181-15-2 du code de l'environnement, le demandeur d'une autorisation environnementale relative à une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) devait, dans le cas où, au cours de l'instruction de sa demande d'autorisation, les documents d'urbanisme en vigueur à la date de la demande, font l'objet d'évolutions qui sont de nature à avoir une incidence sur le projet, compléter son dossier par la production d'un nouveau document justifiant de la conformité du projet aux nouvelles dispositions d'urbanisme, applicables à la date de la décision statuant sur sa demande (CE, 24 juillet 2024, n°472039, T.).

En second lieu, l'examen en cassation de certains arrêts de la cour a offert au Conseil l'opportunité de préciser ou harmoniser certains points et de résoudre certaines divergences d'interprétation. Ainsi, saisi d'un arrêt de la 1^{ère} chambre (30 janvier 2024, M. X., n° 23NT01708), le Conseil a tranché, pour la première, le débat né en jurisprudence concernant la désignation des différents médecins de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) intervenant au cours de l'instruction d'une demande de titre de séjour présentée en qualité d'étranger malade (article L. 425-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). Il a ainsi jugé que le médecin chargé d'établir le rapport médical adressé au collège des trois médecins de l'OFII au titre des articles R. 425-11 et R. 425-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile n'a pas, contrairement aux médecins du collège, à être nommé par une décision du directeur général de l'Office (CE, 30 décembre 2024, Ministre de l'intérieur et des outre-mer, n° 492977, T.).

Statuant sur le recours contre un arrêt de la 5^{ème} chambre (6 octobre 2023, M. et Mme H., n° 22NT01145), le Conseil d'Etat a précisé les contours de « la conception française de l'ordre public international » en matière de visa visiteur pour un mineur adopté. Le Conseil a jugé que le « principe de subsidiarité » en matière d'adoption internationale mentionné aux articles 21 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant et au b) de l'article 4 de la convention de la Haye sur l'adoption internationale, ne relève pas de la conception française de l'ordre public international et ne saurait justifier un refus de visa. (CE, 18 juillet 2024, Ministre de l'Europe et des affaires étrangères n° 489650, Rec.).

Focus sur les retours de cassation en matière de responsabilité hospitalière et d'urbanisme

SOMMAIRE

Saisi de deux arrêts rendus par la 5^{ème} chambre, le Conseil d'Etat a, en premier lieu, apporté deux précisions en contentieux de l'urbanisme. En réponse à une lecture constructive de la cour fondée sur l'article 724 du code civil, le Conseil d'Etat a, tout d'abord, ramené, pour l'appréciation de l'intérêt à agir d'un particulier contre un permis de construire, à une lecture stricte de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme dans l'hypothèse particulière et peu fréquente d'une héritière de l'usufruitière, décédée depuis, d'un bien voisin de la parcelle pour laquelle un permis avait été accordé (CE, 20 décembre 2024, Société X., n° 489830, T.). Confirmant la solution de la cour (22 novembre 2022, n° 21NT02277), le Conseil a, ensuite, précisé les règles de départage entre le recours à une modification et la révision d'un plan local d'urbanisme lorsqu'il s'agit d'ouvrir à l'urbanisation une zone en faveur d'un centre commercial. Il a ainsi jugé que le délai de neuf ans (aujourd'hui 6) visé à l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme court, soit à compter du classement initial comme zone à urbaniser du secteur en cause, soit, le cas échéant, à compter d'une révision ultérieure du plan local d'urbanisme portant, notamment par l'adoption d'un nouveau projet d'aménagement et de développement durables, sur un projet d'aménagement pour ce secteur (CE, 18 novembre 2024, Société X., n° 470716, T.).

Les décisions rendues par le Conseil, après une seconde cassation, sur des arrêts de la 3^{ème} chambre, illustrent les « échanges itératifs »¹² qui peuvent exister entre le Conseil et la cour dans le travail d'élaboration de la jurisprudence administrative et plus largement le dialogue qu'entretiennent les juges administratifs soit avec leurs homologues judiciaires, soit avec les experts. En matière de responsabilité sans faute du fait de l'utilisation de produits hospitaliers défectueux, le Conseil, nourri des revirements jurisprudentiels récents de la Cour de cassation¹³, a précisé le cadre de l'action récursoire engagée par un CHU contre le fabricant desdits produits. Il n'a toutefois pas suivi son rapporteur public qui proposait de suivre l'appréciation retenue par la cour (CE, 10 juillet 2024, CHU de Rennes, n° 479613, Rec.). La réparation des conséquences pour un individu d'une vaccination présentant un caractère obligatoire a donné lieu à un échange nourri¹⁴, entre la cour et le Conseil qui a statué, le 7 novembre 2024 (Mme A., n° 466288, T. ; Mme C., n° 472625, T. ; M. D. et autres, n° 472707, Rec.), après un deuxième renvoi en cassation et à l'emploi par la cour, saisie sur renvoi, d'une méthode spécifique (recours dans le cadre d'un arrêt avant dire droit à l'amicus curiae avec saisine pour avis de l'académie de médecine¹⁵) pour appliquer, à la lumière de connaissances scientifiques actualisées, le « mode d'emploi » imposé par le Conseil dans le cadre du premier pourvoi en cassation.

¹² J.-D. COMBEXELLE, « La jurisprudence locale », *AJDA* 2021, p. 2502.

¹³ V. F. ROUSSEL, concl. sur CE, 10 juill. 2024, *CHU de Rennes*, n° 479613.

¹⁴ Perçu par certains, d'une part, comme une « *volonté de la Cour de lancer le débat sur la pertinence* [du mode d'emploi imposé par le CE] *ainsi que sur les conséquences qui s'y attachent* » et, d'autre part, comme « *une occasion [...] offerte [au CE] de trancher la question de savoir s'il faut maintenir fermement sa ligne jurisprudentielle [...] ou éventuellement d'adapter celle-ci* » ; v. P. LOHEAC-DERBOULLE, « Lien de causalité en matière de vaccination obligatoire », *AJDA* 2023, p. 1463.

¹⁵ V. sur ce point E. BERTHON, « Conséquences des vaccinations obligatoires : ce que la science peut apporter au droit », *AJDA* 2022, pp. 2111 et suiv.).

SOMMAIRE

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

Tél. 02.51.84.77.77
Fax. 02.51.84.77.00

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



LE COMITÉ DE RÉDACTION		
Directeur de Publication	Rapporteurs publics de la Cour	Coordination
Olivier Couvert-Castéra	Harold Brasnu Yann Le Brun Xavier Catroux Violette Rosemberg Alexis Frank Cécile Bailleul	Snoussi Fizir Fabien Richard Antoine Charlot-Laurent Nadine Louis Maître Caroline Bardoul (Barreau de Nantes) Marie Crespy-de Coninck (Université de Nantes) Fabien Tesson (Université d'Angers) Christine Paillard (Université Rennes 1) Frédéric Alhama (Université de Bretagne occidentale - Brest)

SOMMAIRE

Mme R... L...

Ordonnance du 22 janvier 2025

Vu la procédure suivante :

Procédure antérieure :

Mme B... R... L..., a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle dans le cadre de l'instance introduite sous le n° 24NT00223 devant la cour administrative d'appel de Nantes à l'effet d'obtenir l'annulation du jugement n° 2301115 du 1^{er} décembre 2023 par lequel le tribunal administratif de Nantes a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision implicite de la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France rejetant le recours dirigé contre la décision du 17 août 2022 par laquelle l'autorité consulaire française au Brésil a refusé de lui délivrer un visa de long séjour en qualité d'étudiante.

Par une décision n° 2024//007776 du 15 novembre 2024, le président de la section du bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Nantes, chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour administrative d'appel de Nantes, a rejeté sa demande d'aide juridictionnelle.

Procédure devant le président de la cour :

Par un recours adressé au bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Nantes, puis enregistré au greffe de la cour le 13 décembre 2024, Mme R... L... défère cette décision au président de la cour.

Elle soutient que :

- elle est inscrite à l'université de Bordeaux pour l'année 2024 – 2025, ce qui implique de résider en France ;
- elle ne dispose pas des ressources nécessaires à la prise en charge de frais d'avocat et l'absence de document de séjour l'empêche de travailler et de bénéficier d'aides pendant ses études, se trouvant ainsi en situation de difficulté.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- la décision n° 2024-1091/1092/1093 QPC du 28 mai 2024 du Conseil constitutionnel ;
- le décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 ;
- le code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article 3 de loi du 10 juillet 1991 : « *Sont admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle les personnes physiques de nationalité française et les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne. / Les personnes de nationalité étrangère résidant habituellement en France sont également admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle. / Toutefois, l'aide juridictionnelle peut être accordée à titre exceptionnel aux personnes ne remplissant pas les conditions fixées à l'alinéa précédent, lorsque leur*

SOMMAIRE

situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès (...). »

2. Pour rejeter la demande de Mme R... L..., le bureau d'aide juridictionnelle s'est notamment fondé sur la circonstance que l'intéressée, qui n'est ni de nationalité française ni ressortissante d'un Etat de l'Union européenne, ne remplissait pas la condition de résidence habituelle en France prévue par les dispositions du 2^{ème} alinéa de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991, d'une part, et que sa situation ne justifiait pas que l'aide juridictionnelle lui soit accordée à titre dérogatoire, d'autre part.

3. En premier lieu, si Mme R... L... se prévaut d'une inscription en première année de licence de droit à l'université de Bordeaux au titre de l'année universitaire 2024 – 2025, l'intéressée n'établit pas par cette seule circonstance, alors que son action en justice porte sur le rejet de la demande de visa qu'elle a présentée en qualité d'étudiante et qu'elle n'apporte aucune précision sur les conditions de sa supposée présence sur le territoire français, qu'elle devrait être regardée comme y résidant de manière habituelle.

4. En second lieu, si Mme R... L... soutient qu'elle est dépourvue de ressources, qu'elle ne peut ni travailler ni bénéficier d'aides pendant ses études en l'absence de document de séjour et qu'elle se trouve dans une situation difficile, ces circonstances et les explications fournies par l'intéressée ne permettent pas de caractériser une situation justifiant que lui soit accordé le bénéfice de l'aide juridictionnelle à titre exceptionnel en application des dispositions du 3^{ème} alinéa de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991. Par suite, Mme R... L... n'est pas fondée à soutenir que le bureau d'aide juridictionnelle aurait fait une inexacte application des dispositions précitées.

5. Il résulte de tout ce qui précède que le recours de Mme R... L... ne peut qu'être rejeté.

ORDONNE :

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

Article 2 : La présente ordonnance, qui n'est susceptible d'aucun recours, sera notifiée à Mme B... R... L....

N° 25NT00135

M. K...

Ordonnance du 29 janvier 2025

Vu la procédure suivante :

Procédure antérieure :

SOMMAIRE

M. B... K... a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle dans le cadre d'une instance introduite sous le n° 2417380 devant le tribunal administratif de Nantes dans un litige relatif au rejet, par le ministre des armées, de sa demande du 23 mai 2024 tendant à la révision pour aggravation de sa pension militaire d'invalidité, ainsi qu'au rejet de son recours par décision du 21 octobre 2024 de la commission de recours de l'invalidité.

Par une décision n° 2024/007982 du 13 décembre 2024, le président de la section du bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal de judiciaire de Nantes, chargé d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant le tribunal administratif de Nantes, lui a accordé le bénéfice de l'aide juridictionnelle partielle et fixé à 25% la part contributive de l'État.

Procédure devant le président de la cour :

Par un recours et des mémoires complémentaires enregistrés au bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Nantes les 24 décembre 2024 et 20 janvier 2025, puis au greffe du tribunal administratif de Nantes les 13 et 22 janvier 2025 et au greffe de la cour les 15 et 27 janvier 2025, ainsi qu'un autre mémoire complémentaire enregistré au greffe de la cour également le 27 janvier 2025, M. K... défère cette décision au président de la cour.

Il soutient que, en application du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, il peut prétendre au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale sans condition de ressources.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1991 : « *Les personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice peuvent bénéficier d'une aide juridictionnelle. Cette aide est totale ou partielle (...)* ». Aux termes de l'article L. 711-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre : « *Les recours contentieux contre les décisions individuelles prises en application du livre Ier et des titres Ier à III du livre II sont introduits, instruits et jugés conformément aux dispositions du code de justice administrative, sous réserve du présent chapitre* ». Aux termes de l'article L. 711-3 du même code : « *Les dispositions de la première partie de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique sont applicables de plein droit, sans condition de ressources, de nationalité ni de résidence, aux personnes qui forment un recours contentieux en application du présent chapitre (...)*. »

2. Par sa décision du 13 décembre 2024, le bureau d'aide juridictionnelle a accordé à M. K... le bénéfice de l'aide juridictionnelle partielle en se fondant sur le niveau de ses ressources, tel qu'établi par le revenu fiscal de référence figurant sur son avis d'impôt 2024. Il ressort toutefois des pièces du dossier que M. K... entre, au titre du litige relatif au rejet de sa demande de révision de sa pension militaire d'invalidité, pour lequel il a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle, dans le champ d'application des dispositions précitées de l'article L. 711-3 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Par suite, l'intéressé, auquel ne peut être opposée la condition de ressources, est fondé à obtenir la réformation de la

SOMMAIRE

décision contestée du bureau d'aide juridictionnelle en tant qu'elle ne lui accorde que le bénéfice de l'aide juridictionnelle partielle et à prétendre au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale.

ORDONNE :

Article 1^{er} : Le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale est accordé à M. K... pour son action introduite sous le n° 2417380 devant le tribunal administratif de Nantes.

Article 2 : La décision n° 2024/007982 du 13 décembre 2024 (code procédure : 121) 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 réformée en ce qu'elle est contraire à la présente ordonnance.

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

N° 24NT03007

M. J... Z...

Ordonnance du 5 février 2025

Vu la procédure suivante :

Procédure antérieure :

M. D... I... J... Z... a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle dans le cadre de l'instance introduite sous le n° 2416007 devant le tribunal administratif de Nantes 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 août 2024 par laquelle la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France a rejeté le recours formé contre la décision implicite des autorités consulaires françaises à Téhéran (Iran) refusant de délivrer à M. D... I... J... Z..., Mme A... E..., M. G..., Mme J... J... Z..., M. H... J... Z... et M. F... des visas en vue de solliciter l'asile en France.

Par une décision n° 2024/007318 du 17 octobre 2024, le président de la section du bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Nantes, chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant le tribunal administratif de Nantes, a rejeté sa demande d'aide juridictionnelle.

Procédure devant le président de la cour :

Par un recours enregistré au greffe de la cour le 25 octobre 2024, M. J... Z..., représenté par Me Guérin, défère cette décision au président de la cour.

SOMMAIRE

Il soutient que :

- la décision du bureau d'aide juridictionnelle est insuffisamment motivée ;
- le bureau d'aide juridictionnelle ne pouvait lui opposer la condition de résidence prévue par les dispositions de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991, cette condition ayant été déclarée inconstitutionnelle ;
- alors qu'il ne disposait que d'un dossier sommaire, le bureau d'aide juridictionnelle a omis de solliciter un complément d'information pour vérifier l'existence de circonstances particulières ;
- en se prononçant sur la recevabilité ou le bien-fondé de son action en justice en application de l'article 7 de la loi du 10 juillet 1991, le bureau d'aide juridictionnelle, qui se substitue ainsi au juge, méconnaît le droit d'accès à un tribunal et l'égalité des armes garantis par les stipulations de l'article 6 §1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

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 ;
- la décision n° 2024-1091/1092/1093 QPC du 28 mai 2024 du Conseil constitutionnel ;
- le code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 : « *Sont admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle les personnes physiques de nationalité française et les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne. / Les personnes de nationalité étrangère résidant habituellement en France sont également admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle. / Toutefois, l'aide juridictionnelle peut être accordée à titre exceptionnel aux personnes ne remplissant pas les conditions fixées à l'alinéa précédent, lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès (...).* »

2. Par la décision contestée du 17 octobre 2024, le bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Nantes a rejeté la demande d'aide juridictionnelle présentée par M. J... Z..., ressortissant afghan, dans le cadre de l'instance introduite sous le n° 2416007 devant le juge des référés du tribunal administratif de Nantes et dont l'objet porte sur les refus des visas d'entrée en France sollicités auprès des autorités consulaires françaises à Téhéran par l'intéressé et plusieurs membres de sa famille en vue de solliciter l'asile en France.

3. En premier lieu, en relevant, d'une part, que M. J... Z..., qui n'est ni de nationalité française ni ressortissant d'un Etat de l'Union européenne, ne remplissait pas la condition de résidence en France prévue par les dispositions de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991 et, d'autre part, que sa situation ne justifiait pas que l'aide juridictionnelle lui soit accordée à titre exceptionnel sur le fondement du 3^{ème} alinéa du même article, le bureau d'aide juridictionnelle a suffisamment motivé sa décision refusant le bénéfice de l'aide juridictionnelle à l'intéressé.

4. En deuxième lieu, alors que M. J... Z... ne conteste pas ne pas résider habituellement en France, le bureau d'aide juridictionnelle pouvait légalement lui opposer la condition de résidence prévue par les dispositions du 2^{ème} alinéa de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991, dans sa rédaction issue de la décision visée ci-dessus du 28 mai 2024 du Conseil constitutionnel, qui a déclaré contraires à la Constitution les seuls mots « *et régulièrement* » qui figuraient antérieurement à cet alinéa.

5. En troisième lieu, aux termes de l'article 46 du décret du 28 décembre 2020 : « *Si le demandeur n'a pas produit l'ensemble des pièces mentionnées dans les listes fixées par arrêté en application des articles*

SOMMAIRE

37 et 39, le bureau ou la section du bureau lui enjoint de fournir, dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande qui lui est faite, tout document mentionné dans ces listes, même en original. Il peut lui demander de fournir dans le même délai tout renseignement de nature à justifier qu'il satisfait aux conditions exigées pour bénéficier de l'aide (...). »

6. D'une part, il ne ressort ni des pièces du dossier ni des motifs mentionnés au point 3 sur lesquels s'est fondé le bureau d'aide juridictionnelle que le rejet de la demande présentée par M. J... Z... résulterait d'un défaut de production de l'un des documents que le bureau d'aide juridictionnelle aurait été tenu de réclamer à l'intéressé en vertu des dispositions combinées des articles 37 et 46 du décret du 28 décembre 2020. D'autre part, il ne résulte d'aucun texte ni d'aucun principe que, hormis pour ce qui concerne les pièces mentionnées par l'arrêté auquel renvoie cet article 37, le bureau d'aide juridictionnelle serait dans l'obligation d'inviter le demandeur, préalablement à l'édiction de sa décision, à produire des éléments complémentaires d'appréciation de sa demande.

7. En dernier lieu, en refusant d'accorder à M. J... Z... le bénéfice de l'aide juridictionnelle pour les motifs exposés au point 3, le bureau d'aide juridictionnelle ne s'est prononcé ni sur la recevabilité ni sur le bien-fondé de son action en justice. Par suite, l'intéressé n'est pas fondé à soutenir que le bureau d'aide juridictionnelle aurait, pour ce motif, préjugé le litige porté devant le tribunal administratif de Nantes et méconnu ainsi les stipulations de l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

8. Il résulte de ce qui précède que le recours de M. J... Z... ne peut qu'être rejeté.

ORDONNE :

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

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

ISSN 2998-9787

SOMMAIRE