

AJAMoNT

MONTPELLIER-NÎMES-TOULOUSE

Ajamont

ISSN : 3098-1425

Éditeur : Cour administrative d'appel de Toulouse



2025

REVUE N°1

<https://publications-prairial.fr/ajamont/>

2025/1

[🔗 https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=155](https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=155)

Référence électronique

« 2025/1 », *Ajamont* [En ligne], mis en ligne le 03 juillet 2025, consulté le 04 mai 2026. URL : <https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=155>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.155



SOMMAIRE

Actes administratifs

Urbanisme et aménagement du territoire – Autorisation d’urbanisme - Fraude révélée postérieurement à la délivrance de l’autorisation - Faculté pour l’administration de retirer le permis

TA Nîmes, 1ère chambre – N° 2203077 – 17 décembre 2024 – C

Courrier constatant l’inaptitude totale et définitive d’un agent sans en tirer de conséquence sur sa position statutaire : ne fait pas grief - Acte insusceptible de recours pour excès de pouvoir

N° 2302630 – Mme B c/ commune de Chusclan – 30 décembre 2024

Installation par le maire d’une crèche de Noël dans le hall de l’hôtel de Ville d’une commune

N° 2404766 – Ligue des droits de l’homme c/ commune de Beaucaire – 20 décembre 2024

Collectivités territoriales

Langues régionales, juge administratif et Constitution

CAA Toulouse, 1ère chambre – N° 23TL01383 – 12 décembre 2024 – C+

La cour juge que le rapport d’observations définitives d’une chambre régionale des comptes n’est pas un acte pouvant être contesté par la voie d’un recours pour excès de pouvoir

CAA Toulouse, 1ère chambre – N° 23TL02829 – Société Econotre c/ ministère de l’économie des finances et de l’industrie – 10 octobre 2024 – C+

Commerce intérieur – Aides Etat

Conditions de l’octroi d’une aide destinée aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l’épidémie de Covid-19 et retrait d’une décision créatrice de droits

CAA Toulouse, 1ère chambre – N° 23TL00389 – 12 septembre 2024 – C+

Contributions et taxes

Application du régime de l’article 151 *septies* à une cession d’actif d’une entreprise relevant du régime « micro »

TA Nîmes, 3ème chambre – N° 2203136 – Mme L – 06 décembre 2024 – C+

Portée du régime fiscal dérogatoire prévue par les dispositions du c) du II du 1 de l’article 209 du code général des impôts

TA Toulouse, 5ème chambre – N° 2106974 – SAS Cosy Casa Promotion – 24 septembre 2024 – C+

TVA et cession de terrains à bâtir contre locaux à construire

TA Toulouse, 1ère chambre – N° 2202192 – SAS CA MA – 10 octobre 2024 – C+

Preuve de l'appréhension des revenus dans l'application du 2° du 1 de l'article 109 du code général des impôts (CGI)

TA Nîmes, 3ème chambre – N° 2203861 – M. E – 18 décembre 2024 – C+

La cour se prononce sur le report en arrière d'un déficit pour une société ayant changé d'activité

CAA Toulouse, 1ère chambre – N° 23TL00012 – 14 novembre 2024 – C+

Droits civils et individuels

La dématérialisation des démarches en matière de séjour et de circulation des étrangers : les limites d'une administration 100 % numérique

CAA Toulouse, 3e chambre – N° 23TL01032 - 23TL01075 – Association La Cimade et autres Fédération nationale des unions de jeunes avocats – 31 décembre 2024 – C

Expropriation pour cause d'utilité publique

Initiative de la mise en œuvre de la procédure de déclaration de parcelles en l'état d'abandon

TA Nîmes, 3ème chambre – N° 2203753 - 2300400 – M. H c/commune de Beaumont de Pertuis – 31 décembre 2024 – C+

Fonctionnaires et agents publics

Une situation de fait éminemment conflictuelle au sein d'un hôpital ne suffit pas à caractériser l'existence d'agissements répétés de harcèlement moral à l'encontre d'un praticien hospitalier

CAA Toulouse, 2ème chambre – N° 22TL21145 – M. A... C... – 26 novembre 2024 – C

Logement

Avis rendu par les instances locales du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées sur le degré de priorité des demandes de logement social – acte susceptible de recours – existence en l'espèce

TA Toulouse, 3ème chambre – N° 2201457 – 28 novembre 2024 – C+

Nature et environnement

L'octroi d'une autorisation environnementale à une installation de tri mécano-biologique d'ordures ménagères au regard de la condition de généralisation de tri à la source des biodéchets

CAA Toulouse, 4eme chambre – N° 22TL22465 - 22TL22530 – 05 décembre 2024 – C+

Police

En l'absence de signification effective d'un jugement d'expulsion, pas de décision de justice ayant force exécutoire permettant au préfet d'accorder le concours de la force publique

CAA Toulouse, 3ème chambre - N° 23TL02707 - 31 décembre 2024 - C

Procédure

Prorogation du délai de recours par une demande d'aide juridictionnelle sur laquelle il a été statué avant qu'il ne commence à courir - absence

TA Nîmes, 2ème chambre - N° 2201034 - Mme L - 30 décembre 2024 - C+

Le droit à rectification des observations définitives formulées par les chambres régionales des comptes

TA Nîmes, 1e chambre - N° 2203333 - Syndicat des eaux de la région Rhône Aygues Ouvèze - 17 décembre 2024 - C

Responsabilité de la puissance publique

La cour confirme la condamnation de l'État à réparer les dégâts causés lors des manifestations des Gilets jaunes tout en réduisant le montant des sommes octroyées à la ville de Toulouse et à Toulouse Métropole par le tribunal administratif

CAA Toulouse, 3ème chambre - N° 22TL21484 - 15 octobre 2024 - C

CAA Toulouse, 3ème chambre - N° 22TL21485 - 15 octobre 2024 - C

Responsabilité administrative : indemnisation de préjudices résultant de la vaccination contre la covid-19

TA Montpellier, 2ème chambre - N° 2205591 - Mme X - 09 décembre 2024 - C+

Un retard d'une heure et quart à réaliser une césarienne a causé une perte de chance de 50 % d'éviter le décès d'un enfant

CAA Toulouse, 2e chambre - N° 22TL21732 - Consorts N. - 24 septembre 2024 - C

Travaux publics

Compétence du juge administratif pour l'action indemnitaire intentée contre un OPHLM par des personnes hébergées ponctuellement chez le locataire d'un logement social

CAA Toulouse, 1ère chambre - N° 23TL00277 - 12 décembre 2024 - C+

Urbanisme et aménagement du territoire

L'office du juge d'appel dans le contentieux de l'excès de pouvoir des décisions en matière d'urbanisme

CAA Toulouse, 4ème chambre - N° 23TL03020 - Société Soleia 55/ ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires - 17 octobre 2024

Plusieurs confirmations et une utile précision apportées au contentieux des mesures de régularisation prises sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du Code

de l'urbanisme

TA Montpellier, 1ère chambre - N° 2402719 - M.A c/commune de Saint-Pargoire - 12
décembre 2024 - C+

Urbanisme et aménagement du territoire – Autorisation d'urbanisme - Fraude révélée postérieurement à la délivrance de l'autorisation - Faculté pour l'administration de retirer le permis

DÉCISION DE JUSTICE

TA Nîmes, 1ère chambre - N° 2203077 - 17 décembre 2024 - C

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

Urbanisme et aménagement du territoire – Autori... / Carole Hermon

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 En l'espèce, la non-divulgence de la destination de ce projet, qui a été déterminante dans l'obtention de son autorisation d'urbanisme, doit être regardée comme une manœuvre ayant eu pour objet et pour effet de tromper l'administration sur la réalité de ce projet dans le but d'échapper à la réglementation applicable interdisant les constructions à usage autre qu'agricole

01 Actes législatifs et administratifs

01-09 Disparition de l'acte

01-09-01 Retrait

01-09-01-02 Retrait des actes créateurs de droit

Notes – références

CF. CE, 6/1 CHR, 9 octobre 2017, SARL Les Citadines c\ commune de Sceaux, n°398853, B- Rec. T. pp. 853-855, en B

NOTE UNIVERSITAIRE

Urbanisme et aménagement du territoire – Autorisation d’urbanisme - Fraude révélée postérieurement à la délivrance de l’autorisation - Faculté pour l’administration de retirer le permis

Carole Hermon

Professeure de droit public, université Toulouse Capitole, école de droit de Toulouse - IEJUC

Autres ressources du même auteur

UNIVDROIT : <https://univ-droit.fr/universitaires/6035>

IDREF : <https://www.idref.fr/108107426>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000036467105>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/15107654>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.217

-
- 1 La pression foncière à Pommiers, petit village du Gard non loin du Vigan, n'est vraisemblablement pas des plus fortes. La commune fait partie de celles, devenues minoritaires, demeurant sans document d'urbanisme et soumises en conséquence au règlement national d'urbanisme (RNU). Néanmoins, l'accès à ces terres cévenoles peut être convoité, quitte à user de certains subterfuges.
 - 2 Le 8 décembre 2020, une déclaration de travaux y fut déposée pour édifier une « serre bioclimatique » de 150 m² et aménager un camping de six places. Un mois plus tard, la décision de non-opposition à déclaration était tacitement acquise conformément aux articles

R. 423-23 et R. 424-1 du Code de l'urbanisme. Pourtant, le 11 août 2022, passé le délai de trois mois prévus à cet effet par son article L. 424-5¹, le maire de Pommiers la retire, considérant avoir été dupé. La fraude, dévoilée par le dispositif d'assainissement du projet dont il n'avait eu connaissance que tardivement, autorisait le retrait conformément à l'article L. 241-2 du Code des relations entre le public et l'administration² puisque le projet se révélait n'être pas agricole.

- 3 Or, en dehors des parties actuellement urbanisées, dans une commune non dotée d'un document d'urbanisme, le RNU n'autorise peu ou prou que les constructions agricoles, plus précisément « *les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole* »³. Le principe de constructibilité limitée connaît certes des accros. Réforme après réforme, les exceptions à l'interdiction de construire se multiplient, pour les équipements collectifs, les aires d'accueil des gens du voyage, les logements « *s'il y a un intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale* », etc. Plus récemment, de nouvelles dérogations ont été ouvertes au bénéfice de la diversification des activités agricoles, en partie en réponse à une jurisprudence qui pouvait se montrer peu réceptive à ces évolutions : ont ainsi été jugés ne pas être nécessaire à l'activité agricole, un atelier de production et de transformation de canards gras⁴, une auberge, un gîte ou un point de vente de produits agricoles quand bien même il ou elle serait exploité par un agriculteur⁵. La loi ÉLAN du 23 novembre 2018 autorise, en dehors des parties actuellement urbanisées, « *les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production* », puis la loi du 10 mars 2023 sur l'accélération des énergies renouvelables étend cette autorisation aux « *installations de production et, le cas échéant, de commercialisation, par un ou plusieurs exploitants agricoles, de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation* »⁶ et aux installations agrivoltaïques. « Sont considérées comme nécessaires à l'exploitation agricole pour l'application [de l'article L. 111-4 du Code de l'urbanisme], les installations agrivoltaïques au sens de l'article L. 314-36 du code de l'énergie »⁷, c'est-à-dire, en bref, les installations qui contribuent à la production agricole, celle-ci

demeurant l'activité principale de l'agriculteur. Mais ces dernières ouvertures le montrent, les terres rurales des communes sans document d'urbanisme ont vocation à demeurer agricoles.

- 4 C'est pourquoi il peut être tentant de présenter à l'appui d'une demande de permis de construire, un projet agricole, plus ou moins sérieux⁸. Il peut être aussi tentant de faire croire à un projet agricole⁹.
- 5 Tel semble être le cas de l'espèce jugée par le tribunal administratif de Nîmes le 17 décembre 2024. Il n'y a pas eu ici à proprement parler de fausse déclaration. Contrairement à ce qu'exige l'article R 431-35-d du Code de l'urbanisme, le tribunal de Nîmes relève que la destination de la serre n'était pas mentionnée dans le dossier. Manifestement cela a échappé à la vigilance du maire et des services de la préfecture et rien n'a été demandé à la société pétitionnaire. Il faut dire que le délai d'acquisition de la non-opposition à travaux, un mois, est bref surtout lorsque la déclaration est déposée peu avant les fêtes de fin d'année... C'est donc sur un malentendu que tout s'est joué.
- 6 Le maire a pensé être saisi d'un projet agrotouristique et il est apparu que, de « l'agro », il n'était pas question (ou peu, le jugement ne le dit pas...). La serre était destinée en fait à accueillir un restaurant comme révélé par le schéma d'assainissement dont le maire a eu connaissance après que le délai d'un mois s'est écoulé, alors que le document qui lui avait été notifié initialement ne mentionnait pas ce projet. C'est de ce silence que le tribunal déduit la fraude.

« La caractérisation de la fraude résulte de ce que le pétitionnaire a procédé de manière intentionnelle à des manœuvres de nature à tromper l'administration sur la réalité du projet dans le but d'échapper à l'application d'une règle d'urbanisme. [En l'occurrence] la non-divulgaration de la destination de ce projet, qui a été déterminante dans l'obtention de son autorisation d'urbanisme, doit être regardée comme une manœuvre ayant eu pour objet et pour effet de tromper l'administration sur la réalité de ce projet dans le but d'échapper à la réglementation applicable interdisant les constructions à usage autre qu'agricole ».

- 7 Il y a eu en quelque sorte fraude par omission. On est loin de l'hypothèse du pétitionnaire qui prend « la fausse qualité d'agriculteur

et fait de fausses déclarations relatives à la création d'une activité agricole de plantes aromatiques et d'ornement », ou de celui qui demande le permis de construire un bâtiment d'élevage pour en faire une maison d'habitation¹⁰. Mais le cas n'est pas sans précédent¹¹ et, en dans l'espèce, ce silence sur la réalité du projet est jugé empreint d'une intention de tromper¹² constituant la fraude justifiant le retrait de la non-opposition à travaux. On ne peut donc impunément compter sur la méprise de l'administration.

NOTES

1 « *La décision de non-opposition à une déclaration préalable ou le permis de construire ou d'aménager ou de démolir, tacite ou explicite, ne peuvent être retirés que s'ils sont illégaux et dans le délai de trois mois suivant la date de ces décisions* ».

2 « *Par dérogation aux dispositions du présent titre, un acte administratif unilatéral obtenu par fraude peut être à tout moment abrogé ou retiré* ».

3 Article L. 111-4 du Code de l'urbanisme.

4 CE, 5 mai 1993, n° 95089.

5 CAA Nancy, 31 oct. 1996, n° 95NC01291 ; CE, 14 févr. 2007, n° 282398 ; CAA Marseille, 23 sept. 2004, n° 00MA00726.

6 V. cependant, l'article L. 111-4 dernier alinéa du Code de l'urbanisme.

7 Article L. 111-27 du Code de l'urbanisme.

8 Voir pour un projet d'implantation d'une serre à destination agricole dont la faible superficie n'établissait pas qu'il y ait exploitation agricole justifiant la construction d'une maison d'habitation, CE 12 nov. 1990, n° 97282 ou pour un projet de pépinière dont la superficie était trop faible pour justifier la délivrance d'un permis de construire une maison, un hangar et un bassin d'irrigation, CAA Marseille 13 nov. 2003, n° 00MA01896.

9 v. par ex., CAA Paris, 27 oct. 1998, n° 97PA00167, Cass. crim. 9 sep. 2003, n° 02-84.334.

10 Cass. crim., 9 sep. 2003, *op. cit.*, CAA Paris, 27 oct. 1998, *op. cit.*

11 V. CE, 9 juin 2004, n° 248042.

12 CE, 9 oct. 2017, n° 398853.

INDEX

Rubriques

Actes administratifs

Courrier constatant l'inaptitude totale et définitive d'un agent sans en tirer de conséquence sur sa position statutaire : ne fait pas grief - Acte insusceptible de recours pour excès de pouvoir

TA de Nîmes – Chambre 2 – N°2302630 -Mme B
c/commune de Chusclan – 30 décembre 2024 – C

DÉCISION DE JUSTICE

N° 2302630 – Mme B c/ commune de Chusclan – 30 décembre 2024

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

Avis du conseil médical sur l'inaptitude physiq... / Alfredo Nely

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Le courrier du maire de la commune, qui se borne à indiquer à un agent qu'il a décidé de suivre l'avis du comité médical concluant à son inaptitude totale et définitive à l'exercice de ses fonctions et d'engager une procédure de reclassement sans modifier la situation administrative de l'intéressé ni l'ordonnancement juridique, ne constitue pas une décision administrative faisant grief susceptible de recours devant le juge de l'excès de pouvoir. Le constat de l'inaptitude de l'agent n'est qu'un motif permettant de fonder une décision ultérieure relative à la situation statutaire de l'agent et qui, en l'espèce, a pris la forme d'un second courrier, non contesté, dans lequel le maire de la commune, a décidé de mettre un terme immédiat à l'exercice des fonctions de l'intéressée en lui demandant

de ne pas reprendre son service dans l'attente de la procédure de reclassement.

01 – Actes législatifs et administratifs

01-01 – Différentes catégories d'actes

01-01-05 – Actes administratifs - notion

36 Fonctionnaires et agents publics

36-10 Cessation de fonctions

36-10-09-01 Inaptitude physique

Notes – références

Rapp. N° 18MA03722 ; N° 13PA03593

NOTE UNIVERSITAIRE

Avis du conseil médical sur l'inaptitude physique et intention d'engagement d'une procédure de reclassement dans la fonction publique : leurs contestations sont en principe irrecevables

Alfredo Nely

A.T.E.R. à l'université d'Avignon, membre du JPEG (UPR 3788)

Autres ressources du même auteur

IDREF : <https://www.idref.fr/29049155X>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.218

-
- 1 Dans la fonction publique territoriale, un agent public ne peut plus exercer ses activités s'il est déclaré inapte de manière temporaire ou définitive. L'inaptitude temporaire coïncide généralement avec le maintien du traitement de l'agent pendant une période de préparation au reclassement pouvant aller jusqu'à un an. S'agissant de l'inaptitude définitive, elle peut mener à un reclassement sur un autre emploi correspondant au grade de l'agent ou dans un autre corps ou cadre d'emplois. Cette inaptitude définitive peut être constatée tant sur le plan physique que psychique.
 - 2 Le reclassement est un devoir de l'administration envers les agents publics déclarés inaptes. Elle ne peut licencier l'agent public définitivement atteint d'une inaptitude physique à occuper son emploi qu'après avoir cherché à le reclasser dans un autre emploi¹. Cette obligation s'étend également aux agents contractuels. Ainsi, le

17 mai 2013, le Conseil d'État a affirmé que « *l'employeur public a l'obligation de rechercher le reclassement de ses agents contractuels de droit public en cas d'inaptitude physique de ceux-ci à occuper leur emploi* »².

- 3 Le reclassement ne peut se faire qu'après avis d'un conseil médical. Dans le secteur public, il s'agit d'une instance consultative que l'administration doit impérativement consulter avant de prendre certaines décisions relatives à la situation administrative de son agent à l'instar de l'inaptitude physique.
- 4 Le jugement du tribunal administratif de Nîmes du 30 décembre 2024 a rappelé que l'engagement d'une procédure de reclassement pour inaptitude physique en se basant sur ces avis ainsi que ces derniers ne sont pas des actes qui sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.
- 5 En l'espèce, le 30 décembre 2024, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté la requête d'une fonctionnaire tendant à annuler des comptes rendus administratifs sur sa situation professionnelle. En effet, elle a contesté sa reconnaissance d'inaptitude physique de manière totale et définitive à l'exercice de ses fonctions d'agent territorial spécialisé des écoles maternelles, ainsi que l'engagement par la commune d'une procédure de reclassement.
- 6 Le juge a déclaré que ces constatations n'ont pas le caractère de décisions faisant griefs susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.
- 7 Par ailleurs, au visa de l'article 1^{er} du décret n° 85-1054 du 30 septembre 1985 relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions, il a rappelé que :

« *Premièrement lorsqu'un fonctionnaire est reconnu, par suite de l'altération de son état physique, inapte à l'exercice de ses fonctions, il incombe à l'administration de rechercher si le poste occupé par cet agent peut être adapté à son état physique ou, à défaut, de lui proposer une affectation dans un autre emploi de son grade compatible avec son état de santé.* »

Deuxièmement, il a ajouté que

« si le poste ne peut être adapté ou si l'agent ne peut être affecté dans un autre emploi de son grade, il incombe à l'administration de l'inviter à présenter une demande de reclassement dans un emploi d'un autre corps. Il n'en va autrement que si l'état de santé du fonctionnaire le rend définitivement inapte à l'exercice de toute fonction. »

- 8 D'une part, le principe général de droit qui suppose que toute décision administrative peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir et cela même en l'absence de texte³ est aujourd'hui conditionné par sa capacité à modifier ou à influencer sur la situation juridique de son destinataire. C'est donc un acte faisant grief qui présente un caractère exécutoire et inflexible. L'émergence du droit souple a relativement compliqué la tâche du juge administratif dans la détermination d'un tel acte administratif. C'est dans ce contexte que le Conseil d'État a précisé que :

« Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices »⁴.

- 9 L'avis du conseil médical en l'espèce peut être considéré comme un avis simple. C'est subséquent un acte de droit souple à l'instar des recommandations. Les avis simples ont pour finalité d'éclairer l'autorité administrative pour sa prise de décision et non pour la lier. Les avis rendus par le conseil médical et éventuellement par le conseil médical supérieur ne s'imposent pas à l'administration. Elle peut prendre une décision qui va à l'encontre de l'avis rendu. Elle s'oppose à la notion d'avis conforme dont l'autorité administrative destinataire ne peut s'affranchir, sauf si elle le considère expressément comme entaché d'illégalité par l'application de la théorie de l'administrateur-juge⁵.

- 10 L'avis du conseil médical ne peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif que sous certaines conditions. Les irrégularités procédurales pouvant annuler une décision administrative prise après avis du conseil médical sont multiples. De manière non exhaustive, elles peuvent concerner l'irrégularité dans la composition des membres du conseil médical par des personnes qui ne sont pas professionnelles de la santé ou encore l'absence de collégialité⁶. Il peut également s'agir de la méconnaissance du caractère contradictoire de la procédure devant le conseil. C'est la possibilité pour l'agent ou l'agente de se faire entendre par le conseil, de même que de faire entendre le médecin et la personne de son choix⁷. À propos du doute sur la partialité des membres du conseil ou collège consultatif, il est impératif de démontrer des faits précis qui font planer des soupçons de partialité sur un ou plusieurs membres de ce collège et qu'il ressort des circonstances que la partialité de ce ou de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège⁸. En l'espèce, la requérante a bénéficié de ses moyens de défense dans le cadre de la prise de la décision d'avis tendant à la conclusion de son inaptitude physique, par l'intermédiaire de son médecin traitant et son recours administratif devant le conseil médical supérieur.
- 11 S'agissant de la procédure de reclassement de l'agent public, pour inaptitude physique, le recours devant le juge est possible si son contenu porte atteinte à ses droits et modifie ses obligations. Par conséquent, l'administration doit établir conjointement avec l'agent un projet qui définit le contenu de la préparation au reclassement, les modalités de sa mise en œuvre et fixer la durée au terme de laquelle l'intéressé présente sa demande de reclassement⁹. Pour les fonctionnaires territoriaux, l'administration doit adapter les modalités de mise en œuvre de la période de préparation au reclassement et déterminer les cas de report du point de départ et de sa prolongation¹⁰. Tout cela peut se faire même en l'absence de demande ou d'un refus de la part du fonctionnaire territorial¹¹. C'est dans cette hypothèse que le juge administratif s'aligne avec la jurisprudence du juge judiciaire selon laquelle lorsqu'un salarié refuse une proposition de modification de son contrat de travail cela ne fait pas disparaître l'obligation de reclassement de l'employeur, lequel doit lui proposer éventuellement le même poste dans l'exécution de cette obligation¹².

- 12 Cette procédure de reclassement se présente comme une obligation légale pour l'administration. Le fonctionnaire reconnu inapte à l'exercice de ses fonctions peut être reclassé par la voie du détachement dans un corps, cadre d'emplois ou emploi de niveau équivalent ou inférieur. Au terme d'une période d'un an, le fonctionnaire ainsi détaché peut demander son intégration dans le corps, cadre d'emplois ou emploi de détachement. Le reclassement s'effectue selon les modalités et les conditions d'ancienneté fixées par le statut particulier du corps d'appartenance, ce cadre d'emplois ou cet emploi, nonobstant la limite d'âge supérieure¹³.
- 13 Ainsi, dans le secteur de l'enseignement, l'affectation sur un emploi adapté ne présentant qu'une portée transitoire, cette procédure ne saurait faire durablement obstacle au reclassement de l'agent lorsque, dans son corps, aucun emploi compatible avec son état physique ne permet son affectation définitive¹⁴.
- 14 Il faut aussi ajouter que le reclassement d'agents publics territoriaux à des postes situés sur le territoire de la commune qui les emploie ne doit pas porter à une atteinte disproportionnée au respect de leur vie privée et familiale. Il incombe dans ce cadre aux juridictions d'apprécier, compte tenu des nécessités du service, si l'atteinte portée à la vie privée et familiale de l'agent est disproportionnée. Il est important de rappeler que le juge ne peut se borner à retenir les conséquences de la mutation sur la situation personnelle et familiale de l'agent, mais doit apprécier ces éléments au regard des impératifs et des contraintes de l'emploi public que l'agent occupe¹⁵.
- 15 Enfin, la procédure de reclassement dans le domaine de l'enseignement doit aussi respecter la parité. Le 21 avril 2022, la cour administrative d'appel de Versailles a apporté quelques précisions en ce sens. Ainsi, par application combinée du principe de parité et du décret du 5 décembre 1951, le classement des maîtres reçus au concours d'accès à l'échelle de rémunération des professeurs certifiés de l'enseignement privé doit tenir compte, au titre de l'ancienneté pour l'avancement d'échelon, des années d'enseignement que l'agent a antérieurement accomplies en qualité de titulaire de l'enseignement public. Toutefois, le bénéfice d'une telle reprise d'ancienneté est subordonné à la condition que l'intéressé ait cessé ces fonctions au maximum un an avant la date à laquelle il a été reçu à ce concours¹⁶.

- 16 En revanche, l'engagement d'une procédure de reclassement n'est pas nécessaire dans le cadre d'une procédure de licenciement de l'agent public pour insuffisance professionnelle¹⁷.
- 17 Il est aussi pertinent de préciser qu'il n'y a pas de reclassement dans le cas où l'administration décide d'affecter un agent déclaré apte à la poursuite de ses fonctions, mais dans un environnement différent sur un nouvel emploi impliquant la réalisation de tâches identiques ou semblables à celles précédemment exercées et n'entraînant ni perte de rémunération ni perte de responsabilités¹⁸.
- 18 Les avis du conseil médical pour inaptitude physique aboutissant à une décision administrative d'engagement d'une procédure de reclassement sont donc initialement des actes de droit souple. Leur contrôle par le juge administratif est de prime abord irréalisable. Ce contrôle n'est possible que s'ils modifient de manière conséquente la situation juridique de l'agent public. Les recours pour excès de pouvoir contre ces actes consistent à la vérification de leur légalité procédurale et à leur violation ou restriction de certains droits de l'agent public par l'administration. La partie demanderesse devait s'atteler à démontrer un vice de procédure irréfutable sur l'avis du conseil médical ou encore les effets désastreux et visibles du reclassement sur sa situation personnelle et professionnelle.

NOTES

- 1 Henrard, Olivier, rapporteur public, « Le Conseil d'État précise la portée de l'obligation de reclassement des agents publics atteints d'une inaptitude physique à occuper leur emploi », JCP^oA, n° 36, 2018, comm. 2239, *JurisData* n° 2018-008463. CE, 25 mai 2018, n° 407336.
- 2 CE, 8^e et 3^e sous-sections réunies, 17 mai 2013, n° 355524.
- 3 CE ass., 17 févr. 1950, n° 86949, *min. de l'Agriculture c/ dame Lamotte*.
- 4 CE, 12 juin 2020, n° 418142, *GISTI* et CE, 8 avr. 2022, n^{os} 452668 et 459026, *Syndicat national du marketing à la performance*.
- 5 CE 26 oct. 2001, n° 216471, *M. et M^{me} Eisenchteter*.
- 6 Article 6 du décret n° 86-442 du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions

de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires.

7 Article 19 du décret n° 86-442 du 14 mars 1986 précité.

8 CE, 3 août 2021, n° 251336.

9 Article 2-2 du décret n° 84-1051 du 30 nov. 1984 pris en application de l'article 63 de la loi n° 84-16 du 11 janv. 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État en vue de faciliter le reclassement des fonctionnaires de l'État reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

10 Article 2 du décret n° 2022-626 du 22 avril 2022 relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

11 Article 3 du décret n° 2022-626 précité.

12 Taquet, François, « Maintien de l'obligation de reclassement de l'employeur en cas de refus par le salarié d'une proposition de modification de son contrat de travail », *Rev. proc. coll.*, n° 5, 2017, § 110, p. 39-40. Cour de cassation, chambre sociale, 4 mai 2017, pourvoi n° 15-24.398.

13 Articles L. 826-4 et L. 826-5 du Code général de la fonction publique.

14 Calley, Grégoire, « L'affectation sur un emploi adapté de l'agent déclaré inapte à l'exercice de ses fonctions », *JCP A*, n° 19, 2011, § 2184. CE, 15 nov. 2010 n° 330099.

15 Sauvageot, Jeanne, « Reclassement et respect de la vie privée et familiale des agents publics », *JCP A*, n° 38-39, 2022, § 2270. CAA Versailles, 19 mai 2022, n° 20VE00643.

16 Sauvageot, Jeanne, « Reclassement et principe de parité », *JCP A*, n° 26, 2022, § 2207. CAA Versailles, 21 avril 2022, n° 19VE01277.

17 Bijet, Carine, « Un licenciement pour insuffisance professionnelle ne nécessite pas une recherche préalable de reclassement », *Dalloz actualité*, 27 janv. 2017. CE, 18 janv. 2017, n° 390396.

18 Graveleau, Philippe, « Reclassement de l'agent inapte physiquement », *Gaz. Pal.*, n° 44, 2018, p. 44-45 ; CE, 7 déc. 2018, n° 401812.

INDEX

Rubriques

Actes administratifs

Installation par le maire d'une crèche de Noël dans le hall de l'hôtel de Ville d'une commune

TA de Nîmes – Chambre des référés – N°2404766 – Ligue des droits de l'homme c/commune de Beaucaire – 20 décembre 2024 – C

DÉCISION DE JUSTICE

N° 2404766 – Ligue des droits de l'homme c/ commune de Beaucaire – 20 décembre 2024

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

Maman, j'ai (encore) raté... mes cours de droit a... / Thibault Carrère

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Après avoir considéré que l'exposition d'une crèche de Noël sous l'escalier d'honneur de l'hôtel de ville est susceptible de porter une atteinte grave et immédiate, d'une part, aux principes de laïcité et de neutralité des services publics et, d'autre part, aux intérêts que l'association requérante entend défendre, le tribunal a estimé que la condition d'urgence était remplie. Le juge des référés a ensuite rappelé que l'installation d'une crèche de Noël par une personne publique dans l'enceinte de bâtiments publics, sièges d'une collectivité publique ou d'un service public ne peut, en l'absence de circonstances particulières permettant de lui reconnaître un caractère culturel, artistique ou festif, être regardé comme conforme aux exigences qui découlent du principe de neutralité des personnes publiques. Le juge des référés a ainsi considéré que l'installation par

le maire d'une crèche de Noël au sein de l'hôtel de ville de la commune de Beaucaire, comme chaque année depuis 2014, en l'absence de circonstances particulières permettant de lui reconnaître un caractère culturel, artistique ou festif, caractérisait une violation de la loi du 9 décembre 1905 et des exigences attachées au principe de neutralité des personnes publiques de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de cette décision.

01 Actes

01-04 Validité des actes administratifs - violation directe de la règle de droit

01-04-03 Principes généraux du droit

01-04-03-07 Principes intéressant l'action administrative

01-04-03-07-02 Neutralité du service public

Notes - références

Cf. Conseil d'État, Assemblée, 9 novembre 2018, Fédération de la libre pensée de Vendée, 395223, A

NOTE UNIVERSITAIRE

Maman, j'ai (encore) raté... mes cours de droit administratif, sur la énième affaire de la crèche de Beaucaire

Thibault Carrère

Maître de conférences, université d'Avignon, JPEG (UPR 3788)

Autres ressources du même auteur

UNIVDROIT : <https://univ-droit.fr/universitaires/37276>

IDREF : <https://www.idref.fr/225788896>

HAL : <https://cv.archives-ouvertes.fr/thibault-carrere>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.311

-
- 1 L'année juridique 2024 a eu beau être exceptionnelle à bien des points de vue (dissolution de l'Assemblée nationale, constitutionnalisation de la liberté d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse, organisation des JO, etc.), elle n'a pas échappé au malheureux feuilletton désormais traditionnel de l'installation d'une crèche de Noël dans l'enceinte de la mairie de Beaucaire.
 - 2 Si nos comptes sont bons, c'est, en effet, le septième jugement rendu par le tribunal administratif de Nîmes à ce sujet, auquel s'ajoutent les six arrêts des cours administratives d'appel de Marseille et de Toulouse, sans compter les recours en référés et les deux décisions de non-admission du Conseil d'État. Nul doute que les juges administratifs se passeraient bien de ce genre de cadeau de Noël qui fleure bon le recyclage. La commune de Beaucaire connaît pourtant la solution rendue classique par deux arrêts d'assemblée du Conseil d'État¹ appliqués à la lettre par le tribunal administratif de Nîmes dans cette décision comme dans les précédentes.

- 3 Le tribunal administratif de Nîmes saisi d'un référé-suspension déposé par la Ligue des droits de l'homme et du citoyen (LDH) a, en effet, donné droit à cette requête et suspendu la décision par laquelle le maire de Beaucaire a décidé de l'installation d'une crèche de Noël sous l'escalier d'honneur de l'hôtel de ville et a assorti cette suspension d'une injonction de retirer la crèche sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard. Bien que cette décision soit résolument classique, l'argumentation du juge a permis d'identifier quelques interrogations persistantes dans le cadre du contentieux administratif des crèches de Noël. En outre, ce type de décision interroge quant à l'efficacité de ses effets, ce qui n'est pas sans soulever des problèmes inquiétants pour l'État de droit.
- 4 Le tribunal administratif de Nîmes a d'abord écarté l'argument d'irrecevabilité avancé par la commune selon laquelle l'installation de la crèche avait été décidée non par la commune, mais par le centre communal d'action sociale avec qui la commune avait noué le 26 novembre 2024 une convention de mise à disposition de l'espace situé sous l'escalier d'honneur de l'hôtel de ville. Selon la commune donc, la requête serait mal dirigée et de ce fait irrecevable. Le juge administratif a rapidement écarté l'argument par une appréciation *in concreto* de la situation. Il a considéré que, dans les faits, c'était bien la commune de Beaucaire qui était à l'origine de la « décision non formalisée » d'installer la crèche, compte tenu du comportement du maire et de la communication de la mairie. Il est heureux que le juge soit allé au-delà des apparences, pour écarter un stratagème grossier visant à rendre irrecevable le recours.
- 5 Sur la condition d'urgence, en matière de référé-suspension, celle-ci est remplie dès lors que l'exécution de la décision administrative litigieuse porte atteinte « *de manière suffisamment grave et immédiate* » à un intérêt public, à la situation du requérant et aux intérêts qu'il défend. En l'espèce, le juge administratif estime que la condition d'urgence est remplie puisque l'exposition d'une crèche porte à la fois atteinte à un intérêt public, les principes de laïcité et de neutralité des services publics, et aux intérêts de la LDH, dont les statuts précisent qu'elle agit « *en faveur de la laïcité* ». La crèche étant déjà exposée, l'atteinte est bien évidemment immédiate. Quant à la gravité, la présence d'une crèche au sein d'un établissement public, siège d'une collectivité territoriale, suffit à la caractériser, le tribunal

s'écarte ainsi de la solution retenue par celui de Lyon². Force est de constater que le tribunal administratif de Nîmes semble évasif sur ce point et qu'une argumentation plus poussée aurait été appréciable. Rappelons que cette condition d'urgence n'est pas présente dans le cadre d'une demande de suspension accompagnant un déféré préfectoral (L. 2131-6 du CGCT) ce qui avait donné lieu à certaines décisions importantes en matière de crèche de Noël³. Cela permet de s'interroger quant à l'efficacité du référé-suspension dans ce type de contentieux.

- 6 C'est relativement au doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée que le tribunal administratif de Nîmes est le plus classique dans son analyse. Il reprend, au mot près, les quatre considérants devenus classiques du Conseil d'État en la matière⁴. Premièrement, il rappelle les fondements du principe de laïcité et de neutralité des personnes publiques : article 1^{er} de la Constitution, articles 1, 2 et 28 de la loi de 1905 et en déduit un principe d'interdiction d'installation de signes religieux dans un emplacement public. Il rappelle également qu'il existe des exceptions à cette interdiction. Deuxièmement, il s'intéresse plus particulièrement aux crèches de Noël qui peuvent revêtir plusieurs significations : une signification religieuse, mais aussi une signification non religieuse liée aux fêtes de fin d'année. À cet égard, le tribunal administratif de Nîmes reprend la distinction entre crèche culturelle et crèche présentant un caractère « *culturel, artistique ou festif* ». Une distinction qui n'est, au demeurant, pas aisée à manier : on a du mal en effet à comprendre dans quelle mesure une représentation de la naissance du Christ pourrait ne pas revêtir un caractère culturel... Cette solution est en réalité plutôt permissive pour les collectivités locales qui ont, par exemple, la possibilité d'installer leur crèche pendant la période de Noël à d'autres endroits, comme la voie publique. L'appréciation du juge en la matière est une appréciation *in concreto* : prise en compte du contexte, d'un éventuel prosélytisme, des conditions de l'installation, de l'existence d'un usage local et, surtout, du lieu de l'implantation. À ce titre, et c'est le troisième temps de la réflexion du juge, il faut distinguer entre les crèches installées dans l'enceinte des « *bâtiments publics, sièges d'une collectivité publique ou d'un service public* » des crèches installées sur « *d'autres emplacements publics* ». Dans le premier cas, le principe est celui de

l'interdiction, sauf « *circonstances particulières permett[ant] de lui reconnaître un caractère culturel, artistique ou festif* », dans le deuxième, le principe est l'acceptation durant la période des fêtes, sauf si elle constitue « *un acte de prosélytisme ou de revendication d'une opinion religieuse* ».

- 7 Le tribunal administratif de Nîmes applique cette grille de lecture à la situation de la mairie de Beaucaire. Dans la mesure où la crèche se situe dans l'hôtel de ville, siège de la commune, le principe est celui de l'interdiction. En outre, le maire n'apporte aucun élément justifiant de circonstances particulières de nature à reconnaître à cette crèche un caractère culturel, artistique ou festif. Dans cette perspective, le juge reconnaît qu'il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision du maire d'implanter une crèche de la Nativité au sein de l'hôtel de ville de Beaucaire et il accepte de suspendre cette décision. Il assortit même la suspension d'une injonction sous astreinte de retirer la crèche litigieuse, au besoin en l'installant sur un autre emplacement plus conforme à l'article 28 de la loi de 1905.
- 8 La répétition des affaires, devrait-on dire de la même affaire, concernant la mairie de Beaucaire n'est pas sans inquiéter. Si la première crèche installée remonte à 2014, le changement de maire en 2024 ne semble pas avoir modifié la politique de la ville en la matière. C'est que ce n'est pas seulement une personne isolée, mais bien une partie de la classe politique qui se moque des décisions juridictionnelles et cela est bien préoccupant... Les suites de la décision du 20 décembre 2024 en témoignent. En effet, le maire de Beaucaire a refusé d'exécuter l'ordonnance de référé en ne faisant que déplacer la crèche litigieuse de l'escalier de l'hôtel de ville à l'accueil de ce dernier jusqu'au 2 février 2025. Finalement, la commune de Beaucaire a été contrainte de payer 103 000 euros en raison du refus délibéré du maire d'exécuter la décision de justice⁵. Nul doute que les contribuables beaucairois apprécieront. Politiquement, on peut regretter qu'une partie de la classe politique encourage la violation de principes fondamentaux de notre Constitution, à l'instar du principe de laïcité. Juridiquement, on regrettera sans doute la position du juge qui semble être bien démuni face à un comportement répété et ouvertement illégal d'une commune⁶. Il faut espérer que le maintien, quoi qu'il en coûte, de la crèche de Beaucaire pendant encore plusieurs années

n'aboutisse pas à faire naître, en violation de la loi et de la Constitution, un « *usage local* » susceptible de le justifier⁷. On peut espérer que le juge administratif soit à nouveau vigilant et qu'il n'accepte ces usages locaux que dans la mesure où la répétition qui conduit à l'usage se fait sans heurts ni opposition, ce qui n'est pas le cas à Beaucaire.

- 9 Nous terminerons par souhaiter une « *douce nuit* » aux juges administratifs français, en leur rappelant que c'est à Beaucaire, peut-être plus qu'ailleurs, qu'on entend « *résonner les pipeaux* » des maires « *conduisant leurs troupeaux* ».

NOTES

- 1 CE, ass., 9 novembre 2016, *Fédération départementale des libres penseurs de Seine-et-Marne*, n° 395122 et CE, ass., 9 novembre 2016, *Fédération de la libre pensée de Vendée* n° 395223.
- 2 TA Lyon, ord. 17 décembre 2016, n° 1609064.
- 3 CAA Marseille, ord. 18 janvier 2021, n° 20MA04842.
- 4 CE, ass., 9 novembre 2016, *commune de Melun*, n° 395122 et CE, ass., 9 novembre 2016, *Fédération de la libre pensée de Vendée* n° 395223 ; CE, 14 février 2018, *Fédération de la libre pensée de Vendée*, n° 416348.
- 5 TA Nîmes, ord. du 7 février 2025, n° 2500194.
- 6 Pour une analyse similaire à la suite de l'affaire de 2020, voir Wathle, Camille, « Le Huron usé, fatigué, vieilli », *AJDA*, 2021, n° 8, p. 417.
- 7 Pour un exemple d'usage local : CAA Nantes, 6 octobre 2017, *département de la Vendée c. Fédération de la libre pensée de Vendée*, n° 16NT03735.

INDEX

Rubriques

Actes administratifs

Langues régionales, juge administratif et Constitution

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 1ère chambre – N° 23TL01383 – 12 décembre 2024
– C+

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

Langues régionales, juge administratif et Const... / Tiphaine Rombauts-Chabrol

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Le règlement intérieur de la commune d'Amélie-les-Bains-Palalda a été modifié pour y ajouter la phrase suivante : « Le rapporteur pourra présenter la délibération en langue catalane mais il devra toujours l'accompagner de la traduction en français. De même, les interventions des conseillers municipaux pourront se faire en langue catalane mais elles devront toujours être accompagnées de la traduction en français ».
- 2 D'une part, ces dispositions ne se bornent pas à permettre la seule expression orale des élus en catalan lors du conseil municipal, mais permettent également au rapporteur de présenter une version écrite en langue catalane des délibérations soumises au vote. D'autre part et en tout état de cause, en permettant aux conseillers municipaux de s'exprimer directement au cours des séances du conseil municipal dans une langue autre que le français, la délibération attaquée méconnaît l'article 2 de la Constitution, alors même qu'elle prévoit, au demeurant selon des modalités très imprécises, l'obligation d'accompagner cette expression d'une traduction en langue française.

La circonstance que l'usage du catalan constitue une faculté, et non une obligation, est sans incidence à cet égard. Les dispositions de l'article 2 de la Constitution ne font pas obstacle, en revanche, à ce que la présentation des délibérations et les interventions des conseillers municipaux, une fois exprimées en français, puissent faire l'objet d'une traduction en langue catalane.

135 Collectivités territoriales

135-01 Dispositions générales

35-01-015-02 Déféré préfectoral

135-01-015-02-01 Actes susceptibles d'être déferés

Notes – références

Rapp. Conseil constitutionnel, 15 juin 1999, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, n° 99-412 DC (l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public mais l'article 2 de la Constitution n'interdit pas l'utilisation de traductions) et Conseil d'État, 31 octobre 2022, Association collectif pour la défense des loisirs verts et a., n° 444948, B (charte d'un parc naturel régional rédigée en français, avec certains passages traduits en provençal : pas de méconnaissance de l'article 2 de la Constitution)

Comp. Conseil d'État 29 mars 2006, Haut-Commissaire de la République en Polynésie française, n° 282335, A (dispositions conférant aux membres de l'assemblée de la Polynésie française le droit de s'exprimer, en séance plénière de cette assemblée, dans des langues autres que la langue française ; dispositions contraires à l'article 57 de la loi organique du 27 février 2004 qui prévoit que le français est la langue officielle de la Polynésie française et que son usage s'impose notamment aux personnes morales de droit public)

NOTE UNIVERSITAIRE

Langues régionales, juge administratif et Constitution

Tiphaine Rombauts-Chabrol

Maître de conférences à l'université de Perpignan (CDED, UR 4216), chercheur associé au CREAM (UR 2038)

Autres ressources du même auteur

UNIVDROIT : <https://univ-droit.fr/universitaires/21930>

IDREF : <https://www.idref.fr/185048684>

ORCID : <http://orcid.org/0000-0002-8492-6307>

HAL : <https://cv.archives-ouvertes.fr/rombauts-chabrol>

ISNI : <http://www.isni.org/00000000459683598>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/17063205>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.226

-
- 1 Par une délibération en date du 5 juillet 2022, le conseil municipal d'Amélie-les-Bains a adopté une modification de l'article 17 de son règlement intérieur afin de prévoir que « *le rapporteur pourra présenter la délibération en langue catalane mais il devra toujours l'accompagner d'une traduction en français* » puis ouvrir la même possibilité s'agissant des interventions des conseillers municipaux. Sur déféré du préfet des Pyrénées-Orientales, le tribunal administratif de Montpellier a annulé cette délibération le 9 mai 2023, jugement confirmé par le présent arrêt. L'issue de ce litige en appel ne faisait guère de doute. Toutefois, l'occasion mérite d'être saisie pour rappeler l'état du droit positif s'agissant de l'utilisation des langues dites régionales dans les services publics et administrations, d'autant qu'en ce 12 décembre 2024, c'est en réalité l'illégalité de cinq délibérations qui est constatée, les communes d'Elné, Port-Vendres, Tarerach et Saint-André¹ ayant procédé à la même modification de leurs règlements intérieurs, au mot près.

- 2 Si l'article 2 de la Constitution affirme que « la langue de la République est le français », le droit positif a récemment évolué quant à la protection et la promotion des langues régionales. Récemment encore, la loi déclinait cette affirmation constitutionnelle en précisant que « *la langue française est la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics* » mais que les dispositions permettant de s'en assurer s'exerçaient « *sans préjudice de la législation et de la réglementation relatives aux langues régionales de France* »². À la suite de l'introduction d'un article 75-1 dans la Constitution prévoyant que « *les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* »³, sans pour autant conférer de droit ni consacrer une nouvelle liberté opposable au profit des particuliers ou des collectivités⁴, le législateur a cherché à approfondir et consolider le corpus juridique afférent au moyen de la loi n° 2021-641 du 21 mai 2021 relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion. Depuis, les langues régionales ont rejoint la liste des éléments composant le patrimoine culturel immatériel⁵ et les trésors nationaux⁶. Surtout, l'article 21 de la loi de 1994 a été réécrit, précisant désormais que « *les dispositions de la présente loi ne font pas obstacle à l'usage des langues régionales et aux actions publiques et privées menées en leur faveur* ».
- 3 Ce corpus juridique enrichi permet-il à une assemblée délibérante de prévoir des formes d'expression écrites et orales en langue catalane, reléguant le français au rang de traduction, fut-elle obligatoire ? La cour administrative d'appel de Toulouse répond par la négative. Constatant que les différentes dispositions législatives en vigueur n'interdisent ni ne permettent de manière explicite l'usage à titre principal d'une langue régionale par une autorité administrative, elle s'en remet à l'analyse du Conseil constitutionnel formulée à l'occasion du contrôle des stipulations de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires signée à Budapest en 1999, dont certaines avaient été jugées contraires à la Constitution en ce qu'elles tendaient à « *reconnaître un droit à pratiquer une langue autre que le français non seulement dans la "vie privée" mais également dans la "vie publique", à laquelle la Charte rattache la justice et les autorités administratives et services publics* »⁷. Il avait alors affirmé qu'il résultait des dispositions de l'article 2 de la Constitution et de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

relatives à la liberté d'expression que « *l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public* »⁸. La jurisprudence européenne rappelle quant à elle l'absence de consécration d'une liberté linguistique par la CEDH, notamment son article 10 relatif à la liberté d'expression⁹.

- 4 Faute de base légale expresse autre que celle prévoyant l'adoption obligatoire d'un règlement intérieur du conseil municipal pour les communes de plus de 1 000 habitants¹⁰), la juridiction d'appel procède à un contrôle de constitutionnalité de la délibération au terme duquel son annulation est prononcée. Elle rejoint ainsi un courant jurisprudentiel qui, bien que maigre, semble tracer un sillon clair. En effet, la même solution avait été opposée à un conseil municipal ayant prévu qu'une séance sur deux se tiendrait en langue corse¹¹, au règlement intérieur du conseil exécutif de Corse identifiant comme langues des débats le corse et le français¹², ou encore le règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française permettant aux élus de s'exprimer en langue tahitienne ou dans l'une des langues polynésiennes¹³.
- 5 De la hiérarchie des normes procède une hiérarchie des langues au sein de la république : comme l'a relevé le professeur Jean-Marie Pontier, les conseils municipaux concernés des Pyrénées-Orientales ont « *inversé l'ordre des primautés* »¹⁴. La présence du français à titre de traduction ne suffit pas : elle doit rester la langue d'expression des administrations et services publics.

NOTES

1 CAA Toulouse, 1^{re} chambre, 12 décembre 2024, 23TL01632 (Elne), 23TL01633 (Port-Vendres), 23TL01634 (Tarerach) et 23TL01635 (Saint-André).

2 Loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, articles 1^{er} et 21.

3 Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, article 40.

4 Cons. const., décision n° 2011-130 QPC du 20 mai 2011.

- 5 Code du patrimoine, article L.1.
- 6 Code du patrimoine, article L. 111-1.
- 7 Cons. const., décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, considérant n° 11.
- 8 Idem, considérant n° 8.
- 9 CEDH, 21 sept. 2010, *Birk-Levy c/ France*, n° 39426/06.
- 10 Code général des collectivités territoriales, article L. 2121-8.
- 11 CAA Marseille, 13 oct. 2011, *commune de Galiera*, n° 10MA02330.
- 12 CAA Marseille, 19 nov. 2024, *préfet de Corse*, n° 23MA01110.
- 13 CE, 29 mars 2006, *haut-commissaire de la république de Polynésie française*, n° 282335.
- 14 Pontier, Jean-Marie, « Un règlement intérieur ne peut faire prévaloir une langue régionale sur la langue française », *AJCT*, 2025, n° 5, p. 294-295.

INDEX

Rubriques

Collectivités territoriales

La cour juge que le rapport d'observations définitives d'une chambre régionale des comptes n'est pas un acte pouvant être contesté par la voie d'un recours pour excès de pouvoir

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 1ère chambre – N° 23TL02829 – Société Econotre c/ ministère de l'économie des finances et de l'industrie – 10 octobre 2024 – C+

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

Les rapports d'observations définitives des cha... / Florent Rombourg

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Les rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes s'inscrivent dans le cadre d'un examen de la gestion d'une collectivité territoriale, d'un établissement public local ou d'un des établissements, sociétés, groupements et organismes mentionnés aux articles L. 211-4 à L. 211-6 et L. 211-8 du code des juridictions financières, procèdent de la mise en œuvre de garanties procédurales particulières et peuvent faire l'objet d'une demande de rectification, en vertu des articles L. 243-10 et R. 243-21 du code précité. Ils ne peuvent ainsi être contestés par la voie d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif, eu égard notamment à l'office de ce dernier, alors même qu'ils seraient susceptibles de produire des effets notables ou d'influer de manière significative sur les comportements de quelque personne que ce soit.

01-01-05 Actes administratifs - notions

01-01-05-02-02 Actes ne présentant pas ce caractère

54-01-01 Décisions pouvant ou non faire l'objet
d'un recours.

54-01-01-02 Actes ne constituant pas des décisions
susceptibles de recours.

135-01-07-07 Contrôle des collectivités territoriales par les
juridictions financières

Notes – références

Cf Conseil d'État, 8 février 1999, Commune de La Ciotat, n° 169047 B

Comp. Conseil d'État, avis, Section, 15 juillet 2004, Chabert, n° 267415
A et Conseil d'État, 24 avril 2019, Arif, n° 409270

Comp. Conseil d'État, Assemblée, 21 mars 2016, Société Fairvesta
International GmbH, n° 368082-368083-368084 et Société NC
Numericable, n° 390023

NOTE UNIVERSITAIRE

Les rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes ne peuvent être rattachés à la catégorie des actes de droit souple susceptibles de recours

Florent Rombourg

Maître de conférences en droit public à l'université de Nantes -membre associé du CREAM

Autres ressources du même auteur

IDREF : <https://www.idref.fr/266734669>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.224

- 1 Les observations définitives des chambres régionales des comptes (CRC) peuvent-elles être contestées directement devant le juge de l'excès de pouvoir ? À cette question, le Conseil d'État y a constamment répondu par la négative depuis plus d'un quart de siècle : les rapports d'observations définitives ne présentent pas le caractère de décisions susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir¹. Cette solution repose sur la nature administrative du contrôle de la gestion des collectivités et de leurs établissements publics, lequel ne saurait conduire à l'édition d'une décision faisant grief mais seulement à une communication, dénommée « observations définitives »².
- 2 Pourtant, « les progrès du droit souple au Palais-Royal pourraient conduire à un revirement ou un infléchissement de sa part » à l'égard de ce type d'actes dont il est difficile de nier les effets notables sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent³. Il n'est dès

lors guère surprenant que des collectivités publiques ou encore des personnes indirectement concernées comme des délégataires se revendiquent du courant jurisprudentiel *Fairvesta-Numéricable-M^{me} Lepen* pour d'obtenir l'annulation de rapports épinglant publiquement certains aspects de leur gestion.

- 3 La société Econotre, société *ad hoc* créée pour porter la délégation de service public (DSP) qui lui a été confiée par le syndicat Décoset le 31 juillet 1996, fait partie de l'une de ces personnes. Dans le cadre de cette DSP, la société délégataire a construit plusieurs centres de traitement et de valorisation des déchets ménagers issus des communes membres, dont elle assure en outre l'exploitation. Pour les exercices 2014 à 2020, la CRC Occitanie a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de cette société, celui-ci se concluant par la notification, le 22 décembre 2021, d'observations définitives particulièrement critiques relatives aussi bien au caractère déséquilibré du montage contractuel – au regard de l'absence de risque supporté par la société – qu'à son manque de transparence dans la transmission d'éléments pourtant nécessaires au suivi de la qualité du service et du patrimoine composant la délégation. La société a décidé de former un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de ce rapport.
- 4 Sans surprise, le tribunal administratif de Montpellier a, par un jugement du 3 octobre 2023, rejeté le recours de la société pour irrecevabilité en reprenant la solution *commune de La Ciotat*. À la lecture des conclusions de la rapporteure publique en appel, l'espoir était toutefois permis puisqu'était proposé à la formation du jugement de considérer que ces rapports faisaient bien partie des actes de droit souple susceptibles de recours au regard des critères objectifs tenant à l'acte et à son auteur. Tel n'a toutefois pas été la solution retenue par la cour administrative d'appel de Toulouse dans l'arrêt ici commenté au motif que ces rapports

« s'inscrivent dans le cadre de l'examen de la gestion d'une collectivité territoriale [...] procèdent de la mise en œuvre de garanties procédurales particulières et peuvent faire l'objet d'une demande de rectification, en vertu des articles L. 243-10 et R. 243-21 du Code des juridictions financières ».

- 5 Plusieurs raisons ont justifié la préservation de l'état du droit actuel.
- 6 D'une part, assimiler ces rapports à des actes de droit souple reviendrait à ériger le juge administratif « *en censeur de la bonne gestion des collectivités territoriales* »⁴. Or, et c'est sans doute la justification la plus solide à cette solution, cette mission de contrôle incombe, en vertu de la loi, non pas au juge mais aux CRC, ceci notamment dans l'objectif d'alimenter le débat démocratique quant à la bonne utilisation des deniers publics. Est donc ici réaffirmé l'avis *Chabert* de 2004 par lequel le Conseil d'État a considéré qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur le bien-fondé de la position prise par la chambre concernant l'appréciation qu'elle a portée, dans le cadre de ses attributions législatives, sur la gestion de la collectivité ou de l'organisme en cause.
- 7 D'autre part, le principe du contradictoire est appliqué à toutes les étapes de la procédure du contrôle de gestion, avec comme point d'orgue l'inscription de commentaires de la personne contrôlée dans le rapport.
- 8 Enfin, le refus opposé par la CRC à la demande de rectification formulée par la personne contrôlée concernant le rapport peut d'ores et déjà être déféré au juge de l'excès de pouvoir qui contrôlera la régularité de la procédure suivie, l'exactitude des faits et l'absence de méconnaissance par la chambre de l'étendue de son pouvoir de rectification.
- 9 Tous ces éléments démontrent, selon nous, que l'incursion du juge de l'excès de pouvoir au stade de la publication de ce rapport ne serait, sans doute, que d'une utilité marginale.

NOTES

1 CE, *commune de La Ciotat*, n° 169047, 8 févr. 1999.

2 Lamy, Francis, conclusions sur CE, section (avis), 15 juillet 2004, *Chabert*.

3 Mouzet, Pierre, *AJDA*, 2024, n° 28, p. 1513.

4 Landais, Claire et Lenica, Frédéric, *AJDA*, 2004, n° 31, p. 1705.

INDEX

Rubriques

Collectivités territoriales

Conditions de l'octroi d'une aide destinée aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et retrait d'une décision créatrice de droits

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 1ère chambre – N° 23TL00389 – 12 septembre 2024
– C+

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

Contentieux du remboursement des aides covid-19... / Sarah Tabani

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Le directeur régional des finances publiques d'Occitanie et du département de la Haute-Garonne a exposé à un entrepreneur individuel, par un lettre du 12 mars 2021, qu'il ne remplissait pas une des conditions posées au versement de l'aide destinée à soutenir les entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et, par voie de conséquence, que l'aide dont il avait bénéficié pour les mois de mars, avril et mai 2020 devait être reversée.
- 2 Alors même que l'administration indique qu'un titre de perception sera émis ultérieurement pour obtenir le remboursement de l'aide concernée, elle doit être regardée comme ayant pris, dans la lettre

précitée, une décision retirant une décision créatrice de droits. En conséquence, cette lettre constitue une décision susceptible de recours contentieux.

14-05-04 Aides d'État

54-01-01-01 Actes constituant des décisions susceptibles de recours

Notes -références

Cf Conseil d'État, 14 novembre 2018, 411208 B

Comp. CAA Lyon, 4 juillet 2024, Haziza, n° 23LY02841 C+

NOTE UNIVERSITAIRE

Contentieux du remboursement des aides covid-19 : la lettre retirant une aide publique est susceptible de recours

Sarah Tabani

Enseignante-chercheuse contractuelle - Docteur en droit public qualifié aux fonctions de maîtresse de conférences - Université d'Avignon - Membre du JPEG (UPR 3788)- Membre associé du CERCRID (UMR 5137)

Autres ressources du même auteur

IDREF : <https://www.idref.fr/26064790X>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.230

-
- 1 L'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 a institué, pour une durée de trois mois, un fonds de solidarité ayant pour objet le versement d'aides financières aux personnes physiques et morales de droit privé exerçant une activité économique particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie de covid-19. Ces aides étaient versées au vu d'éléments déclaratifs fournis par les bénéficiaires de l'aide, et l'article 3-1 de l'ordonnance prévoyait, en cas d'irrégularités constatées, la récupération des aides indûment versées. En vertu des articles 2, 3-1 et 3-3 du décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 pris en application de cette ordonnance, les aides financières accordées prenaient la forme de subventions attribuées aux entreprises créées après le 1^{er} mars 2019 ayant subi une perte de chiffre d'affaires d'au moins 50 % durant les mois de mars, avril et mai 2020 par rapport au chiffre d'affaires mensuel moyen sur la période comprise entre la date de création de l'entreprise et le 29 février 2020.
 - 2 En l'espèce, le requérant exerce une activité de transport de voyageurs par taxi en qualité d'entrepreneur individuel. Il a contesté

devant le juge administratif la décision par laquelle le directeur régional des finances publiques d'Occitanie et du département de la Haute-Garonne lui a informé par courrier que la vérification dont il avait fait l'objet avait révélé qu'il ne remplissait pas l'une des conditions d'éligibilité au fonds de solidarité afin de soutenir les entreprises particulièrement touchées par les conséquences de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et du confinement et en a conclu qu'il avait à tort bénéficié des sommes perçues pour les mois de mars, avril et mai 2020. Le 2 janvier 2023, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande comme irrecevable au motif que la lettre contestée ne constituait pas une décision faisant grief susceptible de recours dès lors qu'elle se bornait à informer le requérant des résultats d'un contrôle de ses déclarations et de l'émission à venir d'un titre exécutoire qui pourrait faire l'objet d'un recours de plein contentieux. Il regarde ainsi l'acte attaqué comme une simple mesure préparatoire annonçant le titre exécutoire à venir, seul susceptible de recours contentieux. Le requérant interjette par la suite appel de ce jugement.

3 Conformément aux conclusions de la rapporteure publique, la cour administrative d'appel de Toulouse fait droit à la demande du requérant en jugeant que la notification de retrait d'une décision créatrice de droits est susceptible de recours, même si elle est accompagnée ou suivie de l'émission d'un titre exécutoire sollicitant le remboursement de l'aide allouée. En l'espèce la lettre en cause, intitulée « *reprise de l'aide de 4 500 €* », « *doit être regardée comme rapportant la décision créatrice de droits révélée par le versement de cette somme* » (§3). La décision par laquelle l'autorité administrative compétente notifie au bénéficiaire d'une décision créatrice de droits qu'elle retire cette dernière, même si elle est accompagnée ou suivie de l'émission d'un titre exécutoire, est susceptible d'être contestée par la voie d'un recours pour excès de pouvoir.

4 Cette solution est établie de longue date par le Conseil d'État par sa célèbre jurisprudence *Lafage*¹, dans laquelle il a estimé que, hormis les recours indemnitaires, les recours relatifs à une subvention, dont les demandes de remboursement d'une somme déjà versée, peuvent être portés uniquement devant le juge de l'excès de pouvoir. Si les conditions d'octroi de la subvention ne sont pas respectées, celle-ci peut être retirée au-delà du délai de quatre mois prescrit par l'arrêt

Ternon², principe désormais codifié à l'article L.242-2 du Code des relations entre le public et l'administration. On précisera cependant que la récupération de l'aide dont il est question en l'espèce en cas d'irrégularités était prévue par l'ordonnance du 25 mars 2020.

- 5 La jurisprudence du Conseil d'État sur l'existence d'une décision distincte du titre exécutoire pour un courrier annonçant la récupération d'une somme n'est cependant pas sans équivoque. Il a pu admettre l'existence de deux décisions distinctes pour la décision de récupération d'une aide d'État, dès lors qu'elle retire une décision créatrice de droits³, tandis qu'il écarte ce raisonnement pour la récupération d'un trop-perçu de rémunération d'un agent public⁴. La cour administrative d'appel s'éloigne dans cet arrêt de la ligne jurisprudentielle tracée par d'autres juridictions du fond sur la question de l'aide covid-19⁵, qui indiquaient que, dans la mesure où des courriers se bornent à informer le destinataire de l'émission à venir de titres de perception et à l'inviter à présenter des observations dans un délai déterminé, le recours n'est pas irrecevable puisqu'il s'agit de mesures préparatoires à l'émission des titres de perception perçus à tort. Plus précisément, la cour administrative d'appel a en l'espèce fondé sa solution sur l'arrêt du Conseil d'État *Société coopérative agricole Vergt Socave* qui précise que

« la décision par laquelle l'autorité administrative compétente notifie au bénéficiaire d'une décision créatrice de droits au sens de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979 qu'elle retire cette dernière, même si elle est accompagnée ou suivie de l'émission d'un titre exécutoire, est susceptible d'un recours contentieux »⁶.

- 6 La demande du requérant était donc recevable, contrairement à ce qu'avait jugé le tribunal, mais ne pouvait qu'être rejetée dès lors que le requérant n'a pu justifier du montant de ses chiffres d'affaires de référence afin de justifier l'octroi de l'aide. Le jugement de première instance est ainsi annulé en raison d'une irrégularité (irrecevabilité opposée à tort) et la demande de première instance rejetée. Il convient en ce sens de rappeler que le Conseil d'État a jugé à plusieurs reprises que l'attribution d'une subvention par une personne publique ne crée des droits au profit de son bénéficiaire

que dans la mesure où celui-ci respecte les conditions mises à son octroi⁷.

NOTES

- 1 CE, 8 mars 1912, n° 42612.
- 2 CE, 26 oct. 2001, n° 197018.
- 3 CE, 14 nov. 2018, *SCA Vergt Socave*, n° 411208.
- 4 CE, avis, 25 juin 2018, M. G, n° 419227.
- 5 CAA de Lyon, 4 juillet 2024, n° 23LY02841 ; TA Paris, 12 mars 2024, n° 2207622 ; TA Strasbourg, ord., 9 avr. 2024, n° 2302118.
- 6 CE, 14 nov. 2018, *op cit*.
- 7 CE, 29 mai 2019, *Société Royal Cinéma*, n° 428040.

INDEX

Rubriques

Commerce intérieur – Aides Etat

Application du régime de l'article 151 septies à une cession d'actif d'une entreprise relevant du régime « micro »

DÉCISION DE JUSTICE

TA Nîmes, 3ème chambre - N° 2203136 - Mme L - 06 décembre 2024 - C+

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 De 2011 à 2017, Mme L a exercé une activité d'agent immobilier dont elle tirait classiquement des revenus de commissions sur ses ventes immobilières. Par ailleurs, animatrice d'un réseau d'agents immobiliers dénommé « organisation commerciale », elle percevait des « récurrences » consistant en des rétrocessions de pourcentages sur les commissions de ses filleuls, et sur les commissions des filleuls de ses filleuls.
- 2 En 2017 Mme L a cédé son « organisation commerciale », par un acte qui n'assimilait pas cette cession à celle d'un fonds de commerce, tout en entendant se placer pour la plus-value sous le régime de l'article 151 septies du CGI. Ce que l'administration lui a contesté.
- 3 Le tribunal a relevé que les règles particulières de l'article 39 duodecies du CGI, auxquelles l'article 151 septies renvoie, subordonnent l'application du dispositif à la condition que la cession porte sur un élément de l'actif immobilisé. Il a estimé que cette condition était satisfaite, en l'espèce, pour cette entreprise relevant des obligations comptables limitées du régime « micro », alors même que « l'organisation commerciale » n'avait été ni inscrite à l'actif, ni amortie.

19-04 Impôts sur le revenu et bénéfices

19-04-02 Revenus et bénéfices imposables -
règles particulières

19-04-02-05 Bénéfices non commerciaux

INDEX

Rubriques

Contributions et taxes

Portée du régime fiscal dérogatoire prévue par les dispositions du c) du II du 1 de l'article 209 du code général des impôts

DÉCISION DE JUSTICE

TA Toulouse, 5ème chambre – N° 2106974 – SAS Cosy Casa
Promotion – 24 septembre 2024 – C+

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Les dispositions du c) du II du 1 de l'article 209 du code général des impôts ne font pas obstacle à ce que les déficits enregistrés par une société absorbée à raison des déficits réalisés par des sociétés civiles de construction vente qu'elle détenait soient transférés à la société absorbante. Lorsque la société absorbante et la société absorbée exercent une activité de promotion immobilière, la condition de poursuite de l'activité par la société absorbante, prévue au c) du II du 1 de l'article 209 du code général des impôts, doit être regardée comme remplie dès lors que la société absorbante s'engage à finaliser les programmes déficitaires et à poursuivre l'activité de promotion immobilière pendant un délai minimal de trois ans sans que cette activité ne fasse l'objet, pendant cette période, de changement significatif.
- 2 La condition de poursuite de l'activité au sens du c) du II du 1 de l'article 209 du code général des impôts n'implique pas que la société absorbante ait l'obligation de s'engager, d'une part, à détenir les titres des sociétés civiles de construction vente dont l'activité est à l'origine des déficits pendant trois ans, d'autre part, à ce que les sociétés civiles de construction vente dont l'activité est à l'origine des déficits poursuivent leur activité pendant trois ans.

19-02 Règles de procédure contentieuse spéciales

19-02-01 Questions communes

19-02-01-02-01-02 Refus d'agrément.

Notes et références

Rappr. CE, 19 septembre 2014, Sté Prisma Média, Sté Numéricable et
Ministre c/ Sté Estivin Groupe Holding Finances, n^{os} 362345, 349084
et 370163, C

INDEX

Rubriques

Contributions et taxes

TVA et cession de terrains à bâtir contre locaux à construire

DÉCISION DE JUSTICE

TA Toulouse, 1ère chambre – N° 2202192 – SAS CA MA – 10 octobre 2024 – C+

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

TVA et cession de terrains à bâtir contre locaux... / Sophie de Fontaine

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 L'acte authentique de vente d'un terrain comportant, comme modalité de paiement du prix, une dation en paiement d'un bien à construire sur une partie dudit terrain et renvoyant à un acte ultérieur la constatation de la dation en paiement, renferme seulement une promesse de dation en paiement portant sur une chose future. Toutefois, la TVA portant sur l'opération de vente du bien à construire est exigible dès la date de signature de l'acte authentique de vente du terrain, en application des dispositions du a bis) du point 2 de l'article 269 du code général des impôts, dès lors que la propriété du terrain a été transférée à l'acquéreur à la date de cet acte et que tous les éléments pertinents du fait générateur, c'est-à-dire de la future livraison, sont déjà connus, ce qui est notamment le cas lorsque cet acte authentique désigne le bien à construire avec suffisamment de précision et que le vendeur du terrain n'a pas la possibilité de renoncer à se voir remettre ce bien en contrepartie.

19-06 Taxes sur le chiffre d'affaires et assimilée

19-06-02 Taxe sur la valeur ajoutée

19-06-02-05 Fait générateur

Notes et références

1. Rappr. CE 24 février 2021, M. Mattias, n°429647
2. Rappr. TA de Nice, 30 juin 2022 n°1903192 C+

NOTE UNIVERSITAIRE

TVA et cession de terrains à bâtir contre locaux à construire

Sophie de Fontaine

Maître de conférences en droit public - école de droit de Toulouse, université Toulouse Capitole - IRDEIC

Autres ressources du même auteur

UNIVDROIT : <https://univ-droit.fr/universitaires/6024>

IDREF : <https://www.idref.fr/113783396>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000079894780>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/15531549>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.315

-
-
- 1 Les 20 et 21 décembre 2017, la SAS CA MA, exerçant une activité de marchand de biens immobiliers, a, par deux actes distincts, acquis des terrains à bâtir auprès de deux particuliers différents. En contrepartie, elle s'engageait à remettre à chacun des vendeurs, dans le cadre d'une dation en paiement à constater par acte authentique ultérieur, dans un cas un et dans l'autre trois lots constitués chacun d'une villa avec garage à construire sur une partie du terrain. Classique, ce type d'opération consiste en deux datations en paiement réciproques : remise de terrains en échange d'immeubles à construire, lesquels constituent la contrepartie des terrain reçus. À la suite d'une vérification de comptabilité, l'administration fiscale a notifié à la SAS CA MA des rappels de TVA pour l'année 2017 considérant que celle-ci aurait dû collecter de la TVA sur la cession des immeubles qu'elle s'était engagée à construire et à remettre aux vendeurs dès la signature des actes de décembre de 2017. S'agissant de datations en paiement d'immeubles neufs, assimilées pour la TVA à des cessions, réalisées par un assujetti, le principe de l'assujettissement de ces opérations à la TVA n'était pas contesté.

Mais estimant, contrairement à la requérante, que les actes avaient dès leur signature emporté transfert de propriété des immeubles à construire au profit des vendeurs de terrains, l'administration semblait soutenir, sur le fondement de l'article 269 du Code général des impôts (CGI), qu'ils constituaient le fait générateur de la TVA et, par conséquent, la date à laquelle la TVA était devenue exigible. Les moyens de la direction régionale des finances publiques sur ce point ne sont pas clairement énoncés dans la décision. Tout en confirmant les rectifications, le tribunal administratif de Toulouse a pris soin de préciser l'analyse en distinguant fait générateur et exigibilité de la TVA, si souvent confondus en pratique alors que les deux ne coïncident pas nécessairement et n'ont pas les mêmes implications. Excluant que le premier puisse se situer à la date des actes de 2017 prévoyant la dation du terrain remis en paiement, le tribunal administratif a en revanche jugé que la remise de ceux-ci, constitutive d'un paiement anticipé du prix des locaux promis, la rendait exigible.

1 – Sur le fait générateur

- 2 Selon le 1a de l'article 269 du CGI le fait générateur de la taxe se produit au moment où la livraison est effectuée, c'est-à-dire au moment du transfert du pouvoir de disposer du bien comme d'un propriétaire.
- 3 La jurisprudence fiscale sur la question de la date du fait générateur de la TVA due au titre de la livraison d'immeubles à construire remis en contrepartie d'un terrain est souvent présentée comme distinguant deux cas de figure¹ :
 - soit l'acte de vente du terrain, qui pose le principe de la dation en paiement par remise ultérieure de locaux construits sur celui-ci, définit les locaux promis avec suffisamment de précision (nature des biens et localisation), et les juges fiscaux considèrent qu'il y a accord sur la chose et sur le prix et que la dation en paiement² doit, pour la TVA, être traitée comme une vente opérant transfert de propriété des immeubles à construire. L'acte constitue alors le fait générateur de la TVA due au titre de la cession des locaux construits par l'acquéreur, la date d'achèvement et de livraison effective des locaux étant indifférente³. Comme promesse de vente vaut vente, promesse de dation en paiement vaudrait

donc en quelque sorte dation en paiement. Poussant encore plus loin la logique fiscale, la cour administrative de Lyon⁴, contre laquelle le pourvoi en cassation n'a pas été admis⁵ a même considéré, contre l'avis du rapporteur public, que l'acte de vente d'un terrain dans lequel la consistance des locaux promis en dation était précisée mais renvoyait à un acte ultérieur pour la fixation de leur localisation exacte, n'a pas le caractère d'une *promesse de dation en paiement*, mais celui d'une *dation en paiement*.

- soit l'acte de vente du terrain, tout en prévoyant le principe d'une dation en paiement, n'identifie pas précisément les locaux attendus : il s'analyse alors comme une simple promesse de dation en paiement, le fait générateur de la TVA étant reporté à la date de cession des immeubles concernés⁶.

- 4 Même si la requérante s'en défendait, la désignation des locaux promis par la SA MA CA était précise. Leur prix, la désignation des lots concernés et leur consistance, « *des villas d'environ 84 m² avec garage attenant* », étaient précisés.
- 5 Néanmoins, chacun des actes de 2017 contenait des clauses particulières, citées par la décision, indiquant que les parties avaient entendu différer le transfert de propriété des locaux au vendeur du terrain à la date de l'acte authentique constatant la dation en paiement de ceux-ci. En présence de telles clauses, le Conseil d'État a pu juger que le fait générateur de la TVA doit être reporté à l'acte de cession des biens promis en dation si les parties, sans égard pour la précision de l'acte quant à leur consistance, avaient convenu que la dation en paiement devait être constatée par un acte ultérieur⁷. Il a ainsi confirmé, comme le lui suggérait le commissaire du gouvernement Schicke, qu'il peut pour la TVA « *y avoir vente parfaite sans transfert corrélatif de propriété si l'acte renvoie ce transfert à un évènement ultérieur, par exemple la signature d'un acte authentique* ». La prise en considération de ces clauses est d'ailleurs conforme au principe selon lequel pour apprécier, en TVA, la date à laquelle se situe le transfert du pouvoir de disposer d'un bien comme un propriétaire, il « *convient de faire application des règles du droit privé* »⁸. Elle implique cependant pour les juges du fond de se prononcer sur la nature et la portée exacte des dispositions contractuelles, tout en évitant que les parties ne puissent induire différer la date du fait générateur de l'impôt, ce qui peut parfois

s'avérer délicat. L'affaire en cause question en est un exemple particulièrement topique.

- 6 Le rapporteur public Cyril Luc, qui a aimablement accepté de nous transmettre ses conclusions, sans se prononcer clairement sur la date du fait générateur de la TVA, considérait que, nonobstant les stipulations contractuelles renvoyant à un acte ultérieur de dation en paiement, les actes de 2017 devaient être regardés comme « *constitutifs d'engagements fermes et certains sur la chose et sur le prix de nature à emporter transfert de propriété au jour de leur signature* », les actes ultérieurs n'étant que des actes réitératifs « *ayant pour seul objet de constater la livraison matérielle des biens remis à titre de dation en paiement* ». Le tribunal, plus respectueux de la volonté des parties, semble quant à lui avoir analysé la clause selon laquelle « *le vendeur du terrain concerné devient propriétaire du ou des lots prévu(s) au contrat à compter de la date de la signature de l'acte constatant la dation en paiement* » comme étant suspensive de l'effet translatif de la dation en paiement, qualifiée de ce fait de simple *promesse de dation*. Mais, plus intrigant, il rappelle également, et en premier lieu, que « *lorsque la dation en paiement porte sur une chose future, elle n'opère transfert de propriété de cette chose future que lorsque celle-ci est effectivement en mesure d'être livrée par celui qui devait la donner* ». Cette formule est empruntée à la jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle

« *en cas de dation en paiement comme en cas de vente d'une chose future, le transfert de propriété ne s'opère au profit du bénéficiaire de cette dation que lorsque la chose est effectivement en mesure d'être livrée par celui qui doit la donner et reçue par celui à qui elle est donnée* »⁹.

- 7 La vente de choses futures n'est pas prohibée, mais la nature de chose impose qu'il y ait, indépendamment de toute manifestation de volonté des parties, dissociation dans le temps de l'échange des consentements et du transfert de propriété. Même si le lien fait entre cette affirmation et la solution retenue n'est pas très explicite, le tribunal semble néanmoins, en filigrane, en tirer la conclusion que les actes de décembre 2017, portant sur des choses futures, ne pouvaient être regardés que comme des *promesses de dation en paiement*, alors

même qu'il y avait accord sur le prix et la chose. Tel est d'ores et déjà l'analyse de l'administration pour les cessions de meubles corporels futurs¹⁰. Néanmoins, la conclusion du tribunal interroge : pourquoi alors situer le transfert de propriété des immeubles à construire à la date de la signature des actes authentiques de réitération et non pas à celle de leur achèvement, date à laquelle ils étaient en mesure d'être livrés ? À moins, mais le tribunal ne le dit pas, qu'il se soit agi en l'hypothèse d'appliquer l'article 1601-2 du Code civil, qui, en matière de vente à terme, précise que le transfert de propriété s'opère de plein droit par « *la constatation par acte authentique de l'achèvement de l'immeuble* ».

- 8 Quoi qu'il en soit, et ceci explique peut-être l'apparente hésitation du tribunal à s'émanciper de l'examen des clauses contractuelles, la pertinence de cette argumentation mériterait d'être validée par la jurisprudence future. Si elle objective le processus de détermination du fait générateur de la TVA, elle n'est guère compatible avec la position traditionnelle, ci-avant rappelée, du Conseil d'État qui admet que des datations en paiement de locaux à construire portant sur des immeubles suffisamment identifiés puissent être considérées comme translatives de propriété.
- 9 Pour les requérants, qui soutenaient que les actes du 20 et du 21 décembre 2017 étaient assortis d'une simple promesse de dation en paiement de locaux à construire, la victoire n'a cependant été que platonique, le tribunal ayant considéré qu'à ces deux dates, la TVA était devenue exigible.

2 - Sur l'exigibilité de la taxe

- 10 Si, selon le 2a de l'article 269 du CGI, le fait générateur de la TVA en matière de livraisons de biens coïncide avec son fait générateur, le 2a bis précise, depuis la réforme de la TVA immobilière de 2010, que pour les livraisons d'immeubles à construire, la TVA est exigible « *lors de chaque versement des sommes correspondant aux différentes échéances prévues par le contrat en fonction de l'avancement des travaux* ». Et, c'est sur le fondement de ces dernières dispositions que le Tribunal a confirmé les rectifications.

- 11 Il a d'abord constaté que, étant donné que les actes en cause ne prévoyaient pas que le prix des immeubles serait réputé payé après l'achèvement des constructions, ces actes avaient transféré à la SAS CA MA la propriété des terrains sur lesquels devaient être construits les locaux promis. Il pouvait donc être constaté un paiement anticipé de ceux-ci. La jurisprudence européenne admettant que, pour l'application de la TVA, les opérations comportant une contrepartie stipulée en nature doivent être traitées comme celles prévoyant une contrepartie en argent¹¹, le tribunal a, en s'appuyant sur le 2a bis de l'article 269 du CGI, ensuite considéré que la remise des terrains pouvant être considérée comme un acompte, la TVA était immédiatement exigible. La décision confirme donc ce qu'affirme la doctrine administrative depuis 2012, à savoir « *qu'en cas de dation en paiement, dès lors que la livraison des locaux remis en dation relève d'un contrat portant sur un immeuble à construire, l'exigibilité de la taxe due à ce titre intervient à la livraison du terrain qui en constitue la contrepartie* »¹². Le tribunal a ensuite précisé que le dispositif du 2a bis de l'article 269 visant à la transposition de l'article 65 de la directive 2006/112/CE, en ce qu'il prévoit qu'« *en cas de versements d'acomptes avant que la livraison de biens ou la prestation de services ne soit effectuée, la taxe devient exigible au moment de l'encaissement, à concurrence du montant encaissé* », celui-ci devait être appliqué à la lumière de l'interprétation qu'en a donné la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Or, pour que la remise des biens constituant l'entière contrepartie d'immeubles à construire puisse déclencher l'exigibilité de la TVA due au titre de la livraison de ces derniers, la CJUE exige que tous les éléments pertinents du fait générateur, c'est-à-dire de la future livraison, soient déjà connus, notamment que les biens que le vendeur s'est engagé à livrer soient désignés avec précision et que la livraison soit certaine¹³.
- 12 Après avoir constaté que les actes des 20 et 21 décembre 2017 désignaient de manière précise les locaux attendus et que le vendeur du terrain y renonçait à la possibilité de se rétracter prévue à l'article L. 271-1 du Code de la construction et de l'habitation, le tribunal a conclu à ce que les conditions posées par la jurisprudence européenne étaient remplies. À juste titre, il a également écarté l'argument selon lequel la possibilité conventionnelle de suspension pour cause de force majeure du délai d'achèvement des constructions

serait de nature à rendre incertaine leur livraison : la Cour de justice a en effet indiqué que l'absence de précision sur la date de la livraison du bien au moment du versement de l'acompte n'est pas de nature, à elle seule, à mettre en cause la certitude de cette livraison¹⁴.

13 Le raisonnement mis ici en œuvre par le tribunal n'est pas nouveau. Il emprunte fortement à l'argumentation déjà avancée dans la même configuration par le tribunal administratif de Nice¹⁵, auquel le rapporteur public, lui-même inspiré d'une décision de la chambre criminelle de la Cour de cassation¹⁶ avait proposé de considérer qu'en cas de cession d'un terrain contre remise d'un immeuble à construire « *la livraison du terrain à construire constitue le versement prévu au contrat et rend donc en principe exigible la TVA sur l'ensemble de la dation* ».

14 Si le raisonnement du tribunal ne suscite dans son déroulé aucune réserve, il est néanmoins permis d'en questionner une des prémises, à savoir l'applicabilité au cas d'espèce du 2a bis de l'article 269 du CGI. Il est en réalité curieux de considérer que la cession du terrain puisse correspondre à un versement de « *sommes prévues par le contrat en fonction de l'avancement des travaux* ». Le tribunal le constate, le prix est ici payé en bloc indépendamment de la progression de la construction des locaux promis. Par ailleurs, on peut également s'interroger sur le fait, comme l'affirme le tribunal, que le 2a bis de l'article 269 du CGI transpose l'article 65 de la directive 2006/112/CE, figurant antérieurement à l'article 10 de la 6^e directive, en ce qu'il prévoit qu'« *en cas de versements d'acomptes avant que la livraison de biens ou la prestation de services ne soit effectuée, la taxe devient exigible au moment de l'encaissement à concurrence du montant encaissé* ». En réalité, cet article semble avoir été introduit par la loi de finances rectificative pour 2010, qui a réformé la TVA appliquée aux opérations immobilières, pour répondre aux exigences de l'article 64 de la directive 2006/112/CE, figurant avant l'adoption de cette dernière à l'article 10 de la 6^e directive, selon lequel « *lorsqu'elle donnent lieu à des décomptes ou à des paiements successifs, les livraisons de biens [...] sont considérées comme effectuées au moment de l'expiration des périodes auxquelles se rapportent ces décomptes ou paiements* ». Il s'agissait de résoudre l'incompatibilité, relevée par la cour administrative de Bordeaux¹⁷, entre ce texte et les règles internes de détermination du fait générateur et de l'exigibilité

de la TVA en matière de vente en état futur d'achèvement et de ventes à terme, opérations pour lesquelles sont prévues des contraintes spécifiques d'échelonnement des paiements en fonction de l'avancement des travaux¹⁸, en fixant la date d'exigibilité de la TVA « à l'expiration des périodes auxquelles se rapportent les paiements successifs liés à l'avancement des travaux ». Or, précisément, la cour administrative de Lyon avait ultérieurement confirmé que les exigences de l'article 64 de la directive ne s'imposaient pas dans l'hypothèse d'une dation en paiement de terrain contre locaux à construire, « le prix des locaux à construire sur le terrain à bâtir étant acquitté par le cédant du terrain à bâtir par la cession à la date de la dation dudit terrain, et non par des paiements successifs à mesure de l'avancement des travaux de construction des lots »¹⁹.

- 15 En réalité, et comme en convient le tribunal, la configuration des opérations propre à l'affaire SAS CA MA pose la question du traitement d'acomptes versés indépendamment de l'avancée des travaux. Elle s'apparente donc aux situations visées à l'article 65 de la directive sur lequel s'appuie la jurisprudence européenne rappelée en substance par la décision du tribunal. Ces dispositions n'avaient pas été transposées à la date des opérations en cause. Elles ne l'ont été qu'après que la cour administrative d'appel de Nantes a relevé la non-conformité du droit français²⁰. Ces règles figurent désormais au 2a de l'article 269 du CGI qui prévoit qu'en cas de versement préalable d'un acompte, « la taxe devient exigible au moment de son encaissement, à concurrence du montant encaissé » et ne s'appliquent qu'aux acomptes encaissés à compter du 1^{er} janvier 2023. Elles ne visent pas les mêmes hypothèses que celles mentionnées au 2a bis de l'article 269 du CGI, à telle enseigne d'ailleurs que le législateur n'a pas trouvé bon de supprimer ces dernières lorsqu'il a transposé l'article 65 de la directive TVA.
- 16 Or, même s'il est incontestable que les dispositions de l'article 65 de la directive TVA sont d'effet direct²¹, la question de savoir si l'État français était fondé à s'en prévaloir à propos de situations antérieures à sa transposition aurait pu être posée²².

NOTES

- 1 Arnaud-Emery, Alexandra, « Cession de terrains moyennant remise de locaux à construire », *J.-Cl. fisc. immobilière*, 2024, fasc. 755.
- 2 Qualification utilisée par le juge fiscal mais contestée au plan civil : voir notamment Stemmer, Bernard et Zalewski-Sicard, Vivien, « Cessions de terrains contre locaux à construire », *J.-Cl. notarial form.*, fasc. 160.
- 3 CE, 18 juin 1980, n° 16699, 8^e et 9^e s.-s. ; RJF, n° 10, 1980, n° 767 ; CE, 7^e et 8^e ss-sect., 17 décembre 1980, n° 14332, SNC Capsir et Caumet, *Dr. fisc.*, n° 21, 1981, comm. 1131 ; CAA Lyon, 14 juin 2016 n° 14LY02141, 2^e ch., SCI Carré Bertholet : *Dr. fisc.*, n° 47, 2016, chronique 599, confirmé par CE, 13^e ch., (na) 13 mars 2017 n° 402393, SCI Carré Bertholet.
- 4 CAA Lyon, 4^e ch., 26 mars 1997, req. n° 95LY00815, SCP du groupe Mezin, *Dr. fisc.*, n° 4, 1998, comm. 57.
- 5 CE, 13^e ch., (na) 17 juin 1998, 8^e s.-s. n° 188001, SCP du groupe Mezin : RJF, n° 11, 1998, n° 1283.
- 6 CE, 8^e et 7^e ss-sect., 26 juin 1992, n° 71544, SCI Le Tiercé : *Dr. fisc.*, n° 50, 1992, comm. 2320.
- 7 CE, 8^e et 9^e ss-sect., 24 oct. 1980, n° 16078, SCI Monge Fer à Moulin ; RJF, n° 12, 1980, n° 955
- 8 BOFiP-TVA-BASE-20-10, 21 décembre 2022, § 40.
- 9 Cass, 12 juillet 1976, n° 75-11.252, *Bull. civ.* III. n° 311 ; Civ. 1^{re}, 15 novembre 1989, n° 87-19.699 ; Civ. 1^{re}, 27 janv. 1993, n° 91-12.115, 3^e civ., 22 sept. 2010, Brugnami V^e Barrin c/ Sté Castel Luyssiane, n° 09-15.781 : *D.*, n° 35, 2010, p. 2292, Tournafond, Olivier, « Les risques de la cession de terrain contre locaux futurs », *RDI*, n° 11, 2010, p. 558.
- 10 BOI-TVA-BASE-20-10, 1^{er} juil. 2022, 21 décembre 2022, § 53.
- 11 CJUE, 3^e ch, 26 sept. 2013, aff. C-283/12, Serebryannay vek EOOD, pt 38 et 39 : *Dr. fisc.*, n° 40, 2013, n° 526 ; RJF, n° 12, 2013, c° 1188.
- 12 BOI-TVA-IMM-10-20-20, 12 septembre 2012, § 30.
- 13 CJUE 19 décembre 2012 aff. 549/11, 8^e ch., Orfey Bulgaria EOOD : RJF, n° 3, 2013, n° 371 ; CJUE 7 mars 2013 aff. 19/12, 8^e ch., Efir OOD : RJF, n° 6, 2013, n° 685 ; et pour une application en droit interne en matière de

prestations de service CE, 9^e et 10^e ch., 24 fév. 2021, n° 429647, concl. Guibé Céline, *Dr. fisc.*, n° 49, 2021, comm. 445.

14 CJUE 31 mai 2018 aff. 660/16 et 661/16, paragr. 45 : RJE, n° 8-9, 2018, n° 920.

15 TA Nice 30 juin 2022, n° 1903192, société Tandem, concl. Hérold, Marc : RJE, n° 12, 2022, comm. 1033.

16 Cass. crim., 13 oct. 2021, n° 20-81.324 : RJE, n° 1, 2022, comm. 85.

17 CAA Bordeaux, 4 avril 2006 n° 02-1880, 3^e ch., SNC SAE immobilier Centre ; RJE, n° 10, 2006, n° 1174.

18 Code de la construction et de l'habitation, article L 261-12.

19 CAA Lyon, 14 juin 2016, n° 14LY02141, 2^e ch., SCI Carré Bertholet : RJE, n° 10, 2016, n° 821.

20 CAA Nantes, 1^{re} ch., 28 mai 2021, n° 19NT03579, min. c/ SAS Technitoit : *Dr. fisc.*, n° 39, 2021, comm. 379, concl. Chollet, Laure.

21 CJUE 19 décembre 2012 aff. 549/11, 8^e ch., Orfey Bulgaria EOOD, pt. 54 : RJE, n° 3, 2013, n° 371.

22 CE, 23 juin 1995, n° 149226, SA Lilly France : RJE, n° 10, 1995, n° 1222.

INDEX

Rubriques

Contributions et taxes

Preuve de l'appréhension des revenus dans l'application du 2° du 1 de l'article 109 du code général des impôts (CGI)

DÉCISION DE JUSTICE

TA Nîmes, 3ème chambre – N° 2203861 – M. E – 18 décembre 2024
– C+

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

Preuve de l'appréhension des revenus dans l'app... / Arnaud de Bissy

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 M. et Mme E se sont vu assigner des suppléments d'imposition à raison des revenus regardés distribués entre les mains de M. E par la SAS E, à la suite d'une vérification de comptabilité. L'administration a entendu fonder l'imposition sur le 2° du 1 de l'article 109 du code général des impôts. Le tribunal a rappelé que l'administration ne pouvait se prévaloir de la maîtrise de l'affaire qui restait sans incidence sur l'application de ces dispositions. L'administration faisait valoir par ailleurs que M. E détenait 100 % des parts sociales, qu'il était associé et gérant depuis l'origine de la SAS, qu'il assurait les relations avec les clients et des fournisseurs, qu'il prenait les décisions quotidiennes et qu'il avait été l'interlocuteur du vérificateur. Le tribunal a estimé qu'en faisant état de ces seules circonstances, ne permettant pas de tracer le flux des revenus en litige, l'administration n'établissait pas que M. E avait appréhendé les revenus en litige

19-04 Impôts sur les revenus et bénéfices

19-04-02 Revenus et bénéfices imposables -
règles particulières

19-04-02-03 Revenus des capitaux mobiliers et assimilables

19-04-02-03-01 Revenus distribués

19-04-02-03-01-01 Notion de revenus distribués

19-04-02-03-01-01-02 Imposition personnelle
du bénéficiaire

NOTE UNIVERSITAIRE

Preuve de l'appréhension des revenus dans l'application du 2° du 1 de l'article 109 du code général des impôts (CGI)

Arnaud de Bissy

Professeur de droit privé - école de droit de Toulouse, université Toulouse Capitole - centre de droit des affaires (CDA)

Autres ressources du même auteur

UNIVDROIT : <https://univ-droit.fr/universitaires/5107>

IDREF : <https://www.idref.fr/03485858X>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000006494831>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/12556670>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.249

-
- 1 Voici un jugement sans aucune originalité qui ne fait que confirmer une jurisprudence initiée par le Conseil d'État en 2020, au demeurant citée directement dans le corps de la décision.
 - 2 Les faits eux-mêmes sont d'une grande banalité. Une entreprise de maçonnerie constituée sous forme de société par actions simplifiée unipersonnelle fait l'objet d'une vérification de comptabilité portant sur la période du 1^{er} janvier 2016 au 31 juillet 2017 (date de sa dissolution anticipée). À sa suite, un rappel de TVA et d'impôt sur les sociétés (IS) lui sont notifiés et mis en recouvrement le 31 juillet 2019. Parallèlement, l'administration diligente une procédure de contrôle personnel de l'associé et dirigeant unique de la société (et de son conjoint), portant sur les revenus de 2016 et 2017. C'est ce qui nous intéresse ; l'administration considère, sur le fondement du 2° du 1 de l'article 109 du Code général des impôts (CGI), que le dirigeant est présumé avoir reçu de la société un revenu distribué qui doit être

soumis à l'impôt sur le revenu (revenu de capitaux mobiliers) et aux prélèvements sociaux (CSG et prélèvement de solidarité, principalement).

- 3 Nous ne savons rien des sommes présumées distribuées. Peut-être sont-elles liées à une plus-value de cession d'immobilisation pour laquelle le contribuable entendait bénéficier de l'exonération prévue à l'article 238 quinquies du CGI (régime des cessions d'entreprises ou de branches complètes d'activité). Tout ce que l'on sait c'est que l'administration a considéré que les sommes réintégrées dans les résultats soumis à l'IS devaient être imposées entre les mains de l'associé unique au titre d'une distribution présumée de bénéfices. Selon l'article 109, 1 du CGI, en effet, sont considérées comme revenus distribués « *toutes les sommes ou valeurs mises à la disposition des associés, actionnaires ou porteurs de parts et non prélevées sur les bénéfices* ». Et pour justifier une telle imposition, l'administration s'est exclusivement fondée sur la qualité de « *maître de l'affaire* » du contribuable, en faisant valoir qu'il était associé unique de la société et également son gérant (puis liquidateur amiable après sa dissolution) puisqu'il prenait toutes les décisions quotidiennes concernant la société.
- 4 Ce faisant, l'administration s'est – doublement – prise les pieds dans le tapis : d'abord en invoquant le 2° du 1 de l'article 109 du CGI comme permettant de faire présumer l'existence d'une distribution, ensuite en cherchant à prouver l'appréhension des sommes réputées distribuées grâce à une autre présomption reposant sur la qualité de « *maître de l'affaire* » du contribuable. Le tribunal de Nîmes ne se prononce que sur ce deuxième aspect de la problématique, mais nous les reprendrons tous les deux afin que le lecteur ait une vision cohérente du litige.

I – Sur l'application du 2° du 1 de l'article 109 du CGI

- 5 À vrai dire, nous ne comprenons pas très bien ce fondement, du moins à partir des seuls éléments figurant dans la décision de première instance. Pour rappel, lorsqu'un contribuable (en l'espèce, le dirigeant de la société) bénéficie d'un avantage qui lui est servi par la

société, l'administration peut, alternativement, se fonder sur le 1° ou le 2° du 1 de l'article 109 du CGI.

- 6 Le 1 de l'article 109 pose d'abord une présomption d'existence du revenu distribué. Il dispose que sont considérés comme revenus distribués « 1° *Tous les bénéfices ou produits qui ne sont pas mis en réserve ou incorporés au capital* ». Ces dispositions tirent les conséquences, en matière de distribution, d'une rectification du résultat imposable de la société : si le rehaussement ne se retrouve ni dans les réserves, ni dans le capital, c'est qu'il a été distribué¹. Ce choix était rationnel dans l'affaire qui nous occupe puisque, si l'on en croit le tribunal administratif de Nîmes, un rappel d'IS (et de TVA) avait été notifié à la société. L'administration était donc à même de mettre en œuvre la présomption légale, en considérant que les sommes réintégrées dans les bénéfices de la société ont été distribuées par elle. Restait, bien sûr, à caractériser la mise à disposition de ces sommes, nécessaire pour l'imposition de leur bénéficiaire (V. sur ce point la seconde partie du commentaire). Mais ce ne fut pas le choix de l'administration fiscale qui préféra se fonder sur le 2° du 1 du même article 109, pourtant moins facile d'accès.
- 7 Le 1 de l'article 109 pose ensuite une présomption de qualification des sommes distribuées en disposant que sont considérées comme revenus distribués « 2° *Toutes les sommes ou valeurs mises à la disposition des associés, actionnaires ou porteurs de parts et non prélevées sur les bénéfices* ». Le 2° du 1 de l'article 109 présente trois différences avec le 1° du 1 du même article² :
1. les distributions ne doivent pas avoir été prélevées sur les bénéfices ;
 2. les bénéficiaires de la distribution doivent être associés de la société distributrice ;
 3. l'administration doit prouver l'appréhension des distributions par les associés.

Ce choix n'était pas rationnel pour l'administration puisque cette dernière devait apporter la preuve de la qualité d'associé du bénéficiaire (ce qui n'était pas contesté en l'espèce), et, surtout, l'appréhension des sommes distribuées (ce qui était contesté par le contribuable).

- 8 On s'interroge, dès lors, sur les raisons du choix de l'administration. Certes, le 2° du 1 de l'article 109 présente un avantage : la situation de la société distributrice – bénéficiaire ou déficitaire – importe peu³, mais cela ne fermait pas, *a priori*, les portes du 1° puisque la décision commentée évoque bien un rehaussement d'IS, ce qui suppose la présence d'un bénéfice qui a été revu à la hausse, entraînant une majoration d'impôt sur les sociétés. Faute d'indications supplémentaires, nous pouvons donc en conclure que la condition liée à la situation bénéficiaire de la société distributrice était remplie en l'espèce. Le vérificateur pouvait donc légitimement se fonder sur le 1° du 1 de l'article 109 et s'atteler, ensuite, à prouver l'appréhension des sommes réputées distribuées. Son travail eût alors été facilité grâce à la théorie du « *maître de l'affaire* ». Il n'a pas fait ce choix, et mal lui en a pris.

II – Sur l'(in)application de la théorie du « *maître de l'affaire* »

- 9 Revenons aux sources de la théorie. Elle est généralement invoquée dans le cadre du 1° du 1 de l'article 109 du CGI précité, après que le vérificateur eut réintégré dans les bénéfices imposables une dépense de l'entreprise. En fait, cette disposition permet seulement de faire présumer l'existence d'un revenu distribué, mais si l'administration veut imposer le bénéficiaire de la distribution, elle doit encore prouver qu'il a eu la disposition du revenu, conformément à l'article 12 du CGI. Or cette preuve est difficile à rapporter car elle suppose que le vérificateur soit en possession d'un document prouvant l'appréhension des somme réputées distribuées par le contribuable. Dans le cas contraire, elle aura fait seulement la moitié du chemin.
- 10 Pour l'aider, la jurisprudence a construit la théorie du maître de l'affaire⁴. Le mécanisme repose sur une seconde présomption, une « *présomption dans la présomption* », selon Anne Iljic, celle selon laquelle celui qui contrôle la société (ie : le « *maître de l'affaire* ») est nécessairement celui qui a perçu le revenu du fait de sa position dans la société⁵. Dans notre espèce, ceci explique que l'administration s'était échinée à démontrer que le contribuable était bien le maître de l'affaire, dans la mesure où il possédait 100 % des parts sociales, qu'il

avait été le gérant puis le liquidateur amiable de la société, qu'il était le seul interlocuteur de l'administration au cours de la vérification de la comptabilité, ainsi que des clients et des fournisseurs au titre des exercices vérifiés et prenant également toutes les décisions quotidiennes concernant la société (décision, point 3).

- 11 Pour autant, à supposer même que ces éléments suffisaient à caractériser la « *maîtrise de l'affaire* »⁶, l'effort déployé par l'administration dans son entreprise probatoire ne pouvait être récompensé. Le tribunal administratif de Nîmes rappelle en effet que « *la circonstance que le contribuable que l'administration entend imposer est le maître de l'affaire est à cet égard sans incidence. Conseil d'État n° 433827 M. G du 29 juin 2020* » (décision, point 2).
- 12 L'explication réside dans la nature de la présomption posée au 2° du 1 de l'article 109 du CGI, très différente de celle figurant au 1°, comme l'expliqua parfaitement le rapporteur public dans ses conclusions sous l'arrêt sus-référencé⁷. Ainsi que nous l'avons nous-mêmes rappelé dans la première partie de notre commentaire, le 1° du 1 de l'article 109 pose une présomption *d'existence* du revenu distribué dont la mise à disposition doit encore être démontrée, alors que le 2° du 1 de l'article 109 pose une présomption de *qualification* d'un revenu distribué dont l'existence a déjà été démontrée. Dans le premier cas, on comprend que l'administration puisse invoquer la « *maîtrise de l'affaire* » pour faire la preuve de l'appréhension du revenu réputé distribué, alors que dans le second, la preuve de la distribution (et donc également celle de sa disposition) fait partie des éléments probatoires que doit rapporter l'administration *ab initio*. Il serait tout à fait excessif qu'elle puisse le faire à partir d'une simple présomption reposant sur la maîtrise de l'affaire, sans quoi tous les dirigeants associés de sociétés dont les résultats ont été rectifiés fiscalement pourraient être imposés sur des revenus imaginaires, sous ce seul motif !
- 13 L'administration, qui n'était pas ignorante de la jurisprudence précitée du 29 juin 2020, a pourtant « tenté sa chance ». En vain. La solution du tribunal de Nîmes doit être approuvée ; le 2° du 1 de l'article 109 du CGI n'est pas le matériau juridique idoine pour tirer les conséquences fiscales d'une rectification du bénéfice imposable. Il suppose que l'administration ait d'abord rapporté la preuve d'une

sortie d'actif(s) au profit du contribuable (ce que le jugement appelle « tracer le flux des revenus taxables » ; décision point 3), ce qu'elle n'a pas fait.

NOTES

- 1 V. de Bissy, Arnaud, « Dividendes et autres revenus distribués. Définition. Sommes réputées distribuées (sommés réintégréés dans les bénéfices de la société) », *JCl. Fiscal*, fasc. 4616, 2022, RCM.
- 2 V. de Bissy, Arnaud, « Dividendes et autres revenus distribués. Définition. Distributions présumées », *JCl. Fiscal*, fasc. 4617, 2022, RCM, § 1.
- 3 V. de Bissy, Arnaud, « Dividendes et autres revenus distribués. Définition. Distributions présumées », *JCl. Fiscal*, fasc. 4617, 2022, RCM, § 9.
- 4 Pellas, Jean-Raphaël, « La notion de maître de l'affaire en droit fiscal », *Bulletin fiscal*, n° 6, 2015, p. 325 ; Iljic, Anne, « Le maître de l'affaire », *RJF*, n° 5, 2017, p. 587.
- 5 V. CE, 20 octobre 1982, n° 23942 : *Dr. fisc.*, n° 16, 1983, comm. 855. BOI-RPPM-RCM-10-20-10, 25 mai 2023, § 280.
- 6 La jurisprudence actuelle accorde surtout de l'importance au pouvoir de signature sur les comptes ; V. CE, 30 décembre 2011, n° 332088 : *Dr. fisc.*, n° 16, 2012, n° 16, comm. 263, concl. Laurent Olléon.
- 7 CE, 29 juin 2020, n° 433827, préc. : *Dr. fisc.*, n° 45, 2020, comm. 427, concl. Romain Victor.

INDEX

Rubriques

Contributions et taxes

La cour se prononce sur le report en arrière d'un déficit pour une société ayant changé d'activité

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 1ère chambre - N° 23TL00012 - 14 novembre 2024
- C+

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

La cour se prononce sur le report en arrière d'... / Arnaud de Bissy

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Il résulte de la combinaison des dispositions du I de l'article 220 quinquies et de l'article 221 du code général des impôts que l'exercice par une société du droit au report de déficit en arrière est subordonné, notamment, à la condition qu'elle n'ait pas subi, dans son activité réelle, de transformations telles qu'elle ne serait plus, en réalité, la même.
- 2 La société appelante, créée en 2002 sous son ancienne dénomination FMP Bat, a exercé, au cours de l'exercice clos le 31 décembre 2012, une activité de fabrication, achat, vente, import-export de matériel, accessoires et outillage pour travaux de second œuvre dans le bâtiment, puis, au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2013, une activité de marchand de biens et de conseil et d'assistance aux entreprises dans le domaine de l'immobilier. Le changement d'activité de la société s'est traduit par la cession de son fonds de commerce, le 29 novembre 2012, ainsi que par la modification de sa dénomination, de son siège social et de son objet social, décidée en assemblée

générale extraordinaire des associés le 14 décembre 2012 et mise à jour au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales le 15 février 2013. Un tel changement traduit une transformation de son activité réelle telle qu'elle fait obstacle à ce que la société appelante puisse être regardée comme étant, avant et après cette transformation, la même entreprise au sens du I de l'article 220 quinquiés précité, quand bien même son numéro d'identification au répertoire des entreprises est resté le même. La circonstance que la cession de son activité ne correspondrait pas au cas envisagé au II de l'article 220 quinquiés n'est pas de nature, eu égard notamment à l'intention du législateur, à savoir le rétablissement rapide du résultat des entreprises déficitaires et la poursuite de leur activité, à écarter la condition tenant à l'identité de l'entreprise générant le déficit et le bénéfice sur lequel est imputé le premier. Il s'ensuit que c'est à bon droit que l'administration a considéré que la société Immofaq ne remplissait pas une telle condition, et lui a refusé, pour ce motif, le remboursement de la créance née d'un report en arrière du déficit de l'exercice clos le 31 décembre 2013.

19-04 Impôts sur les revenus et bénéfices

19-04-02 Revenus et bénéfices imposables –
règles particulières

19-04-02-01 Bénéfices industriels et commerciaux

19-04-02-01-04 Détermination du bénéfice net

19-04-02-01-04-10 Report déficitaire

Notes et références

Comp. Conseil d'État, 29 novembre 1972, n° 81954, Dupont 1973, p. 60

Conseil d'État, 18 mai 2005, n° 259275, SARL Sophie, B

NOTE UNIVERSITAIRE

La cour se prononce sur le report en arrière d'un déficit pour une société ayant changé d'activité

Arnaud de Bissy

Professeur de droit privé - école de droit de Toulouse, université Toulouse Capitole - centre de droit des affaires (CDA)

Autres ressources du même auteur

UNIVDROIT : <https://univ-droit.fr/universitaires/5107>

IDREF : <https://www.idref.fr/03485858X>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000006494831>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/12556670>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.314

-
- 1 L'arrêt de la cour administrative d'appel de Toulouse rendu le 14 novembre 2024 tranche une question inédite en matière de report en arrière des déficits, en s'écartant de l'application littérale de la loi¹.
 - 2 Les faits qui ont mené au contentieux fiscal sont méticuleusement rappelés par la rapporteure publique, Valérie Restino. Leur chronologie est la suivante :
 - en 2012, une SARL (« FMP Bât »), créée en 2002, ayant pour activité la fabrication, l'achat et la vente de matériels pour les travaux de « second œuvre » dans le bâtiment a cédé son fonds de commerce et son stock à une société tierce (AC Steel) ;
 - la même année, l'objet, le siège et la dénomination sociale sont ainsi modifiés : elle devient la SARL Immofaq, société de conseil dans le domaine immobilier ;
 -

en 2013, l'objet social est étendu aux activités de lotisseur et de marchand de biens ;

- au titre de l'exercice 2013, la société a déclaré un déficit fiscal de 311 458 €. Ce déficit a été reporté en arrière, sur les bénéfices de 2012 d'un montant de 1 153 193 €. Cette imputation a fait apparaître une créance fiscale égale à 96 831 € ;
- conformément à la loi, cette créance a d'abord été utilisée, partiellement, pour payer l'impôt sur les sociétés des années 2016, 2017 et 2018, pour un montant total de 9 806 €, avant qu'en 2019, la société ne demande le remboursement du reliquat non imputé, soit 87 025 € ;
- en 2020, l'administration refuse le remboursement de cette créance au motif de la cessation d'entreprise. Du fait du changement d'activité de la SARL, l'entreprise qui a réalisé le déficit en 2013 n'est pas celle qui avait réalisé le bénéfice en 2012.

3 Le 7 novembre 2022, le tribunal administratif de Montpellier rejette la demande de la société tendant à la restitution du reliquat de créance fiscale. La cour administrative d'appel de Toulouse confirme la décision de première instance le 14 novembre 2024. Un pourvoi est formé.

4 La difficulté juridique originale ici soulevée réside dans l'interprétation d'une disposition du Code général des impôts ; le II de l'article 220 quinquies. Plus précisément, le premier alinéa de ce texte selon lequel l'option pour le report en arrière des déficits fiscaux

« est exercée au titre de l'exercice au cours duquel le déficit est constaté et dans les mêmes délais que ceux prévus pour le dépôt de la déclaration de résultats de cet exercice. Elle ne peut pas être exercée au titre d'un exercice au cours duquel intervient une cession ou une cessation totale d'entreprise, une fusion de sociétés ou une opération assimilée, ou un jugement prononçant la liquidation judiciaire de la société ».

5 Si donc une entreprise constate un déficit au titre d'un exercice au cours duquel intervient une cession ou une cessation (exercice N), elle ne peut l'imputer sur les bénéfices de l'exercice antérieur (exercice N-1), comme le permet le I du même article 220 quinquies, que dans la limite d'un million d'euros toutefois². En l'espèce, la difficulté tient au fait que la cessation d'entreprise était intervenue

non pas au cours de l'exercice de constatation des déficits (2013), mais au cours de l'exercice précédent (2012). Fallait-il, dans un tel cas de figure, autoriser le report en arrière des déficits en faisant une application stricte du texte (la cessation d'entreprise n'est pas intervenue lors de l'exercice de constatation des déficits comme l'exige le texte), ou au contraire l'interdire en retenant une interprétation extensive (l'entreprise n'était plus la même lors de l'exercice de constatation des déficits, et c'est finalement cela qui compte aux yeux du législateur) ?

- 6 Sur la recommandation de la rapporteure publique, la cour de Toulouse tranche en faveur de la seconde hypothèse. Selon elle,

« La circonstance que la cession de son activité ne correspondrait pas au cas envisagé au II de l'article 220 quinquies n'est pas de nature, eu égard notamment à l'intention du législateur, à savoir le rétablissement rapide du résultat des entreprises déficitaires et la poursuite de leur activité, à écarter la condition rappelée au point précédent et tenant à l'identité de l'entreprise générant le déficit et le bénéficiaire sur lequel est imputé le premier » (décision, point 3).

- 7 Clairement, s'agissant du report en arrière des déficits, la cour exige une identité d'entreprise entre celle qui constate le déficit et celle qui a réalisé le bénéfice d'imputation, comme pour le report en avant (I). Elle retient donc une interprétation du texte contraire à sa lettre mais qui selon elle serait conforme à son esprit. Cette position ne nous convainc pas ; la lettre du texte aussi bien que son esprit nous semble l'interdire (II).

I – La solution de l'arrêt : généralisation de la condition d'identité de l'entreprise

- 8 Les déficits d'une société soumise à l'IS, s'ils ne sont pas imputables aux associés, ne sont pas perdus pour l'entreprise. Elle peut, dans les conditions fixées par la loi, les reporter en avant (sur de futurs bénéfices ; CGI art. 209), ou en arrière (sur des bénéfices anciens ; CGI art. 220 quinquies). Ces conditions se sont durcies à la suite du

vote de la loi de finances rectificative pour 2011 du 19 septembre 2011³. Notamment, les possibilités d'imputation ont été plafonnées (à 1 M€ pour le report en arrière et à 1 M€ + 50 % du bénéfice d'imputation qui excède ce seuil pour le report en avant), et le report en arrière ne peut s'exercer que sur les bénéfices de l'exercice précédent⁴.

- 9 Le report en avant des déficits est en outre subordonné à la condition que l'entreprise qui impute le déficit soit la même que celle qui l'a constaté. Cette condition, dite de l'identité d'entreprise ne figure pas dans le texte de l'article 209, hors le cas d'une fusion ou d'une opération assimilée qui y est envisagé. C'est la jurisprudence qui l'avait posée⁵. À la suite d'une jurisprudence particulièrement libérale exigeant un changement profond dans l'activité pour caractériser une cessation d'entreprise⁶, le législateur a précisé et complété les notions de changement et de cessation d'activité dans le but d'augmenter les cas de péremption de déficits fiscaux⁷. Sans entrer dans le détail de l'article 221-5, il existe désormais deux cas de cessation d'entreprise par changement ou cessation d'activité parfaitement bien identifiés et encadrés : la disparition des moyens de production nécessaires à la poursuite de l'exploitation et l'adjonction ou l'abandon d'activité.
- 10 La condition d'identité d'entreprise ne figure pas non plus dans l'article 220 quinquies du CGI qui règlemente l'option pour le report en arrière des déficits. Simplement, ainsi qu'il a été rappelé, le texte prévoit qu'*« elle ne peut pas être exercée au titre d'un exercice au cours duquel intervient une cession ou une cessation totale d'entreprise, une fusion de sociétés ou une opération assimilée, ou un jugement prononçant la liquidation judiciaire de la société »*⁸. Cette exception est logique au regard du but assigné au report en arrière qui est de *« favoriser le rétablissement rapide du résultat des sociétés déficitaires et la poursuite de leur activité »*, ainsi que le souligne la cour administrative d'appel de Toulouse (décision, point 3). En effet, on comprend assez facilement qu'une société qui va de toute façon cesser d'exister n'a pas besoin qu'on l'aide, y compris fiscalement. C'est l'analyse qu'a faite le Conseil d'État en 2017, lorsqu'il a jugé que le II de l'article 220 quinquies du CGI fait obstacle à la possibilité de reporter en arrière les déficits pour une entreprise qui est mise en liquidation amiable⁹. À l'inverse, mais dans la même logique, il a

considéré que la cessation d'entreprise par suite d'un simple changement de régime fiscal ne fait pas obstacle au report en arrière des déficits¹⁰.

- 11 De cet état du droit, la cour administrative d'appel de Toulouse croit bon devoir en déduire, de façon générale, et compte tenu de l'objectif attaché à ce mécanisme, que tout événement ayant entraîné la cessation d'entreprise, qu'il se situe au cours de l'exercice de constatation des déficits, ou de l'exercice d'imputation des déficits (exercice antérieur), interdit le report en arrière des déficits. Dès lors, et en l'espèce, comme il n'est pas contesté (ni contestable) que la SARL avait modifié son activité en 2012 (abandon de l'activité de fabrication, d'achat et de vente de matériels), elle ne peut plus être considérée comme étant la même entreprise au sens de l'article 220 quinquies. Elle perd, de ce fait, la possibilité de reporter en arrière ses déficits de 2013 (décision, point 3). Autrement dit, la cour de Toulouse transpose au report en arrière des déficits une règle qui s'appliquait jusque-là seulement au report en avant ; le report n'est possible que si l'entreprise qui a constaté les déficits n'est pas différente de celle qui a réalisé le bénéfice d'imputation. Cette extension de la condition d'identité de l'entreprise n'est pas conforme au texte de loi.

II – Critique de la solution : une interprétation contraire à la lettre du texte et à son esprit

- 12 Nul ne peut contester que la décision de la cour de Toulouse est contraire à la lettre du texte. Le premier alinéa de l'article 220 quinquies, II du CGI est parfaitement clair et ne soulève pas, *a priori*, de difficulté d'interprétation¹¹ : l'option pour le report en arrière ne peut pas être exercée au titre d'un exercice *au cours duquel* intervient une cession ou une cessation totale d'entreprise (soit en 2013). Or, en l'espèce, la cessation de l'entreprise était intervenue lors de *l'exercice précédent* (soit en 2012). Littéralement, la disposition était inapplicable ainsi d'ailleurs que le prétend la société. Certes, l'objet social avait encore évolué en 2013¹², mais cette circonstance n'a, semble-t-il, pas été invoquée.

- 13 Pour autant, l'administration n'entendait pas renoncer. Dépassant la rédaction du texte, pourtant claire, elle en prôna une lecture différente, reposant sur l'intention du législateur. Lorsque l'écart entre la lecture littérale du texte et celle retenue par le juge est trop important, on parle d'interprétation *contra legem*¹³. Parfois qualifiée de « chimérique »¹⁴, la théorie dite de l'acte clair doit céder devant la volonté du législateur. Elle repose en effet sur un postulat ; celui en vertu duquel la rédaction du texte exprime la volonté du législateur. Si l'intention du rédacteur du texte était différente, il faut en faire une lecture différente, même si c'est au prix de la sécurité juridique. Soit. Mais dans l'affaire qui nous occupe, est-on bien certain que le texte¹⁵ n'exprime pas la volonté du législateur ?
- 14 Il n'est pas du tout certain que la volonté du législateur était de poser une condition d'identité d'entreprise pour l'imputation en arrière des déficits. Les auteurs qui sont favorables à cette interprétation du premier alinéa du II de l'article 220 quinquies du CGI se fondent sur les débats parlementaires, lors de la transposition, en droit français, de la technique du *carry-back* par la loi de finances pour 1985¹⁶. Il est en effet apparu que l'intention du législateur était de « *soulager les entreprises au moment où cela leur est le plus utile, en leur permettant, avec le concours du Trésor, d'éponger leurs pertes plus rapidement* »¹⁷. L'avantage est pourtant mince ; le report en arrière permet certes à l'entreprise d'avoir une créance sur l'État (créance de *carry-back*), mais elle n'est pas remboursable immédiatement, sauf au cas de procédure collective¹⁸. Le législateur lui-même était plus réaliste sur son texte, puisque le troisième alinéa de l'article 220 quinquies prévoyait, jusqu'en 2011, que « *la constatation de cette créance, qui n'est pas imposable, améliore les résultats de l'entreprise et contribue au renforcement des fonds propres* ». On retiendra malgré tout l'idée qu'il s'agit d'aider l'entreprise déficitaire, et l'on peut comprendre que l'aide n'est pas légitime lorsqu'il s'agit d'une entreprise qui va s'arrêter ou être cédée, mais on ne voit pas le lien qui est fait avec la condition d'identité d'entreprise qui est beaucoup plus large et qui exprime une idée de continuité juridique de l'exploitation. D'ailleurs, le Conseil d'État avait lui-même jugé qu'un simple changement de régime fiscal ne fait pas obstacle au report en arrière des déficits¹⁹.
- 15 Nous pensons donc que l'on fait dire au premier alinéa du II de l'article 220 quinquies ce qu'il ne dit pas et ce que ne voulait pas lui

faire dire le législateur. Pour autant, nous pensons également que la généralisation de la condition d'identité de l'entreprise n'est pas inintelligible ; qu'il s'agisse en effet d'un report en avant ou en arrière des déficits, l'idée sous-jacente de cette technique est que, au-delà du découpage en exercices, l'entreprise est unique et indivisible. Si tel est le cas, les résultats peuvent être « lissés » sur l'ensemble de ses périodes d'activité. Si, au contraire, l'entreprise a subi des modifications qui font qu'elle n'est, en réalité, plus la même, le report des déficits n'est plus justifié. Mais ça, ce n'est pas ce que dit le premier alinéa du II de l'article 220 quinquies.

NOTES

- 1 CAA Toulouse 14 novembre 2024, n° 23TL00012 : RJF n° 2, 2025, décision 90, concl. C 90 ; *Dr. fisc.* n° 15, 2025, comm. 191, concl. Restino, Virginie, note Hamonic-Gaux, Anne-Gaël.
- 2 Code général des impôts (CGI), article 220 quinquies, I, al. 4.
- 3 Loi n° 2011-1117, article 2.
- 4 V. Fumenier, Patrick et Maignan, Clara, « Le nouveau cadre fiscal de constitution et d'utilisation des déficits », *Dr. fisc.*, 2013, n° 14, étude 223.
- 5 CE 26 novembre 1971, n° 79981, Dupont 1972, p. 34. CE 29 novembre 1972, n° 81954 : Dupont 1973, p. 60. BOI-IS-DEF-10-10, 13 avril 2022, n° 30.
- 6 V. note CE 18 mai 2005, n° 259275, SARL *Sophie B* : RJF 8-9/05, n° 834.
- 7 Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificatives pour 2012, article 15. CGI article 221-5 nouv. – Disposition applicable à compter des exercices clos depuis le 4 juillet 2012.
- 8 CGI article 220 quinquies, II, al. 1, préc.
- 9 CE 20 novembre 2017, n° 397027, *Société Electre International* : RJF 2/18, n° 149, concl. Bénard, Yoann.
- 10 CE 7 juin 2019, n° 411648, *société Gecina* : RJF 10/19, n° 945, concl. Bokdam-Tognetti, Émilie.
- 11 Hamonic-Gaux, Anne-Gaël, préc. n° 5.
- 12 V. *supra* n° 2.

13 Dedeurwaerder, Gilles, *Théorie de l'interprétation en droit fiscal*, Dalloz, 2010, n° 38.

14 Dedeurwaerder, Gilles, préc.

15 CGI article 220 quinquies, II, al. 1.

16 Loi n° 84-1208, 29 décembre 1984, article 94.

17 Rapport général établi au nom de la Commission des finances du Sénat, t. II, p. 74.

18 CGI article 220 quinquies, II, al. 3 et 4, anc.

19 CE 7 juin 2019, *société Gecina*, préc.

INDEX

Rubriques

Contributions et taxes

La dématérialisation des démarches en matière de séjour et de circulation des étrangers : les limites d'une administration 100 % numérique

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 3e chambre – N° 23TL01032 - 23TL01075 –
Association La Cimade et autres Fédération nationale des unions de
jeunes avocats – 31 décembre 2024 – C

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

La dématérialisation des démarches en matière d... / Cassandra Gaven-Jolimay

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Le tribunal administratif de Montpellier a rejeté la demande présentée par l'association La Cimade, le Groupe d'information et de soutien aux immigré.e.s, le Syndicat des avocats de France, la Ligue des droits de l'Homme et l'association des Avocats pour la défense des droits des étrangers tendant à l'annulation des décisions du préfet de l'Hérault ayant rendu obligatoire l'usage d'un téléservice et le dépôt par voie dématérialisée des demandes d'admission exceptionnelle au séjour auprès de la sous- préfecture de Béziers ainsi que des demandes de document de circulation pour étranger mineur.
- 2 Avant l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour, le préfet, s'il pouvait autoriser le dépôt de pièces par la voie

électronique, ne pouvait déroger à l'obligation de présentation personnelle de l'étranger dans un des services énumérés à l'article R. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour effectuer sa demande. De même, à compter de l'entrée en vigueur du décret du 24 mars 2021, et pour les demandes qui ne relèvent pas du téléservice créé par l'article R. 431-2 du code précité, il peut autoriser le dépôt de pièces par la voie électronique, mais sans déroger à l'obligation de présentation personnelle de l'étranger dans un des services mentionnés à l'article R. 431-3 de ce code pour effectuer sa demande. Le préfet de l'Hérault n'était en conséquence pas compétent pour créer, comme il l'a fait à compter du début de l'année 2020, un téléservice rendant obligatoire la prise de rendez-vous pour l'accomplissement de démarches en matière de séjour et de circulation des étrangers, ce qui rend les décisions en litige illégales.

- 3 Cependant, le caractère obligatoire de la prise de rendez-vous instituée par le téléservice en litige a nécessairement pris fin, compte tenu de l'abrogation résultant du décret du 24 mars 2021 précité, pour les catégories de titre de séjour et démarches en matière de séjour et de circulation des étrangers prévues par les arrêtés pris en application de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et figurant en annexe 9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, et dont l'accomplissement relève, depuis le 1er mai 2021, du téléservice « Administration numérique des étrangers en France ». En outre, il ne ressort pas des pièces du dossier que les étrangers souhaitant accomplir une démarche entrant dans le champ de ce nouveau téléservice, et auparavant concernés par le module de prise de rendez-vous en litige, n'auraient pas été en mesure d'accomplir les démarches auprès du nouveau téléservice mis à leur disposition en application de l'article R. 431-2 et de son arrêté d'application.
- 4 Par conséquent et eu égard aux conséquences manifestement excessives qui résulteraient de l'annulation rétroactive des décisions en litige, laquelle remettrait en cause toutes les décisions par lesquelles le préfet de l'Hérault a accordé ou refusé d'accorder un rendez-vous et instruit des demandes entrant dans le champ de l'article R. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ainsi qu'à l'intérêt général s'attachant au maintien de ces

décisions, la cour a décidé, sous réserve des actions contentieuses déjà engagées, de déroger au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et a regardé comme définitifs les effets produits par les décisions en litige.

NOTE UNIVERSITAIRE

La dématérialisation des démarches en matière de séjour et de circulation des étrangers : les limites d'une administration 100 % numérique

Cassandra Gaven-Jolimay

Doctorante contractuelle en droit public, université de Montpellier – (CREAM)

Autres ressources du même auteur

IDREF : <https://www.idref.fr/290491762>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.252

« Le progrès ne vaut que s'il est partagé par tous » – Aristote

- 1 Vers une obligation de recourir aux téléservices ? Si le numérique constitue un levier précieux de simplification des démarches administratives, l'accès « exclusif » aux services publics *via* l'usage d'un téléservice soulève un risque réel d'accentuation des inégalités¹.
- 2 Selon l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, un téléservice s'apparente à « *tout système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à des démarches ou formalités administratives* ». L'ambition du programme Action publique 2022 lancé par le Premier ministre en octobre 2017 est alors, d'atteindre un objectif de 100 % des services publics dématérialisés à l'horizon 2022 par le biais de ces outils numériques. En ce sens, le décret n° 2021-313 du 24 mars 2021 relatif à la mise en place d'un

téléservice pour le dépôt des demandes de titres de séjour est publié au Journal officiel, assorti d'un arrêté du 27 avril 2021 pris en application de l'article R. 431-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ci-après CESEDA) relatif aux titres de séjour dont la demande s'effectue au moyen d'un téléservice.

- 3 La décision commentée s'inscrit dans un cadre juridique antérieur au décret de 2021 que l'on peut qualifier d'expérimental dans la mesure où de nombreuses préfectures mettaient en place, de manière locale et non harmonisée, divers téléservices. C'est ainsi qu'en février 2020, le site de la préfecture de l'Hérault indiquait que la prise de rendez-vous en vue d'une demande de titre de séjour ainsi que le dépôt des documents relatifs à la circulation des étrangers mineurs et aux demandes d'admission exceptionnelle au séjour à la sous-préfecture de Béziers devaient s'effectuer obligatoirement en ligne. Sur la base de captures d'écran de la plateforme, des associations de défense des droits des étrangers ont alors adressé un courrier, en mars 2020, au préfet de l'Hérault afin d'obtenir la communication des décisions ayant instauré ce téléservice obligatoire tout en sollicitant la mise en place d'une voie alternative permettant d'effectuer les démarches précitées autrement qu'en ligne. En l'absence de réponse préfectorale, l'association la Cimade, le Syndicat des avocats de France, la Ligue des droits de l'homme, le GISTI et l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers forment un recours devant le tribunal administratif de Montpellier, le 31 mars 2021, qui rejettera leur requête pour tardiveté tout en déclarant irrecevable l'intervention présentée par la Fédération nationale des unions de jeunes avocats². Les requérants déboutés interjetteront appel devant la cour administrative d'appel de Toulouse qui ne partagera pas la même lecture quant au caractère tardif de la requête. Elle va considérer que les décisions par lesquelles un préfet institue un téléservice obligatoire ont le caractère d'actes réglementaires et doivent dès lors, faire l'objet d'une publication « *notamment au moyen d'un arrêté publié au recueil des actes administratifs de l'État* » pour un impératif légitime de sécurité juridique. En l'espèce, les décisions préfectorales instaurant un recours exclusif à un téléservice n'ont jamais été publiées (ce qui explique que les requérants aient dû se fonder sur de simples captures d'écran issues de la plateforme), de sorte que le délai de recours institué par l'article R. 421-1 du Code de

justice administrative n'est pas opposable aux tiers. Il en résulte que le courrier adressé par les associations requérantes au préfet de l'Hérault, en mars 2020, ne peut être considéré comme un recours gracieux dirigé contre lesdites décisions de nature à proroger le délai contentieux de deux mois. Refusant d'appliquer la théorie de la connaissance acquise³, la cour administrative d'appel écarte donc la fin de non-recevoir opposée en défense ouvrant ainsi la voie à un examen au fond du litige. Si d'autres cours administratives d'appel ont pu adopter une position différente quant à la recevabilité de requêtes similaires⁴, il convient ici de souligner la pertinence de la solution retenue au regard des circonstances de l'espèce. Tout bien considéré, pourquoi les requérants devraient-ils être privés de l'accès au prétoire du juge administratif en raison d'un manquement imputable au représentant de l'État, tenu de publier les actes réglementaires qu'il édicte ?

- 4 S'agissant du fond, les juges d'appel toulousains peuvent s'appuyer sur la jurisprudence du Conseil d'État⁵ qui fait figure de véritable boussole pour la résolution du litige. Ils rappellent, d'abord, le cadre juridique applicable avant le décret du 24 mars 2021 et celui en vigueur depuis la promulgation dudit décret. Notons que la pédagogie qu'ils déploient, aux points 15 à 17, facilite la compréhension de l'articulation entre ces deux régimes juridiques. Antérieurement au décret du 24 mars 2021, le préfet de l'Hérault pouvait instaurer un téléservice pour les prises de rendez-vous comme pour le dépôt de documents à la condition, toutefois, de ne pas déroger à l'obligation de présentation personnelle de l'étranger dans l'un des services énumérés à l'ancien article R. 311-1 du CESEDA. La situation postérieure à ce décret n'a pas fondamentalement évolué pour la personne étrangère souhaitant effectuer des démarches en matière de séjour et de circulation : la prise de rendez-vous peut se faire exclusivement par le biais d'un téléservice tandis que le dépôt de documents doit se faire par la voie électronique uniquement pour les demandes relevant de l'article R. 431-2 du CESEDA ; et s'il peut se faire également pour celles régies par l'article R. 431-3 du même code, l'obligation de présentation personnelle de la personne étrangère demeure applicable. La distinction entre prise de rendez-vous et dépôt qui est pérennisée par le décret de 2021 revêt donc une importance pratique considérable pour les usagers.

- 5 Pour apprécier la légalité des décisions préfectorales litigieuses, la cour administrative d'appel commence par rappeler la portée de la jurisprudence Jamart⁶ en indiquant que le préfet de l'Hérault, en tant que chef de service, peut créer des téléservices pour l'accomplissement de tout ou partie des démarches administratives des usagers. Toutefois, cette jurisprudence de principe « *ne confère pas au chef de service un pouvoir d'organisation illimité et inconditionné* »⁷. Si le préfet de l'Hérault était bien compétent, avant l'entrée en vigueur du décret de 2021 pour créer un téléservice permettant le dépôt de documents, il ne s'agissait que d'une simple possibilité et ne pouvait se dispenser de l'obligation de présentation personnelle de l'étranger. Dans un souci manifeste de clarté (ou de pédagogie renforcée ?), la cour prend également le soin de rappeler que cette faculté subsiste sous l'empire du décret de 2021 pour les demandes ne relevant pas de l'article R. 431-2 du CESEDA sous réserve du respect de l'obligation susmentionnée. En l'espèce, dès lors que l'autorité préfectorale ne détenait pas, au titre de son pouvoir d'organisation du service, la compétence pour imposer le recours obligatoire aux téléservices en début d'année 2020, les décisions instaurant un tel dispositif sont annulées par le juge administratif. L'annulation prononcée fera l'objet d'une modulation dans le temps par la cour administrative d'appel illustrant ainsi, à l'occasion du vingtième anniversaire de la jurisprudence association AC⁸, la pérennité et la vitalité de cet outil jurisprudentiel. Eu égard à cette modulation, les conclusions à fin d'injonction formulées par les requérants sont, en toute logique, partiellement rejetées par la cour qui enjoint sans astreinte au préfet de l'Hérault d'édicter, avant le 1^{er} mai 2025, de nouvelles modalités de dépôt pour les demandes de titres de séjour qui relèvent de l'article R. 431-5 du CESEDA.
- 6 Enfin, à l'instar de la requête du Syndicat des avocats de France qui est déclarée irrecevable, l'intervention de la Fédération nationale des unions de jeunes avocats n'est pas admise par la cour. Si cette solution s'inscrit dans le cadre d'une jurisprudence constante en matière d'intérêt à agir, elle n'en demeure pas moins discutable au regard de l'impact de la dématérialisation sur les conditions de travail des avocats qui sont contraints de multiplier les référés mesures utiles lorsque l'ANEF se retrouve « en mode avion ». Une inflation

contentieuse qui se répercute *a fortiori* sur celles des magistrats qui se situent en première ligne pour traiter de ces contentieux techniques, répétitifs et surtout... évitables.

- 7 En définitive, cette décision illustre le paradoxe d'une dématérialisation conçue pour faciliter l'accès aux services publics mais qui, lorsqu'elle devient obligatoire, tend à creuser les inégalités entre les usagers.

NOTES

- 1 V. en ce sens, le rapport du défenseur des droits, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, 14 janv. 2019 ou plus spécifiquement en droit des étrangers : avis n° 21-03 du défenseur des droits en date du 28 avril 2021 relatif aux moyens consacrés par les préfectures à l'instruction des demandes de titres de séjour ; rapport du défenseur des droits, *L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers*, 11 déc. 2024.
- 2 TA Montpellier, 7 mars 2023, *Association la Cimade et autres*, n° 2101588.
- 3 Cf. CE, 2 mars 1994, *ville de Saint-Louis c/ Peters*, n° 135066.
- 4 v. CAA Nancy, 29 déc. 2022, n^{os} 22NC01303, 22NC01304.
- 5 CE, 3 juin 2022, *Association la Cimade et autres*, n^{os} 452798, 452806, 454716.
- 6 CE, 7 février 1936, *Jamart*, n° 43321.
- 7 Domingo, Laurent, concl. sur CE, 3 juin 2022, *association la Cimade et autres*, n^{os} 452798, 452806, 454716.
- 8 CE, ass., 11 mai 2004, *association AC*, n° 255886.

INDEX

Rubriques

Droits civils et individuels

Initiative de la mise en œuvre de la procédure de déclaration de parcelles en l'état d'abandon

DÉCISION DE JUSTICE

TA Nîmes, 3ème chambre – N° 2203753 - 2300400 – M. H
c/commune de Beaumont de Pertuis – 31 décembre 2024 – C+

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

Le rejet de la mise en œuvre d'une procédure de... / David Goncalvès

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 M. H est propriétaire d'une parcelle bâtie adjacente à des parcelles selon lui abandonnées et non entretenues par leurs propriétaires. Il a demandé au maire de la commune de mettre en œuvre la procédure de déclaration de parcelles en l'état d'abandon, régie notamment par les articles L. 2243-1 à -4 du code général des collectivités territoriales, et qui vise à permettre la réalisation des opérations qu'il prévoit, ou à créer des réserves foncières permettant la réalisation de telles opérations d'utilité collective.
- 2 Le tribunal a estimé que l'engagement de cette procédure relevait d'une initiative du maire, lequel n'était pas tenu de faire droit à la demande présentée par M. H. Par ailleurs, il ne ressortait pas des pièces du dossier que l'une des opérations, entrant dans le champ d'application des dispositions en cause, était alors envisagée. Eu égard à l'objet et à la finalité de la procédure de déclaration de parcelles en état d'abandon manifeste, le refus attaqué ne peut être regardé comme une décision faisant grief, susceptible de faire l'objet

d'un recours pour excès de pouvoir. Les conclusions à fin d'annulation sont donc irrecevables.

34 Expropriation pour cause d'utilité publique

34-03 Régimes spéciaux

34-03-03 Divers régimes spéciaux

NOTE UNIVERSITAIRE

Le rejet de la mise en œuvre d'une procédure de déclaration de parcelles en état d'abandon manifeste n'est pas un acte faisant grief

David Goncalvès

Doctorant contractuel en droit public, université de Montpellier (CREAM)

Autres ressources du même auteur

IDREF : <https://www.idref.fr/290492343>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.319

-
- 1 M. H, propriétaire de la parcelle section H n° 182 à Beaumont-de-Pertuis, a demandé par courrier du 1^{er} août 2022 au maire de la ville d'engager la procédure constatant l'état d'abandon manifeste – ou de dresser un procès-verbal provisoire afférent à cette procédure – concernant les parcelles cadastrées section H n°s 177, 178 et 180, conformément à l'article L. 2243-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) et permettant d'engager ultérieurement la procédure d'expropriation prévue à l'article L. 2243-3 du même code.
 - 2 Le maire, après avoir gardé le silence, a rejeté la demande par courrier du 1^{er} décembre 2022. M. H a formé un recours contre ce refus, implicite puis explicite. Les conclusions du juge nîmois visent uniquement la décision expresse du 1^{er} décembre 2022.
 - 3 Il est de bon droit que la légalité de toute décision administrative puisse être contestée devant le juge¹. Toutefois, ce principe connaît des limites : en tant qu'il est le régulateur du flux contentieux et le garant d'un accès maîtrisé à son prétoire, le juge administratif n'ouvre la voie du recours pour excès de pouvoir qu'à l'encontre de certains

actes, qualifiés de décisives, c'est-à-dire ceux qu'il considère comme faisant grief.

- 4 Il est donc question en l'espèce de savoir si ce refus, explicite, d'engager la procédure de l'article L. 2243-1 du CGCT et de dresser un procès-verbal provisoire constatant le même état d'abandon, est un acte faisant grief et donc susceptible de recours par la voie de l'excès de pouvoir.
- 5 Cette notion d'acte faisant grief est déterminante. En effet, elle conditionne la recevabilité du recours pour excès de pouvoir. Un acte est considéré comme faisant grief lorsqu'il affecte de manière suffisamment immédiate et grave une situation juridique ou, plus largement, l'ordonnement juridique. Peu importe que l'acte soit positif, par exemple une injonction ou une autorisation, ou négatif, tel qu'un refus. C'est son effet juridique qui importe. Le grief constitue ainsi un véritable marqueur de l'utilité concrète qu'il y aurait à statuer au fond sur le recours.
- 6 La jurisprudence, parfois implicite, n'a cessé d'évoluer, généralement dans un sens plus favorable à l'ouverture du prétoire du juge administratif. Il en résulte une difficulté réelle à donner une définition stable et exhaustive de l'acte faisant grief.
- 7 En l'espèce, force est de constater que le juge nîmois ferme la porte à une nouvelle extension de ces actes, puisqu'il affirme qu'« eu égard à l'objet et à la finalité de la procédure de déclaration de parcelles en état d'abandon manifeste, l'acte du 1^{er} décembre 2022 ne saurait être regardé comme une décision faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ».
- 8 Le juge administratif se fonde donc sur « l'objet et la finalité de la procédure » pour juger de l'irrecevabilité des conclusions du demandeur, sans pour autant expliquer ce qui, dans cet objet et dans cette finalité, justifie sa décision. Il invite donc, par cette économie de motivation, à déduire son raisonnement : l'objet de la procédure est de produire une déclaration ou une constatation de l'état d'un bien, cet acte affecte l'état dudit bien en tant qu'il permet son expropriation future *via* l'article L. 2243-3 du CGCT. En ce sens, il peut être vu comme une mesure préparatoire qui demeure en marge du recours de l'excès de pouvoir. En effet, elle n'a pour objet que de

précéder l'édition d'un acte décisif futur, sans affecter à elle seule la situation juridique de l'administré. D'ailleurs, le juge administratif s'était déjà prononcé en ce sens en 2009, affirmant que les procès-verbaux dressés par un maire pour constater l'abandon d'une parcelle relèvent de la catégorie des mesures préparatoires²). Ils ne sont donc pas directement contestables³.

- 9 Ainsi est-il possible d'envisager ce raisonnement comme celui opéré par le juge nîmois pour écarter les conclusions du demandeur, d'autant qu'il constate qu'aucune opération d'expropriation n'était envisagée et que cette procédure relève en principe d'une « *initiative du maire [...] lequel n'était pas tenu [...] de faire droit à la demande présentée par M. H.* ». En définitive, il semble s'être fondé assez classiquement sur l'articulation entre la gravité et l'immédiateté de l'effet juridique produit.

NOTES

- 1 CE, ass., 17 févr. 1950, *ministre de l'Agriculture c. Lamotte.*, n° 86949.
- 2 CE, 18 févr. 2009, n° 308457, *société Beleggingsmaatschappij Belensas BV.*
- 3 CE, 9 janv. 1952, *Vidal.*

INDEX

Rubriques

Expropriation pour cause d'utilité publique

Une situation de fait éminemment conflictuelle au sein d'un hôpital ne suffit pas à caractériser l'existence d'agissements répétés de harcèlement moral à l'encontre d'un praticien hospitalier

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 2ème chambre – N° 22TL21145 – M. A... C... – 26 novembre 2024 – C

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Il appartient à un agent public qui soutient avoir été victime d'agissements constitutifs de harcèlement moral de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un tel harcèlement. Il incombe à l'administration de produire, en sens contraire, une argumentation de nature à démontrer que les agissements en cause sont justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement. La conviction du juge, à qui il revient d'apprécier si les agissements de harcèlement sont ou non établis, se détermine au vu de ces échanges contradictoires, qu'il peut compléter, en cas de doute, en ordonnant toute mesure d'instruction utile. Pour apprécier si des agissements dont il est allégué qu'ils sont constitutifs d'un harcèlement moral revêtent un tel caractère, le juge administratif doit tenir compte des comportements respectifs de l'agent auquel il est reproché d'avoir exercé de tels agissements et de l'agent qui estime avoir été victime d'un harcèlement moral.
- 2 Pour être qualifiés de harcèlement moral, de tels faits répétés doivent excéder les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. Dès lors que la répétition de faits n'excède pas ces limites, une simple diminution des attributions justifiée par l'intérêt du service, en raison

d'une manière de servir inadéquate ou de difficultés relationnelles, n'est pas constitutive de harcèlement moral.

- 3 La cour a estimé que les éléments de fait de cette affaire, même pris dans leur ensemble, s'ils révèlent une situation éminemment conflictuelle au sein du service de médecine nucléaire de l'établissement de santé dans lequel était affecté le praticien hospitalier appelant, ne sont pas susceptibles de caractériser l'existence d'agissements répétés de harcèlement moral à son encontre.

INDEX

Rubriques

Fonctionnaires et agents publics

Avis rendu par les instances locales du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées sur le degré de priorité des demandes de logement social – acte susceptible de recours – existence en l'espèce

DÉCISION DE JUSTICE

TA Toulouse, 3ème chambre – N° 2201457 – 28 novembre 2024 – C+

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Les commissions territoriales sociales d'examen instituées par le sixième plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées de la Haute-Garonne, qui constituent des instances locales du plan au sens de l'article 3 de la loi du 31 mai 1990 instaurant ces plans, émettent des correspondances intitulées « avis ».
- 2 Toutefois, ces commissions, saisies directement et uniquement par les demandeurs de logements sociaux avec l'aide de travailleurs sociaux, adoptent des actes ayant pour objet et pour effet, non seulement d'éclairer les organismes pertinents sur la situation de ces demandeurs, mais également de procéder à une priorisation des demandes s'imposant aux autorités compétentes pour l'attribution des logements et, dans une moindre mesure, à la commission de médiation du droit au logement opposable.
- 3 Ces avis entraînent ainsi, lorsqu'ils sont négatifs, un classement de la demande de logement social à un rang moins prioritaire que celles labellisées par une décision positive. Or, ils ne donnent ensuite lieu à aucune autre décision que celles éventuellement rendues par la

commission de médiation du droit au logement opposable ou les commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements prévues par l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation, dont l'appréciation est, ainsi que cela résulte des termes mêmes du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées de la Haute-Garonne, largement orientée par l'avis de la commission territoriale sociale d'examen.

- 4 Dans ces conditions, les avis rendus par les commissions territoriales sociales d'examen doivent être regardés comme constituant des décisions administratives susceptibles de recours pour excès de pouvoir.

Notes - références

Rappr. TA Lyon, 21 décembre 2020, Mme Diezeger, n° 1900671, TA Paris, 22 avril 2005, M. Louchnikiv, n° 0210540

INDEX

Rubriques

Logement

L'octroi d'une autorisation environnementale à une installation de tri mécano-biologique d'ordures ménagères au regard de la condition de généralisation de tri à la source des biodéchets

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 4eme chambre - N° 22TL22465 - 22TL22530 - 05 décembre 2024 - C+

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

L'octroi d'une autorisation environnementale à ... / Patrice Ndiaye

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 1) Les dispositions du I et du II de l'article L. 541-1 du code de l'environnement, en tant qu'elles fixent les objectifs de la politique nationale de prévention et de gestion des déchets et qu'elles déterminent la hiérarchie des modes de traitement des déchets, s'imposent aux dispositions prises en application du titre I^{er} du livre V de ce code, lorsque ces dispositions intéressent les déchets, ainsi que le mentionne l'article L. 512-14 du même code. Elles ne sont, en revanche, pas directement opposables à une demande d'autorisation portant sur une installation de traitement ou de stockage des déchets.
- 2 2) a) Les dispositions de la deuxième phrase du seizième alinéa du I du même article L. 541-1, selon lesquelles l'autorisation de nouvelles installations de tri mécano-biologique des ordures ménagères est

conditionnée au respect, par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, de la généralisation du tri à la source des biodéchets, sont directement opposables à une demande d'autorisation portant sur une installation pratiquant cette technique de tri.

- 3 b) Les dispositions de la deuxième phrase du seizième alinéa du I de l'article L. 541-1 sont rédigées en des termes suffisamment précis et leur application ne peut dès lors être regardée comme manifestement impossible en l'absence de texte réglementaire. Par suite, leur entrée en vigueur n'est pas subordonnée à l'applicabilité des critères énoncés à l'article R. 543-227-2 du code de l'environnement issu du décret du 30 juin 2021.
- 4 c) La cour, saisie d'une autorisation portant sur une installation pratiquant le tri mécano-biologique, estime qu'en l'espèce, eu égard à la politique de déploiement du tri à la source des biodéchets mise en œuvre par l'organisme compétent et au vu de l'état d'avancement de cette démarche à la date de son arrêt, ledit organisme doit être regardé comme respectant la généralisation du tri à la source des biodéchets au sens et pour l'application de la deuxième phrase du seizième alinéa du I de l'article L. 541-1 du code de l'environnement, de sorte que l'administration a pu légalement autoriser le projet.

44-02 Installations classées pour la protection de l'environnement

44-02-01 Champ d'application de la législation

44-035 Déchets

44-035-02 Collecte

1. Rappr. CE, 26 juin 2019, Syndicat intercommunautaire du littoral, n° 416924
2. Rappr. CC, 22 avril 2022, Fédération nationale des collectivités de compostage et autres, n° 2022-993 QPC
3. Cf. CE, Ass, 10 mars 1961, Union départementale des associations familiales de Haute-Savoie, Rec. p. 172

NOTE UNIVERSITAIRE

L'octroi d'une autorisation environnementale à une installation de tri mécano-biologique (TMB) d'ordures ménagères au regard de la condition de généralisation de tri à la source des biodéchets

Patrice Ndiaye

Maître de conférences en droit public, université de Montpellier (CREAM)

Autres ressources du même auteur

UNIVDROIT : <https://univ-droit.fr/universitaires/5604>

IDREF : <https://www.idref.fr/034406603>

HAL : <https://cv.archives-ouvertes.fr/patrice-ndiaye>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000001776848>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/12516527>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.271

1 Les biodéchets sont définis par le Code de l'environnement comme

« les déchets non dangereux biodégradables de jardin ou de parc, les déchets alimentaires ou de cuisine provenant des ménages, des bureaux, des restaurants, du commerce de gros, des cantines, des traiteurs ou des magasins de vente au détail, ainsi que les déchets comparables provenant des usines de transformation de denrées alimentaires. »¹

2 Ces derniers représentent environ un tiers des déchets collectés par les collectivités territoriales et leurs groupements. Leur traitement

s'est longtemps limité, au pire, à leur incinération ce qui revient à brûler des déchets contenant majoritairement de l'eau ou à leur enfouissement ou, au mieux, à leur valorisation par méthanisation après leur tri dans des installations idoines : les installations de tri mécano-biologique des ordures ménagères (TMB).

- 3 Consciente de ces limites, l'Union européenne a rendu obligatoire le tri à la source des biodéchets, au plus tard le 31 décembre 2023, conformément à l'article 22, paragraphe 1, de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets, transposée en droit français par l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010, à l'article L. 541-21-1 du Code de l'environnement.
- 4 Cette obligation pesant en France sur les communes et leurs groupements responsables de la collecte des déchets ménagers s'est accompagnée de fortes incitations. La première introduite par l'article 70 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, prohibe toute aide des pouvoirs publics à la réalisation de ces installations de TMB et la seconde, plus radicale, introduite par l'article 90 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire conditionne l'autorisation de nouvelles installations TMB, l'augmentation des capacités des installations existantes ou leur modification notable, à la généralisation du tri à la source des biodéchets par les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale.
- 5 Un décret (n° 2021-855 du 30 juin 2021) et un arrêté (7 juillet 2021) ont précisé les conditions de mise en œuvre de ces contraintes.
- 6 Des propriétaires et des riverains regroupés dans une association ou agissant en leur nom contestaient en appel, après avoir été déboutés en première instance par un jugement du tribunal administratif de Toulouse, l'arrêté du 21 août 2020 par lequel la préfète de l'Aveyron avait accordé une autorisation environnementale à une société délégataire (Soléa) du syndicat départemental des ordures ménagère de l'Aveyron (Sydom) en vue de l'exploitation d'un « *pôle multi-filières de valorisation et de traitement de déchets non dangereux* » sur le territoire de deux communes de l'arrondissement de Villefranche-de-Rouergue. Parmi les moyens avancés par les requérants figurait

l'erreur de fait de la préfète de l'Aveyron résultant de l'octroi par celle-ci d'une autorisation d'une installation de TMB des ordures ménagères en l'absence de tri à la source des biodéchets généralisé à l'ensemble du département.

- 7 L'arrêt rendu par la cour lui permet d'apporter des précisions sur le contrôle des autorisations préfectorales d'exploitation d'installations de TMB au vu de la condition d'une généralisation de l'obligation de tri à la source.
- 8 C'est sur cette question et moins sur celles plus classiques du dossier de demande d'autorisation ou de la dérogation « espèces protégées » que l'auteur de ces lignes souhaite porter ses commentaires.
- 9 Pour la cour, si cette obligation s'impose bien à une demande d'autorisation, entre autres, de la création d'une installation pratiquant un tri mécano-biologique des déchets résiduels d'ordures ménagères, la juridiction retient une interprétation très accueillante de la condition de généralisation du tri à la source.

L'opposabilité de la généralisation du tri à la source des biodéchets à l'autorisation d'une installation TMB

- 10 La cour reconnaît l'opposabilité à l'autorisation de nouvelles installations pratiquant le tri mécano-biologique des ordures ménagères du respect, par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale en charge du service public de gestion des déchets, de la généralisation du tri à la source des biodéchets (considérant 24) et que cette opposabilité est directement applicable sans la médiation d'un texte réglementaire d'application.

Une opposabilité affirmée

- 11 Le Code de l'environnement assigne dix objectifs la plupart quantitatifs et avec des délais maximaux d'application à la politique

nationale de prévention et de gestion des déchets². Ces objectifs s'imposent aux dispositions prises en application de la police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et donc aux installations de TMB, lorsque ces dispositions intéressent les déchets en application de l'article L. 512-14 du Code de l'environnement.

- 12 C'est ainsi que les autorisations d'exploitation d'ICPE doivent veiller à limiter la production de déchets à la source ou prévoir, le cas échéant, la mise en place d'un réseau de surveillance de la qualité des sols, des eaux et la fréquence des mesures à réaliser.
- 13 Par contre, ces objectifs ne sont pas directement opposables à une demande d'autorisation portant sur une installation de traitement ou de stockage des déchets et les requérants ne pouvaient utilement invoquer une incompatibilité de l'autorisation environnementale avec l'un des objectifs de la politique de prévention et de gestion.
- 14 Il en va tout autrement de la généralisation du tri à la source des biodéchets par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale en charge du service public de gestion des déchets qui est directement opposable à l'autorisation de nouvelles installations pratiquant le TMB des ordures ménagères.

Une opposabilité directe

- 15 L'article 90 de la loi du 10 février 2020 qui conditionne l'autorisation de nouvelles installations TMB, l'augmentation des capacités des installations existantes ou leur modification notable, à la généralisation du tri à la source des biodéchets par les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale a été complété en juin 2021 par un décret³ venant poser trois conditions dont au moins une doit être respectée pour que le tri à la source soit considéré comme généralisé.
- 16 La cour rejette en l'espèce l'application de ces critères en mettant en avant leur absence d'invocabilité à l'encontre d'une autorisation préfectorale adoptée avant l'entrée en vigueur du décret. Toutefois, pour la cour, le caractère suffisamment précis des dispositions législatives permet leur application même en l'absence d'un décret d'application.

- 17 C'est donc après avoir écarté les dispositions réglementaires précises intervenues postérieurement à l'autorisation querellée et en se référant aux termes de la loi que la cour va se livrer à une interprétation bienveillante de la condition de généralisation du tri à la source.

L'appréciation bienveillante de la condition de généralisation du tri à la source des biodéchets

- 18 La cour va finalement admettre que la condition de généralisation du tri à la source des biodéchets est satisfaite au sein du Sydom au vu de critères plus qualitatifs que quantitatifs et paradoxalement d'un tri mécanique des biodéchets. En effet, la cour relève la démarche amorcée dès 2019 par le Sydom l'ayant conduit, par une délibération adoptée le 11 mars 2021, à une solution de tri alliant le compostage de proximité dans trois des dix-huit établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) adhérents du syndicat départemental et un système de collecte dans les autres établissements membres consistant à ramasser simultanément les biodéchets et les ordures résiduelles préalablement triés par les producteurs de déchets dans des sacs séparés (collecte « bi-flux »). À partir de 2022, le syndicat a mis en place une solution expérimentale de gestion des biodéchets en construisant un hangar équipé de deux robots de tri et d'un composteur électromécanique pour accompagner la montée en charge de la collecte « bi-flux ».
- 19 Au vu de la mise en œuvre du tri à la source des biodéchets par le syndicat et l'état d'avancement de cette démarche à la date du présent arrêt, la cour considère que le Sydom doit être regardé comme respectant la généralisation du tri à la source des biodéchets.
- 20 Au-delà de cette démarche, la cour se livre également et de manière plus surprenante à une appréciation du projet de « pôle multi-filières de valorisation et de traitement de déchets non dangereux » autorisé par la préfète de l'Aveyron. Ce dernier devrait, selon la cour, offrir à un département dépourvu de solution de traitement sur son territoire et contraint d'exporter ses déchets vers les départements

voisins, une solution prévoyant, en particulier, l'extraction de la matière recyclable à partir des ordures ménagères résiduelles, la valorisation des biodéchets collectés séparément, la méthanisation et la valorisation du biométhane à partir de la fraction fermentescible des ordures ménagères et biodéchets et la production de combustibles solides de récupération. À court terme, le projet devrait également réduire de 50 % par rapport à 2010, le stockage des déchets non valorisables.

- 21 La perspective de voir le département de l'Aveyron respecter, dans un délai raisonnable, la hiérarchie de traitement des déchets, ainsi que les principes de proximité et d'autosuffisance, au cœur de la politique de prévention et de gestion des déchets, pouvait justifier cette bienveillance.

NOTES

- 1 Code de l'environnement, article L. 541-1-1.
- 2 Article L. 541-1, I et II.
- 3 Article R. 543-227-2 du Code de l'environnement.

INDEX

Rubriques

Nature et environnement

En l'absence de signification effective d'un jugement d'expulsion, pas de décision de justice ayant force exécutoire permettant au préfet d'accorder le concours de la force publique

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 3ème chambre – N° 23TL02707 – 31 décembre 2024
- C

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

Obligation de notification du jugement et de l'... / Clothilde Combes

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Par un arrêt du 13 novembre 2018, confirmant un jugement du 6 janvier 2016 du tribunal d'instance de Perpignan, la cour d'appel de Montpellier a autorisé le propriétaire du logement de Mme Z à faire procéder à l'expulsion de celle-ci. Cet arrêt a été signifié à cette dernière par un huissier de justice le 5 décembre 2018. Toutefois, en dépit de la mesure d'instruction ordonnée sur ce point par la cour, il n'a pas été établi que le jugement du 6 janvier 2016, qui autorise l'expulsion, ait été signifié à Mme Z. Dans ces conditions, la décision du 24 novembre 2021, par laquelle le préfet des Pyrénées-Orientales a accordé le concours de la force publique pour procéder à son expulsion du logement qu'elle occupait, ne reposait pas sur une décision de justice ayant force exécutoire. En conséquence, la cour a annulé cette décision du 24 novembre 2021.

NOTE UNIVERSITAIRE

Obligation de notification du jugement et de l'arrêt qui le confirme contre atteinte à la dignité de la personne humaine : des méandres du contentieux de l'octroi du concours de la force publique pour l'exécution d'une décision de justice

Clothilde Combes

Docteure en droit public, enseignante-chercheuse contractuelle à l'université Toulouse Capitole

Autres ressources du même auteur

IDREF : <https://www.idref.fr/245388788>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.276

- 1 Tandis qu'une mère de famille se retrouvait privée du logement qu'elle occupait avec ses enfants depuis de nombreuses années, le préfet des Pyrénées-Orientales avait décidé d'accorder le concours de la force publique pour procéder à l'expulsion dudit logement. Une situation malheureusement classique à laquelle la cour a décidé de mettre un frein invoquant la jurisprudence de la Cour de cassation.
- 2 Une administrée en situation de handicap et mère de quatre enfants occupait un bien depuis quinze ans dont elle exploitait les terres agricoles et se nourrissait du potager. Du reste, elle avait elle-même fait effectuer, à ses frais et sans remboursement, des travaux pour le raccordement au réseau d'eau et pour bénéficier d'eau potable

pensant, un jour, pouvoir en devenir propriétaire. Néanmoins, son logement étant insalubre, la locataire sollicitait depuis de nombreuses années la réalisation de travaux. Sans succès, elle avait obtenu une assignation à travaux devant le tribunal d'instance de Perpignan, impliquant qu'une expertise judiciaire soit menée. C'est dans ce contexte, alors qu'une condamnation était pendante pour le propriétaire du bien, que ce dernier avait adressé à sa locataire un congé pour vendre l'immeuble loué. Au prix demandé, il était impossible à la locataire d'acquérir ce bien déjà dégradé par le manque de travaux.

- 3 Étonnamment, le 6 janvier 2016, le tribunal d'instance de Perpignan ordonnait l'expulsion du logement de l'administrée, la déclarant comme occupante sans droit ni titre. Cette décision, qui ne lui avait pas été signifiée par le propriétaire, avait été confirmée par un arrêt de la cour d'appel de Montpellier du 13 novembre 2018, et ce, au bénéfice d'une société civile immobilière désormais propriétaire du logement. À la suite de la décision de justice, l'occupante évincée avait été interloquée de ce que le préfet, par une décision datée du 24 novembre 2021, accorde le concours de la force publique pour procéder à l'expulsion dudit logement. Elle avait alors sollicité le tribunal administratif de Montpellier pour annuler cette décision. Le tribunal, le 19 septembre 2023, avait rejeté sa demande. Était mis en avant l'état du logement pour justifier la décision d'octroi du concours de la force publique. C'est ainsi que la requérante avait relevé appel de ce jugement et demandait à la cour d'annuler la décision et le jugement. Par l'entremise de son avocat, elle invoquait pour cela plusieurs moyens parmi lesquels la subordination de l'exécution forcée des condamnations résultant d'un jugement, confirmées en appel, à la signification de l'arrêt et du jugement.
- 4 Le 31 décembre 2024, les juges ont statué sur cet unique moyen pour annuler le jugement du 19 septembre 2023 du tribunal administratif de Montpellier ainsi que l'arrêté du 24 novembre 2021. Une telle décision était attendue au regard de la jurisprudence constante de la Cour de cassation en matière de procédure civile d'exécution. Cependant, cette même décision rend compte d'une certaine priorisation des moyens qui occulte un point qui aurait pourtant mérité d'être évoqué tant le concours de la force publique en vue de

l'expulsion de la requérante l'aurait plongée dans une situation de grande précarité : l'atteinte à la dignité de la personne humaine.

- 5 Tout d'abord, la décision litigieuse, défavorable à l'encontre de la personne ayant vocation à être expulsée, devait être motivée en droit et en fait. Or, au titre de l'article L. 122-1 du Code des relations entre le public et l'administration, il était soutenu par la requérante que la décision de novembre 2021 intervenait au terme d'une procédure irrégulière dès lors qu'il n'avait pas été permis à l'administrée, à la suite d'une décision administrative individuelle défavorable¹, de présenter ses observations écrites ou orales. Ensuite, au titre du même article, la requérante mettait en avant l'insuffisance de motivation de cette mesure de police. D'une part, le préfet disposait d'une marge d'appréciation pour accorder ou non le concours de la force publique (éléments de fait) et d'autre part, sa décision ne mentionnait pas les textes applicables (éléments de droit).
- 6 Plus nettement, elle pointait ensuite le non-respect de la procédure civile d'exécution. En effet, la décision de justice de 2016 ne lui avait pas été signifiée par le propriétaire tandis que l'article L 411-1 du Code des procédures civiles d'exécution dispose que « *l'expulsion d'un immeuble ou d'un lieu habité ne peut être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice ou d'un procès-verbal de conciliation exécutoire et après signification d'un commandement d'avoir à libérer les locaux* ». Il était mentionné par le présent arrêt que les juges du tribunal d'instance arguaient que cette signification, non mentionnée par le jugement du *tribunal administratif* de Montpellier, avait été régularisée par la signification d'un arrêt de la *cour d'appel* de Montpellier en date du 13 novembre 2018.
- 7 Or, à l'inverse de cette affirmation, la Cour de cassation, par une jurisprudence datée du 30 juin 2022, exige une double signification du jugement et de l'arrêt pour l'exécution forcée d'un jugement, et ce, conformément à l'article 503 du Code de procédure civile. Cela est limpide en tant que la Cour énonce que « *[l']exécution forcée des condamnations résultant d'un jugement, confirmées en appel, est subordonnée à la signification de l'arrêt et du jugement* »². Autrement dit, cette notification, en tant qu'elle remplit une fonction comminatoire, est impérieuse : elle implique que le jugement confirmé – en tant que titre qui constate ou constitue la source de la

condamnation – doit être visé comme titre exécutoire à l'appui de la mesure d'exécution engagée³. Partant, il était attendu que la cour s'aligne sur la décision de la haute juridiction judiciaire et suive le moyen soulevé par la requête d'appel. Si le rapporteur public concluait au rejet du recours dans la présente affaire, la cour, elle, avait été convaincue et décidé de retenir la violation de l'article 503 par le tribunal.

- 8 En l'espèce, la requérante n'ayant pas été notifiée du jugement du 6 janvier 2016 par lequel le tribunal d'instance de Perpignan avait autorisé le propriétaire du logement à faire procéder à l'expulsion de celle-ci, le préfet avait accordé le concours de la force publique en absence de décision de justice ayant force exécutoire. Par conséquent, la cour annule jugement et arrêté préfectoral. Au demeurant, si l'annulation est attendue au regard du moyen précédemment évoqué, un autre point qu'il est intéressant de soulever tient à la hiérarchisation des moyens ici opérée. Assurément, la requête d'appel mentionnait plusieurs moyens dont l'un, en particulier, nécessite un rappel au regard de la situation de grande précarité de l'occupante vouée à être expulsée.
- 9 En outre, lorsque le locataire fait l'objet d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, il doit obligatoirement être fait mention des démarches opérées auprès de la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives. Tel n'était pas le cas ici. Il n'était pas non plus fait mention des diligences opérées par l'huissier pour obtenir son expulsion⁴ ni de la réquisition qu'il devait nécessairement lui transmettre afin de l'éclairer sur sa situation et des risques encourus par son expulsion⁵. De plus, le préfet n'ayant pas été saisi par une réquisition comportant l'ensemble des mentions requises ne pouvait porter un regard éclairé sur sa situation⁶. Pour ce qui a trait à la décision du préfet en particulier, la requérante soutenait notamment qu'il ne lui était pas possible de déterminer si le délai de deux mois à compter de la réquisition ne s'était pas écoulé au moment où la décision d'octroi de la force publique a été prise⁷.
- 10 Surtout, le préfet n'avait pas procédé à l'examen de sa situation personnelle. Ce faisant, la requête d'appel faisait état de l'oubli de certains motifs d'ordre public. Assurément, la question de l'atteinte à

l'une de ses composantes – la dignité de la personne humaine – nécessitait un examen plus fin de la situation sociale de l'occupante isolée, handicapée et, de surcroît, en difficulté financière, dès lors qu'était en jeu le concours de la force publique pour l'expulser, elle, précaire, de son logement. De telles considérations sont d'ailleurs présentes dans la jurisprudence du Conseil d'État en la matière⁸, mais aussi dans celle de la CEDH en tant qu'elle admet que le refus de concours de la force publique ne heurte pas nécessairement le droit à l'exécution d'une décision de justice et le droit au respect des biens dès lors que « *les occupants se trouvaient en situation de précarité et fragilité, et apparaissaient mériter, à ce titre, une protection renforcée* »⁹.

- 11 La cour d'appel n'a pas retenu l'examen des moyens relatifs aux motifs d'ordre public et ceux tirés de la précarité qu'elle semble distinguer. Une remarque peut alors être formulée : soit il est admis que la dignité de la personne humaine s'entend largement et implique la reconnaissance de celle-ci pour toutes les personnes (et donc, *a fortiori*, pour celles placées dans une situation de grande vulnérabilité), soit celle-ci s'interprète strictement et ne recouvre, alors, que les situations portant atteinte à une certaine moralité sociale ; dès lors, la reconnaissance de la dignité, pourtant *essentielle*, n'est plus garantie pour personne. Elle relève de la subjectivité de chacun. Là est la différence entre la dignité constitutionnelle et la dignité administrative qui admet, parfois, certaines considérations humanitaires.
- 12 La cour aurait pu se fonder sur l'invocation de ce moyen afin de tirer la conséquence logique que le préfet ne pouvait accorder le concours de la force publique pour procéder à l'expulsion de l'administrée. Seulement, si la dignité peut justifier le refus de concours de la force publique pour expulser un locataire, la cour a misé sur les garanties procédurales offertes par l'interprétation que livre la Cour de cassation de l'article 503 du Code de procédure civile plutôt que sur des considérations humanitaires peut-être moins objectives.

NOTES

1 Article L. 211-2.

- 2 Cass. 2^e civ., 30 juin 2022, n° 21-10.229.
- 3 Goujon-Bethan, Thibault, « Point de notification, point d'exécution ! », *Dalloz actualité*, 9 juin 2021 et « Pour exécuter, notifiez le jugement et l'arrêt qui le confirme », *Dalloz actualité*, 9 septembre 2022.
- 4 CE, 25 nov. 2009, n° 323359.
- 5 Article L. 153-1 du Code des procédures civiles d'exécution.
- 6 CE, 28 nov. 2014, n° 364391.
- 7 CE, 18 févr. 2010, n° 316987.
- 8 CE, 26 oct. 1998, n° 156967 ; CE, 10 oct. 2003, n° 260867 ; CE, 23 avr. 2008, n° 309685 ; CE, 24 juill. 2008, n° 318686.
- 9 CEDH, 12 oct. 2010, n° 23516/08.

INDEX

Rubriques

Police

Prorogation du délai de recours par une demande d'aide juridictionnelle sur laquelle il a été statué avant qu'il ne commence à courir – absence

DÉCISION DE JUSTICE

TA Nîmes, 2ème chambre – N° 2201034 – Mme L – 30 décembre 2024 – C+

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Le délai de recours contentieux de deux mois fixé par l'article R. 421-2 du code de justice administrative ne saurait être prorogé par l'introduction d'une demande d'aide juridictionnelle sur laquelle il a été définitivement statué avant même qu'il ne commence à courir à compter du rejet implicite de la demande indemnitaire préalable.

54 Procédure

54-01 Introduction de l'instance

54-01-07 Délais

54-01-07-02 Point de départ des délais

54-01-07-04 Interruption et prolongation des délais

54-06 Jugements

54-06-05 Frais et dépens

54-06-05-09 Aide juridictionnelle

2 Notes -Références

Rappr. Conseil d'État, 31/07/2017, M. Durudaud, n° 399123, B ; Comp.
Conseil d'État, 10/06/2020, M. Wauquier, n° 422471, B

INDEX

Rubriques

Procédure

Le droit à rectification des observations définitives formulées par les chambres régionales des comptes

DÉCISION DE JUSTICE

TA Nîmes, 1e chambre – N° 2203333 – Syndicat des eaux de la région Rhône Aygues Ouvèze – 17 décembre 2024 – C

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

Le droit à rectification des observations défin... / Leïla Farah

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Il appartient à la chambre régionale des comptes d'examiner l'ensemble des allégations contenues dans la demande de rectification et de leur donner la suite qu'elle estime convenable. La décision par laquelle la chambre régionale des comptes, soit refuse d'apporter la rectification demandée, soit ne donne que partiellement satisfaction à la demande, est susceptible de faire l'objet d'un recours devant le juge administratif. Saisi d'un tel recours, le juge administratif peut contrôler la régularité de la procédure suivie et vérifier que la décision contestée ne repose pas sur des faits inexacts et n'est pas entachée d'une méconnaissance, par la chambre régionale, de l'étendue de son pouvoir de rectification. Il ne lui appartient pas, en revanche, eu égard à l'objet particulier de la procédure de rectification des observations définitives des chambres régionales des comptes, de se prononcer sur le bien-fondé de la position prise par la chambre en ce qui concerne l'appréciation qu'elle a portée, dans le cadre des attributions qui lui sont données par la loi, sur la gestion de la collectivité ou de l'organisme en cause.

- 2 En l'espèce, aucune des erreurs matérielles alléguées n'est établie et le moyen fondé sur l'existence d'erreurs d'appréciation est écarté comme inopérant

54 Procédure

54-07 Pouvoirs et devoirs du juge

54-07-02 Contrôle du juge de l'excès de pouvoir

54-07-02-01 Appréciations échappant au contrôle du juge

Notes - références

Cf. Conseil d'État, avis, Section, 15 juillet 2004, Chabert, n° 267415, A - Rec. p. 339

Cf. cour administrative d'appel de Toulouse, 10 octobre 2024, société Econotre, n° 23TL02829, C+

NOTE UNIVERSITAIRE

Le droit à rectification des observations définitives formulées par les chambres régionales des comptes

Leïla Farah

Doctorante en droit public, université de Perpignan Via Domitia, ED 544 (CDED Yves-Serra)

Autres ressources du même auteur

IDREF : <https://www.idref.fr/290492203>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.283

-
- 1 L'examen, par le tribunal administratif de Nîmes, de la requête introduite le 4 novembre 2022 par le syndicat intercommunal des eaux de la région Rhône-Aygues-Ouvèze (RAO) illustre les enjeux nombreux qui entourent la formalisation et la portée des actes émis par le juge des comptes. Dirigée contre le refus opposé le 21 juin 2022, par le président de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), de rectifier le rapport d'observations définitives adopté à l'issue de l'examen de la gestion de l'établissement public, la requête visait à en obtenir l'annulation, assortie d'une injonction tendant au réexamen de la demande en rectification. Par sa décision de rejet prononcée le 17 décembre 2024, la juridiction administrative de Nîmes revient sur la spécificité du contrôle opéré par le juge administratif en soulignant les contours du droit à la rectification des observations définitives dont disposent « *les dirigeants des personnes morales contrôlées ou toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause* »¹.
 - 2 Avant que n'intervienne sa consécration législative en 2001, le droit de rectification des observations définitives formulées par les

chambres régionales des comptes à l'issue de l'examen de la gestion des organismes relevant de leur compétence a été le fruit d'une solution prétorienne². Écartant la justiciabilité des rapports d'observations définitives³, le juge administratif va considérer que tel ne sera pas le cas des décisions portant refus total ou partiel de les rectifier : ces décisions faisant grief seront soumises à la censure du juge de l'excès de pouvoir⁴. Le cadre de ce recours et le contrôle juridictionnel susceptible d'intervenir à cette occasion, seront alors définis par le Conseil d'État suivant un avis *Chabert* intervenu en 2004. Le juge administratif pourra « contrôler la régularité de la procédure suivie, [...] vérifier que la décision contestée ne repose pas sur des faits inexacts et n'est pas entachée d'une méconnaissance, par la chambre régionale, de l'étendue de son pouvoir de rectification ». Une limite est posée :

« Il ne lui appartient pas, en revanche, eu égard à l'objet particulier de la procédure de rectification des observations définitives des chambres régionales des comptes, de se prononcer sur le bien-fondé de la position prise par la chambre en ce qui concerne l'appréciation qu'elle a portée (...) sur la gestion de la collectivité ou de l'organisme en cause »⁵.

- 3 Le contrôle opéré par le tribunal administratif de Nîmes rejoint donc pleinement le cadre dégagé par l'avis *Chabert* (§ 5) ainsi que les jurisprudences qui en reprennent uniformément les termes⁶.
- 4 Contredisant la matérialité de certains faits relevés dans le rapport d'observations définitives adopté par la chambre régionale des comptes de PACA et l'appréciation qui en résultait, le syndicat RAO demandait la rectification de plusieurs mentions relatives aux conditions de passation de marchés publics et au contrôle, par cet établissement, de leur exécution (§ 6 à § 12). Conformément à son office, le juge administratif s'est donc limité à vérifier la réalité des faits énoncés par la chambre, sans jamais entrer sur le terrain de l'appréciation portée par celle-ci (§ 12). La nature « *particulièrement limitée* » de ce contrôle découle de la spécificité des missions exercées par les chambres régionales des comptes⁷, dont le juge administratif rappelle les principaux ressorts à l'appui des articles L. 211-3 et L. 211-4 du Code des juridictions financières (§ 1 à § 3), avant d'énoncer les dispositions régissant la procédure de

rectification des observations définitives (§ 4)⁸. Une limitation de l'office du juge qui a pu questionner « l'intérêt » de ce recours en excès de pouvoir que la permanence des débats autour de l'injusticiabilité des observations définitives semble traduire⁹.

- 5 La décision rendue par la juridiction administrative de Nîmes est autrement singulière. Par la confrontation explicite des observations définitives dont la rectification est demandée, avec les moyens soutenus par le requérant, compte tenu des éléments soumis à son appréciation, le juge livre ici la grille de lecture appliquée lors de son contrôle. Ce faisant, il éclaire davantage les contours du droit à la rectification des observations définitives et par conséquent, l'étendue du pouvoir de rectification du juge financier lesquels ont reçu des précisions en 2019¹⁰.
- 6 Pour critiquer le refus de rectifier le rapport d'observations définitives au terme duquel le président du syndicat RAO était intervenu dans le classement et la sélection d'entreprises candidates aux marchés publics considérés (§ 6 et § 8), l'établissement soulevait l'existence de plusieurs inexactitudes matérielles. Ainsi en était-il d'un écart de notation entre deux candidats qui, d'après le syndicat intercommunal, était supérieur à celui relevé par la chambre (§ 7). Or, la notation observée par le juge des comptes s'appuyait sur le rapport d'analyse des offres dont il avait reçu communication ; quand la notation soutenue par le requérant, bien que constatée par le juge administratif, se fondait sur un document qui n'avait pas été utilement transmis à la chambre. Le syndicat RAO s'étant abstenu, sans le contester par ailleurs, de communiquer la pièce démontrant l'écart de notation litigieux tant au moment de l'examen de gestion, qu'« en réponse à la transmission [des] observations définitives » ; le juge ayant aussi relevé, que le demandeur n'avait aucunement « contesté l'inexactitude de cet écart dans sa réclamation » (§ 7).
- 7 S'agissant d'une décision juridictionnelle, la recevabilité du recours en erreur matérielle est subordonnée à ce que l'erreur ne soit pas imputable au requérant¹¹. Le principe apparaît transposé aux recours formés contre les décisions ayant refusé, totalement ou partiellement, de rectifier les observations définitives adoptées par

les chambres régionales des comptes dans le cadre de l'examen de gestion.

- 8 Outre l'obligation de communication de « tous documents, données et traitements » pesant sur les organismes contrôlés¹², il a été jugé, sur le fondement de l'article R. 243-21 précité, qu'un requérant « ne conteste pas utilement le motif de refus qui lui a été opposé par la chambre régionale des comptes [...] », lorsque celui-ci soulève « un élément nouveau qui ne pouvait être pris en considération lors du délibéré de la chambre sur les observations définitives »¹³.
- 9 Si les discussions autour de la portée des observations et des recommandations formulées par les chambres régionales des comptes ne sont guère épuisées, le juge des comptes démontre aussi, qu'à son ouvrage, il faisait invariablement sien les mots de Boileau : « Vingt-fois sur le métier... »¹⁴. Et le juge administratif de réaffirmer, par cette décision, que sans être « censeur »¹⁵ de l'office des chambres régionales des comptes, il en régule¹⁶ et en préserve les contours.

NOTES

1 Code des juridictions financières, L. 243-10.

2 Damarey, Stéphanie, « Chambres régionales et territoriales des comptes », *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz. 2015, § 918. CE, sect., 12 févr. 1993, M^{me} Gaillard, n° 83814 ; Hecquard-Théron, Maryvonne, « Compétence du Conseil d'État en premier ressort pour connaître des recours pour excès de pouvoir relatifs aux compétences non juridictionnelles de la Cour des comptes », *AJDA*, n° 9, 1993, p. 665 ; Weil Laurence, « Tout intéressé est recevable à demander à connaître les mentions le mettant en cause dans les rapports provisoires ou intermédiaires de la Cour des comptes », *D.*, n° 10, 1994, p. 121 ; loi n° 2001-1248 du 21 déc. 2001.

3 CE, 8 fév. 1999, *Cne de La Ciotat*, n° 169047.

4 TA Marseille, 29 avr. 1997, *Cne Fos-sur-Mer* ; *Dr. adm.*, juin 1997, n° 205, p. 16, note Benjamin.

5 CE, sect., avis, 15 juill. 2004, *Chabert*, n° 267415 ; Concl. Lamy, Francis, « Le contrôle juridictionnel des rectifications d'observations définitives opéré

par les chambres régionales des comptes », RFDA, n° 5, 2004, p. 884 ; Landais, Claire et Lenica, Frédéric, « La rectification de leurs observations définitives par les chambres régionales des comptes », AJDA, n° 31, 2004, p. 1705.

6 CAA Marseille, 22 janv. 2007, n° 04M400876 ; CAA Marseille, 22 janv. 2007, n° 04M400871 ; CAA Marseille, 7 avr. 2009, n° 06MA01875 ; CAA Marseille, 12 déc. 2023, n° 21MA03704.

7 CAA Toulouse, 10 oct. 2024, *Société Econotre*, n° 23TL02829 ; Pauliat, Hélène, « Rapport d'observations définitives d'une chambre régionale des comptes : pas de recours contentieux direct ! », JCP A, 2025, n° 10-11, 2069.

8 Code des juridictions financières, article L. 243-10 et R. 243-21.

9 Concl. Cytermann, Laurent, sur CE, 24 avr. 2019, n° 409270 ; Concl. Restino, Virginie, sur CAA Toulouse, 10 oct. 2024, *société Econotre*, n° 23TL02829, AJDA, n° 44, 2024, p. 2369-2373 ; Mouzet, Pierre, « La jurisprudence *Chabert* aussi a vingt ans », AJDA, 2024, n° 28, p. 1513.

10 CE, 24 avr. 2019, n° 409270 ; Damarey, Stéphanie, « Observations des chambres régionales des comptes et droit à rectification », JCP A, 2019, n° 40, p. 2267.

11 CE, 26 mars 2003, *Lemang et Delebarre*, n° 250101.

12 Code des juridictions financières, article L. 241-5.

13 CAA Marseille, 12 déc. 2023, n° 21MA03704, § 6.

14 C. comptes, *Recueil des normes professionnelles*, 4^e éd., 2024 ; Miller, Gilles et Advielle, Frédéric, « Les chambres régionales des comptes au lendemain de l'année des trois lois », AJDA, n° 11, 2012, p. 591.

15 Landais, Claire et Lenica, Frédéric, *op. cit.* ; Lascombe, Michel et Vandendriessche, « Le Conseil d'État », *La Revue du Trésor*, n° 2, 2006, p. 143.

16 Douat, Étienne, *La chambre régionale des comptes et l'ordre juridictionnel administratif*, thèse, université de Bordeaux I, 1991 ; Torelli, Michèle, « Recours contre le rapport d'observations définitives d'une chambre régionale des comptes », AJDA, n° 2, 2025, p. 74.

Rubriques
Procédure

La cour confirme la condamnation de l'État à réparer les dégâts causés lors des manifestations des Gilets jaunes tout en réduisant le montant des sommes octroyées à la ville de Toulouse et à Toulouse Métropole par le tribunal administratif

DÉCISIONS DE JUSTICE

CAA Toulouse, 3ème chambre – N° 22TL21484 – 15 octobre 2024 – C

CAA Toulouse, 3ème chambre – N° 22TL21485 – 15 octobre 2024 – C

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

L'État condamné du fait des actions violentes c... / Martin Moralès

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La cour administrative d'appel de Toulouse a été saisie par le préfet de la Haute-Garonne de deux jugements du tribunal administratif de Toulouse ayant jugé que l'État était responsable des désordres causés au mobilier urbain et aux biens immobiliers, appartenant à la ville de Toulouse et à Toulouse Métropole, à l'occasion des manifestations des Gilets jaunes survenues au cours de l'hiver 2018-2019.
- 2 La cour a dû trancher la question de l'engagement de la responsabilité de l'État sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure en vertu duquel L'État est civilement

responsable des dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements contre les personnes ou contre les biens.

- 3 À la suite du tribunal, la cour juge que la responsabilité de l'État est engagée dès lors que les dégradations causées aux biens de Toulouse Métropole et de la ville de Toulouse ont été commises lors du passage des manifestations, à proximité ou dans leur prolongement, de sorte qu'elles étaient bien survenues à l'occasion d'attroupements ou de rassemblements.
- 4 En revanche, la cour, en se fondant sur les factures produites devant elle, réduit sensiblement le montant des sommes que la commune de Toulouse et Toulouse Métropole ont obtenues du tribunal, lequel s'était fondé en partie sur des éléments, tels que des devis ou de simples tableaux, regardés comme insuffisamment probants. Elle condamne en conséquence l'État à verser 334 402,48 euros à Toulouse Métropole et 135 167,45 euros à la commune de Toulouse.

Arrêts n°22TL01484, 22TL01485 – 15 octobre 2024 – (3^{ème} chambre – Préfet de la Région Occitanie et de la Haute-Garonne / Toulouse Métropole ; Préfet de la Région Occitanie et de la Haute-Garonne / Ville de Toulouse)

NOTE UNIVERSITAIRE

L'État condamné du fait des actions violentes commises dans le cadre des rassemblements Gilets jaunes

Martin Moralès

Maître de conférences en droit public, université Paris Est Créteil, membre associé du CREAM

Autres ressources du même auteur

IDREF : <https://www.idref.fr/20178324X>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.289

-
- 1 Jamais réellement retombée depuis la crise des Gilets jaunes il y a six ans, et, même plus tardivement depuis 2016 si l'on tient compte de l'apparition des violences préméditées lors des cortèges à l'occasion des manifestations contre les lois El khomri, les tensions sociales connaissent un renouveau à l'automne 2025 avec l'apparition du mouvement Bloquons tout, dont les contours et les motivations, à l'heure où ces lignes sont écrites, sont encore indéterminés. À ce sujet, les juridictions administratives statuent régulièrement sur des actions en responsabilité intentées par des commerçants ou collectivités territoriales. La prise en charge sociale de ce type de préjudice revêt une importance particulière, car les sociétés privées d'assurance peuvent refuser de les couvrir, la loi prévoyant qu'elles « ne répond[ent] pas, sauf convention contraire, des pertes et dommages occasionnés [...] par des émeutes ou par des mouvements populaires »¹.
 - 2 C'est dans ce contexte que la cour administrative d'appel de Toulouse a été saisie en appel du jugement rendu par le tribunal administratif de Toulouse le 21 avril 2022, au terme duquel l'État a été condamné à

verser à la métropole de Toulouse la somme de 648 960,08 euros toutes taxes comprises assortie des intérêts au taux légal et de la capitalisation des intérêts, au titre des préjudices subis à raison des dégradations commises lors des manifestations ayant eu lieu chaque samedi à partir du 17 novembre 2018 et jusqu'au mois de juin 2019 dans le centre-ville de Toulouse.

- 3 Deux actions en responsabilité sans faute avaient été dirigées contre l'État par la métropole. La première, fondée sur les dispositions de l'article L. 211-10 du Code de la sécurité intérieure, tendait à l'indemnisation de nombreux préjudices liés notamment au coût de remise en état du mobilier urbain, des chaussées, des trottoirs et des matériaux naturels. La seconde, fondée sur le régime jurisprudentiel de la rupture d'égalité devant les charges publiques visait à obtenir réparation pour les coûts des travaux de reprise de la voirie en raison de l'augmentation du trafic des poids lourds liés à une déviation décidée par les services de gendarmerie pour contourner le blocage d'un dépôt pétrolier sur la commune de Lespinasse.
- 4 La cour a estimé que seules les conditions de la responsabilité sans faute de l'État au titre des violences commises dans le cadre de rassemblements et attroupements étaient réunies, condamnant par voie de conséquence l'État à verser 334 402,48 euros à la métropole, l'absence de causalité entre la détérioration des routes et la déviation excluant toute responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques.
- 5 Le régime de la responsabilité sans faute du fait des attroupements est aujourd'hui prévu à l'article L. 211-10 du Code de la sécurité intérieure aux termes duquel

« L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens ».

La jurisprudence récente a tenté d'apporter des éléments de clarification face à l'apparition de phénomènes sociaux variés empruntant des voies d'action parfois violentes, de nouveaux

groupuscules violents agissant dans le contexte d'un rassemblement pacifique².

- 6 Ces clarifications étaient bienvenues, car l'on peinait à isoler dans la jurisprudence un ou plusieurs critères décisifs dans l'application du régime de responsabilité sans faute du fait des attroupements.
- 7 La première condition, tenant à l'existence de dommages, à force ouverte ou commis par violence, de nature délictuelle ou criminelle, ne pose pas de réelles difficultés. Ce n'est pas le cas de la seconde, qui exige un lien de causalité entre le dommage et le rassemblement. Lorsque les dommages ont été commis avec préméditation, l'application du régime semblait devoir être exclue au motif que ceux-ci se détachent du rassemblement. Le caractère spontané des violences commises apparaissait déterminant³. Cette grille d'analyse n'est que partiellement satisfaisante, car si elle permet d'exclure de toute indemnisation les dommages commis indépendamment de tout rassemblement, dans le seul but de les commettre, ce que l'on peut rapprocher d'une action de type commando, elle se révèle insuffisante pour appréhender certains phénomènes de violences où les dommages ont été commis durant une manifestation organisée mais de manière préméditée, ne serait-ce que par la préparation de tenues vestimentaires adéquates et la constitution d'un outillage spécifique. En pareille situation, il convient en réalité de rechercher l'intention première des auteurs. Le rapporteur public Maxime Boutron, dans ses conclusions sur les arrêts *Sanef* et *société Lib industries*, suivies par le Conseil d'État, indique en effet qu'il convient de distinguer selon « *la manifestation ou l'attroupement [lesquels] ne sont qu'un élément parmi d'autres ou si c'est la motivation de manifestation qui l'emporte* ». Dans le premier cas, la manifestation ou l'attroupement n'est qu'un prétexte à la réalisation du dommage, ce qui conduit à exclure l'application du mécanisme de responsabilité.
- 8 Cette approche renouvelée a été suivie par l'arrêt de la cour administrative de Toulouse. D'emblée, elle se place dans son sillage et indique que

« les dommages sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat sur le fondement des dispositions précitées s'ils ont été commis dans le prolongement immédiat des manifestations et si leurs auteurs n'étaient

pas animés de la seule intention de commettre un délit sans lien direct avec la manifestation ».

- 9 Elle relève ensuite que les préjudices dont la métropole de Toulouse réclame réparation « sont survenu[s] concomitamment au passage des manifestations, à proximité ou dans leur prolongement ». Cela lui permet, enfin, d'écarter l'argument soulevé par le préfet selon lequel les violences étaient préméditées. La cour juge, en effet, que « l'absence d'éléments précis et circonstanciés, produits par le préfet, de nature à établir que les dommages auraient été le fait de groupes isolés et organisés dans le seul but de commettre des délits » conduit à rattacher les préjudices commis au rassemblement et souligne, de manière déterminante, que « compte tenu de la nature particulière de ces manifestations [...] le fait que ces individus auraient agi le visage dissimulé, munis de projectiles ou d'objets prohibés » ne suffit pas à écarter la responsabilité sans faute de l'État.
- 10 Une telle approche semble conduire à exclure du régime d'indemnisation les préjudices commis par le groupe dit black bloc. En effet, dans une autre affaire où étaient en cause des actions violentes commises dans les rues de Montpellier pendant la crise des Gilets jaunes, la cour administrative de Toulouse isole les dommages commis par le rassemblement de ceux commis par le black bloc. Elle retient notamment le style vestimentaire des auteurs. Le fait que l'un d'eux portait un sac à dos de couleur orange et était vêtu d'un short clair conduit à exclure l'implication du black bloc et donc à permettre l'indemnisation⁴.
- 11 Au travers de cette seconde affaire, l'on remarque que si les critères d'application du mécanisme de responsabilité sont affinés, ils demeurent complexes dans leur mise en œuvre.

NOTES

1 Article L. 121-8 du Code des assurances.

2 Conseil d'État, 28 février 2025, *Sanef et société Lib industries*, n° 471491 et n° 473904.

3 V. CE, 30 décembre 2016, *société Covéa risques*, n° 386536 ; v. contra CE, 11 octobre 2023, *ministre c/ SNCF réseau*, n° 465591.

4 CAA de Toulouse, 3^e chambre, 24 juin 2025, 23TL01128.

INDEX

Rubriques

Responsabilité de la puissance publique

Responsabilité administrative : indemnisation de préjudices résultant de la vaccination contre la covid-19

DÉCISION DE JUSTICE

TA Montpellier, 2ème chambre – N° 2205591 – Mme X – 09
décembre 2024 – C+

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

Responsabilité administrative : indemnisation d... / Sarah Tabani

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Lorsqu'il est saisi d'un litige individuel portant sur les conséquences pour la personne concernée d'une vaccination effectuée dans le cadre de mesures prescrites sur le fondement de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, il appartient au juge, pour écarter toute responsabilité de la puissance publique, non pas de rechercher si le lien de causalité entre l'administration du vaccin et les différents symptômes attribués à l'affection dont souffre l'intéressé est ou non établi, mais de s'assurer, au vu du dernier état des connaissances scientifiques en débat devant lui, qu'il n'y a aucune probabilité qu'un tel lien existe.
- 2 Il lui appartient ensuite, soit, s'il est ressorti qu'en l'état des connaissances scientifiques en débat devant lui il n'y a aucune probabilité qu'un tel lien existe, de rejeter la demande indemnitaire, soit, dans l'hypothèse inverse, de procéder à l'examen des circonstances de l'espèce et de ne retenir l'existence d'un lien de causalité entre les vaccinations subies par l'intéressé et les

symptômes qu'il a ressentis que si ceux-ci sont apparus, postérieurement à la vaccination, dans un délai normal pour ce type d'affection, ou se sont aggravés à un rythme et une ampleur qui n'étaient pas prévisibles au vu de son état de santé antérieur ou de ses antécédents et, par ailleurs, qu'il ne ressort pas du dossier qu'ils peuvent être regardés comme résultant d'une autre cause que ces vaccinations

- 3 Première reconnaissance d'un possible lien de causalité entre le vaccin Pfizer contre la Covid-19 et un syndrome de tachycardie posturale orthostatique.

60 – Responsabilité de la puissance publique

60-02-01-03 Service des vaccinations

Notes – référence

CE, 9 février 2024, Mme C... n°471441

NOTE UNIVERSITAIRE

Responsabilité administrative : indemnisation de préjudices résultant de la vaccination contre la covid-19

Sarah Tabani

Enseignante-chercheuse contractuelle, docteure en droit public qualifiée aux fonctions de maître de conférences, université d'Avignon, membre du JPEG (UPR 3788), membre associée du CERCRID (UMR 5137)

Autres ressources du même auteur

IDREF : <https://www.idref.fr/26064790X>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.294

-
- 1 C'est le régime issu de l'article L. 3131-4 du Code de la santé publique (ci-après « CSP »), d'application exceptionnelle jusque-là, qui a concentré l'attention des autorités publiques durant les premiers mois de la crise sanitaire. Nous pensons ici à la lettre de l'ancien ministre de la santé, Olivier Véran, du 20 décembre 2020 par laquelle il a cherché à rassurer le corps médical en invoquant la prise en charge des dommages liés à la campagne de vaccination contre la covid-19 au titre de la solidarité nationale, laissant entendre que ce régime serait d'application automatique et exclusive¹. C'est de l'application de ce régime de responsabilité d'exception dont il est question dans cette affaire.
 - 2 La requérante assure en l'espèce souffrir une péricardite et du syndrome de tachycardie posturale (ci-après « POTS ») depuis un premier vaccin en date de janvier 2021 contre la covid-19, dont elle indique que les liens de causalité avec la vaccination sont fermement établis. Cela a par la suite été confirmé par des rapports d'expertises demandés par l'office national d'indemnisation des accidents

médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ci-après « ONIAM »). Elle demande par conséquent l'indemnisation de l'intégralité des préjudices patrimoniaux et extrapatrimoniaux auprès de l'ONIAM résultant de sa vaccination contre la covid-19. Le tribunal administratif de Montpellier fait droit à la demande de la requérante et condamne l'ONIAM à l'indemniser de l'intégralité de ses préjudices patrimoniaux et extrapatrimoniaux directement en lien avec ces pathologies. Il s'agit ici de revenir brièvement sur le régime d'exception découlant de la crise sanitaire.

Le régime d'indemnisation spécifique aux mesures sanitaires d'urgence

- 3 Lorsqu'il est saisi d'un litige individuel portant sur les conséquences pour la personne concernée d'une vaccination effectuée dans le cadre de mesures prescrites sur le fondement de l'article L. 3131-1 du CSP, qui précise l'ampleur des pouvoirs du ministre chargé de la santé en cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre peut dans l'intérêt de la santé publique prescrire certaines mesures, toute mesure réglementaire ou individuelle nécessaire.
- 4 Le tribunal rappelle qu'il appartient au juge, pour écarter toute responsabilité de la puissance publique au regard de la vaccination, non pas de rechercher si le lien de causalité entre l'administration du vaccin et les différents symptômes attribués à l'affection dont souffre l'intéressé est ou non établi, mais de s'assurer, au vu du dernier état des connaissances scientifiques en débat devant lui, qu'il n'y a aucune probabilité qu'un tel lien existe. Le tribunal démontre aisément qu'au regard des études scientifiques et des symptômes de la requérante, le lien entre la vaccination et les symptômes en question est établi. Fondées sur l'article L. 3131-4 du CSP qui prévoit une réparation intégrale « *des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales imputables à des activités de prévention, de diagnostic ou de soins* » qui sont réalisées en application de mesures sanitaires d'urgence, les conditions d'engagement de la solidarité nationale sont donc remplies pour la réparation intégrale des

préjudices découlant des pathologies de péricardite et de syndrome de POTS. Il s'agit de la même procédure que pour la contestation des vaccinations obligatoires, la demande est adressée directement à l'ONIAM qui se prononcera directement sur la recevabilité et le bien-fondé de la demande².

- 5 La question de l'indemnisation de l'ONIAM ne fait en l'espèce aucun doute. On rappellera qu'en l'absence de faute, lorsqu'un préjudice est lié à un acte de prévention, de diagnostic ou de soins ayant entraîné des conséquences anormales au regard de l'état de santé du patient, comme de l'évolution prévisible de celui-ci, l'ONIAM doit indemniser la victime. En l'espèce, le tribunal affirme que c'est bien à la suite de la vaccination, de surcroît en l'absence de tout antécédent explicatif, que la requérante a développé le syndrome de POTS et qu'il doit bien être regardé comme étant en lien avec l'injection du vaccin³.

Les réparations des préjudices issus de la vaccination contre la covid-19

- 6 L'intérêt est ici de constater quels préjudices peuvent être directement causés par le vaccin. Distinguant classiquement les préjudices patrimoniaux et extrapatrimoniaux, le juge administratif retient principalement l'existence de préjudices extrapatrimoniaux. En ce qui concerne les préjudices patrimoniaux, le juge admet sans difficulté l'indemnisation des frais de déplacement liés à des rendez-vous médicaux et au stationnement, ainsi que l'existence des frais engagés en ce qui concerne l'assistance temporaire d'une tierce personne⁴. Il refuse en revanche l'indemnisation pour l'assistance permanente d'une tierce personne, étant établi par un examen clinique un bon état général de la requérante pour procéder aux tâches quotidiennes. Dans la même veine, le juge refuse également de reconnaître le préjudice de perte de gains professionnels futurs en lien direct avec les pathologies (bien que la requérante exerce le métier d'infirmière libérale), au regard d'un faisceau d'indices (âge, état psychique, etc.). La requérante semble donc au regard de l'instruction en capacité de reprendre une activité comparable à celle qu'elle exerçait avant la vaccination.

- 7 S'agissant des préjudices extrapatrimoniaux, le juge reconnaît un déficit fonctionnel temporaire, l'existence de souffrances ainsi que des conséquences sur son activité professionnelle à indemniser au regard de la pénibilité physique et psychologique découlant des pathologies de nature à grever ses chances de progression et possibilités d'investissement en milieu professionnel. En ce qui concerne les préjudices permanents, le juge constate l'existence d'un préjudice d'agrément, la requérante justifiant de la pratique habituelle du sport, ainsi que d'un préjudice sexuel et d'un déficit fonctionnel permanent. On note que la cour administrative d'appel de Versailles a également admis l'existence d'un préjudice sexuel résultant de la vaccination par le Pandemrix contre la grippe A⁵.
- 8 La solution de l'arrêt commenté s'inscrit dans la ligne jurisprudentielle visant à indemniser les requérants victimes d'effets du vaccin contre la covid-19.

NOTES

- 1 Le texte est consultable sur le site internet du ministère [[en ligne](#)]
- 2 CSP, articles R. 3131-1 à R. 3131-3-5.
- 3 Voir par analogie sur la vaccination contre la grippe A H1N1, TA de Bordeaux, 22 mai 2025, n° 2302658.
- 4 Voir dans le même sens, TA de Strasbourg, 1^{er} avril 2025, n° 2302572, sur la vaccination la grippe A H1N1
- 5 Cour administrative d'appel de Versailles, 20 mars 2025, n° 23VE00470.

INDEX

Rubriques

Responsabilité de la puissance publique

Un retard d'une heure et quart à réaliser une césarienne a causé une perte de chance de 50 % d'éviter le décès d'un enfant

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 2e chambre - N° 22TL21732 - Consorts N. - 24 septembre 2024 - C

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Dans le cas où la faute commise lors de la prise en charge ou du traitement d'un patient dans un établissement public hospitalier a compromis ses chances d'obtenir une amélioration de son état de santé ou d'échapper à son aggravation, le préjudice résultant directement de la faute commise par l'établissement et qui doit être intégralement réparé n'est pas le dommage corporel constaté, mais la perte de chance d'éviter que ce dommage soit advenu. La réparation qui incombe à l'hôpital doit alors être évaluée à une fraction du dommage corporel déterminée en fonction de l'ampleur de la chance perdue.
- 2 Dès le début de son enregistrement le 20 mars 2014 à 20 heures 03, le rythme cardiaque du fœtus de Mme X était peu oscillant. A 20 heures 40, le médecin a décidé d'en prolonger l'observation avant de prendre une éventuelle décision d'extraction. Rappelé par la sage-femme à 22 heures compte tenu de l'aggravation du rythme cardiaque du fœtus, le médecin a alors décidé du percement de la poche des eaux. Cet acte médical, qui a été reporté à 23 heures 15 dès lors qu'une autre parturiente était déjà prise en charge par la sage-femme en salle de naissance, a révélé un liquide amniotique méconial, conduisant à pratiquer une césarienne en urgence, aux alentours de 23 heures 30. L'enfant a ensuite été transféré en réanimation pédiatrique où il est

toutefois décédé, le 1er avril 2014, des lésions neurologiques provoquées par une anoxo-ischémie.

- 3 Il résulte des éléments d'information de l'expertise médicale que l'altération du rythme cardiaque fœtal a été observée dès le début de l'hospitalisation de Mme X et que celle-ci était venue consulter pour des contractions survenues depuis environ douze heures. La circonstance que la fiche de consultation prénatale versée au débat fasse mention d'une contraction toutes les cinq minutes à partir de 14 heures n'est pas de nature à infirmer le précédent constat. Alors que l'aggravation du rythme cardiaque fœtal constatée à compter de 22 heures imposait une extraction en urgence, ainsi d'ailleurs que l'avait décidé le médecin, le retard de prise en charge de 75 minutes pour réaliser la rupture de la poche des eaux, aggravant l'hypoxie fœtale, a ainsi compromis les chances de l'enfant d'obtenir une amélioration de son état de santé ou d'échapper à son aggravation. Au regard de l'ensemble des éléments d'information du dossier, la cour, à la suite des premiers juges, a regardé comme établi l'existence d'un état antérieur d'hypoxie et a fixé le taux de perte de chance subi par l'enfant à 50 %.

INDEX

Rubriques

Responsabilité de la puissance publique

Compétence du juge administratif pour l'action indemnitaire intentée contre un OPHLM par des personnes hébergées ponctuellement chez le locataire d'un logement social

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 1ère chambre – N° 23TL00277 – 12 décembre 2024
– C+

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

Compétence du juge administratif pour l'action ... / Guylain Clamour

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Une enquête environnementale diligentée par l'agence régionale de santé à la suite du diagnostic de saturnisme chez un enfant a notamment permis d'identifier la présence de plomb dans les peintures écaillées des garde-corps du balcon du logement social occupé par ses grands-parents, dans une concentration nettement supérieure au seuil réglementaire de 1,5 mg/g visé notamment par l'article L. 1334-2 du code de la santé publique. Une telle source de plomb, non endiguée par les travaux de sécurisation adéquats, et aggravée par l'effritement des peintures du fait de leur état dégradé, caractérise un défaut d'entretien normal de l'ouvrage public par le bailleur social, à qui il incombait, en vertu notamment de l'article L. 1334-2 du code de la santé publique dans sa version en vigueur à la date à laquelle la contamination a été constatée, de réaliser les travaux de suppression du risque de contamination au plomb.

- 2 Les principales victimes, trois enfants mineurs, n'étant pas parties au contrat de location de l'appartement de leurs grands-parents, qui lie ces derniers à leur bailleur social, dès lors que ni les visites fréquentes des enfants chez leurs grands-parents, ni l'hébergement ponctuel, par ceux-ci, des membres de leur famille à l'occasion d'un déménagement ou de travaux, ne conduisent à assimiler les enfants précités à des locataires du logement social occupé par leurs grands-parents. L'action tendant à l'indemnisation des préjudices subis du fait de la contamination au plomb de ces enfants ne peut être regardée comme trouvant sa source dans un contrat de droit privé. Les trois enfants doivent donc être regardés comme de simples usagers de l'ouvrage public que constitue le logement social. L'action en responsabilité intentée en leur nom, en réparation des dommages subis en qualité d'usagers d'un ouvrage public, de même que celle intentée par leurs proches en réparation des dommages qu'ils estiment avoir subis par ricochet, relève donc de la compétence de la juridiction administrative.

17 Compétence

17-03 Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction

17-03-02 Compétence déterminée par un critère jurisprudentiel

17-03-02-06 Travaux

17-03-02-06-01 Dommages de travaux publics

67 Travaux publics

67-02 Règles communes à l'ensemble des dommages de travaux publics

67-02-02 Régime de la responsabilité

67-02-02-02 Qualité d'usager

Notes – références

Rapp. Tribunal des conflits, 23 juin 2003, Carras et Pierboni c/OPAC de l'Isère, 3355 (compétence du juge administratif pour connaître de l'action en responsabilité des dommages causés par des immeubles construits par des offices publics d'habitations à loyers modérés), Tribunal des conflits, 14 octobre 2013, M. Benaissa c/OPHLM de Saint Dizier, 3916 (compétence du juge administratif lorsque l'action est conduite par un occupant d'un logement social et non un locataire) et cour administrative d'appel de Nantes, 8 mars 2019, Binet c/office public de l'habitat d'Eure-et-Loir, 17NT01182 (compétence du juge administratif lorsqu'action est intentée par une personne ayant rendu visite au locataire du logement social)

Comp. Tribunal des conflits, 23 mai 2005, Orem c/société Habitat Marseille Provence, n° 3449 (lorsque l'action est menée par le locataire du logement social)

NOTE UNIVERSITAIRE

Compétence du juge administratif pour l'action indemnitaire intentée contre un OPHLM par des personnes hébergées ponctuellement chez le locataire d'un logement social

Guylain Clamour

Doyen de la faculté de droit et de science politique de l'université de Montpellier, professeur de droit public (CREAM)

Autres ressources du même auteur

UNIVDROIT : <https://univ-droit.fr/universitaires/5584>

IDREF : <https://www.idref.fr/087607107>

ORCID : <http://orcid.org/0009-0008-7479-089X>

HAL : <https://cv.archives-ouvertes.fr/guylain-clamour>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000048462299>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/15566143>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.301

-
- 1 En raison d'une contamination imputable à une source de plomb identifiée dans l'appartement loué par leurs grands-parents maternels, trois enfants d'une même fratrie ont été atteints de saturnisme. Les ayants droits ont engagé une action indemnitaire contre le propriétaire, établissement public d'habitation à loyer modéré, devant le tribunal administratif de Nîmes qui s'est déclaré incompétent. L'incompétence de la juridiction administrative était-elle bien fondée ? Telle est la première question à laquelle dû répondre la cour administrative d'appel de Toulouse dans son arrêt du 12 décembre 2024.

- 2 Le logement relevant d'un service public¹, le Conseil d'État a pu retenir que les immeubles construits par les OPHLM ont le caractère d'ouvrage public², qualification s'étendant aux accessoires et dépendances de l'immeuble³ et perdurant sous l'empire des règles issues de l'ordonnance n° 2007-137 du 1^{er} février 2007 ayant créé les offices publics de l'habitat (OPH) sous statut d'établissement public à caractère industriel et commercial⁴.
- 3 Pareille qualification entraîne « l'application d'un régime de responsabilité conçu pour les ouvrages publics traditionnels mais qui peut paraître mal adapté à des bâtiments d'habitation »⁵, du moins dès lors que la victime ne se trouve pas en relation contractuelle avec le propriétaire responsable. En effet, et en application du principe de primauté de la responsabilité contractuelle⁶, toute action indemnitaire d'une victime partie à un contrat contre son cocontractant relève exclusivement de la responsabilité contractuelle, devant le juge judiciaire si le contrat ne fait naître que des rapports de droit privé. Les logements sociaux relevant du domaine privé⁷ et le droit des baux d'habitation leur étant applicables, la compétence du juge judiciaire s'impose, nonobstant la qualité d'ouvrage public, pour les rapports entre locataires et propriétaires⁸.
- 4 Toutefois, en l'espèce, les victimes n'étaient pas les grands-parents locataires, mais leurs petits-enfants, visiteurs occasionnels. Dans cette hypothèse, faute de liens contractuels, ressurgit la qualité d'usager de l'ouvrage public et, avec elle, la compétence des juridictions administratives⁹. Le tribunal administratif de Nîmes aurait dû se reconnaître compétent ainsi que le juge la cour administrative d'appel de Toulouse au terme d'une motivation intéressante :

« les principales victimes n'étant pas parties au contrat de location de l'appartement [...], dès lors que ni les visites fréquentes des enfants [...] chez leurs grands-parents, ni l'hébergement ponctuel [...] à l'occasion d'un déménagement ou de travaux, ne conduisent à assimiler les enfants [...] à des locataires du logement social occupé par leurs grands-parents, l'action [...] ne peut être regardée comme trouvant sa source dans un contrat de droit privé ».

- 5 Si l'on peut apprécier la clarté du propos retenant une lecture stricte des rapports de droit privé, ce qui au demeurant se justifie parfaitement à la lumière de l'attractivité des notions de travail et d'ouvrage publics, l'on ne saurait blâmer l'analyse du tribunal administratif de Nîmes tant, à l'inverse, la présence des petits-enfants ne pouvait légalement se justifier que par l'existence d'un contrat de droit privé fondant la présence des grands-parents dans le logement et leur donnant le droit, en qualité de locataire, de recevoir des invités ou d'héberger de la famille, sans compter les règles du droit civil sur la responsabilité des personnes dont on doit répondre.
- 6 Sur le fond, la cour fait application du régime de responsabilité pour défaut d'entretien normal en rappelant la nécessité pour la victime de rapporter la preuve de l'existence d'un lien de causalité entre le préjudice invoqué et l'ouvrage avant d'atténuer d'un tiers la responsabilité en raison du comportement des enfants permis par le défaut de surveillance des adultes qui en avaient la garde, au sens du droit de la responsabilité... mais pas aux termes du bail.

NOTES

- 1 CE sect., 20 mars 1959, n° 42742, *sieur Lauthier* : Rec. p. 198 – CE, 29 déc. 2000, n° 209443, *Régie immobilière de la ville de Paris*.
- 2 CE, 10 mars 1978, n° 04396, *OPHLM de la ville de Nancy* : Rec. p. 121 – CE, 14 févr. 1983, *Bergoni* : Rec. T., p. 777 – CE, 10 juin 1983, *OPAC de l'Oise* : Rec. p. 254.
- 3 CE, 14 janv. 1987, n° 68560, *OPAC d'Amiens* – CE, 7 juin 1999, n° 181605, *OPHLM d'Arcueil-Gentilly* : Rec. p. 169.
- 4 CE, 28 sept. 2016, n° 389581, *OPH Gironde habitat* : Rec. T. p. 761.
- 5 Labetoulle, Daniel, concl. sur CE, 10 mars 1978, n° 04396, *OPHLM de la Ville de Nancy* : AJDA 1978, p. 401.
- 6 CE, 1^{er} déc. 1976, n° 98946, *Berezowski* : Rec. 521.
- 7 CE 23 févr. 1979, n° 09663, *Vildart*.
- 8 TC, 15 décembre 1980, *Jaouen c/ OPHLM de la ville de Paris* : Rec. p. 513 – T. confl., 18 oct. 1999, n° 3132, *Caisse primaire d'assurance maladie de l'Essonne c/ OPHLM interdépartemental Essonne et Val-de-Marne* : Rec.

p. 474 – T. confl., 24 mai 2004, n° 3399, *consorts Garcia c/ OPHLM de l'Aude* :
Rec. T. p. 628, – T. confl., 20 juin 2005, n° 3449, *Orem c/ Société Marseille
habitat Provence*.

9 TC, 21 mars 1980, *OPHLM du département des Bouches-du-Rhône* : Rec.
p. 165.

INDEX

Rubriques

Travaux publics

L'office du juge d'appel dans le contentieux de l'excès de pouvoir des décisions en matière d'urbanisme

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Toulouse, 4ème chambre – N° 23TL03020 – Société Soleia 55/
ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires
– 17 octobre 2024

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

L'office du juge d'appel dans le contentieux de... / François Barloy

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 1) Statuant sur l'appel du demandeur de première instance dirigé contre un jugement qui a rejeté ses conclusions à fin d'annulation d'une décision administrative reposant sur plusieurs motifs en jugeant, après avoir censuré tel ou tel de ces motifs, que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée sur le ou les motifs que le jugement ne censure pas, il appartient au juge d'appel, s'il remet en cause le ou les motifs n'ayant pas été censurés en première instance, d'apprécier la légalité des autres motifs fondant cette décision.
- 2 2) Toutefois, lorsqu'il juge que l'un ou certains seulement des motifs de la décision censurés par le tribunal administratif sont de nature à la justifier légalement, le juge d'appel peut, sans méconnaître l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, rejeter les conclusions en annulation de cette décision et rejeter en conséquence la requête

d'appel sans être tenu de se prononcer sur les moyens de cette demande qui ne se rapportent pas à la légalité de ces motifs de refus.

54 – Procédure

54-08 – Voies de recours

54-08-01 – Appel

54-08-01-04 – Effet dévolutif et évocation

54-08-01-04-01 – Effet dévolutif

68 – Urbanisme et aménagement du territoire

68-06 – Règles de procédure contentieuse spéciales

Note – références

1. Cf. CE, 7 novembre 2022, n° 455195, Commune de Gometz-le-Châtel, classé en B sur ce point.
2. Rappr s'agissant d'un jugement ayant annulé une décision refusant une autorisation d'urbanisme CE, 22 mars 2024, n° 463970, Société AC Promotions, classé en B sur ce point.

NOTE UNIVERSITAIRE

L'office du juge d'appel dans le contentieux de l'excès de pouvoir des décisions en matière d'urbanisme

François Barloy

Maître de conférences en droit public, université de Montpellier (CREAM)

Autres ressources du même auteur

UNIVDROIT : <https://univ-droit.fr/universitaires/5581>

IDREF : <https://www.idref.fr/172215439>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.323

- 1 Mots-clefs : Procédure administrative contentieuse – Office du juge d'appel de l'excès de pouvoir – Distinction entre évocation et effet dévolutif de l'appel – Régularité du jugement dont appel (oui) – Bien-fondé des motifs retenus par le premier juge (non) – Substitution de motifs – Matière d'urbanisme : application de l'article L.600-4-1 du code de l'urbanisme (non) – Contrôle du juge sur l'appréciation des faits dans l'exercice par l'administration de sa compétence discrétionnaire.
- 2 Par le dépôt d'un dossier de demande le 4 mars 2020, la SAS Soleia 55 a sollicité du préfet de l'Aude le permis de construire une centrale photovoltaïque au sol d'une puissance prévisionnelle de 18,15 mégawatts-crête et d'une superficie de 17,3 hectares au lieudit La Bruga sur le territoire de la commune de Badens.
- 3 L'autorisation d'urbanisme relève ici de la compétence du préfet au nom de l'État en application de l'article R.422-2 b du Code de l'urbanisme qui vise « *les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie lorsque cette énergie n'est pas destinée, principalement, à une utilisation directe par le demandeur.* »

- 4 Au terme de plus de deux années et demi d'instruction le préfet de l'Aude a opposé par arrêté du 25 novembre 2022 un refus à ladite demande de permis de construire en se fondant sur les motifs de l'atteinte aux paysages (R.111-27 du Code de l'urbanisme) et du risque pour la sécurité publique (R.111-2 du Code de l'urbanisme).
- 5 Saisi par la société Soleia 55 d'un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté préfectoral du 25 novembre 2022, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté la demande d'annulation par jugement du 26 octobre 2023.
- 6 Par requête en date du 22 décembre 2023, complétée par un mémoire en réplique du 17 mai 2024, la société déboutée a interjeté appel du jugement de première instance devant la cour administrative d'appel de Toulouse.
- 7 La cour a rendu le 17 octobre 2024 l'arrêt ci-après commenté, lequel réforme le jugement attaqué en confirmant le dispositif par la voie d'une substitution de motifs.
- 8 L'intérêt de cette décision réside essentiellement dans la démonstration de l'office subtilement complexe de la juridiction d'appel.
- 9 À cet égard, préalablement à tout examen au fond de l'affaire dont elle est saisie, la cour d'appel, dans une alternative exclusive, doit s'engager soit dans la voie de l'évocation, soit dans la voie de l'effet dévolutif de l'appel (I). C'est cette dernière hypothèse qu'illustre l'arrêt commenté qui retient, parmi les options offertes à la cour saisie par l'effet dévolutif de l'appel, celle de la confirmation du jugement dont appel avec réformation par substitution des motifs (II).
- 10 **L'office du juge d'appel dans le contentieux administratif des décisions en matière d'urbanisme.**
- 11 Liminairement il convient de remarquer que, contrairement à ce que semblerait annoncer la référence à la « matière d'urbanisme », il ne sera pas ici question, tout au moins à titre principal, de l'article L.600-4-1 du Code de l'urbanisme portant exception au principe de l'économie des moyens.
- 12 En effet, cette disposition introduite par la loi SRU du 13 décembre 2000 impose au juge de l'excès de pouvoir de se prononcer sur

l'ensemble des moyens de la requête susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension d'un acte intervenu en matière d'urbanisme dans les seuls cas où sa décision consiste à annuler ou suspendre l'acte attaqué.

- 13 Or, au cas d'espèce, le tribunal administratif puis la cour d'appel ont successivement débouté la société requérante de son recours dirigé contre l'arrêté préfectoral de refus du permis de construire.
- 14 L'article L.600-4-1 ne sera donc évoqué qu'hypothétiquement lors du recensement des différentes voies ouvertes au juge d'appel saisi d'une requête en annulation du jugement du tribunal administratif.
- 15 C'est donc bien de la spécificité de l'office du juge d'appel de l'excès de pouvoir dont il s'agit au-delà de la formule générique « juges du fond » qui englobe les juridictions de premier et deuxième degré par opposition au juge de cassation.
- 16 À ce stade de la procédure juridictionnelle, la première option de l'alternative consiste à déterminer si la Cour d'appel est saisie par voie d'évocation ou par l'effet dévolutif de l'appel (I).

I- Évocation ou effet dévolutif de l'appel

- 17 Le choix entre les deux branches de l'alternative dépend à la fois du contenu de la saisine de l'appelant et de la réponse qui y est apportée par la cour.
- 18 Il est souvent considéré, dans une présentation par trop simplificatrice, que la cour, en sa qualité de juge du fond, est placée dans la même situation que le premier juge.
- 19 Or, la cour est saisie d'une requête contre un jugement qui forme toujours un écran, plus ou moins transparent selon les cas, entre le juge d'appel et l'acte administratif dont la légalité est juridictionnellement discutée.
- 20 Confrontée au jugement du premier juge, la cour doit se prononcer en premier lieu sur sa régularité formelle et procédurale, si toutefois celle-ci est mise en cause par la requête en appel ; dans le cas où les appelants ne demandent pas à la cour de prononcer l'irrégularité du

jugement, ou si, effectivement demandée, l'irrégularité n'est pas prononcée, la cour juge alors du bien-fondé du jugement.

- 21 Dans l'hypothèse où elle annulerait le premier jugement en raison d'une irrégularité qui l'affecte, la cour se prononcera alors sur l'affaire par la voie de l'évocation. Par l'évocation, le juge d'appel se trouve placé dans la situation du premier juge, table rase étant faite du jugement de première instance qui disparaît rétroactivement de la procédure ; la cour se prononce alors directement sur les moyens de la requête de première instance tels que repris dans la requête en appel.
- 22 Différemment, dans l'hypothèse où le premier jugement serait régulier, la cour sera saisie de l'affaire par l'effet dévolutif de l'appel et confirmera ou infirmera la décision du premier juge selon qu'elle la jugera bien ou mal fondé.
- 23 Lorsqu'elle confirme, le jugement de première instance perdure et voit en quelque sorte son autorité encore renforcée par l'arrêt de la cour d'appel.
- 24 Mais lorsque la cour annule un jugement qu'elle considère mal fondé, l'ombre de ce jugement continue à planer sur la procédure, la cour étant alors conduite à se prononcer sur l'affaire par la voie de la réformation de la décision rendue par le premier juge.
- 25 L'arrêt commenté illustre la démarche exposée.
- 26 La cour statue d'abord « *sur la régularité du jugement* ».
- 27 En son troisième considérant, elle écarte le moyen avancé par l'appelante selon lequel le premier juge aurait omis de se prononcer sur les éventuelles erreurs de droit et erreur manifeste d'appréciation commises par le préfet de l'Aude au regard des dispositions de l'article R.111-26 du code de l'urbanisme dans la motivation du refus de permis de construire opposé à la société Soleia 55.
- 28 L'intérêt du deuxième considérant réside dans la requalification par la cour d'appel d'un moyen avancé par l'appelante au soutien de ses conclusions sur l'irrégularité du jugement en moyen relevant du bien-fondé du jugement. Dès lors que le moyen tiré de ce que le jugement est entaché « *d'une contradiction dans sa motivation* » dans sa réponse au moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R.122-5

du Code de l'environnement s'agissant du caractère suffisant de l'étude d'impact, relève du bien-fondé du jugement, il n'a pas d'incidence sur la régularité formelle et procédurale du jugement.

- 29 La cour d'appel de Toulouse n'a pas annulé le jugement du tribunal administratif de Montpellier comme entaché d'irrégularité ; elle a, par suite, été amenée à se prononcer sur le bien-fondé dudit jugement dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel.

II- Les voies ouvertes par l'effet dévolutif de l'appel

- 30 Dans une telle situation, trois voies s'ouvrent au juge d'appel.
- 31 Il peut d'abord confirmer intégralement le jugement dans son dispositif comme dans les motifs à son soutien. Cela aurait conduit la cour de Toulouse à confirmer le rejet de la requête en se fondant sur les mêmes motifs que le tribunal administratif de Montpellier.
- 32 Il peut inversement l'infirmier totalement en prenant, dans le dispositif de son arrêt, la décision inverse de celle prise dans le dispositif du jugement. Si la cour de Toulouse avait retenu cette option, elle aurait été conduite à annuler le refus de permis opposé par l'arrêté du préfet de l'Aude et, en conséquence, aurait dû faire application de l'article L.600-4-1 du Code de l'urbanisme¹.
- 33 Enfin, le juge d'appel peut confirmer le dispositif du jugement en infirmant toutefois les motifs retenus par le tribunal et en en substituant d'autres sur lesquels le premier juge ne s'était pas fondé. C'est la voie retenue par la cour de Toulouse en l'espèce.
- 34 En procédure administrative contentieuse de droit commun, le principe voudrait que lorsqu'il rejette une demande d'annulation d'un acte administratif, en matière d'urbanisme comme en toute autre matière, le juge de l'excès de pouvoir se prononce sur l'ensemble des moyens soulevés par le demandeur, fussent-ils très nombreux, et en relève le mal-fondé pour motiver sa décision de rejet de la requête en annulation.
- 35 L'examen exhaustif des moyens ne lui est alors nullement imposé dans cette hypothèse par l'article L.600-4-1 puisque le juge n'est pas

amené à annuler un acte intervenu en matière d'urbanisme mais, au contraire, à le confirmer en déboutant le requérant. Cet examen exhaustif relève de l'office du juge du fond, en application des règles de droit commun de procédure administrative contentieuse, en première instance comme en appel, lorsqu'il déboute un requérant de sa demande d'annulation d'un acte.

36 Avec une réserve toutefois, rappelée au dix-huitième considérant de l'arrêt commenté, s'agissant du juge d'appel. Ce dernier a la faculté de rejeter la requête d'appel en relevant qu'un seul des motifs de la décision de refus censurés en première instance est fondé, motif qui, à lui seul, aurait permis à l'administration de prendre exactement la même décision. Le juge d'appel est alors dispensé de se prononcer sur les autres motifs censurés en première instance.

37 Ainsi, en l'espèce, la cour d'appel ne s'est pas prononcée sur le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude préalable agricole ni sur celui tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact que le premier juge avait l'un et l'autre censurés.

38 L'office du juge d'appel est donc à cet égard moins exigeant que celui du premier juge.

39 La démarche mise en œuvre par la cour d'appel est abstraitement mais très précisément annoncée au cinquième considérant de l'arrêt commenté.

40 Concrètement, elle consiste, dans une classique appréhension casuistique du dossier, à contrôler la qualification juridique des faits retenus par le préfet pour fonder son refus d'autorisation sur deux dispositions d'ordre public du règlement national d'urbanisme très communément employées par l'administration : la disposition « sécurité-salubrité publiques » de l'article R.111-2 et la disposition « esthétique » de l'article R.111-27.

41 Contrairement au premier juge, la cour considère, dans le cadre du contrôle normal des refus d'autorisations d'urbanisme, que le préfet a commis une erreur d'appréciation des faits dans l'application à la situation en cause des articles R.111-2 et R.111-27 et qu'il ne pouvait donc fonder son arrêté de refus sur ces dispositions.

42 Contrairement encore au premier juge, la cour considère que le préfet pouvait en revanche fonder juridiquement son refus de permis de construire sur les dispositions combinées de l'article L. 151-11 du Code de l'urbanisme et de l'article 1 du règlement de la zone agricole du plan local d'urbanisme de la commune de Badens.

43 Au terme d'une démonstration tout aussi précisément circonstanciée que la précédente, le juge d'appel conclut

« qu'eu égard notamment au potentiel agronomique des parcelles concernées, le préfet de l'Aude n'a pas commis d'erreur d'appréciation en estimant que le projet en litige ne pourrait permettre le maintien d'une activité agricole significative sur le terrain d'implantation de l'équipement collectif envisagé. »

44 Le dispositif du jugement dont appel peut ainsi être confirmé quand bien même ledit jugement se trouve réformé par une substitution de motifs.

45 De ces dernières observations découlent à titre conclusif quelques remarques sur le fond de l'affaire. Distinctement de l'intérêt principal qu'elle présente en procédure administrative contentieuse, cette décision illustre une problématique classiquement centenaire depuis l'arrêt *Gomel* jusqu'à l'arrêt *Grands magasins La Samaritaine* mais qui conserve une sensibilité majeure eu égard aux enjeux de lisibilité du droit et de sécurité et prévisibilité juridiques qu'elle recouvre.

46 En effet, le contrôle casuistique du juge sur l'appréciation des faits par l'administration dans le cadre de l'exercice de sa compétence discrétionnaire offre depuis l'origine, comme au cas d'espèce, quantité d'illustrations de vagues-hésitations dans l'appréhension des faits par l'administration active et les différents degrés de la hiérarchie des juridictions dont on peut regretter l'incompréhension qu'elles peuvent susciter dans l'esprit du justiciable.

NOTES

1 CAA Lyon, 27 déc. 2001, *SCI La Cluiseraz*, req. n° 98LY01450 ; BJD, 2002.154.

INDEX

Rubriques

Urbanisme et aménagement du territoire

Plusieurs confirmations et une utile précision apportées au contentieux des mesures de régularisation prises sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme

DÉCISION DE JUSTICE

TA Montpellier, 1ère chambre – N° 2402719 – M.A c/commune de Saint-Pargoire – 12 décembre 2024 – C+

TEXTES

Résumé

Note universitaire :

Plusieurs confirmations et une utile précision ... / Martin Moralès

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucun principe n'interdit à un tiers d'exercer un recours contre une mesure de régularisation d'un vice affectant un arrêté accordant un permis de construire, quand bien même celle-ci aurait été prise à la suite d'un jugement avant-dire droit décidant de surseoir à statuer dans l'attente de cette mesure de régularisation, en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

68 – Urbanisme

68-03-025-01 – Sursis à statuer

NOTE UNIVERSITAIRE

Plusieurs confirmations et une utile précision apportées au contentieux des mesures de régularisation prises sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme

Martin Moralès

Maître de conférences à l'université Paris Est Créteil, membre associé du CREAM

Autres ressources du même auteur

IDREF : <https://www.idref.fr/20178324X>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.313

-
- 1 Était en litige dans cette affaire un projet de construction d'une maison individuelle sur la commune de Saint-Pargoire, lequel a fait l'objet d'une première autorisation par un arrêté de permis de construire le 1^{er} mars 2021, puis d'une seconde, procédant à la régularisation de la première le 8 mars 2024 délivrée suite au jugement avant dire droit du 5 octobre 2023 prononçant, en application de l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, un sursis à statuer sur la légalité du permis de construire initial.
 - 2 Pour rappel, cette possibilité laissée au juge de surseoir à statuer pour permettre une régularisation de l'autorisation initiale introduite par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme est devenue une obligation depuis la loi ÉLAN du 23 novembre 2018, dans le but, pour reprendre les termes du rapport de la présidente Maugué qui ont inspiré les dispositions de la loi

ÉLAN, de « *donner une chance supplémentaire au pétitionnaire de réaliser son projet sans aucune annulation contentieuse* ».

- 3 Se prononçant ainsi sur la mesure de régularisation, le tribunal administratif de Montpellier rend un jugement intéressant sur le plan de la recevabilité du recours ainsi que sur l'appréciation des moyens de légalité soulevés à l'encontre de l'autorisation.
- 4 Sur la recevabilité tout d'abord, l'affaire présente la particularité d'une absence d'identité des requérants dans les deux instances, les auteurs du recours contre l'arrêté initial et ceux contestant la mesure de régularisation étant distincts. Or, la contestation de la mesure de régularisation est communément le fait des requérants ayant suscité le jugement avant dire droit, c'est-à-dire ceux contestant l'autorisation initiale. Le tribunal n'y voit aucune difficulté et déclare le recours des nouveaux contestataires recevable, ceux-ci ayant un intérêt à agir, et écarte le moyen d'irrecevabilité de la requête soulevé par le pétitionnaire, traitant ainsi isolément la mesure de régularisation et garantissant ainsi l'effectivité du droit au recours.
- 5 Sur l'appréciation de la légalité de la mesure de régularisation, une autre particularité de l'affaire ressurgit. La commune de Saint-Pargoire s'est dotée d'un plan local d'urbanisme pendant la période de régularisation ouverte par le juge, obtenant notamment une dérogation à la règle dite d'urbanisation limitée, nécessaire en raison de l'absence de schéma de cohérence territoriale applicable sur le territoire de la commune. L'intérêt de la mesure de régularisation en cours d'instance réside notamment dans le fait que si la règle relative à l'utilisation du sol qui était méconnue par le permis initial a été entre-temps modifiée ou si la règle n'est plus méconnue du fait d'un changement dans les circonstances de fait de l'espèce, les moyens tirés de la méconnaissance par le permis initial des irrégularités ainsi régularisées étant inopérants¹. Aussi le pétitionnaire ne s'est-il pas borné à régulariser les vices de l'autorisation initiale mais a apporté à son projet des modifications d'une particulière importance, profitant de la modification des règles d'urbanisme applicable. Ont notamment été modifiées la surface de plancher, la surface imperméabilisée, la hauteur du faitage tandis qu'un parking privatif a été créé.
- 6 Il en découle deux intérêts spécifiques.

- 7 Le premier réside dans l'encadrement des moyens invocables contre un permis de régularisation. Pour rappel, dans le cadre du recours contre la mesure de régularisation, il ne s'agit de rouvrir le débat contentieux qu'à l'encontre des seuls aspects sur lesquels le permis initial a été modifié². Toutefois, le juge s'assure que les modifications opérées n'ont pas eu pour effet d'aggraver l'atteinte aux règles d'urbanisme telle qu'elle résultait déjà du permis initial³. Le tribunal a, par voie de conséquence, déclaré inopérants plusieurs moyens au motif qu'ils se rapportaient à la contestation du permis initial. S'agissant du moyen opérant, portant sur les modifications effectivement opérées au projet initial, le tribunal juge que celles-ci n'aggravent pas l'atteinte déjà constatée aux préoccupations environnementales définies aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du Code de l'environnement par rapport au projet initial.
- 8 Le second tient à l'application au cas d'espèce de l'arrêt M^{me} C...⁴, lequel procède à une extension du champ d'application l'avis Barrie⁵, qui permet au permis modificatif d'apporter des changements significatifs au projet dans la limite d'un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même, à l'ensemble du projet, et non seulement uniquement aux vices qu'il s'agit de régulariser.
- 9 En réponse au moyen, le tribunal administratif a estimé que les modifications réalisées ne procèdent pas à une modification de l'économie générale du projet, et moins encore n'en changent sa nature, dès lors que le bâtiment construit demeure une maison individuelle constituée d'un sous-sol au niveau de la voie publique, d'un rez-de-chaussée et d'un étage et que l'aspect général de la construction reste similaire.

NOTES

1 CE, 7 mars 2018, Bloch, req. n° 404079 ; CE, 10 octobre 2022, société Territoires soixante-deux, n° 451530.

2 CE, 28 juillet 1999, SA d'HLM Le Nouveau Logis Centre-Limousin, n° 182167.

3 CE, 17 janvier 1990, Launay, n° 72070.

4 CE, 17 mars 2021, req. n° 436073.

5 CE, 2 octobre 2020, n° 438318.

INDEX

Rubriques

Urbanisme et aménagement du territoire