AMarsada
AIX-MARSEILLE ANALYSE LE DROIT ADMINISTRATIF

Amarsada
Éditeur : Aix-Marseille analyse le droit administratif

2024/3

https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=522

Référence électronique
« 2024/3 », *Amarsada* [En ligne], mis en ligne le 12 décembre 2024, consulté le 25 juillet 2025. URL : https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=522

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/amarsada.522

Prairial
Pôle éditorial
Lyon Saint-Étienne

SOMMAIRE

Aménagement commercial

Sur la notion d'ensemble commercial rapportée à une zone d'aménagement commercial
CAA Marseille, 4e chambre – N° 23MA01676 – 02 juillet 2024

Environnement

De l'étude d'impact nécessaire pour l'autorisation d'exploiter une bioraffinerie produisant du biodiesel à partir d'huile de palme
CAA Marseille, 5e chambre – N° 22MA02480 – 07 octobre 2024

Fiscalité

Taxe annuelle sur les logements vacants : que sont des travaux importants, dont la charge incomberait nécessairement au détenteur du logement et susceptibles de rendre habitable ce logement ?
CAA Marseille, 3e chambre – N° 22MA01897 – 03 octobre 2024

La rémunération des agents de l'État affectés dans un centre de ressources, d'expertise et de performance sportive est exclue de l'assiette de la taxe sur les salaires dont ce centre est redevable
CAA Marseille, 3e chambre – N° 23MA01704 – 17 octobre 2024

Foncier

Une surenchère sur adjudication n'impose pas que le titulaire du droit de préemption qui a renoncé à exercer ce droit se prononce une nouvelle fois
CAA Marseille, 4e chambre – N° 23MA01894 – 01 octobre 2024

Fonction publique

Le caractère préparatoire des éléments d'évaluation transmis au nouveau supérieur hiérarchique d'un agent public par son ancien évaluateur
CAA Marseille, 5e chambre – N° 23MA01759 – 20 septembre 2024

Marchés et contrats

L'intangibilité du décompte définitif, obstacle à la contestation par le titulaire d'un marché du bien-fondé de la créance de l'acheteur public au soutien d'une opposition formée contre un titre exécutoire émis en vue du recouvrement du solde débiteur du marché
CAA Marseille, 6e chambre – N° 23MA02462 – 03 juin 2024

Responsabilité hospitalière

Le doute doit profiter à la victime d'une infection nosocomiale
CAA Marseille, 2e chambre – N° 22MA01658 – 12 avril 2024

Service public pénitentiaire

Conditions du retrait de l'agrément d'un aumônier musulman de l'administration pénitentiaire
CAA Marseille, 6e chambre – N° 23MA02046 – 16 septembre 2024

Travail

De l'étendue de l'interdiction de licencier un salarié pendant son congé de maternité
CAA Marseille, 5e chambre – N° 23MA01193 – 22 juillet 2024

Urbanisme

L'extension d'une construction existante dans une commune littorale
CAA Marseille, 4e chambre – N° 23MA01424 – 02 juillet 2024

Conditions dans lesquelles la valeur de places de stationnement non closes et non couvertes prévues par un permis de construire peut être incluse dans l'assiette de la redevance d'archéologie préventive prévue à l'article L. 524-2 du code du patrimoine
CAA Marseille, 1re chambre – N° 23MA01598 – 26 septembre 2024

Constructions dans les communes littorales en continuité avec les agglomérations et villages existants, en application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.
CAA Marseille, 1re chambre – N° 23MA02880 – 04 juillet 2024

Sur la notion d'ensemble commercial rapportée à une zone d'aménagement commercial

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 4e chambre – N° 23MA01676 – 02 juillet 2024

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Claire Balaresque)
Note universitaire :
Commentaire / Didier Del Prete

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 CAA, Marseille, 2 juillet 2024, SAS Cap invest 2, SARL Immopi, Sarl Aldi marché Cavaillon, n° 23MA01676

2 Un projet de surface de vente, bien que d'une surface de vente inférieure à 1 000 m^2, est soumis à autorisation d'exploitation commerciale, dès lors qu'il doit s'implanter sur l'un des lots d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), laquelle, compte tenu de sa localisation par rapport au centre-ville de Trets dont elle est distante de près d'un kilomètre, ne peut être regardée comme créée dans un centre urbain au sens des dispositions du II de l'article L. 752-3 du code de commerce, mais s'analyse comme une même opération d'aménagement foncier réalisée en plusieurs tranches, dans le cadre de laquelle ce projet doit se réaliser, sur le même site que d'autres commerces, et donc comme un ensemble commercial au sens du I de ce même article dont la surface de vente de 1 000 m^2 est ainsi dépassée.

3 Par ce même arrêt, la cour juge qu'un projet dont l'auteur ne démontre pas qu'il ne peut être accueilli sur l'une des friches commerciales en périphérie de la commune, et qui porte sur un bâtiment de plain-pied à implanter sur d'anciennes terres agricoles, et prévoit un nombre de places de stationnement supérieur aux exigences du document d'urbanisme applicable, n'a pas été conçu dans un souci de compacité, est consommateur d'anciennes terres agricoles et implique une imperméabilisation importante des sols. Un tel projet compromet donc la réalisation des objectifs d'aménagement du territoire et de développement durable, de sorte que, selon la cour, c'est à bon droit que la Commission nationale d'aménagement commercial a rendu un avis défavorable à ce projet.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Claire Balaresque
Rapporteure publique

Autres ressources du même auteur
IDREF : https://www.idref.fr/282568646

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

DOI : 10.35562/amarsada.621

1 Le 28 janvier 2022, les sociétés A et B ont présenté une demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour la réalisation, sur une parcelle située dans la zone d'aménagement concerté (ZAC) dite de la Burlière, sur la commune de Trets, de trois bâtiments devant recevoir, respectivement, le transfert-extension d'un supermarché, une activité de restauration et des bureaux.

2 À la suite des recours formés par les sociétés C, D et E contre l'avis favorable au projet émis le 7 octobre 2022 par la commission départementale d'aménagement commercial, la Commission nationale d'aménagement commercial a émis quant à elle un avis défavorable le 3 avril 2023.

3 Par un arrêté du 2 mai 2023, le maire de Trets a, en conséquence, refusé la délivrance du permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale sollicité.

4 Les sociétés A et B, pétitionnaires, ainsi que la société F demandent l'annulation de cet arrêté.

5 À titre liminaire, vous pourrez admettre l'intérêt à agir de la société F, puisque le projet litigieux a notamment pour objet de permettre le transfert et l'agrandissement du point de vente qu'elle exploite. Rappelons, à titre de comparaison, que même la commune sur le territoire de laquelle est sollicitée l'autorisation de création d'une

grande surface commerciale a intérêt à agir contre le refus d'autorisation (CE, 12 novembre 1997, commune de Coudekerque-Branche, n° 151.821, aux T.).

6 Le litige dépend essentiellement du point, très discuté par les parties, de savoir si le projet litigieux était ou non soumis à autorisation d'exploitation commerciale.

7 En application d'une jurisprudence constante, « Le refus d'accorder une autorisation qui n'est pas nécessaire est une décision faisant grief, que le juge de l'excès de pouvoir annule pour illégalité » (CE, 22 juin 1984, ministre de l'Agriculture c/ G, n° 47384, au Recueil ; CE, 29 décembre 1989, ministre de l'Intérieur c/ H, n° 99568, aux T., décisions notamment rappelées par B. Dacosta dans ses conclusions sur la décision CE, 18 décembre 2012, ministre de l'Intérieur c/ I , n° 362677, aux T. sur un autre point).

8 Même si les requérantes ont décidé de soumettre leur projet à la procédure d'instruction d'une telle autorisation en indiquant dans leur demande d'autorisation que « le projet porte sur la création par transfert / agrandissement du point de vente F qui entraînera l'agrandissement de l'ensemble commercial formé par l'extension de la ZAC de la Burlière » et en précisant que « L'ensemble commercial disposera, après projet, d'une surface de vente totale de 10 034,14 m² », elles sont recevables à contester le refus de permis de construire en tant qu'il refuse une autorisation d'exploitation commerciale qui n'était pas nécessaire (voyez à nouveau la décision CE, 22 juin 1984, ministre de l'Agriculture c/ J, n° 47384, au Recueil : M. J avait lui-même sollicité l'autorisation auprès du ministre de l'Agriculture d'importer du Portugal un cheval andalou…).

9 Alors, cette autorisation d'exploitation commerciale était-elle ou non nécessaire ?

10 La CNAC a relevé dans son avis que « le pétitionnaire a confirmé que le projet pouvait être considéré comme s'intégrant dans une même opération d'aménagement foncier au regard de l'un des quatre critères alternatifs visés à l'article L. 752-3 du code de commerce », sans préciser pourquoi elle considérait que le projet s'intégrait dans une telle opération d'aménagement.

11 Mais je ne pense pas que vous puissiez considérer qu'elle aurait entaché d'irrégularité son avis ni insuffisamment motivé ce dernier, au seul motif qu'elle ne s'est pas expressément prononcée sur sa compétence – qui n'était alors pas contestée - pour connaître du projet litigieux, de même que vous ne vous prononcez pas expressément sur votre compétence lorsque vous admettez cette dernière.

12 Venons-en à la question de fond.

13 Aux termes de l'article L. 752-1 du code de commerce : « Sont soumis à une autorisation d'exploitation commerciale les projets ayant pour objet : […] 5° L'extension de la surface de vente d'un ensemble commercial ayant déjà atteint le seuil des 1 000 mètres carrés ou devant le dépasser par la réalisation du projet ».

14 Et aux termes de l'article L. 752-3 du code de commerce, mentionné par la CNAC dans son avis :

> « I. - Sont regardés comme faisant partie d'un même ensemble commercial, qu'ils soient ou non situés dans des bâtiments distincts et qu'une même personne en soit ou non le propriétaire ou l'exploitant, les magasins qui sont réunis sur un même site et qui : 1° Soit ont été conçus dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier, que celle-ci soit réalisée en une ou en plusieurs tranches ; […]/ II. - Toutefois, les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux zones d'aménagement concerté créées dans un centre urbain, en vertu de l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme ».

15 Dans ses écritures devant vous, la CNAC soutient que le projet litigieux était bien soumis à autorisation d'exploitation commerciale, même si la surface de vente qu'il crée est inférieure à 1 000 m^2, dès lors qu'il étend la surface de vente d'un ensemble commercial composé de plusieurs magasins sur un même site, qui ont été conçus dans le cadre d'une zone d'aménagement concertée.

16 Elle fait valoir en effet que les différents établissements doivent être considérés comme réunis sur un même site, au sein d'une ZAC de la Burlière à Trets, dont le dossier de réalisation et le programme des équipements publics ont été approuvés par délibération de la Communauté du Pays d'Aix du 13 décembre 2013, cette zone, d'une

surface de 233 702 m², ayant vocation à accueillir notamment des activités commerciales.

17 Indiquons d'abord que la dérogation prévue par le II de l'article L. 752-3 pour les « zones d'aménagement concerté créées dans un centre urbain » ne paraît pas applicable, au vu de l'implantation de la ZAC de la Burlière, en périphérie de la commune de Trets et non dans le centre urbain, dont elle est séparée par la route départementale.

18 Vous pourrez toutefois vous appuyer sur ce II pour asseoir votre raisonnement sur la question de savoir ce qu'il faut entendre par « même opération d'aménagement foncier » : s'il ne fait pas doute qu'une « zone d'aménagement concertée » correspond à une opération d'aménagement foncier (voyez l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme), peut-on considérer que le fait pour un magasin de s'implanter au sein d'une ZAC où se trouvent déjà implantés d'autres magasins suffit à le faire regarder comme « conçus dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier » avec eux ?

19 Le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur cette question, mais la dérogation expressément prévue par le II de l'article L. 752-3 du code de commerce pour les ZAC créés dans un centre urbain me paraît aller dans le sens de cette interprétation.

20 Ni votre cour ni les autres ne se sont à ma connaissance expressément prononcés non plus sur cette question, même si la 5e chambre de votre cour semble avoir hésité à retenir cette interprétation, dans un arrêt 18MA04703 du 30 novembre 2020 :

> « Ainsi que l'a relevé la Commission nationale d'aménagement commercial, le magasin projeté s'installe place André Bazile, dans la dernière tranche opérationnelle de la zone d'aménagement concertée du Mas de Vignoles, à proximité immédiate de magasins spécialisés dans l'équipement du foyer […]. À supposer même que ces entités auraient dû être regardées comme formant, avec le magasin projeté, un ensemble commercial, de telle sorte que le dossier aurait dû être présenté comme tendant à l'extension de la surface de vente dudit ensemble plus qu'à la création d'un magasin, il ressort des pièces du dossier que la Commission nationale d'aménagement commercial disposait de la description de l'ensemble des commerces concernés ainsi que de plans complets lui permettant de se

> prononcer, comme elle l'a fait, en tenant compte de leur présence […] ».

21 Les requérantes soutiennent, pour leur part, que dès lors qu'il n'est pas établi que l'implantation du magasin F était prévue, ni envisagée dans la conception même de la ZAC, il ne peut être regardé comme conçu dans le cadre de la même opération d'aménagement foncier que ceux qui y sont déjà implantés.

22 Toutefois, ce raisonnement me paraît donner une portée beaucoup trop restrictive à la notion de « même opération d'aménagement foncier », alors même que le texte précise que celle-ci peut être réalisée en plusieurs tranches.

23 La ZAC de la Burlière, créée en 2009, prévoyait dès l'origine l'implantation d'activité commerciale et rendait possible, sans la prévoir expressément, l'implantation de commerces de détail.

24 S'agissant d'un autre type d'opération d'aménagement foncier, le lotissement, la cour de Bordeaux a déjà jugé à plusieurs reprises que le simple fait, pour un magasin, d'être compris dans un même lotissement, alors même que celui-ci n'est pas à caractère exclusivement commercial, que d'autres magasins à proximité desquels il s'implante suffit à faire regarder comme étant « conçu dans le cadre de la même opération d'aménagement foncier » qu'eux (voyez l'arrêt du 28 décembre 1993, 92BX01197, fiché B et celui du 18 mai 1995, nº 93BX00935).

25 Je vous invite à vous inscrire dans la lignée de la cour de Bordeaux et à juger que l'implantation d'un magasin sur un lot d'une zone d'aménagement concertée comportant déjà des enseignes commerciales et destinée à en accueillir de nouvelles doit le faire regarder comme conçu dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier que ces enseignes.

26 Compte tenu de l'implantation, en l'espèce, du magasin objet du projet litigieux à proximité immédiate de la zone commerciale qui accueille déjà un magasin K et un magasin F tous desservis par les mêmes voies (ainsi que l'indiquait d'ailleurs le conseil de la requérante devant la CNAC), vous n'aurez pas de difficulté à considérer que la condition de site commun est également rempli et à juger, par conséquent, que le projet litigieux a notamment pour objet

l'extension de la surface de vente d'un ensemble commercial et est ainsi soumis à une autorisation d'exploitation commerciale.

27 Venons-en au bien-fondé de l'avis de la CNAC, que vous devrez examiner, vous le savez, au regard des objectifs et des critères prévus par l'article L. 752-6 du code de commerce.

28 Pour rappel, l'autorisation d'aménagement commercial ne peut être refusée que si, eu égard à ses effets, le projet contesté compromet la réalisation des objectifs énoncés par cet article, qui sont relatifs à l'aménagement du territoire, au développement durable et à la protection des consommateurs.

29 Il appartient aux commissions d'aménagement commercial, lorsqu'elles statuent sur les dossiers de demande d'autorisation, d'apprécier la conformité du projet à ces objectifs, au vu des critères d'évaluation mentionnés à l'article L. 752-6 du code de commerce (CE, 10 avril 2010, Syndicat commercial et artisanal de l'agglomération senonaise et autres et Société Sens distribution, n° 333413 333492, A, considérant de principe constamment repris depuis lors, voir notamment CE, 12 juin 2023, n° 459184, inédite).

30 Et comme l'a rappelé Gaëlle Dumortier dans ses conclusions souvent citées sur la décision CE, 10 décembre 2014, Société L, n° 358561, 361234, C,

> « le projet ne peut être refusé que s'il compromet les objectifs de la loi, mais il suffit qu'il en compromette un pour qu'il doive être refusé. Et un objectif peut être compromis aussi bien au vu d'un seul de ses critères […] que par le cumul de plusieurs ».

31 J'irai assez vite sur les deux motifs de refus tirés de l'incompatibilité du projet avec les orientations de la convention « Petite ville de demain » conclue par la commune de Trets ainsi que de son éloignement par rapport au centre-ville, ce qui compromettrait l'objectif d'aménagement du territoire au regard du critère d'animation de la vie urbaine et de préservation du tissu commercial du centre-ville.

32 Ils ne me paraissent en effet pas fondés.

33 S'agissant tout d'abord de l'éloignement par rapport au centre-ville, vous relèverez que le magasin F dont le projet permet le transfert et l'extension en était déjà distant de près de 900 mètres (et séparé par la départementale) et que la distance n'en est accrue que de quelques 150 mètres.

34 S'agissant de l'incompatibilité du projet avec les orientations de la convention « Petite ville de demain », elle ne me paraît pas établie par les chiffres avancés par la CNAC : le taux de vacance commerciale au sein de la zone de chalandise du projet est (seulement) de 10 %, même si celui de Trets s'élève à 13 %.

35 Surtout, le projet ne concerne on l'a dit que le transfert et l'extension d'un magasin déjà existant situé en périphérie de Trets et ne paraît pas de nature à accroître la concurrence pour les commerces de centre-ville, notamment compte-tenu l'enseigne du magasin concerné.

36 S'agissant du motif de refus tiré de ce que la réalisation du projet pourrait générer l'apparition d'une friche sur le territoire, il s'appuie sur le IV de l'article L. 752-6 du code de commerce issu de la loi ELAN, qui dispose que

> « IV. Le demandeur d'une autorisation d'exploitation commerciale doit démontrer, dans l'analyse d'impact mentionnée au III, qu'aucune friche existante en centre-ville ne permet l'accueil du projet envisagé. En l'absence d'une telle friche, il doit démontrer qu'aucune friche existante en périphérie ne permet l'accueil du projet envisagé ».

37 Le Conseil d'État, à la suite de la décision n° 2019-830 QPC du 12 mars 2020, a précisé que

> « ces dispositions relatives à l'existence d'une friche en centre-ville ou en périphérie, ont pour seul objet d'instituer un critère supplémentaire permettant d'évaluer si, compte tenu des autres critères, le projet compromet la réalisation des objectifs énoncés par la loi. Ces dispositions n'ont pas pour effet d'interdire toute délivrance d'une autorisation au seul motif qu'une telle friche existerait » (CE, 15 juillet 2020, Société M et Conseil national des centres commerciaux, n° 431703 431724 433921, aux T.)

38 Indiquons d'abord que, contrairement à ce qu'a indiqué la CNAC dans son avis défavorable, il me semble que les lettres d'intention produites au dossier de demande et émanant d'un pisciniste et d'une agence de location de véhicules sont bien suffisantes pour écarter le risque de création d'une friche commerciale par le transfert du magasin F, au regard de ce que vous admettez habituellement pour en justifier.

39 Ensuite, s'agissant des friches existantes en centre-ville et en périphérie, 6 sites ont été recensés dans l'analyse d'impact jointe au dossier de demande et écartés comme ne pouvant accueillir le projet. La CNAC reproche aux pétitionnaires d'avoir insuffisamment justifié les impossibilités ainsi alléguées. Toutefois, il ressort de cette analyse que les terrains à bâtir identifiés dans la ZAC ne sont pas des friches, que l'ancien site d'un magasin de mécanique automobile a perdu sa nature de friche depuis sa réaffectation à un commerce de produits sous le label « bio » le 7 avril 2022, que deux autres friches, dont l'une fait l'objet d'un projet de reprise, sont situées dans un secteur industriel, qu'enfin une autre friche a une superficie de seulement 1 710 m^2.

40 Néanmoins, en ce qui concerne la dernière friche, relative à un ancien bâtiment commercial de la ZAC de la Burlière, vous ne disposez pas de plus d'éléments que la CNAC pour apprécier l'allégation des requérantes selon laquelle ses dimensions seraient insuffisantes pour accueillir le projet. Vous pourriez donc considérer qu'au regard du critère « friche », la compatibilité du projet avec l'objectif d'aménagement du territoire n'est pas parfaitement établi, sans pour autant pouvoir confirmer en tant que tel ce motif de refus, ce dernier ne suffisant pas à établir que le projet compromet la réalisation des objectifs prévus par la loi.

41 Mais le fait que l'objectif d'aménagement du territoire puisse être partiellement compromis par cette méconnaissance du critère « friche » me paraît devoir être pris en considération, compte-tenu de l'avant dernier motif de refus opposé par la CNAC, tiré de l'absence de compacité du projet et de l'imperméabilisation trop importante du site qu'il entraîne, ce qui est de nature à compromettre à la fois l'objectif d'aménagement du territoire au regard du critère lié à la consommation économe de l'espace et l'objectif de développement

durable au regard du critère lié à l'imperméabilisation des sols et de la préservation de l'environnement.

42 Par une décision CE, 14 juin 2022, Société Caroline, n° 443560, le Conseil d'État a admis que l'absence de compacité conjuguée à une imperméabilisation importante des sols puisse justifier un avis défavorable de la CDAC. Certes, a été pris en considération le fait que le projet en cause « était implanté sur un terrain à l'état naturel situé en zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique », ce qui n'est pas le cas dans notre affaire.

43 Mais à la lecture des conclusions du rapporteur public sur cette décision, cette circonstance ne paraît pas avoir été déterminante puisqu'il rappelle « d'une part, que la ZNIEFF n'implique aucune interdiction de construction ou d'aménagement et, d'autre part, que le juge met en général en perspective la taille de la ZNIEFF et celle du projet pour apprécier l'impact de celui-ci en matière de développement durable et plus particulièrement la qualité environnementale du projet », ce que la cour n'avait pas fait en l'espèce.

44 Au vu des conclusions de G. Dumortier sur la décision CE, 22 février 2015, n° 374181, 374236, 375006, l'importance de l'imperméabilisation entraînée par un projet apparaît comme un critère déterminant pour déterminer si ce projet compromet l'objectif de développement durable.

45 Vous relèverez qu'en l'espèce, le projet entraîne une imperméabilisation conséquente du terrain d'assiette puisque ce dernier, constitué d'anciennes terres agricoles et qui n'était imperméabilisé qu'à hauteur de 11 %, passe à un taux de 41 % d'imperméabilisation, en dépit du caractère entièrement perméable des cheminements doux et du parc de stationnement mutualisé, ce qui est de nature à compromettre l'objectif de développement durable.

46 Vous relèverez également que le projet est fortement consommateur d'espace puisque 42 % seulement du terrain d'assiette demeureront constitués d'espaces verts, en dépit du fait que le projet prévoit la plantation de 84 arbres de haute tige et d'arbustes, ce qui est de

nature à compromettre à la fois l'objectif d'aménagement du territoire et l'objectif de développement durable.

47 Pour rependre la métaphore du vase développée par Gaëlle Dumortier dans ses conclusions sur la décision précitée CE, 10 décembre 2014, Société L, nº 358561, 361234, C, il me semble qu'avec l'ajout de la goutte « friche » précédemment analysée, les objectifs d'aménagement du territoire et de développement durable peuvent tous deux être regardés comme compromis par le projet.

48 Il ne fait à mon sens pas de doute que la CNAC aurait rendu le même avis défavorable sur le projet si elle s'était fondée seulement sur ces 3 motifs tirés de l'absence de consommation économe de l'espace, de la trop importante imperméabilisation des sols et du fait qu'il ne soit pas justifié que le projet ne pourrait être accueilli par l'une des friches commerciales situées en périphérie de la commune.

49 Vous pourrez donc neutraliser les autres motifs de refus (voir sur ce point la décision précitée point CE, 25 mars 2020, Société N, nº 416731).

50 L'avis défavorable de la CNAC étant légalement justifié, le maire était tenu de refuser la délivrance du permis valant autorisation d'exploitation commerciale sollicité (voir sur ce point CE, 24 janvier 2022, Société Année Distribution et autres, nº 440164, B :

> « un permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale en application de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme ne peut être légalement délivré par le maire, au nom de la Commune, que sur avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) compétente ou, le cas échéant, sur avis favorable de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) »),

le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de l'arrêté portant refus de permis de construire ne pourra donc qu'être écarté.

51 Par ces motifs, je conclus au rejet au fond de la requête.

NOTE UNIVERSITAIRE

Commentaire

Didier Del Prete
Maître de conférences en droit public à Sciences Po-Aix, Avocat associé (SELARL Borel Del Prete)

Autres ressources du même auteur
UNIVDROIT : https://univ-droit.fr/universitaires/33320
IDREF : https://www.idref.fr/096894598
ISNI : http://www.isni.org/0000000004901472
BNF : https://data.bnf.fr/fr/15122997

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/amarsada.622

1 Le maire d'une commune a refusé un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour un projet immobilier comprenant un supermarché, un restaurant et des bureaux au sein de la zone d'aménagement concertée.

2 L'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Marseille le 2 juillet 2024 est une décision intéressante en matière d'urbanisme commercial. Il s'agissait d'un refus par le maire de Trets d'octroyer un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour un projet immobilier comprenant un supermarché, un restaurant et des bureaux au sein de la zone d'aménagement concerté (ZAC) de la Burlière.

3 À titre liminaire, on relèvera que la cour a rejeté l'argument des requérantes selon lequel l'arrêté du maire de Trets était insuffisamment motivé. L'article L. 424-3 du code de l'urbanisme impose aux décisions de refus de permis de construire d'être motivées en droit et en fait. Toutefois, la juridiction a rappelé que, dans cette affaire, le maire était en situation de compétence liée en raison de l'avis défavorable de la Commission nationale

d'aménagement commercial (CNAC). Dès lors que la décision de la CNAC était légalement fondée, le maire ne pouvait que refuser le permis de construire, ce qui rendait inopérant l'argument tiré d'une insuffisance de motivation.

4 Au-delà de ce moyen, cette décision est importante sur le fond car elle précise les conditions dans lesquelles un projet commercial est soumis à autorisation. Elle apporte également un éclairage utile sur l'interprétation de la notion d'ensemble commercial et, enfin, rappelle l'importance du respect des objectifs d'aménagement du territoire et de développement durable.

1. Sur la légalité de soumettre le permis de construire à une autorisation d'exploitation commerciale

5 Pour rappel, et en vertu des dispositions de l'article L. 752-1 du code du commerce, sont soumises à autorisation d'exploitation commerciale, la création d'un ensemble commercial d'une surface de vente supérieure à 1 000 m² ou l'extension d'un ensemble commercial ayant déjà atteint le seuil de 1 000 m² ou devant le dépasser par la réalisation du projet.

6 La notion d'ensemble commercial a été instituée par le législateur pour éviter qu'un pétitionnaire s'exonère de l'obligation de demander une autorisation d'exploitation commerciale en morcelant des projets composés de commerces, d'une surface de vente inférieure à 1 000 m² mais formant un ensemble économiquement cohérent. L'objectif de cette législation est d'analyser le développement de ces ensembles constituant une unité économique et non des commerces isolés les constituant.

7 Il convient de souligner que la notion d'ensemble commercial est exclue lorsque le projet s'inscrit à l'intérieur d'une ZAC créée dans un centre urbain, c'est-à-dire un quartier depuis longtemps aggloméré d'une commune de plus de 2 000 habitants ou à l'intérieur d'une agglomération multi-communale de plus de 2 000 habitants. Dès lors

que la ZAC existe, la notion d'ensemble commercial ne s'applique pas, ce qui signifie que peuvent être librement créées ou rajoutées toutes surfaces de moins de 1 000 m² de vente.

8 L'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille en est une illustration particulièrement intéressante car le refus d'autorisation contestée par la CNAC est fondé sur les nouvelles dispositions issues de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi Elan.

9 La cour a d'abord vérifié que le projet était bien soumis à une autorisation d'exploitation commerciale en application de l'article L. 752-1 du code de commerce. La cour a appliqué ces dispositions en se référant à l'article L. 752-3 du même code, qui définit ce qu'est un ensemble commercial :

> « I. - Sont regardés comme faisant partie d'un même ensemble commercial, qu'ils soient ou non situés dans des bâtiments distincts et qu'une même personne en soit ou non le propriétaire ou l'exploitant, les magasins qui sont réunis sur un même site et qui : 1° Soit ont été conçus dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier, que celle-ci soit réalisée en une ou en plusieurs tranches […] ».

10 Il en résulte que plusieurs magasins situés sur un même site peuvent être considérés comme formant un ensemble commercial s'ils ont été conçus dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier, même s'ils sont physiquement séparés. En effet, pour caractériser l'unité de lieu, il a été jugé que le simple fait qu'une voie de circulation sépare les deux parcelles n'empêche pas de considérer une unité de lieu[1]. Il en va par exemple différemment lorsque la voie publique ou tout autre cheminement direct est infranchissable pour la clientèle.

11 Autrement dit, le juge procède à une appréciation concrète de la situation en utilisant la méthode du faisceau d'indices. Il en a été ainsi dans le dossier examiné par la cour.

12 En l'espèce, la ZAC de la Burlière, créée en 2009, avait pour vocation d'accueillir des commerces et d'autres activités économiques. Le projet des sociétés requérantes, qui s'insérait dans cette zone et

bénéficiait des infrastructures existantes, devait donc être considéré comme une extension d'un ensemble commercial au sens du code de commerce.

13 L'arrêt est sur ce point très explicite :

> « Il ressort des pièces du dossier que le projet en litige doit s'implanter sur l'un des lots de la ZAC de la Burlière, au nord-est de celle-ci créée en juin 2009 et d'intérêt communautaire, comportant déjà des enseignes commerciales et destinée à en accueillir de nouvelles, et voit sa desserte assurée par l'une des voies de la zone qui, compte tenu des quelques dizaines de mètres séparant chacun de ses lots, assure facilement la circulation de la clientèle entre les commerces qu'elle comprend. D'une part cette ZAC, compte tenu de sa localisation par rapport au centre-ville de Trets dont elle est distante de près d'un kilomètre, ne peut être regardée comme créée dans un centre urbain au sens des dispositions du II de l'article L. 752-3 du code de commerce, cité au point précédent ».

14 Ainsi, la cour a fort logiquement validé la position de la CNAC en considérant que l'avis défavorable rendu par cette dernière était fondé.

2. Sur la légalité du refus d'autorisation d'exploitation commerciale au regard des critères fixés par l'article L. 752-6 du code de commerce

15 Pour rappel, la loi Elan ayant pour objectif de lutter contre la dévitalisation commerciale de certains territoires, notamment dans les centres-villes, a apporté des modifications aux dispositions du code de commerce relatives à l'urbanisme commercial (article 163 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018) ainsi qu'au dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale (décret n° 2019-331 du 17 avril 2019 relatif à la composition et au fonctionnement des commissions départementales d'aménagement

commercial, et aux demandes d'autorisation d'exploitation commerciale).

16 En effet, il est exigé par les dispositions du 1° du II de l'article R. 752-6 du code de commerce une analyse d'impact qui doit exposer les informations relatives à la zone de chalandise et à l'environnement proche de l'aménagement envisagé. La carte ou le plan du territoire doit faire apparaître en superposition les limites de la commune d'implantation, de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) auquel elle appartient et de la zone de chalandise. Elle doit également signaler l'existence d'opérations de revitalisation de territoire (ORT).

17 Avec la réforme citée, la carte ou le plan de l'environnement du projet ne s'inscrit plus dans un périmètre d'un kilomètre autour du site d'implantation. En outre, selon le b) du 1° du II de l'article R. 752-6 du code de commerce, la description qui l'accompagne doit faire apparaître, dans l'ensemble de la zone de chalandise, les éventuels locaux commerciaux vacants ainsi que les friches commerciales qui s'entendent, au sens de cet article, comme toute parcelle inexploitée et en partie imperméabilisée.

18 En deuxième lieu, l'analyse d'impact comportera une présentation de la contribution du projet à l'animation des principaux secteurs existant, notamment en matière de complémentarité des fonctions urbaines et d'équilibre territorial. Elle détaillera, en particulier, la contribution à l'animation, à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial des centres-villes de la commune d'implantation, ainsi que des communes limitrophes incluses dans la zone de chalandise. Les subventions, mesures et dispositifs de toutes natures mis en place sur les territoires de ces communes en faveur du développement économique doivent le cas échéant être mentionnés (art. R. 752-6, II, 2° code de commerce).

19 C'est en tenant compte de ces éléments que le juge doit apprécier la légalité du refus de cette autorisation. Cet arrêt en offre une illustration, en particulier avec l'analyse d'impact.

20 La cour a donc examiné la légalité du refus d'autorisation d'exploitation commerciale au regard des critères fixés par l'article L. 752-6 du code de commerce. Ce texte impose aux commissions

d'aménagement commercial de prendre en compte plusieurs éléments, notamment la localisation du projet, son intégration urbaine, son impact sur l'animation du centre-ville et la consommation d'espaces naturels. La CNAC avait motivé son avis défavorable en se fondant sur plusieurs motifs.

21 D'une part, elle avait relevé que le projet était incompatible avec les orientations de la convention « Petite Ville de Demain » conclue par la commune de Trets, laquelle visait à revitaliser son centre-ville et à y maintenir une offre commerciale dynamique. D'autre part, elle avait estimé que l'éloignement du projet par rapport au centre-ville risquait de fragiliser le commerce de proximité en attirant la clientèle vers la périphérie.

22 La cour a validé cette analyse en considérant que ces éléments étaient suffisants pour justifier un avis défavorable. Elle rappelle ainsi que la qualification d'un ensemble commercial ne dépend pas uniquement de l'existence de bâtiments contigus, mais aussi de la cohérence de l'aménagement urbain et commercial.

23 Par ailleurs, la décision de la cour rappelle que les porteurs de projet ont l'obligation de démontrer qu'aucune friche commerciale existante ne permettrait d'accueillir leur projet. Cette exigence découle des dispositions du IV de l'article L. 752-6 du code de commerce, qui imposent au pétitionnaire de prouver, dans son analyse d'impact, qu'aucune friche en centre-ville ou en périphérie ne pourrait être utilisée à la place d'une nouvelle construction.

24 En l'espèce, les sociétés requérantes avaient produit une analyse d'impact identifiant plusieurs sites alternatifs en périphérie du centre-ville, mais sans démontrer de manière suffisamment circonstanciée qu'ils étaient inadaptés. La cour a relevé que, si certaines friches étaient effectivement inexploitables, les pétitionnaires n'avaient pas suffisamment justifié l'impossibilité d'utiliser un ancien bâtiment commercial situé dans la ZAC de la Burlière. Par conséquent, elle a jugé que la CNAC avait pu légalement fonder son avis défavorable sur cette insuffisance de justification.

25 Autrement dit, les porteurs de projets commerciaux doivent démontrer de manière précise qu'aucune friche existante ne

permettrait d'accueillir leur projet, sous peine de voir leur demande rejetée.

26 Et enfin, la cour a examiné l'impact environnemental du projet, en particulier en ce qui concerne la consommation d'espaces et l'imperméabilisation des sols. L'article L. 752-6 du code de commerce impose en effet aux commissions d'aménagement commercial de prendre en compte la consommation économe de l'espace et la préservation de l'environnement. La CNAC avait souligné que le projet impliquait une imperméabilisation importante des sols et manquait de compacité. Bien que les pétitionnaires aient prévu des mesures compensatoires, notamment un traitement paysager avec la création d'espaces verts, la cour a considéré que ces mesures ne suffisaient pas à pallier les effets négatifs du projet en matière d'artificialisation des sols.

27 Ainsi, elle a jugé que la CNAC n'avait pas commis d'erreur d'appréciation en concluant que le projet ne répondait pas aux objectifs de développement durable fixés par la loi. Il convient de souligner que la cour insiste sur l'importance de la lutte contre l'imperméabilisation des sols et de la consommation économe de l'espace, éléments devenus centraux dans l'évaluation des projets d'urbanisme commercial.

28 Cette décision s'inscrit ainsi dans une jurisprudence plus large visant à limiter l'étalement urbain et à privilégier la réutilisation des espaces existants, en cohérence avec les objectifs de transition écologique et de revitalisation des centres-villes.

NOTES

1 CAA Bordeaux, 18 mai 1995, SCI Espace 13, n° 93BX00935 ; CE, 3 octobre 2003, Société Norminter, n° 248499

INDEX

Mots-clés

ensemble commercial, zone d'aménagement commercial

Rubriques
Aménagement commercial

De l'étude d'impact nécessaire pour l'autorisation d'exploiter une bioraffinerie produisant du biodiesel à partir d'huile de palme

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 5e chambre – N° 22MA02480 – 07 octobre 2024

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
Commentaire / Didier Del Prete

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 CAA Marseille, 7 octobre 2024, Association Greenpeace France et autres, n° 22MA02480

2 La société TotalEnergies Raffinage France (TERF) exploite la raffinerie, dénommée « plateforme de la Mède » située sur le territoire des communes de Martigues et de Châteauneuf-les-Martigues. Elle a obtenu, par arrêté du 16 mai 2018, l'autorisation d'exploiter une bioraffinerie en vue de permettre la production de biodiesel « HVO » à partir d'huiles végétales et notamment d'huile de palme.

3 Par un premier jugement avant-dire droit, du 1er avril 2021, le tribunal administratif de Marseille a, notamment, annulé cet arrêté du 16 mai 2018 en tant seulement qu'il ne fixe pas de limitation quantitative annuelle plus stricte à l'utilisation d'huile de palme et de ses dérivés dans le fonctionnement de la bioraffinerie de La Mède et

enjoint au préfet des Bouches-du-Rhône de prendre un arrêté modificatif pour procéder à la fixation de cette limite.

4 À la suite de ce jugement, le préfet des Bouches-du-Rhône a pris un nouvel arrêté du 2 mai 2022 modifiant l'autorisation d'exploiter en limitant le plan d'approvisionnement de l'établissement à 650 000 tonnes par an et en interdisant, à compter du 1er janvier 2023, tout approvisionnement en huile de palme et en résidus du raffinage de l'huile de palme.

5 Compte tenu de cette autorisation modificative, le tribunal administratif de Marseille a finalement rejeté la requête des associations par un second jugement du 13 juillet 2022.

6 La cour administrative d'appel de Marseille était saisie en appel par ces associations de la légalité de ces deux arrêtés des 16 mai 2018 et 2 mai 2022.

7 La cour a retenu tout d'abord que les dispositions du code de l'environnement n'imposent pas d'analyser dans l'étude d'impact l'ensemble des effets indirects de l'approvisionnement en huiles végétales dans les pays de provenance situés en l'espèce principalement en Asie mais qu'en revanche, pour les matières premières produites à l'étranger, elle doit indiquer, *a minima*, leur nature, leur pays de provenance, leur localisation dans ce pays, les quantités utilisées ainsi que les modalités de production locale.

8 La cour a ensuite jugé que l'étude d'impact initiale du projet complétée par l'étude complémentaire comportant un volet climat, réalisée dans le cadre de la régularisation ordonnée par le tribunal administratif de Marseille, étaient suffisantes au regard de ces critères.

9 La cour a également jugé que l'utilisation des huiles végétales de substitution à l'huile de palme ne portait pas atteinte aux intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement, compte tenu de leur impact sur le climat, dès lors notamment que ces huiles sont certifiées selon les standards d'un système de certification volontaire reconnu par l'Union européenne et que l'arrêté du 2 mai 2022 en limite leur part dans le plan d'approvisionnement de l'installation à un niveau aussi bas que possible.

10 Pour ces raisons, la cour a rejeté l’appel dont elle était saisie.

NOTE UNIVERSITAIRE

Commentaire

Didier Del Prete
Maître de conférences en droit public à Sciences Po-Aix, Avocat associé (SELARL Borel Del Prete)

Autres ressources du même auteur
UNIVDROIT : https://univ-droit.fr/universitaires/33320
IDREF : https://www.idref.fr/096894598
ISNI : http://www.isni.org/0000000004901472
BNF : https://data.bnf.fr/fr/15122997

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/amarsada.614

1 La cour administrative d'appel (CAA) de Marseille a jugé que l'arrêté préfectoral du 16 mai 2018 autorisant de l'exploitation de la bioraffinerie de La Mède en vue de permettre la production de biodiesel « HVO », complété par un second arrêté du 2 mai 2022 régularisant l'autorisation initiale d'exploiter, est légal. Elle a estimé que l'étude d'impact sur laquelle repose cette autorisation ne devait pas prendre en compte l'ensemble des effets indirects du projet, notamment l'impact de l'approvisionnement en huile de palme sur la déforestation en Indonésie et en Malaisie.

2 La cour administrative d'appel de Marseille a rendu, le 7 octobre 2024, une décision particulièrement attendue dans l'affaire opposant plusieurs associations environnementales, dont Greenpeace France et France nature environnement, à la société Total énergies raffinage France. Ce contentieux portait sur l'autorisation d'exploitation de la bioraffinerie de La Mède en vue de permettre la production de biodiesel « HVO », dont l'activité repose notamment sur l'utilisation d'huiles végétales, et en particulier d'huile de palme, ressource vivement critiquée pour son impact environnemental, notamment en raison de la déforestation qu'elle engendre.

3 La légalité de l'arrêté préfectoral du 16 mai 2018, autorisant l'exploitation de l'installation, a été contestée par plusieurs associations au motif que l'étude d'impact sur laquelle repose cette autorisation ne prenait pas en compte les effets indirects du projet, notamment l'impact de l'approvisionnement en huile de palme sur la déforestation en Indonésie et en Malaisie.

4 Il nous semble utile de rappeler que dans un premier jugement avant dire droit (pris sur le fondement des dispositions du 2° du I de l'article L. 181-18 du code de l'environnement), du 1er avril 2021, le tribunal administratif de Marseille a annulé cet arrêté du 16 mai 2018 car il ne fixe pas de limitation quantitative annuelle plus stricte à l'utilisation d'huile de palme et de ses dérivés dans le fonctionnement de la bioraffinerie de La Mède. Le tribunal a enjoint au préfet des Bouches-du-Rhône de prendre un arrêté modificatif pour procéder à la fixation de cette limite. Afin de régulariser l'autorisation initiale, le préfet des Bouches-du-Rhône a donc pris un nouvel arrêté du 2 mai 2022 modifiant l'autorisation d'exploiter, en limitant le plan d'approvisionnement de l'établissement à 650 000 tonnes par an et en interdisant, à compter du 1er janvier 2023, tout approvisionnement en huile de palme et en résidus du raffinage de l'huile de palme.

5 Suite à la régularisation de l'autorisation, la juridiction a rejeté le recours des associations dans un second jugement en date du 13 juillet 2022.

6 La cour administrative d'appel de Marseille était saisie en appel par ces associations de la légalité de ces deux arrêtés des 16 mai 2018 et 2 mai 2022.

7 Au-delà de la possibilité de régularisation d'une autorisation environnementale, l'arrêt présente un intérêt majeur concernant le contrôle opéré par le juge sur le contenu de l'étude d'impact.

1. Sur le contrôle du contenu de l'étude d'impact

8 Pour rappel et à titre liminaire, l'article L. 122-1 du code de l'environnement exige une étude d'impact : « Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature,

leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine sont précédés d'une étude d'impact. […] ». Ainsi, lorsqu'un projet porte atteinte à l'environnement, ce dernier fait l'objet d'une évaluation environnementale, permettant de décrire et d'apprécier de manière appropriée les incidences notables directes et indirectes d'un projet.

9 Le contenu de l'étude impact (introduite par le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977), est désormais défini et encadré par les dispositions de l'article R. 512-8 du code de l'environnement. Cet article exige deux parties dans la construction de cette étude, une première relative à l'analyse de l'état initial d'un site et de son environnement, et une seconde partie portant sur l'analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement.

10 Par ailleurs, la jurisprudence du Conseil d'État a, à plusieurs reprises, rappelé que le contenu doit être en relation avec l'importance du projet. C'est d'ailleurs rappelé par la cour :

> « Les effets sur l'environnement d'un projet d'installation classée devant, conformément à l'article R. 512-8 du code de l'environnement alors applicable, faire l'objet d'une analyse spécifique dans l'étude d'impact, doivent être déterminés au regard de la nature de l'installation projetée, de son emplacement et de ses incidences prévisibles sur l'environnement » (point 16).

11 Il ressort également de la jurisprudence qu'il est nécessaire de prendre en compte les incidences prévisibles du projet sur l'environnement, en particulier au regard des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 du code de l'environnement.

12 Il en résulte nécessairement une analyse concrète de chaque étude d'impact en particulier l'analyse des effets indirects sur l'environnement.

13 L'arrêt du Conseil d'État relatif à la centrale biomasse du 27 mars 2023 dans l'affaire dite de Gardanne, constitue une avancée importante en matière de contrôle des études d'impact environnementales notamment sur la prise en compte des effets indirects du projet sur l'environnement, y compris à l'étranger [1].

14 Les associations requérantes soutenaient que l'étude d'impact, bien qu'elle présente une estimation de la part prévisionnelle des principaux combustibles dans l'approvisionnement de la centrale, est insuffisante car elle n'analyse pas les effets, pour les massifs forestiers, de la mise en œuvre de ce plan d'approvisionnement. Le Conseil d'État précise que

> « l'appréciation de ces effets suppose que soient analysées dans l'étude d'impact non seulement les incidences directes sur l'environnement de l'ouvrage autorisé, mais aussi celles susceptibles d'être provoquées par son utilisation et son exploitation » (point n°5).

15 Autrement dit, les principaux impacts sur l'environnement de la centrale par son approvisionnement doivent être nécessairement analysés dans l'étude d'impact. Par suite, en jugeant que l'étude d'impact n'avait pas à analyser les effets sur l'environnement du plan d'approvisionnement en bois de la centrale, la CAA de Marseille avait entaché son arrêt d'une erreur de droit.

16 Dans cette affaire, la haute juridiction avait jugé que l'étude d'impact d'un projet ne pouvait se limiter aux effets directs de l'installation projetée, mais devait impérativement intégrer les effets indirects liés à son exploitation, en particulier ceux concernant l'approvisionnement en matières premières, même si ceux-ci relevaient d'une législation distincte. Elle avait déjugé la cour administrative d'appel de Marseille sur ce point, cette dernière n'avait pas jugé l'étude d'impact insuffisante contrairement au tribunal administratif de Marseille (CAA Marseille, 24 décembre 2020, nº 17MA03489, l'étude d'impact devait porter sur les seules opérations d'exploitation de biomasse et non sur les opérations forestières régies par une législation autonome).

17 Le rapporteur public Stéphane Hoynck avait, en outre, souligné dans cette affaire, que l'existence d'un élément d'extranéité ne fait pas obstacle à l'analyse des effets indirects portés à l'environnement y compris en dehors du territoire national [2] , en se fondant sur l'objectif à valeur constitutionnelle visant à la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains [3].

18 Il en va notamment ainsi lorsqu'il s'agit d'un projet d'une assez grande vigueur.

19 Cette analyse est confortée par le droit de l'Union européenne découlant de la directive Projets ayant une approche globale dépassant l'approche par législation autonome, ce qui revient indirectement à écarter le principe d'indépendance des législations, consacré en droit public.

20 C'est en tenant compte de ce qui précède qu'il convient d'analyser la portée de cet arrêt.

21 La décision de la cour administrative d'appel de Marseille pourrait être analysée comme une évolution dans la jurisprudence en matière d'évaluation environnementale, en prenant le contre-pied de la décision rendue par le Conseil d'État dans l'affaire Gardanne le 27 mars 2023 [4], laquelle imposait une prise en compte approfondie des effets indirects.

22 Nous ne le pensons pas pour les raisons exposées ci-après.

23 En l'espèce, il était reproché au projet de centrale biomasse de Gardanne de ne pas avoir suffisamment pris en compte les conséquences de l'exploitation forestière destinée à alimenter l'installation, et notamment l'impact de cette activité sur la déforestation et la biodiversité locale. Les associations requérantes avaient souligné le manque de traçabilité des huiles utilisées et l'impact sur le changement climatique.

24 La cour a, au contraire, repris l'analyse du Conseil d'État dans la décision précitée.

25 Il suffit pour s'en convaincre de se référer à la motivation de l'arrêt :

> « L'appréciation de ces effets suppose que soient analysées dans l'étude d'impact non seulement les incidences directes sur l'environnement de l'ouvrage autorisé, mais aussi celles susceptibles d'être provoquées par son utilisation et son exploitation. Sont dès lors sans incidence les circonstances que l'exploitation permettant la production d'huiles végétales d'une part et la production de biocarburants d'autre part auraient leur finalité propre et répondraient à des objectifs différents, qu'elles relèveraient de législations et de procédures distinctes et ne participeraient pas à la réalisation d'un même programme au sens du II de l'article L. 122-1 du code de l'environnement ».

26 La cour prend donc en compte les effets indirects, mais elle estime qu'elle n'a à pas prendre en compte l'ensemble des effets indirects liés à l'approvisionnement en huiles végétales dans les pays de provenance situés,

> « en l'espèce, principalement en Indonésie et en Malaisie où est produite l'huile de palme entrant majoritairement dans l'approvisionnement de l'installation ».

27 En clair, elle estime que l'analyse des conséquences écologiques de la culture du palmier à huile en Indonésie ou en Malaisie ne relève pas de l'étude d'impact de la raffinerie implantée en France. La cour conclut que l'étude d'impact ne peut ainsi être regardée comme insuffisante en ce qu'elle ne comporte pas d'analyse des incidences sur l'environnement de la production, principalement à l'étranger et en particulier en Asie, de l'huile de palme nécessaire en quantités substantielles à l'approvisionnement de la bioraffinerie.

28 Autrement dit, le juge considère que les incidences environnementales des matières premières importées n'ont pas à être intégrées dans l'étude d'impact, précisant cependant que les quantités utilisées, leur provenance, les modalités de production locale et leur certification environnementale doivent être mentionnées.

29 Cette décision rappelle également l'office du juge administratif, s'agissant de la possibilité de régulariser l'autorisation initiale irrégulière.

2. Sur la possibilité de régulariser une autorisa-tion environnementale

30 Ainsi que cela a été rappelé par la cour,

> « les dispositions du 2° du I de l'article L. 181-18 du code de l'environnement permettent au juge, lorsqu'il constate un vice qui entache la légalité de la décision mais qui peut être régularisé par une décision modificative, de rendre un jugement avant-dire droit

> par lequel il fixe un délai pour cette régularisation et sursoit à statuer sur le recours dont il est saisi. Le juge peut préciser, par son jugement avant-dire droit, les modalités de cette régularisation. Ces dispositions peuvent trouver à s'appliquer, que le vice constaté entache d'illégalité l'ensemble de l'autorisation environnementale, y compris s'agissant d'un vice d'incompétence, ou seulement une partie divisible de celle-ci ».

31 Pour mémoire, le Conseil d'État avait distingué deux types de vices de procédure [5] transposant la jurisprudence Danthony aux études d'impact environnementales. Il avait d'une part, jugé que les vices de procédures substantiels qui ne peuvent être neutralisés entraînant l'illégalité de la décision administrative intervenue à leur suite et, d'autre part, que les vices de procédure non substantiels qui peuvent être neutralisés ne remettent pas en cause la légalité de l'acte contesté. Dans cette affaire, il s'agissait d'un vice de procédure tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact.

32 Cette décision s'inscrit dans la droite ligne de la jurisprudence dite Ocreal.

33 Pour rappel, il ressort de cette décision que les inexactitudes, omissions ou insuffisances de l'étude d'impact sont susceptibles de vicier la procédure et, partant, d'entraîner l'illégalité de la décision d'autorisation, si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative. En validant l'autorisation d'exploitation malgré les lacunes relevées par les associations, la cour administrative d'appel confirme que les insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles d'entraîner l'illégalité d'une décision administrative que si elles ont nui à l'information du public ou influencé la décision de l'autorité administrative.

34 Dans l'affaire La Mède, les associations requérantes invoquaient plusieurs lacunes dans l'étude d'impact initiale, notamment l'absence d'analyse des effets sur la déforestation à l'étranger, une sous-estimation des émissions de gaz à effet de serre liées à l'utilisation d'huile de palme, ainsi qu'une surestimation de l'efficacité des mécanismes de certification environnementale. Elles ont également soutenu que l'étude d'impact actualisée est insuffisante s'agissant de

l'analyse des effets sur le climat, liés à l'utilisation d'huiles en remplacement de l'huile de palme à partir du 1er février 2023.

35 La cour administrative d'appel rejette ces arguments, considérant que les lacunes relevées ne sauraient vicier la procédure dès lors qu'elles n'ont pas privé le public d'une information complète ni influencé la décision prise par le préfet.

36 La cour a, en effet, indiqué :

> « Si ces informations ne donnent pas de précision sur la localisation de la production des matières premières utilisées par la bioraffinerie de la Mède dans le pays de provenance, cette circonstance n'a pas nui à l'information complète de la population ni n'a été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative alors que, par ailleurs, la part de ces huiles doit être réduite à un niveau aussi bas que possible, en vertu de l'article 1.4 de l'arrêté modificatif du 2 mai 2022 ».

37 Les juges ont donc estimé que les informations globales contenues dans l'étude d'impact étaient suffisantes, notamment en ce qui concerne la provenance des huiles utilisées et les certifications associées. Cette analyse conduit à considérer que l'insuffisance d'une étude d'impact ne constitue pas nécessairement un vice substantiel susceptible d'entraîner l'annulation de l'autorisation d'exploitation, confirmant ainsi la logique de l'arrêt Ocreal.

38 À titre de comparaison, la cour administrative d'appel de Versailles a reconnu la possibilité de régulariser la déclaration d'utilité publique du tramway T10 qui était entachée d'un vice de forme tenant à l'absence de mention expresse des mesures dites ERC [6] par l'édiction d'un nouvel arrêté les intégrant [7]. Cette régularisation a pu être faite sans nouvelle étude d'impact, ni organisation d'une enquête publique complémentaire à titre de régularisation.

39 Pour conclure, ainsi que l'a souligné Paul Marcantoni,

> « l'étude d'impact constitue l'une des principales mesures de mise en œuvre de deux grands principes du droit de l'environnement – de prévention et d'information – et joue à ce titre un rôle déterminant dans l'intégration des considérations environnementales dans les autres politiques » [8].

40 L'importance de cette mesure explique l'enjeu majeur autour de ces contentieux. Rappelons que l'absence d'étude d'impact constitue un vice particulièrement grave, le juge des référés doit faire droit à une demande de suspension dès que cette absence est constatée, sur le fondement de l'article L. 122-2 du code l'environnement.

NOTES

1 CE, 27 mars 2023, Association France nature environnement Bouches-du-Rhône et autres, n° 450135.

2 Hoynck S. conclusions sur CE, 27 mars 2023, Association France nature environnement Bouches-du-Rhône et autres, n° 450135, in *Energie - Environnement - Infrastructures*, 2023, n° 5, pp. 39-42.

3 Consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, Union des industries de la protection des plantes (Interdiction de la production, du stockage et de la circulation de certains produits phytopharmaceutiques).

4 CE, 27 mars 2023, Association France nature environnement Bouches-du-Rhône et autres, préc.

5 CE, 14 octobre 2011, Société Ocréal, n° 323257

6 Mesures de nature à éviter, réduire ou compenser des nuisances.

7 CAA Versailles, 25 mars 2024, Département des Hauts-de-Seine et autres, n° 21VE02733, C+.

8 Marcantoni P. « Le contrôle des études d'impact ou les ambiguïtés de la distinction des causes juridiques dans le contentieux de l'annulation », *Revue juridique de l'environnement*, 2018, vol 1, pp. 93-109, spéc. p. 94

INDEX

Mots-clés
étude d'impact

Rubriques
Environnement

Taxe annuelle sur les logements vacants : que sont des travaux importants, dont la charge incomberait nécessairement au détenteur du logement et susceptibles de rendre habitable ce logement ?

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 3e chambre – N° 22MA01897 – 03 octobre 2024

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Didier Ury)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 CAA, Marseille, 3 octobre 2024, *SAS VH Antibes*, n° 22MA01897 (pourvoi).

2 La taxe annuelle sur les logements vacants, prévue à l'article 232 du code général des impôts, est due, dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, pour chaque logement vacant depuis au moins une année, au 1er janvier de l'année d'imposition. Elle n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable. Ces dispositions ont été interprétées par le Conseil constitutionnel, comme ne pouvant assujettir à cette taxe les logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux importants et dont la charge incomberait nécessairement à leur détenteur, ni ceux dont la vacance est imputable à une cause étrangère à la volonté du bailleur, faisant obstacle à leur occupation durable, à titre onéreux ou

gratuit, dans des conditions normales d'habitation, ou s'opposant à leur occupation, à titre onéreux, dans des conditions normales de rémunération du bailleur.

3 Concernant une maison de maître de 1 567 m², dotée de deux bâtiments annexes de 190 m² et 50 m² avec jardin d'agrément attenant de 11 615 m² et piscine de 140 m², ayant conduit à l'assujettissement de son propriétaire à la taxe sur les logements vacants au titre des années 2018 et 2019, la cour a d'abord constaté qu'au titre des années d'imposition en litige, elle n'était pas habitable en l'état, puisque notamment dépourvue d'installations électriques, d'eau courante et d'équipements sanitaires permettant son usage à fin d'habitation.

4 Mais pour prétendre que la propriété ne pourrait être rendue habitable qu'au prix de travaux importants lui incombant nécessairement, le propriétaire n'a produit devant la cour aucun élément permettant d'apprécier la nature et le prix des travaux qui resteraient à réaliser pour rendre le bien habitable, des travaux nécessaires à l'installation ou à la réfection des équipements sanitaires, du chauffage, de l'électricité, de l'eau courante et des menuiseries extérieures permettant des conditions d'habitabilité normales, alors que le dossier montre que budget estimé par un architecte devait permettre de réaliser une villa de luxe et non pas seulement de la rendre habitable, le choix de retenir un budget de réalisation d'une villa de luxe étant de la seule responsabilité du propriétaire.

5 La cour en a déduit que le bien en cause n'était pas inhabitable au cours des années d'imposition, au sens des dispositions précitées de l'article 232 du code général des impôts telles qu'interprétées par le Conseil constitutionnel et que c'est à bon droit que son propriétaire a été assujettie à la taxe sur les logements vacants au titre des années 2018 et 2019.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Didier Ury
Rapporteur public

Autres ressources du même auteur
IDREF : https://www.idref.fr/282569103

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

DOI : 10.35562/amarsada.530

1 Pour la taxe sur les logements vacants, les travaux nécessaires pour rendre le logement habitable sont ceux qui sont strictement nécessaires à son occupation, dans des conditions normales d'habitation. Les travaux pour rendre habitable de manière luxueuse une villa de caractère exceptionnel n'entrent pas dans l'exigence précitée.

2 La société par actions simplifiées (SAS) VH Antibes est propriétaire depuis 2008 d'un bien immobilier au Cap d'Antibes, constitué d'une maison de maître de 1 567 m² et de deux bâtiments annexes de 190 m² et 50 m², implantés sur un jardin d'agrément de 11 615 m², et doté d'une piscine de 140 m². Elle a été assujettie à raison de ce bien à la taxe sur les logements vacants au titre des années 2018 et 2019, pour un montant total de 42 833 euros. Par un jugement n° 1903340 et 2005137, le tribunal administratif de Nice a déchargé la société des impositions contestées. Le ministre chargé du budget relève appel de ce jugement.

3 La taxe annuelle sur les logements vacants, créée par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, et régie par les dispositions codifiées à l'article 232 du code général des impôts, est instituée dans les communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de 200 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande d'habitation. La taxe est due, dans ces communes, dont la liste est fixée par décret, pour chaque

logement vacant depuis au moins deux années consécutives, sauf lorsque cette vacance est indépendante de la volonté du contribuable.

4 La taxe est assise sur la valeur locative du logement au sens de l'article 1409 du code général des impôts, qui lui-même fixe l'assiette de la taxe d'habitation. Le but poursuivi par la mesure est de faciliter la mise sur le marché locatif de logement. Le produit net de cette taxe est versé à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Il résulte des dispositions du II de l'article 232 du code général des impôts, que la situation de vacance s'apprécie au 1er janvier de l'année d'imposition.

5 Dans sa décision 98-403 DC du 29 juillet 1998 (décision dite Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions), le Conseil constitutionnel a déclaré le dispositif conforme à la Constitution, sous réserve du respect de certaines conditions tenant notamment aux caractéristiques des logements entrant dans le champ d'application de la taxe.

6 Après avoir rappelé l'objet de la taxe, le Conseil constitutionnel a précisé que celle-ci ne peut frapper que des logements habitables vacants et dont la vacance tient à la seule volonté de son détenteur. Il a ainsi précisé que ne pouvaient être assujettis des

> « logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux importants et dont la charge incomberait nécessairement à leur détenteur » ainsi que des « logements dont la vacance est imputable à une cause étrangère à la volonté du bailleur, faisant obstacle à leur occupation durable, à titre onéreux ou gratuit, dans des conditions normales d'habitation, ou s'opposant à leur occupation, à titre onéreux, dans des conditions normales de rémunération du bailleur ».

7 Il résulte de la jurisprudence des juges du fond que, dans le cas où le local nécessite des travaux importants, il faut aussi, pour que la vacance puisse être regardée comme involontaire, que le propriétaire n'ait pas été en mesure de réaliser les travaux ou que le processus soit en cours. Ainsi, lorsque le contribuable fait état de travaux importants indispensables pour rendre son logement habitable, il doit établir avoir effectué les démarches nécessaires pour réaliser ces

travaux ou avoir été empêché de le faire (CAA, Marseille, 13 octobre 2022, EURL La maison de Verre, n° 20MA04711 ; CAA, Paris, 29 septembre 2009, SNC Rueil Invest, n° 07PA03836 ; CAA, Paris, 20 octobre 2011, SCI Marionnaux, n° 10PA03138).

8 La charge de la preuve du mal-fondé de l'imposition pèse donc sur le contribuable (CAA, Toulouse, 14 mars 2024, Me Aussel, liquidateur judiciaire de la société MJ, n° 22TL00552 ; CAA, Paris, 29 septembre 2009, SNC Rueil Invest, préc.).

9 La cour administrative d'appel de Paris a admis l'exonération de taxe sur les logements vacants pour des appartements insalubres pour lesquels le coût des travaux de remise en état était très élevé, notamment au regard de la circonstance que le propriétaire ne disposait pas des ressources nécessaires pour financer ces travaux (CAA, Paris, 18 juin 2007, Mme Freton, n° 05PA04248). La cour administrative d'appel de Bordeaux a également exonéré de taxe les propriétaires de logements ne pouvant être loués du fait de leur état de dégradation, et de leur absence d'aménagements, après avoir relevé que les contribuables avaient engagé les démarches nécessaires à la réhabilitation (CAA, Bordeaux, 22 juin 2006, Indivision Rotulo, n° 03BX01191).

10 En l'espèce, la villa « Hier » qui bénéficie d'une page sur Wikipedia, ce qui est un signe indéniable de notoriété, a été construite dans la première moitié du XXe siècle, et a été réaménagée en 1951 pour un marchand d'armes britannique. Elle est inscrite à l'inventaire général du patrimoine culturel. Elle appartiendrait désormais à un oligarque russe, sénateur de ce pays, *via* une holding suisse, qui aurait également acquis trois autres villas dans un environnement proche. Selon certains journaux, l'achat déclaré de cette propriété pour 35 millions d'euros, aurait été consenti avec un dessous-de-table de près de 90 millions d'euros, ce qui fait quand même 135 millions au total.

11 Vous avez compris que le dossier qui est soumis à votre appréciation n'est pas une banale affaire de taxe sur les logements vacants, comme les juridictions peuvent habituellement en connaître, eu égard au caractère somptueux de ce bien immobilier, remarquable par son emplacement, puisque bien que situé sur une hauteur, il est « les pieds dans l'eau », et il bénéficie d'une vue sur mer imprenable, outre

que sa construction illustre le style très particulier et éclectique des belles villas de la côte d'azur de la Belle Époque.

12 Pour prononcer la décharge des impositions contestées, les premiers juges ont relevé qu'il résultait de l'instruction et, notamment, des procès-verbaux établis le 17 janvier 2017, le 18 décembre 2018 et le 21 janvier 2020 par un huissier de justice, produits par la société requérante, lesquels ont été corroborés par des photographies, qui montrent des sols, escaliers et murs bruts, ainsi que des installations électriques et sanitaires qui ne sont pas terminées, que le bien litigieux, qu'il s'agisse de la villa principale ou de ses annexes, était, au 1er janvier 2018 et au 1er janvier 2019, dépourvu d'installation électrique, de plomberie, de sanitaire et de cuisine. Le tribunal a également indiqué que la circonstance que la société ne justifierait pas que le bien ne pourrait être rendu habitable qu'au prix d'importants travaux, n'est pas de nature à remettre en cause le caractère inhabitable de ce bien.

13 Le ministre fait valoir que le bien est habitable, et qu'à le supposer inhabitable, il pourrait l'être au prix de travaux qui pourraient être supportés par son propriétaire.

14 Il est d'évidence que la taxe sur les logements vacants qui a été instaurée pour inciter à mettre sur le marché des biens vides de toute occupation, mais susceptibles d'être loués, n'a pas été pensée pour la villa « Hier ». Toutefois, il vous faut appliquer la règlementation applicable en la matière, même si le bien en cause est manifestement en décalage par rapport à l'intention du législateur. Au regard des éléments du dossier, et notamment des constats d'huissier et des photographies annexées, vous êtes certains que la villa et ses annexes n'étaient pas habitables au 1er janvier de chacune des années en litige, puisque les constructions, si elles sont hors d'eau et hors d'air, sont dépourvues d'installations électriques, d'eau courante et d'équipements sanitaires, éléments qui sont seuls de nature à permettre un usage à fin d'habitation. Nous sommes étonnés de constater qu'un tel bien soit laissé dans un relatif état d'abandon, puisqu'en définitive, il n'est qu'une coquille vide. Cette situation résulte peut-être et même certainement des complications judiciaires liées aux questionnements sur les conditions de son achat, les journaux se faisant l'écho de blanchiment d'argent, et donc de la

volonté de ne pas engager d'investissements en raison des incertitudes dues à son éventuelle saisie par les autorités françaises. Sur ce point, le ministre vous indique qu'une ordonnance de validation d'une convention judiciaire d'intérêt public conclue le 11 mai 2020, a démontré une acquisition occulte de la propriété pour un montant de 127 millions d'euros, en sus des 35 millions officiels.

15 Il vous faut donc apprécier si le contribuable établi que la vacance de la villa au cours des deux années en litige, a été indépendante de sa volonté, eu égard notamment à la nécessité de travaux pour rendre le logement habitable, et au coût de tels travaux éventuels, compte tenu de ses capacités financières. Sur ce point précis, vous avez jugé par votre décision du 13 octobre 2022, n° 20MA04711, EURL La maison de Verre, que les travaux nécessaires pour rendre le logement habitable, sont ceux qui sont « strictement nécessaires à l'occupation du logement […], dans des conditions normales d'habitation ». Enfin, nous devons vous préciser qu'une instruction fiscale référencée BOI-IF-AUT-60 du 11 mars 2014, paragraphe 60, indique que lorsque l'importance des travaux à réaliser pour rendre le logement habitable atteint ou excède 25 % de sa valeur vénale au 1er janvier de l'année d'imposition, la vacance doit être admise. La société revendique pour sa part un coût de travaux à engager excédant ses capacités contributives, et elle s'appuie notamment sur l'interprétation administrative de la loi fiscale susmentionnée. Pour étayer son moyen, elle produit un document intitulé « budget de base des travaux TCE » établi par un architecte en 2015, qui fait état d'un montant de travaux à réaliser de 23 300 232 euros, ainsi que deux rapports d'actualisation de la valeur vénale de la villa par un expert immobilier, au 1er janvier de chacune des années d'imposition. De ces documents, il résulte que la valeur vénale de la propriété est de 53 200 000 euros, et que les travaux restant à réaliser s'élèvent à 17 583 600 euros.

16 Nous ne pensons pas que vous puissiez donner raison à la société. En effet, d'une part, les travaux de gros-œuvre relatifs aux murs, charpentes et toitures, planchers ou circulations intérieures, ont déjà été réalisés au 31 décembre 2015 pour la somme de 3 850 475 euros, la société ayant obtenu un permis de construire plusieurs fois prorogé. Ensuite, le devis de budget de travaux a été établi, selon les énonciations même du cabinet d'architecte qui l'a réalisé, pour

aboutir à une villa de luxe. Vous trouvez ainsi notamment la réalisation d'un ascenseur, d'un hammam, d'un sauna, d'un salon de télévision pour la somme de 611 400 euros, ainsi que d'une cuisine pour 417 500 euros, outre des luminaires intérieurs et extérieurs pour 950 000 euros, et une prestation dite de « sécurité périphérique » pour deux millions d'euros. Le devis produit va donc bien au-delà des travaux nécessaires pour rendre ce bien habitable, puisqu'il s'agit sans conteste de réaliser un bien d'exception, et que les aménagements projetés, qui sont indéniablement en rapport avec le prestige de la villa, relèvent du bon plaisir du propriétaire. Pour sa part, le ministre n'admet qu'une somme de 8 998 771 euros de travaux, sur un budget initial de 17 583 600 euros, étant rappelé que le bien vaut *a minima* 53 millions d'euros.

17 Il nous semble que vous n'avez pas à arbitrer le débat des parties sur le niveau des dépenses à engager, qui satisferaient ou pas au critère de l'habitabilité, puisque à notre sens, dans les deux cas, ils sont somptuaires, puisque par les seuls documents produits, la société n'apporte aucun élément permettant d'apprécier la nature et le prix des seuls travaux, permettant de rendre le bien simplement habitable, notamment s'agissant de l'installation ou de la réfection des équipements sanitaires, du chauffage, de l'électricité, de l'eau courante et des menuiseries extérieures, dans des conditions normales. Dans ces conditions, eu égard à l'imprécision du devis quant à la consistance comme au montant des travaux, la société n'apporte pas la preuve, qui lui incombe, que ces travaux seraient d'une importance telle que la taxe sur les logements vacants ne pourrait lui être appliquée, ni que leur montant excéderait de 25 % la valeur vénale de l'immeuble, laquelle est d'ailleurs discutée par le ministre, qui la porte à la somme de 127 millions d'euros.

18 D'autre part, aucun élément ne vient démontrer que la vacance aurait été indépendante de la volonté du propriétaire, s'agissant de l'interruption des travaux, ou de la réalisation des travaux strictement nécessaires pour rendre le logement habitable, notamment au regard de son incapacité à les financer.

19 S'agissant de l'interprétation administrative de la loi fiscale, à supposer que la société vienne sur ce moyen, en premier lieu, elle n'est pas fondée à soutenir, sur le fondement de l'article L. 80 A du

livre des procédures fiscales, que l'instruction fiscale ci-avant référencée, s'oppose à l'assujettissement du logement en litige à la taxe sur les logements vacants, dans la mesure où le montant des travaux nécessaires pour le rendre habitable excède 25 % de sa valeur vénale, dès lors que, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les éléments produits à l'instance ne sont pas de nature à établir de façon suffisamment précise ni ce montant, ni cette valeur.

20 En deuxième lieu, si la société entend se prévaloir de la décision portant le dégrèvement de la taxe sur les logements vacants à laquelle elle a été assujettie au titre de l'année 2022, une telle décision, qui ne comporte aucune motivation, ne constitue pas une prise de position formelle sur la situation de fait d'un contribuable. Elle ne peut donc pas utilement s'en prévaloir (CE 9 mai 1990, Sabatier, n° 57372, *RJF* 7/90 n° 843, aux conclusions du président Martin *in DF* 1991 n° 8 comm. 322 ; CE 8 mars 2002, SA *Silmeca*, n° 221667, *RJF* 6/02 n° 681, aux conclusions de G. Goulard *in BDCF* 6/02 n° 84 ; CE 6 octobre 2008, Petit, n° 290048).

21 Il résulte de tout ce qui précède que le ministre est fondé à soutenir que, c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Marseille a déchargé la société des taxes litigieuses. Pour les mêmes motifs, vous devez remettre à la charge de la société la taxe sur les logements vacants à laquelle elle a été assujettie au titre des années 2018 et 2019, et vous ne pouvez pas lui accorder le remboursement des frais de procès qu'elle demande.

22 Telles sont nos conclusions dans cette instance.

INDEX

Mots-clés
taxe sur les logements vacants, caractère habitable du logement

Rubriques
Fiscalité

La rémunération des agents de l'État affectés dans un centre de ressources, d'expertise et de performance sportive est exclue de l'assiette de la taxe sur les salaires dont ce centre est redevable

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 3e chambre – N° 23MA01704 – 17 octobre 2024

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Didier Ury)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 CAA, Marseille, 17 octobre 2024, ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, n° 23MA01704.

2 Si la taxe sur les salaires, instituée par les dispositions du 1 de l'article 231 du code général des impôts est due par tout employeur à raison des rémunérations versées à ses employés, quelles que soient les modalités de paiement de celles-ci, les agents de l'État affectés dans les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) sont recrutés et affectés par l'État, qui gère leur carrière et conserve, corrélativement à son pouvoir de nomination, le pouvoir disciplinaire à leur égard. En outre ces agents, qui demeurent couverts par les dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et par leurs statuts particuliers, voient leur rémunération à la charge par l'État, et sont placés sous l'autorité du directeur du centre, qui, conformément au troisième alinéa de l'article L. 114-11 du code du sport, représente l'État au sein de

l'établissement, en particulier dans le cadre des missions exercées par ces agents au nom de l'État. La cour en déduit que, quand bien même leur rémunération est versée par le centre, qui bénéficie en contrepartie d'une subvention de l'État, ces agents ont l'État pour employeur, et que la rémunération de ces agents doit être exclue de l'assiette de la taxe dont le CREPS Provence-Alpes-Côte d'Azur est redevable.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Didier Ury
Rapporteur Public

Autres ressources du même auteur
IDREF : https://www.idref.fr/282569103

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

DOI : 10.35562/amarsada.562

1 La définition du fonctionnaire d'État dans un litige portant sur l'identification du redevable de la taxe sur les salaires. Une application du « réalisme » du droit fiscal qui prend le pas sur le formalisme, pour qualifier le lien de sujétion entre l'employeur et son personnel. Exclusion de la base imposable de la taxe sur les salaires due par un CREPS de la part des traitements versés aux fonctionnaires d'État y détachés.

2 Le centre de ressources d'expertise et de performance sportive (CREPS) Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) a été assujetti à la taxe sur les salaires au titre des années 2017 et 2018. Il a sollicité la réduction de ces impositions correspondant à la part de leurs bases assises sur la rémunération des agents de la fonction publique d'État, en poste en son sein, au cours de ces deux années. Le ministre chargé du budget relève appel du jugement du 18 avril 2023 (n° 2101990) par lequel le tribunal administratif de Marseille a déchargé le CREPS PACA de la taxe sur les salaires auxquelles il a été assujetti au titre des années 2017 et 2018, à raison de la réduction de la base d'imposition des rémunérations versées aux agents de l'État qui y exercent leurs fonctions.

3 S'agissant de la question du bien-fondé de l'application de la taxe sur les salaires sur la rémunération des agents de l'État détachés auprès d'un CREPS, vous trouvez une unique décision de cour, qui vous est d'ailleurs signalée par le ministre puisqu'elle va dans son sens, et qui

émane de la cour administrative d'appel de Toulouse (CAA, Toulouse, 21 février 2014, CREPS de Montpellier, n° 22T21112). Cette cour a rejeté la requête d'appel du CREPS tendant à obtenir l'annulation du jugement du tribunal administratif de Montpellier, qui a rejeté sa demande tendant à obtenir la restitution des cotisations de taxe sur les salaires acquittées à raison des rémunérations versées aux agents de l'État, affectés dans son établissement au titre des années 2014 à 2017.

4 Le CREPS PACA fait valoir qu'il n'était pas redevable des taxes litigieuses en application du dernier alinéa du 1 de l'article 231 du code général des impôts, qui dispose que « les rémunérations payées par l'État sur le budget général sont exonérées de taxe sur les salaires lorsque cette exonération n'entraîne pas de distorsion dans les conditions de la concurrence ». Il en a conclu que les traitements des fonctionnaires de l'État détachés auprès de lui n'entraient pas dans la détermination de la base d'imposition annuelle de la taxe contestée, et il a été suivi par les juges de Marseille, alors que la cour de Toulouse a jugé le contraire.

5 Toute la question dans ce dossier est de déterminer si le CREPS peut être considéré comme l'employeur des agents de l'État. Si ce n'est pas le cas, et que ces agents restent assujettis à l'État, alors le CREPS sera bien fondé à demander la réduction des bases d'impositions des taxes litigieuses.

6 La réponse au litige qui vous est soumis n'est pas d'évidence, et il nous paraît nécessaire de vous présenter les éléments du dossier, qui sont manifestement complexes, sinon contradictoires.

7 Rappelons que la taxe sur les salaires est due par les employeurs qui ne sont pas redevables de la taxe sur la valeur ajoutée sur la totalité de leur chiffre d'affaires ; elle est assise sur les salaires versés aux employés. En application du code du sport, les CREPS sont des établissements publics locaux (article L. 114-1), placés sous double la tutelle de l'État (article L. 114-2) et de la région (article L. 114-3), pour exercer leurs missions au nom de ces derniers. Ils disposent de trois catégories de personnels que sont les fonctionnaires de l'État, ceux de la région, et des agents contractuels recrutés sur le budget propre de l'établissement. Les fonctionnaires d'État qui conservent leur statut sont placés sous l'autorité du directeur de l'établissement

(article L. 114-16), et leur rémunération est assurée par l'État au moyen d'une subvention versée au CREPS (article L. 114-2). Il est donc constant que l'État a la charge de la rémunération de ses agents affectés dans les CREPS, et le financement de ces dépenses est assuré par les crédits prévus à cet effet par le budget de l'État, et par les ressources propres de chaque établissement (article L. 114-4 et R. 114-20). L'instruction comptable M9-9 applicable aux CREPS assimile la gestion d'un CREPS à celle d'un établissement public local d'enseignement (EPLE).

8 En raisonnant par analogie, vous retrouvez dans les CREPS des éléments correspondant à ceux des enseignants affectés dans les groupements d'établissements publics locaux d'enseignement (GRETA).

9 En effet, par une décision du 23 mai 2008 évoquée dans le débat entre les parties (CE, 26 mai 2008, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie c/ GRETA Alpes Dauphiné, nº 285066), la Haute assemblée a jugé, au sujet des rémunérations versées aux personnels enseignants de l'Éducation nationale occupant des postes rémunérés par l'État mais remboursés par les GRETA, que « la taxe sur les salaires est due par tout employeur à raison des rémunérations versées à ses employés, quelles que soient les modalités de paiement de celles-ci », et par suite, que l'État doit être regardé comme l'employeur, au sens de l'article 231 du code général des impôts, des enseignants de l'Éducation nationale affectés au sein des GRETA, nonobstant la circonstance que ces derniers remboursent à l'État, sur leurs ressources propres, les rémunérations versées par celui-ci à ces agents. Dès lors, les GRETA ne sont pas redevables de la taxe sur les salaires au titre des rémunérations versées aux personnels de l'Éducation nationale occupant des postes dits « gagés ».

10 Dans le cas des CREPS, leurs budgets sont abondés à l'avance par l'État des rémunérations des personnels, qu'ils versent ensuite eux-mêmes aux fonctionnaires détachés. À la lecture de la décision du Conseil d'État précitée, il semble que la solution du présent litige est évidente.

11 Toutefois, les conclusions de François Seners [1] sont moins tranchantes que la décision qu'elles accompagnent. Il rappelle qu'une

« solide lignée jurisprudentielle » fixe les règles permettant de déterminer « au cas par cas » le redevable de la taxe sur les salaires, et que le redevable de la taxe est celui qui paie, mais que le législateur n'a pas précisé ce qu'il faut entendre par payer. Dans le silence de la loi, il faut comprendre, toujours selon M. Seners, que « le redevable est celui qui a la qualité d'employeur, c'est-à-dire celui envers lequel les salariés sont dans l'état de subordination qui caractérise le contrat de travail, et non pas celui qui supporte la charge effective des salaires taxables ».

12 Or l'article 231 du code général des impôts applicable pour les deux années en cause, pour lequel il n'y a pas moins de cinq versions sur Légifrance, mais dont le passage significatif est constant, précise que « I. Les sommes payées à titre de rémunérations aux salariés […] sont soumises à une taxe égale à 4,25 % […]. Cette taxe est à la charge des entreprises et organismes qui emploient ces salariés […]. ». Vous voilà donc devant une alternative. Soit la taxe est à la charge de celui qui emploie les personnels, soit à la charge de celui qui les paie.

13 Il est à relever que la situation des CREPS se distingue de celle des GRETA sur deux points essentiels. D'une part, les CREPS bénéfice du statut d'établissement public local, ce qui implique qu'ils disposent de la personnalité morale, ce qui n'est pas le cas des GRETA. D'autre part, la rémunération des personnels enseignants des GRETA leur est directement versée par l'État, puis remboursée par les GRETA, alors que les budgets des CREPS sont abondés à l'avance des rémunérations, qu'ils versent ensuite eux-mêmes aux personnels détachés.

14 À ce stade du raisonnement, en application du considérant de principe de l'arrêt « GRETA Alpes Dauphiné », l'employeur est bien celui qui rémunère les employés.

15 Pour alimenter encore vos réflexions, il est indispensable de citer la décision du Conseil d'État du 9 novembre 2015, maison de retraite départementale de la Loire (n° 383 452), qui statue sur la question de déterminer, qui de l'État ou des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EPHAD), est l'employeur des directeurs de ces établissements, au sens du I de l'article 231 du codé général des impôts, dans une version rédigée à l'identique de celle qui nous intéresse. Les juges du Palais-Royal y relèvent que le directeur

d'un EPHAD est rémunéré par l'établissement sur son budget propre, lequel établissement émet un avis sur la nomination de son directeur, assure sa rémunération et détermine les conditions de son emploi, pour décider que

> « l'établissement doit être regardé comme l'employeur de son personnel de direction qu'il rémunère, au sens de l'article 231 du code général des impôts, nonobstant la circonstance que celui-ci est statutairement nommé, géré et évalué par une autorité de l'État, et était donc redevable de la taxe sur les salaires assise sur les rémunérations correspondantes ».

16 Si cette décision est limpide en ce qu'elle fait prévaloir la qualité d'employeur considéré au regard du lien de subordination, encore une fois, les conclusions du rapporteur public dans cette instance sont plus nuancées. En effet, Aurélie Bretonneau souligne que si le texte qui prévoit que la taxe est « à la charge des personnes ou organismes […] qui paient ces rémunérations » est « plutôt clair », elle rappelle toutefois la décision du 17 avril 1985, Société Interimest (n° 48 096), qui portait sur la situation particulière des intérimaires, dont les salaires sont versés par les agences d'intérim, mais en réalité supportés par les entreprises clientes de ces agences, où le Conseil d'État a fait « primer le circuit de versement sur la réalité économique », pour en déduire que l'agence était la redevable de la taxe. Autrement dit, les juges du Palais-Royal ont privilégié dans cette dernière affaire le payeur matériel des rémunérations, sur le lien de subordination. Elle précise que, selon elle, la décision GRETA Alpes Dauphiné a transposé ce raisonnement aux rémunérations versées aux personnels de l'Éducation nationale affectés au sein des GRETA, en considérant l'État comme employeur de ceux-ci, en dépit de la circonstance que les GRETA remboursaient leurs rémunérations à l'État. Elle a néanmoins rappelé les conclusions précitées de M. Seners qui « relevait alors l'importance, pour caractériser la qualité d'employeur, du critère de l'état de subordination qui caractérise le contrat de travail, et par extension les relations assimilées à ce contrat ».

17 Il nous semble, à la lecture de ces jurisprudences, que contrairement à ce qui peut apparaître au prime abord, le critère de l'employeur n'est pas recouvert par celui de payeur de la rémunération, puisque si

cette difficulté a été résolue par la décision Société Interimest, il n'en demeure pas moins que les salaires des intérimaires sont réellement supportés par les entreprises utilisatrices. Donc, force est de constater que vous êtes bien démunis puisque vous ne disposez d'aucune décision de principe permettant de faire le départ entre la logique du payeur, et celle du lien de subordination, pour qualifier l'employeur. Pourtant, il vous faut bien décider dans cette instance, qui du ministre ou du CREPS PACA a raison. Pour trancher cette question, vous devez faire prévaloir le réalisme sur la fiction juridique.

18 D'une part, le directeur d'un CREPS, bien que dirigeant un établissement local, représente l'État, en application de l'article L. 114-11 du code du sport, pour assurer les missions qui lui sont dévolues. Vous êtes donc en présence d'agents de l'État détachés dans un organisme dont le directeur est un représentant de l'État, et qui est chargé de missions dévolues à la puissance publique nationale, et qui conserve le pouvoir de nomination, sanction et révocation sur ces fonctionnaires. Dans ces conditions, selon nous, l'État ne peut qu'être regardé comme l'employeur des agents détachés auprès du CREPS. Si effectivement le CREPS jouit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et s'il verse directement leurs rémunérations aux personnels de l'État détachés en son sein au moyen de crédits abondés par l'État, ces circonstances, et notamment le fait que le CREPS assure matériellement le paiement des rémunérations, ne peuvent venir contrer la réalité de la présence de fonctionnaires d'État qui demeurent les employés de celui-ci.

19 Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête du ministre, et à ce que l'État verse une somme de 1 500 euros au CREPS PACA au titre de ses frais d'instance.

NOTES

1 *Bulletin des conclusions fiscales*, 8-9/08, nº 105 ; *Revue de droit fiscal*, nº 25 (19 juin 2008), com. 388.

INDEX

Mots-clés
taxe sur les salaires

Rubriques
Fiscalité

Une surenchère sur adjudication n'impose pas que le titulaire du droit de préemption qui a renoncé à exercer ce droit se prononce une nouvelle fois

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 4e chambre – N° 23MA01894 – 01 octobre 2024

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Claire Balaresque)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 CAA, Marseille, 1er octobre 2024, M. Dercle, nº 23MA01894 (pourvoi)

2 Il résulte des dispositions des articles L. 215-4, L. 215-5, L. 215-14 et R. 215-18 du code de l'urbanisme que le délai de trente jours dont l'autorité titulaire du droit de préemption dispose, au titre des espaces naturels sensibles, à compter de la vente d'un bien dans le cadre d'une adjudication rendue obligatoire par une disposition législative ou réglementaire, n'est opposable à cette autorité qu'à la condition qu'elle ait été dûment informée de la vente à intervenir, un mois à l'avance au moins. En revanche, il ne résulte pas de ces dispositions que pour renoncer valablement à l'exercice de son droit de préemption, l'autorité compétente ne pourrait pas se prononcer au seul vu de la déclaration du greffier ou du notaire, laquelle fait apparaître la mise à prix et le lieu de l'adjudication, et serait tenue d'attendre l'adjudication du bien, après enchère ou surenchère.

3 Ainsi, alors que le département des Bouches-du-Rhône avait renoncé à exercer son droit de préemption sur un bien mis en vente par

adjudication, au vu de la déclaration faite par le greffier de la juridiction judiciaire compétente, la simple circonstance que le bien préempté par le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, par substitution au département, a été l'objet d'une surenchère et a été en conséquence adjugé à un prix supérieur à la première adjudication, qui ne rendait pas nécessaire une nouvelle décision du département, est sans incidence sur la compétence du Conservatoire pour exercer sur cette propriété le droit de préemption du département, par substitution.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Claire Balaresque
Rapporteure publique

Autres ressources du même auteur
IDREF : https://www.idref.fr/282568646

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

DOI : 10.35562/amarsada.624

1 L'affaire qui oppose aujourd'hui devant vous M. A au Conservatoire du littoral concerne un terrain de plus de 12 hectares, situé dans la calanque de Sormiou et supportant une maison d'habitation frappée d'un arrêté de péril du 7 août 2018.

2 Cette propriété appartenant à l'indivision B a été mise aux enchères dans le cadre de la liquidation de cette indivision, à l'audience du TGI de Marseille du 12 septembre 2019.

3 Le département des Bouches-du-Rhône a reçu au préalable, le 18 juillet 2019, une déclaration d'intention d'aliéner, ce tènement étant compris dans le périmètre des espaces naturels sensibles. Dès le 30 juillet 2019, avant même l'audience d'adjudication, le département a indiqué au greffe du tribunal renoncé à préempter ce bien.

4 Par jugement d'adjudication du 12 septembre 2019, M. B a été adjudicataire du bien au prix de 930 000 euros.

5 Par substitution au département des Bouches-du-Rhône, le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres a décidé de préempter ce bien, par décision du 10 octobre 2019, au prix de l'adjudication.

6 Mais il y a eu surenchère, justifiant la tenue d'une nouvelle audience le 16 janvier 2020, ce dont le greffe du tribunal a informé le Conservatoire du littoral. Et par un jugement d'adjudication du

16 janvier 2020, M. A a cette fois été désigné adjudicataire au prix de 1 023 000 euros.

7 Le 3 février 2020, le Conservatoire du littoral a décidé d'exercer son droit de préemption et de se substituer à l'adjudicataire afin d'acquérir l'ensemble immobilier précité au prix de la surenchère.

8 C'est la décision contestée par M. A devant le tribunal administratif de Marseille, lequel a rejeté la demande tendant à son annulation par le jugement du 19 juin 2023, dont M. A relève régulièrement appel devant vous.

9 À titre liminaire, il nous faut dire un mot du mémoire complémentaire produit par l'appelant postérieurement à la clôture d'instruction, auquel est joint un arrêté « de mise en sécurité » du maire de Marseille du 25 avril 2024 le mettant en demeure, en tant que propriétaire de l'immeuble préempté (*i. e.* la maison ayant fait l'objet d'un arrêté de mise en péril) de réaliser les travaux nécessaires pour mettre fin durablement à tout danger. Cet arrêté précise que la parcelle en question fait l'objet « d'une démarche d'acquisition par le Conservatoire du littoral », à la demande duquel des travaux de mise en sécurité d'urgence ont été effectués en juillet 2023 mais que « le recours judiciaire porté par l'acquéreur évincé n'est pas encore épuisé ».

10 Au vu des mentions contenues dans cet arrêté, il me semble à tout le moins hasardeux de considérer, comme le fait le requérant, qu'il révèlerait l'absence de paiement ou de consignation du prix d'acquisition par le Conservatoire du littoral dans le délai de quatre mois prévu par l'article L. 213-14 du code de l'urbanisme, ce qui entraînerait la caducité de la décision de préemption.

11 Dans son mémoire en défense du 5 janvier 2024, le Conservatoire du littoral indique d'ailleurs avoir consigné « Le 12 mars 2020 […] la somme de 1 023 000 euros sur le compte séquestre du bâtonnier de l'ordre des avocats de Marseille ».

12 Surtout, la caducité éventuelle de la décision de préemption est sans incidence sur l'issue du litige qui nous intéresse, qui n'a trait qu'à la légalité de cette décision.

13 Et cette caducité ne saurait en tout état de cause vous amener à prononcer un non-lieu à statuer, cette décision ayant produit des effets (voyez sur ce point un arrêt de la 5e chambre de votre cour, n° 20MA00504 du 27 décembre 2021 qui le juge clairement ; voyez également, de façon plus implicite, CE, 13 mars 2019, commune de Soisy-sous-Montmorency, n° 419259 : « un pourvoi en cassation n'est pas privé d'objet par la circonstance que le prix d'acquisition n'a pas été payé au vendeur dans le délai prévu à l'article L. 213-14 du code de l'urbanisme »).

14 Le moyen d'irrégularité soulevé par l'appelant ne vous retiendra pas davantage.

15 S'il est constant que le tribunal a demandé au Conservatoire du littoral, postérieurement à la clôture de l'instruction, de produire « la carte-plan annexée à la délibération du conseil d'administration en date du 9 juillet 2015 versée en PJ n° 6 à la défense » et que cette pièce n'a pas été versée au contradictoire, il est tout aussi constant, à la lecture du jugement attaqué, que le tribunal ne s'est pas fondé sur cette pièce, qu'il n'a pas jugé utile à la solution du litige.

16 Certes, « conformément au principe du caractère contradictoire de l'instruction, le juge administratif est tenu de ne statuer qu'au vu des seules pièces du dossier qui ont été communiquées aux parties » (cf. CE, 6 novembre 2002, M. C, nos 194295 219587, au Recueil ; CE, Section,1er octobre 2014 n° 349560, M. D p. 288).

17 Toutefois, le Conseil d'État a précisé, dans une décision CE, 22 octobre 2018, D, n° 400779, aux T. sur un autre point, que dès lors que le juge ne s'est pas fondé, pour rendre sa décision, sur des pièces qu'il avait sollicitées dans le cadre de ses pouvoirs d'instruction mais qu'il s'était abstenu de verser aux débats, les jugeant par suite inutiles à la solution du litige, il n'entache pas de ce fait sa décision d'irrégularité.

18 Venons-en à l'examen de la légalité de la décision litigieuse.

19 Au titre de la légalité externe, M. A soulève le moyen d'incompétence, en plusieurs branches : incompétence de l'auteur de l'acte, le Conservatoire du littoral et incompétence du signataire, la directrice.

20 S'agissant d'abord de la compétence du Conservatoire du littoral pour prendre la décision de préemption litigieuse, nous l'avons indiqué, le Conservatoire du littoral a exercé le droit de préemption au titre des espaces naturels sensibles, par substitution au département des Bouches-du-Rhône, en application de l'article L. 215-5 du code de l'urbanisme.

21 L'article R. 215-18 du code de l'urbanisme précise la procédure à suivre en cas de vente par adjudication d'un bien soumis au droit de préemption dans les espaces naturels sensibles. Il prévoit que la déclaration relative à la vente, établie dans les mêmes formes qu'une déclaration d'intention d'aliéner, doit être « adressée au siège du conseil départemental un mois avant la date fixée pour la vente » puis que « le titulaire dispose d'un délai de trente jours à compter de l'adjudication pour informer le greffier ou le notaire de sa décision de se substituer à l'adjudicataire », en indiquant que « la substitution ne peut intervenir qu'au prix de la dernière enchère ou de la surenchère ». Cet article précise également que la décision du Conservatoire du littoral « d'exercer le droit de préemption vaut sous réserve de la renonciation du département à l'exercice de son droit ».

22 Disons-le d'emblée, je ne partage pas la lecture que fait l'appelant de ces dispositions.

23 Selon lui, le département n'a renoncé expressément à exercer son droit de préemption que pour la première enchère, sans y renoncer régulièrement pour la surenchère, ce qui entacherait d'incompétence la décision du Conservatoire du littoral, qui ne pouvait valablement se substituer au département.

24 Ce raisonnement me paraît contraire à l'économie des textes et à l'interprétation qu'en donne la jurisprudence.

25 D'abord, la CAA de Lyon a jugé, par un arrêt du 27 mai 2008, commune de Saint-Étienne, n° 07LY00493, classé en B, que le titulaire du droit de préemption, dûment informé d'une procédure de vente par adjudication, peut renoncer à exercer son droit de préemption par anticipation et qu'une telle décision est créatrice de droits pour les acquéreurs éventuels lors de cette vente.

26 Le département pouvait donc bien décider, par anticipation, de renoncer à exercer son droit de préemption et à acquérir le bien

litigieux, ce qu'il a fait par le courrier du 30 juillet 2019 adressé au greffe du TGI, lequel précisait que le Conservatoire du littoral pouvait se substituer au département.

27 Ce courrier, ainsi que celui adressé le même jour au délégué régional du Conservatoire du littoral l'informant de cette renonciation et l'invitant à exercer le droit de préemption par substitution du département, n'a ainsi pu créer des droits qu'au profit du Conservatoire du littoral, devenu titulaire du droit de préemption à la suite de cette renonciation du département.

28 Ensuite, contrairement à ce que soutient l'appelant, les droits créés au profit du Conservatoire du littoral par cette décision de renonciation anticipée du département ne s'éteignaient pas à l'issue de la première audience d'adjudication du 12 septembre 2019.

29 En effet, s'il y a eu deux audiences consécutives, l'une le 12 septembre 2019 puis l'autre le 16 janvier 2020 à la suite de la surenchère effectuée dans le délai de dix jours prévu par les dispositions de l'article R. 322-51 du code des procédures civiles d'exécution, ces deux audiences ont trait à une unique procédure de vente par adjudication, ce que soulignait C. Vigouroux dans ses conclusions sur la décision CE, 29 décembre 1993, E, n° 112421, aux T. en indiquant que la jurisprudence de la Cour de cassation ne sépare pas la première adjudication de la surenchère.

30 Les dispositions de l'article R. 215-18 du code de l'urbanisme prévoient d'ailleurs expressément que la substitution du titulaire du droit de préemption à l'adjudicataire ne peut intervenir qu'au prix de la dernière enchère ou de la surenchère.

31 Comme l'indiquait C. Vigouroux, puisque « La collectivité titulaire du droit de préemption ne saurait exercer son droit de substitution (à l'adjudicataire) sans connaître le véritable prix définitif auquel l'adjudication a abouti », la surenchère – si elle a lieu – a pour effet d'interrompre le délai dont dispose la collectivité pour préempter.

32 Elle ne saurait toutefois remettre en cause la décision de la collectivité (initialement) titulaire du droit de préemption de renoncer à acquérir le bien dans le cadre de cette procédure d'adjudication, la surenchère ayant pour seul effet de modifier – à la hausse – le prix du bien objet de la vente et la date de celle-ci mais ne

portant pas sur les autres modalités mentionnées dans la déclaration transmise préalablement à cette vente (consistance du bien objet de la vente, conditions de son aliénation : voyez la décision CE, 12 février 2014, Société F, n° 361741, aux T. sur les indications qui doivent figurer dans la déclaration d'intention d'aliéner).

33 Or c'est sur la base de ces indications – et du montant de la mise à prix – que le département a décidé de renoncer à acquérir le bien proposé dans le cadre de la procédure d'adjudication : en l'absence de modification des modalités de la vente, aucune nouvelle déclaration d'intention d'aliéner n'était nécessaire et le département n'était pas tenu de renouveler sa décision de renonciation.

34 À cet égard, si le requérant soutient que la consistance du bien litigieux aurait été modifié par des travaux substantiels accomplis au cours de la procédure d'adjudication, il ne l'établit pas.

35 Je serai plus brève sur la deuxième branche du moyen d'incompétence, relative à la délégation consentie à la directrice du Conservatoire.

36 Par une délibération du 9 juillet 2015, le conseil d'administration du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a décidé, afin de mettre en œuvre le périmètre d'intervention dit de Sormiou, d'autoriser le directeur de l'établissement à signer notamment les décisions de préemption, au vu de l'évaluation des biens par France Domaine et à un prix inférieur ou égal à celle-ci.

37 Contrairement à ce qu'affirme l'appelant, il ne résulte d'aucune des dispositions législatives ou réglementaires propres aux décisions de préemption prises au titre des espaces naturels sensibles, et après adjudications obligatoires, que l'évaluation des biens par France Domaine devrait intervenir après la décision de préemption et qu'en conséquence, la délégation de compétence ainsi consentie au directeur du Conservatoire ne couvrirait pas les décisions de préemption en cas d'adjudication.

38 Ce moyen sera donc écarté.

39 S'agissant du moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la décision de préemption, l'état du droit en la matière est fixé par la jurisprudence issue de la décision CE, 30 avril 2014, commune des

Saintes-Maries-de-la-Mer, nº 360794, aux T. sur ce point : les décisions de préemption prises sur le fondement de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme dans les zones de préemption créées au titre des espaces naturels sensibles sont soumises à l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979, désormais reprise au sein du CRPA, qui dispose que « doivent être motivées les décisions qui […] imposent des sujétions […] » et « doivent, dès lors, comporter l'énoncé des motifs de droit et de fait ayant conduit l'autorité administrative à préempter ».

40 À la lecture de la décision contestée, vous constaterez qu'ainsi que l'a jugé le TA, cette décision est suffisamment motivée.

41 S'agissant des considérations de fait, ainsi que le prévoit la décision précitée CE, 30 avril 2014, commune des Saintes-Maries-de-la-Mer, nº 360794, aux T., la décision de préemption litigieuse précise notamment, au regard des caractéristiques des parcelles en cause, les raisons pour lesquelles leur préservation et leur protection justifient la préemption.

42 Le requérant ne peut utilement soutenir que la délibération du conseil d'administration du 9 juillet 2015 autorisant la directrice du Conservatoire à signer la délibération litigieuse serait insuffisamment motivée, une telle délibération à caractère règlementaire n'ayant en tout état de cause pas à l'être.

43 Venons-en à la légalité interne de la décision de préemption, contestée par des moyens tirés de l'erreur de droit, de l'erreur d'appréciation et du détournement de pouvoir.

44 Rappelons d'abord qu'il résulte de la combinaison dispositions des articles L. 142-1, L. 142-3 et L. 142-10 du code de l'urbanisme que les décisions de préemption qu'elles prévoient doivent être justifiées à la fois par la protection des espaces naturels sensibles et par l'ouverture ultérieure de ces espaces au public, sous réserve que la fragilité du milieu naturel ou des impératifs de sécurité n'y fassent pas obstacle.

45 Toutefois, la collectivité titulaire du droit de préemption n'a pas à justifier de la réalité d'un projet d'aménagement à la date à laquelle elle exerce ce droit. (voyez sur ce point CE, 8 avril 2015, commune de Saint-Aignan-Grandlieu, nº 376821, B précisant la décision CE, 7 juin 2006, département du Var, nº 277562, A).

46 Indiquons également qu'aux termes de l'article L. 215-11 du code de l'urbanisme :

> « À titre exceptionnel, l'existence d'une construction ne fait pas obstacle à l'exercice du droit de préemption dès lors que le terrain est de dimension suffisante pour justifier son ouverture au public et qu'il est, par sa localisation, nécessaire à la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles des départements. Dans le cas où la construction acquise est conservée, elle est affectée à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels. »

47 M. A conteste essentiellement le fait que les conditions fixées par cet article L. 215-11 du code de l'urbanisme soient remplies en l'espèce.

48 S'agissant de la condition liée à la dimension suffisante du terrain litigieux, de plus de 12 hectares, elle est assurément remplie.

49 S'agissant de la localisation du terrain, il est situé, nous l'avons dit à plusieurs reprises, dans la calanque de Sormiou, soit au cœur du Parc national des Calanques, à la fois dans une zone naturelle d'intérêt floristique et faunistique de type I dite « les Calanques du bec de Sormiou au Mont rose » et dans le site Natura 2000 « Calanques et îles marseillaises, cap Canaille et massif du Grand Caunet ».

50 Il ressort des motifs de la décision contestée que la préemption de ce terrain, qui correspond à la partie littorale de Sormiou (son flanc est) va permettre :

- d'un côté de préserver l'ensemble, à la sensibilité naturelle (paysagère et écologique) avérée, d'un morcellement foncier préjudiciable, les actions de gestion des parcelles attenantes, de maîtrise publique, pouvant donc y être étendues,
- de l'autre, d'y organiser le cheminement piétonnier tout en respectant la sensibilité du milieu naturel concerné.

51 Ces éléments suffisent amplement à démontrer le caractère nécessaire à la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles de ce terrain, de plus de 12 hectares, sur lequel se trouve une seule construction, de 85 m^2 et frappée d'un arrêté de péril.

52 La circonstance que les servitudes d'urbanisme pesant sur ce terrain permettraient déjà d'assurer la préservation du site est sans incidence aucune, de telles servitudes ne suffisant au demeurant ni à assurer la protection d'un espace naturel sensible dans les conditions prévues par l'article L. 215-21 du code de l'urbanisme, ni à permettre son ouverture publique.

53 En ce qui concerne la construction située sur ce terrain, le fait qu'il ait été envisagé de confier la gestion du bâtiment existant à l'UCPA n'empêchait nullement que celui-ci soit affecté à « un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels », l'objet même de cette association d'utilité publique étant de « contribuer à la formation et à l'éducation de la personne par la pratique et par l'enseignement des activités physiques et sportives et de plein air ».

54 Au demeurant, il n'est pas sérieusement contesté que ce projet était abandonné à la date de la décision contestée, compte tenu des dimensions insuffisantes de cette construction, et qu'était envisagé la réalisation d'une « maison de la nature » ou d'une « maison du littoral » dans le cadre d'une « éventuelle restauration » de la construction existante.

55 Ainsi que le précise la décision litigieuse, est à défaut envisagée sa démolition dans le prolongement des opérations de renaturation du domaine public maritime menées par les services de l'État.

56 Ainsi que le rappelle un arrêt de votre cour (8 novembre 2021, n° 20MA00222 commune d'Allauch), l'objectif premier poursuivi par une décision de préemption au titre des espaces naturels sensibles est bien celui de protection de ces espaces, l'objectif d'ouverture au public n'étant que secondaire.

57 C'est pourquoi, comme le juge cet arrêt, il ne suffit pas d'affecter à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels le bâtiment existant sur un terrain pour justifier du fait que la mesure poursuit l'objectif de protection d'un espace naturel sensible, dès lors que le terrain en cause ne présente pas ce caractère.

58 Les textes prévoient d'ailleurs expressément qu'il puisse être dérogé à ce second objectif d'ouverture au public si le premier objectif, celui de

la protection et de la préservation d'un espace naturel sensible, le nécessite.

59 Je ne développerai pas plus avant sur le motif d'intérêt général liée à la protection de la calanque de Sormiou justifiant la décision de préemption litigieuse, tant il me semble aller de soi, compte-tenu des caractéristiques de ce lieu.

60 Vous pourrez dès lors écarter le moyen tiré de l'erreur de droit et de l'erreur d'appréciation au regard des dispositions de l'article L. 212-11 du code de l'urbanisme.

61 Vous pourrez également écarter les autres moyens du requérant :

- Celui tiré du détournement de pouvoir : la décision litigieuse n'a pas été prise au seul bénéfice de l'UCPA… alors qu'il n'est même pas établi que cette association en bénéficie !
- Celui tiré de l'erreur d'appréciation, notamment en ce qu'il existerait une discordance entre la délibération du 9 juillet 2015 autorisant la préemption de 13 hectares et la décision litigieuse portant sur 12,35 hectares : qui peut préempter 13 hectares peut en préempter 12 pour poursuivre le même objectif !
- Celui tiré de la méconnaissance de l'article 1er du 1er protocole additionnel à la CESDHLF : eu égard à l'objectif d'intérêt général poursuivi, l'atteinte portée au respect des biens par la décision de préemption litigieuse n'est pas contraire à ces dispositions.

62 Par ces motifs, je conclus au rejet de la requête et à la mise à la charge de M. A d'une somme de 2 000 euros à verser au Conservatoire du littoral.

INDEX

Mots-clés
adjudication, surenchère, droit de préemption, espaces naturels sensibles

Rubriques
Foncier

Le caractère préparatoire des éléments d'évaluation transmis au nouveau supérieur hiérarchique d'un agent public par son ancien évaluateur

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 5e chambre – N° 23MA01759 – 20 septembre 2024

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Olivier Guillaumont)
Note universitaire :
Commentaire / Astrid Le Baube

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 CAA Marseille 20 septembre 2024, M. H, nº 23MA01759

2 En cas de changement d'affectation d'un agent public en cours d'année, les éléments d'évaluation transmis par l'ancien supérieur hiérarchique de l'agent à son nouveau supérieur hiérarchique direct, compétent pour réaliser l'entretien annuel d'évaluation et le compte rendu d'entretien professionnel, constituent des actes préparatoires insusceptibles de recours.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Olivier Guillaumont
Rapporteur public

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

DOI : 10.35562/amarsada.567

1.

1 L'affaire qui vient d'être appelée conduit à rappeler les conditions dans lesquelles les agents publics sont évalués. Vous le savez la notation des agents publics a été remplacée progressivement, d'abord à titre expérimental puis à titre obligatoire, par une évaluation précédée d'un entretien professionnel.

2 Cette obligation est aujourd'hui codifiée aux articles L. 521-1 du CGFP. Avant sa codification, il fallait se référer à l'article 55 de la loi du 11 janvier 1984. Dans sa rédaction applicable aux faits de l'espèce cet article précise que : « […] l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct ». Le décret du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État précise les règles applicables. L'article 2 de ce décret précise que :

> « Le fonctionnaire bénéficie chaque année d'un entretien professionnel qui donne lieu à compte rendu. Cet entretien est conduit par le supérieur hiérarchique direct. La date de cet entretien est fixée par le supérieur hiérarchique direct et communiquée au fonctionnaire au moins huit jours à l'avance ».

Il est prévu à l'article 4 de ce même décret que

> « Le compte rendu de l'entretien professionnel est établi et signé par le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire. Il comporte une appréciation générale exprimant la valeur professionnelle de ce dernier. Il est communiqué au fonctionnaire qui le complète, le cas échéant, de ses observations. Il est visé par l'autorité hiérarchique qui peut formuler, si elle l'estime utile, ses propres observations. Le compte rendu est notifié au fonctionnaire qui le signe pour attester qu'il en a pris connaissance puis le retourne à l'autorité hiérarchique qui le verse à son dossier ».

3 L'évaluation, comme autrefois, la notation est à la fois une obligation pour l'administration et une garantie pour le fonctionnaire, notamment pour son avancement. Sauf dérogation prévue par les statuts particuliers, l'autorité compétente est en principe tenue d'exercer son pouvoir d'évaluation ou de notation (CE 22 mars 1989, Feld, n° 56520, aux Tables, y compris à l'égard des agents occupant l'un des emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la discrétion du Gouvernement : CE 10 janvier 1986, de Testa, n° 40935). Cette obligation est seulement subordonnée à la présence effective du fonctionnaire au cours de l'année en cause pendant une durée suffisante, eu égard notamment à la nature des fonctions exercées, pour permettre à son chef de service d'apprécier sa valeur professionnelle (CE 3 septembre 2007, Villeneuve, n° 284954, aux Tables).

4 C'est parce que l'évaluation, comme autrefois la notation, est à la fois une obligation pour l'administration et une garantie pour le fonctionnaire, que l'appréciation portée dans les conditions définies par le décret statutaire doit être regardée comme un acte faisant grief (CE 5 septembre 2008, Rossignol, n° 306113) de la même manière que la notation d'un fonctionnaire pouvait être contestée par l'intéressé devant le juge administratif qui opère sur celle-ci un contrôle restreint (CE 23 novembre 1962, Camara, *Lebon*, p. 627 ; CE 22 novembre 1963 sieur Vanesse, *Lebon*, p. 577 ; CE 26 octobre 1979, Leca, *Lebon*, p. 397).

2.

5 L'affaire qui vient d'être appelée vous conduira à donner des précisions sur l'hypothèse, qui n'est pas inhabituelle, dans laquelle un agent change d'affectation au cours d'une année.

6 En l'espèce, M. H était agent technique de l'État, affecté au poste de contrôleur de l'infrastructure, au sein de l'unité de soutien de l'infrastructure de défense (USID) de Toulon jusqu'au 31 août 2019. Après sa réussite au concours de technicien supérieur études et fabrication de 2nde classe, il a été affecté, à compter du 1er septembre suivant, au sein de l'unité de soutien de l'infrastructure de défense (USID) de Marseille au poste de technicien gestionnaire technique de patrimoine.

7 Il relève appel du jugement du tribunal administratif de Marseille ayant rejeté sa demande tendant à l'annulation du compte-rendu d'entretien professionnel (CREP) établi au titre de l'année 2019 par la cheffe de l'USID de Toulon le 14 janvier 2020.

8 Les premiers juges ont accueil la fin de non-recevoir soulevée en défense consistant à soutenir que ce document n'était pas susceptible de recours. Le tribunal a considéré que le document contesté, intitulé « CREP intermédiaire pour la période du 1er janvier au 31 août 2019 », adressé au requérant le 15 janvier 2020 par son supérieur hiérarchique lors de son affectation à l'USID de Toulon, devait être analysé comme un bilan d'étape des fonctions exercées à l'USID de Toulon au cours de cette année et ne qu'il ne constituait pas un compte-rendu d'entretien professionnel définitif au titre de l'année 2019. Pour le tribunal, le document dont l'intéressé sollicite l'annulation doit être regardé comme une simple mesure préparatoire non susceptible de recours.

3.

9 Il n'est pas rare que des agents changent d'affectation en cours d'année.

10 Dans cette configuration, le principe demeure : l'agent n'est évalué qu'une fois au titre de l'année en cause et cette évaluation doit être

précédée d'un entretien.

11 Toutefois, même s'il n'existe pas de texte général sur ce point, dans la configuration d'un changement d'affectation en cours d'année, il est en pratique fréquent que le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire compétent au moment de l'entretien annuel d'évaluation sollicite, à défaut de transmission spontanée, du précédent supérieur hiérarchique les éléments lui permettant d'apprécier la valeur professionnelle de l'agent relatifs à la période pendant laquelle l'agent était sous l'autorité de celui-ci.

12 Cette pratique nous semble cohérente du point de vue des ressources humaines. Elle n'est contraire à aucun principe. Au contraire une décision du Conseil d'État incite à la suivre (voyez en ce sens, même si l'hypothèse est spécifique, les règles dégagées par le CE s'agissant des agents mis à disposition : CE 14 juin 2023 Mme Grotti n° 455784, dont l'analyse est la suivante :

> « 1) Il résulte des articles 17 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, 10 et 42 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 et 31 du décret n° 72-581 du 4 juillet 1972 qu'il appartient au ministre chargé de l'éducation d'arrêter chaque année, dans le cas des professeurs certifiés mis à disposition qui ne remplissent pas une fonction d'enseignement, une note de 0 à 100 sur proposition de l'autorité auprès de laquelle le professeur exerce ses fonctions. / 2) En l'absence de transmission par l'administration d'accueil du professeur certifié mis à disposition d'une telle proposition, le ministre ne peut s'abstenir de procéder à sa notation qu'après avoir vainement sollicité la transmission de cette proposition ou, à défaut, d'un rapport sur la manière de servir du professeur, et qu'il ne dispose par ailleurs d'aucun élément permettant d'apprécier sa valeur professionnelle ».

13 Certaines administrations la prévoient expressément. En l'espèce, l'annexe 1 à la note de la sous-directrice de la gestion du personnel civil du ministère de la défense du 9 décembre 2019, relative à la campagne d'évaluation professionnelle au titre de 2019, précise que lorsque l'agent a changé d'affectation au cours de l'année écoulée et a été présent une période suffisante dans son nouveau service, un « bilan d'étape, validé par l'autorité hiérarchique de la précédente affectation doit être effectué par son supérieur hiérarchique direct, avant la mutation ». Ce bilan d'étape, remis à l'agent à l'issue d'un

entretien, est conçu, aux termes de cette note, comme un document préparatoire qui ne se substitue pas au compte-rendu d'entretien annuel, mais est néanmoins inséré au dossier de l'agent.

14 Une telle pratique ne nous semble pas critiquable.

15 Qu'ils soient ou non précédés d'un entretien avec l'agent, les éléments adressés par l'ancien supérieur hiérarchique direct à la nouvelle autorité hiérarchique le sont en vue de l'établissement de l'évaluation annuelle qui doit être elle obligatoirement précédée d'un entretien annuel.

4.

16 Ces rappels effectués, deux options s'offrent à vous.

17 La première, qui est celle retenue par le tribunal, a le mérite de la simplicité.

18 Il n'existe qu'un seul entretien annuel d'évaluation. C'est ce compte rendu annuel d'évaluation qui doit être contesté. Tout ce qui le précède constitue des actes préparatoires insusceptibles de recours. Si une procédure a été méconnue à l'occasion de ces actes préparatoires, cela pourra être invoqué et discuté dans le cadre du recours dirigé contre le CREP annuel.

5.

19 L'autre option, est de considérer qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le document, qualifié par son auteure de « CREP intermédiaire », aurait constitué un simple élément préparatoire de l'entretien que M. H a eu avec son nouveau supérieur hiérarchique le 18 février 2020, dès lors que le compte-rendu de ce dernier entretien ne fait état que des objectifs assignés à M. H et du travail de ce dernier dans ses nouvelles fonctions, pour la période postérieure au 1er septembre 2019.

6.

20 À la réflexion, nous considérons que cette seconde option vient complexifier inutilement le contentieux de l'évaluation des agents

publics. Le principe est celui de l'évaluation annuelle des agents, précédée par un entretien annuel d'évaluation. La seule décision susceptible de recours est cette évaluation résultant de l'établissement (ou de l'absence d'établissement) du CREP. Tout ce qui se situe en amont doit être analysé comme préparatoire. Les irrégularités ou manquements éventuels qui pourraient être commis ou constatés dans cette phase préparatoire peuvent être invoqués à l'occasion du recours contre le CREP final. En revanche, les actes préparatoires ne sont pas eux-mêmes susceptibles de recours quels que puissent être le support utilisé ou les dénominations retenues par l'ancienne autorité hiérarchique de l'agent.

21 Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.

NOTE UNIVERSITAIRE

Commentaire

Astrid Le Baube
Doctorante contractuelle au Centre de Recherches administratives (CRA) à l'université d'Aix-Marseille

Autres ressources du même auteur
IDREF : https://www.idref.fr/28360087X

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/amarsada.623

Le caractère préparatoire du bilan d'étape lors d'un changement d'affectation dans le contentieux de l'évaluation des agents publics

1 L'entretien professionnel constitue un outil obligatoire pour apprécier la valeur professionnelle des agents publics. Aujourd'hui codifiée à l'article L. 521-1 du code général de la fonction publique, l'évaluation des performances des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel annuel donnant lieu à un compte rendu. L'appréciation de la valeur professionnelle, matérialisée par le compte rendu professionnel, ne constitue pas une mesure d'ordre intérieur. L'agent peut ainsi présenter un recours contentieux à son encontre [1]. La contestation du compte rendu professionnel par l'agent peut cependant donner lieu à certaines surprises. Effectivement, alors même qu'il mentionne des voies et des délais de recours, les juges du second degré ont affirmé en l'espèce [2] que le compte rendu litigieux

est insusceptible de recours, au motif qu'il s'agit d'une mesure préparatoire.

2 Le 1er septembre 2019, un fonctionnaire appartenant au corps des techniciens supérieurs d'études et de fabrications de deuxième classe, est affecté au sein de l'unité de soutien de l'infrastructure de défense (USID) de Marseille, après avoir travaillé jusqu'au 31 août 2019 à l'USID de Toulon. En raison de ce changement d'affectation en cours d'année, son ancien évaluateur lui transmet un document intitulé « Compte rendu d'entretien professionnel (CREP) intermédiaire pour la période du 1er janvier au 31 août 2019 ». Par une requête, le fonctionnaire demande l'annulation de ce compte rendu d'évaluation devant le tribunal administratif de Marseille.

3 Le tribunal administratif rejette la requête de l'agent [3]. Il énonce que le document attaqué constitue, non pas un compte rendu d'entretien professionnel définitif au titre de l'année 2019, mais un bilan d'étape des fonctions exercées au sein de l'USID au cours de la même année. Le tribunal considère que le bilan d'étape est insusceptible de recours, au motif qu'il s'agit d'un document préparatoire. Le requérant interjette alors appel devant la cour administrative de Marseille.

4 En premier lieu, l'appelant soutient que sa demande tendant à l'annulation du compte rendu d'entretien, portant sur une partie de l'année 2019 et remis à l'issue d'un entretien, est recevable. Il affirme que le document a l'apparence d'un acte faisant grief, en ce qu'il mentionne des voies et des délais de recours.

5 En second lieu, il invoque le moyen selon lequel le compte rendu d'entretien professionnel litigieux est entaché d'un certain nombre de vices de forme et de procédure.

6 Les juges du second degré sont, en l'espèce, confrontés au problème suivant : en cas de changement d'affectation d'un agent en cours d'année, le bilan d'étape, remis à l'issue d'un entretien, est-il susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux ? Peut-il être dissocié du compte rendu professionnel définitif en cas de mutation ?

7 La cour administrative d'appel, en suivant la position retenue par le tribunal administratif de Marseille [4], rejette la demande de M. A. Elle juge que « le compte rendu dont M. A demande l'annulation ne porte

que sur la première partie de l'année 2019 » et ne peut être complémentaire au compte rendu établi pour le reste de l'année. La décision rendue s'insère dans le mouvement général de la jurisprudence du Conseil d'État [5] relative au caractère indivisible du compte rendu professionnel. Elle considère qu'en cas de changement d'affectation d'un agent en cours d'année, un bilan d'étape constitue un document préparatoire de l'entretien annuel d'évaluation, insusceptible de recours.

8 L'arrêt de la cour permet ainsi de préciser que le bilan d'étape est une mesure préparatoire insusceptible de recours lorsqu'un agent public change d'affectation en cours d'année (I). En effet, seul le compte rendu d'un entretien annuel peut faire l'objet d'un recours. Annuler le bilan d'étape reviendrait à annuler partiellement le compte rendu professionnel définitif, ce qui est difficilement envisageable au regard de son caractère indivisible (II).

I. L'affirmation du caractère préparatoire du bilan d'étape en cas de mutation

9 La cour administrative d'appel de Marseille considère que le bilan d'étape établi en raison d'un changement d'affectation en cours d'année n'est pas susceptible de recours. Effectivement, au troisième considérant, les juges énoncent que lorsque « l'agent a changé d'affectation au cours de l'année écoulée, le bilan d'étape, remis à l'agent à l'issue d'un entretien, est conçu aux termes de cette note, comme un document préparatoire qui ne se substitue pas au compte rendu d'entretien professionnel ».

10 À travers cette décision, les juges considèrent que le bilan d'étape transmis au nouveau supérieur de l'agent par l'ancien évaluateur constitue une mesure préparatoire. Une telle solution n'est pas évidente face à l'absence de textes généraux sur ce point [6]. Il n'existe aucune disposition légale ou réglementaire prévoyant expressément les modalités d'évaluation des agents qui changent d'affectation en cours d'année.

11 Pour pallier l'insuffisance de la loi, les juges du second degré ont procédé à un raisonnement par analogie. Ils ont en l'espèce appliqué

le décret du 28 juillet 2010 [7] à un cas non examiné de manière directe : le changement d'affectation d'un agent public en cours d'année. En d'autres termes, ils ont vérifié si le « CREP intermédiaire pour la période du 1er janvier au 31 août 2019 » pouvait être qualifié de compte rendu professionnel définitif. Aux termes de l'article 2 du décret du 28 juillet 2010, « le fonctionnaire bénéficie chaque année d'un entretien professionnel qui donne lieu à un compte rendu ». L'article 4 précise que « le compte rendu comporte une appréciation générale exprimant la valeur professionnelle de ce dernier ». Ainsi, même en cas de changement d'affectation, le principe demeure. Le fonctionnaire n'est évalué qu'une fois au titre de l'année en cause et cette évaluation doit être précédée d'un entretien [8].

12 C'est sur ce fondement que les juridictions administratives, saisies d'une demande en annulation du compte rendu professionnel, rendent leurs décisions. Qu'il s'agisse d'un changement d'affectation [9], d'un détachement [10], le fonctionnaire est évalué une fois pour l'année concernée, et cette évaluation doit être précédée d'un entretien donnant lieu à un compte rendu définitif. En l'espèce, la cour administrative d'appel de Marseille considère que le compte rendu litigieux, portant uniquement sur la première partie de l'année 2019, ne constitue pas un compte rendu d'entretien professionnel définitif au titre de l'année 2019.

13 Afin de pouvoir qualifier le compte rendu litigieux, les juges ont également pris en compte dans leur raisonnement juridique un élément de droit souple. Le troisième considérant fait en effet référence à l'annexe 1 à la note de la sous-directrice de la gestion du personnel civil du ministère de la défense. Cette note de service a été appréhendée par le juge pour rendre sa décision. Relative à la campagne d'évaluation professionnelle au titre de 2019, elle entend rappeler qu'un bilan d'étape doit être effectué par le supérieur hiérarchique direct avant la mutation de l'agent. Les juges ont ainsi conclu qu'au terme de cette note, le bilan d'étape est conçu comme un document préparatoire inséré dans le dossier du fonctionnaire.

14 Au regard de ces éléments, les juges du second degré ont en l'espèce inséré dans la catégorie des actes préparatoires insusceptibles de recours, le bilan d'étape transmis à l'agent lors d'un changement d'affectation. Le bilan d'étape ne constitue qu'un simple élément

préparatoire de l'entretien annuel que l'agent a eu avec son nouveau supérieur hiérarchique le 18 février 2020. Les actes préparatoires constituent des actes dépourvus de tout effet juridique [11]. L'agent n'est donc pas recevable à contester par la voie du recours pour excès de pouvoir un acte préparatoire, même en cas de vices de forme et de procédures [12].

15 La décision rendue affirme que le compte rendu ne peut porter que sur une partie de l'année et cela, même en cas de changement d'affectation. Le fonctionnaire ne peut demander l'annulation que du compte rendu définitif. Les juges ont ainsi appliqué de manière implicite le principe du caractère indivisible du compte rendu professionnel.

II. L'application implicite du caractère indivisible du compte rendu professionnel

16 Selon la cour administrative d'appel de Marseille, seul le compte rendu annuel d'évaluation peut être contesté [13]. Le fonctionnaire ne peut demander l'annulation du compte rendu litigieux si celui-ci ne porte que sur une partie de l'année. La solution retenue par la cour semble ainsi cohérente au regard de la jurisprudence administrative. Effectivement, comme le souligne la cour administrative d'appel de Marseille, le compte rendu de l'entretien professionnel d'un agent public a un caractère indivisible [14].

17 À de multiples reprises, le Conseil d'État affirme que la notation d'un fonctionnaire, comprenant une note chiffrée et une appréciation générale, a un caractère indivisible [15]. Pour rendre sa décision, il s'appuie sur l'article 17 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui énonce que « la valeur professionnelle des fonctionnaires fait l'objet d'une appréciation qui se fonde sur une évaluation individuelle donnant lieu à un compte rendu qui leur est communiqué » [16]. En l'espèce le juge se fonde sur le même article désormais codifié à l'article L. 521-1 du code général de la fonction publique.

18 L'objectif poursuivi par cette jurisprudence est clair : le compte rendu professionnel doit exprimer la valeur professionnelle de l'agent au

cours de l'année écoulée. Toute demande d'annulation portant sur un élément constitutif du compte rendu professionnel compromet la compréhension même de la valeur professionnelle de l'agent. Il n'est pas possible de contester une partie du compte rendu à l'instar de la note et des évaluations [17]. Qu'il s'agisse d'annuler la notation littérale [18], d'annuler l'appréciation générale [19], de demander la modification de son compte rendu [20], le caractère indivisible du compte rendu professionnel prime. Il ne peut être annulé partiellement.

19 En l'espèce, en refusant d'annuler le compte rendu relatif à la première partie de l'année 2019, le juge veille à ne pas compromettre l'appréciation de la valeur professionnelle de l'agent. C'est en ce sens que le bilan d'étape ne peut être envisagé indépendamment du compte rendu professionnel définitif. Il constitue un document préparatoire à l'entretien annuel d'évaluation permettant au nouveau supérieur hiérarchique d'apprécier la valeur professionnelle du fonctionnaire en cas de changement d'affectation. À cette fin, le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire compétent au moment de l'entretien annuel peut demander à l'ancien évaluateur de lui transmettre un bilan d'étape lui permettant d'apprécier la valeur professionnelle de l'agent. Il doit être effectué par son supérieur hiérarchique avant sa mutation. Le bilan d'étape peut par exemple indiquer que l'agent rencontre des difficultés relationnelles avec ses collègues, ou qu'il a du mal à trouver sa place dans l'organisation [21].

20 Le bilan d'étape est ainsi consubstantiel au compte rendu professionnel définitif lors d'un changement d'affectation. Le supérieur hiérarchique doit tenir compte, en l'espèce, des fonctions occupées par l'agent du 1er janvier 2019 au 31 août 2019 afin de pouvoir réaliser l'entretien professionnel et le compte rendu professionnel au titre de l'année 2019. Annuler le bilan d'étape reviendrait donc à annuler partiellement le compte rendu professionnel définitif.

NOTES

1 CE, 23 novembre 1962, Camara, nº 50328 et 50329*a*.

2 CAA, Marseille, 20 septembre 2024, M. A, nº 23MA01759.

3 TA, Marseille, 4 mai 2023, M. A, n° 2002694.

4 *Ibid.*,

5 CE, 12 mai 1995, Mlle X, n° 133900 ; CE, 29 juillet 1994, Mme X, n° 89011.

6 Voir les conclusions du rapporteur public M. Guillaumont sous la décision n°°23MA01759.

7 Décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État, JO, 30 juillet 2010.

8 Voir les conclusions du rapporteur public M. Guillaumont sous la décision n° 23MA01759.

9 CAA, Marseille, 20 septembre 2024, M. A, n° 23MA01759.

10 CAA, Lyon, 17 octobre 2024, M. B, n° 22LY02347.

11 Dord O. « Le Conseil d'État conforte les mesures d'ordre intérieur en droit de la fonction publique en considérant uniquement leurs effets sur la situation des agents publics », *La lettre juridique*, n° 630, 25 septembre 2015, Lexbase.

12 CAA, Nantes, 30 décembre 1998, Mme X, n°°97NT01014.

13 CAA, Marseille, 20 septembre 2024, M. A, n°°23MA01759.

14 CAA, Marseille, 17 septembre 2019, M. C, n°°17MA03501.

15 CE, 12 mai 1995, Mlle X., n°°133900 ; CE, 29 juillet 1994, Mme X, n°°89011.

16 V. loi n°°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors, abrogée le 24 novembre 2021.

17 Deliancourt S., « L'évaluation annuelle des fonctionnaires, une obligation même si le fonctionnaire refuse », *AJFP*, 2024, p. 158.

18 CE, 29 juillet 1994, Mme X., n°°89011.

19 CE, 12 mai 1995, Mlle X. n°°133900 ; CAA Paris, 27 novembre 2020, M. B, n°°18PA03803.

20 TA, Caen, 18 juillet 2022, M. B, n°°2002542.

21 CAA, Bordeaux, 6 décembre 2021, Mme A, n°°19BX03419.

INDEX

Mots-clés
évaluation annuelle, autorité compétente

Rubriques
Fonction publique

L’intangibilité du décompte définitif, obstacle à la contestation par le titulaire d’un marché du bien-fondé de la créance de l’acheteur public au soutien d’une opposition formée contre un titre exécutoire émis en vue du recouvrement du solde débiteur du marché

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 6e chambre – N° 23MA02462 – 03 juin 2024

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (François Point)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 CAA Marseille, 3 juin 2024, commune de Signes c/ M.A., nº 23MA02462, C+

2 Le 11 janvier 2018, la commune de Signes (Var) et M. A. ont conclu un accord-cadre d’une durée de quatre ans ayant pour objet la réalisation de prestations d’hébergement, de mise à niveau, de maintenance et d’exploitation du site internet de la commune.

3 Le 26 février 2021, la commune a résilié ce marché aux torts de M. A. et adressé à ce dernier un décompte de liquidation du marché faisant apparaître un solde débiteur de 31 248 euros. Le 29 mars 2021, la commune a émis un titre de recettes en vue du recouvrement de ce solde. M. A. a alors saisi d’une opposition à ce titre le tribunal administratif de Toulon qui l’a déchargé de l’obligation de payer la

somme correspondante en se fondant sur le moyen tiré de ce que les versements indus mis à son débit n'étaient pas au nombre des sommes susceptibles d'être portées au débit du titulaire en vertu de l'article 44.3 du cahier des clauses administratives générales, et en annulant pour ce motif le titre exécutoire comme entaché d'un « défaut de base légale ».

4 D'abord, la cour a considéré que le demandeur s'étant borné à citer l'article 44 du cahier des clauses administratives générales en indiquant, sans plus de précision, que « le décompte de liquidation produit ne répond aucunement aux exigences susvisées de sorte que ce dernier est entaché d'illégalité et qu'il ne peut servir de fondement au titre exécutoire attaqué », il ne pouvait être regardé comme ayant entendu invoquer la violation des stipulations de l'article 44.3 du cahier des clauses administratives générales. Elle en a déduit que les premiers juges avaient ainsi soulevé d'office un moyen, qui n'était d'ailleurs pas d'ordre public, sans en avoir, comme l'exigent les dispositions précitées de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, préalablement informé les parties.

5 Mais surtout, l'apport de l'arrêt de la cour réside dans l'affirmation du principe selon lequel le titulaire d'un marché public ne peut, à l'appui d'une opposition formée contre un titre exécutoire émis en vue du recouvrement du solde débiteur de son marché, invoquer le caractère mal fondé de cette créance dans l'hypothèse où l'acheteur public lui oppose à bon droit le caractère définitif de son décompte. Est ainsi consacrée une nouvelle illustration du caractère « intangible », ou « irrévocable », selon les auteurs, d'un tel décompte. Intangible pour le cocontractant, pour l'administration, mais aussi pour les tiers, cette intangibilité n'étant écartée que dans les hypothèses envisagées par le code de procédure civile pour la révision de compte – erreur, omission, présentation inexacte – et en cas de fraude.

6 Précisons que hors la matière contractuelle, le Conseil d'État a jugé dans une jurisprudence récente que le destinataire d'un ordre de versement était recevable à contester, à l'appui de son recours contre cet ordre de versement, le bien-fondé de la créance correspondante, alors même que la décision initiale constatant et liquidant cette créance était devenue définitive (CE, 3/8 CHR, 28 septembre 2021,

Ministre de l'agriculture et de l'alimentation - Agence de services et de paiement c/ M. Burgaud, n° 437650, 437683, A).

7 V. pour une illustration en matière de restitution des rémunérations indument perçues, CAA Paris, 7 décembre 2021, M. Frébault, n° 20PA01112, C+

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

François Point
Rapporteur public

Autres ressources du même auteur
IDREF : https://www.idref.fr/282568832

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

DOI : 10.35562/amarsada.627

1 Le 11 janvier 2018, la commune de Signes (Var) et M. A ont conclu un accord-cadre d'une durée de quatre ans ayant pour objet la réalisation de prestations d'hébergement, de mise à niveau, de maintenance et d'exploitation du site internet de la commune.

2 Le 26 février 2021, la commune a résilié ce marché aux torts de M. A et adressé à ce dernier un décompte de liquidation du marché faisant apparaître un solde débiteur de 31 248 euros. Le 29 mars 2021, la commune a émis un titre de recettes en vue du recouvrement de cette créance. M. A a alors saisi le tribunal administratif de Toulon d'une opposition à ce titre.

3 Par le jugement attaqué, dont la commune relève appel, le tribunal administratif de Toulon a déchargé M. A de l'obligation de payer la somme correspondante.

Sur la régularité du jugement

4 Pour annuler le titre et prononcer la décharge des sommes en litige, le tribunal administratif de Toulon a retenu le motif suivant : le décompte de résiliation retient la restitution de paiement indus, éléments qui ne figurent pas au nombre des sommes pouvant être portées au débit du titulaire, en application de l'article 44.3 du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de techniques de l'information et de la communication.

5 Toutefois, dans ses écritures de première instance, M. A s'était contenté de citer l'article 44 du cahier des clauses administratives générales en indiquant, sans plus de précision, que « le décompte de liquidation produit ne répond aucunement aux exigences susvisées de sorte que ce dernier est entaché d'illégalité et qu'il ne peut servir de fondement au titre exécutoire attaqué ».

6 Pour annuler le titre exécutoire, les premiers juges ont donc relevé un motif spécifique tiré de la méconnaissance des stipulations de l'article 44.3 du CCAG TIC, beaucoup plus précis que le moyen soulevé par le requérant. Les premiers juges ont ainsi relevé un moyen distinct de celui présenté par M. A. Ce faisant ils ont méconnu la portée des écritures de M. A et relevé un moyen d'office. Or, ils n'ont pas informé les parties de ce que leur décision était susceptible d'être fondée sur un tel moyen, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative.

7 La commune de Signes est donc fondée à soutenir que le jugement est irrégulier. Vous devrez annuler le jugement et vous pourrez statuer sur la demande de M. A par la voie de l'évocation.

Sur le bienfondé du jugement

8 La commune soutient que le décompte de liquidation était devenu définitif et que M. A ne pouvait plus contester le titre de perception recouvrant la créance relative à ce décompte.

9 En principe, le caractère définitif du décompte fait effectivement obstacle à ce que le titulaire du marché puisse contester le bienfondé de la créance issue de ce décompte, à l'occasion de la contestation du titre de recettes procédant au recouvrement des sommes. Une telle contestation mettrait à mal le principe de l'intangibilité du décompte.

10 Certes, une jurisprudence récente du Conseil d'État a admis que le destinataire d'un ordre de versement était recevable à contester, à l'appui de son recours contre cet ordre de versement, le bien-fondé de la créance correspondante, alors même que la décision initiale constatant et liquidant cette créance était devenue définitive (CE, 3 / 8 CHR 28 sept. 2021, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation et Agence de services et de paiement c/ M. B, n°s 437650-437683).

11 Toutefois, cette décision jurisprudentielle relative à une créance extracontractuelle n'est pas transposable à une créance issue du décompte d'un marché. Dans ce cas spécifique, le principe d'intangibilité du décompte, hors cas de dol ou de manœuvre frauduleuse, fait obstacle à toute contestation sur le fond de la créance.

12 En l'espèce, cependant, le décompte n'était pas devenu définitif. La commune a signifié la décision de résiliation et le décompte de liquidation le 5 mars 2021, par voie d'huissier. Mais par une lettre du 29 mars 2021, intervenue dans le délai de deux mois prévus à l'article 47.3 du CCAG-TIC, M. A, par le biais de son avocat, a contesté la mesure de résiliation et le décompte de liquidation qui lui ont été notifiés.

13 Avouons que l'on pourrait douter de la portée de la lettre du 29 mars 2021. En effet, l'essentiel de l'argumentation développée dans ce courrier porte sur les motifs de la résiliation, à savoir les irrégularités commises par le titulaire dans l'établissement des factures. On peut hésiter sur la question de savoir s'il y a une véritable contestation du solde du décompte. Toutefois, nous vous proposons de considérer qu'en contestant la mise en cause par la commune des modes de facturation, le conseil de M. A a nécessairement entendu contester en même temps les surfacturations alléguées par la commune pour établir le solde du décompte. En outre, à la fin du courrier, il indique que les demandes de la commune sont « infondées » et qu'il n'est pas possible d'y donner suite, ce qui renvoie nécessairement aux demandes de paiement du solde du décompte de liquidation.

14 La lettre du 29 mars 2021 est donc une lettre de réclamation au sens de l'article 47.3 du CCAG-TIC 2009. Du fait de cette réclamation, le décompte n'est pas devenu définitif et M. A pouvait toujours contester le bienfondé de la créance mise à sa charge par le titre de recettes en litige.

15 Par ailleurs, le règlement de chaque commande ne tenait pas lieu en l'espèce de règlement partiel définitif au sens de l'article 11.8 du CCAG TIC 2009. En effet, aucune stipulation contractuelle ne prévoit que les paiements sur facture font office de règlements partiels définitifs. Les stipulations de l'article article 3.2.3 du CCAP du marché

prévoient que les règlements mensuels sont des règlements d'acomptes.

16 Le moyen tiré de ce que le décompte est devenu définitif doit donc être écarté comme manquant en fait.

Sur la régularité du décompte de résiliation

17 Pour contester le bienfondé de la créance, M. A reprend en appel le moyen retenu par les premiers juges, tiré de la méconnaissance des stipulations issues de l'article 44.3 du CCAG TIC.

18 Vous écarterez ce moyen : le décompte de résiliation établi par la commune de Signes présente bien deux colonnes, intitulées « crédit du titulaire - factures présentées » et « débit du titulaire - factures acquittées », qui correspondent à la valeur contractuelle des prestations exécutées (au crédit) et au montant des sommes versées (au débit). Certes, la deuxième page du décompte (à partir de « pour autant »), revient sur la colonne « crédit » en énumérant par trois tableaux les surfacturations qu'elle impute au titulaire. Ces trois tableaux, intitulés « débits du titulaire » portent en réalité sur les sommes mise à son crédit puisqu'il s'agit de revenir sur la valeur contractuelle des prestations exécutées. Mais cette confusion ne gêne pas la compréhension du décompte et il est clair que la commune entendait déduire ces sommes des montants portées au crédit du titulaire.

19 La commune était évidemment obligée d'intégrer ces éléments dans le décompte, puisque les surfacturations ont trait à la valeur contractuelle des prestations reçues. Le moyen sera donc écarté.

Sur l'existence de surfacturations

20 En revanche, M. A est fondé à soutenir que l'existence de surfacturations n'est pas établie et que c'est à tort que la commune a opéré des retenues à ce titre. M. A fait valoir que les factures présentées correspondaient à des prestations contractuelles effectuées et conformes au marché.

21 Les facturations considérées comme indues par la commune de Signes correspondent à 24 applications du prix n° 02.01 du bordereau des prix unitaire, d'un montant de 1 302 euros. Ce prix est relatif à un forfait annuel de prestations de modification de pages du site internet. La commune allègue 12 surfacturations en 2018, 9 en 2019 et 3 en 2020.

22 En premier lieu, M. A est parfaitement fondé à soutenir que l'ensemble des prestations de modification de pages a été facturé sur la base de bons de commande et que le dénombrement des prestations est établi. Il verse à cet effet l'ensemble des pièces, notamment des bons de commande, qui attestent de la réalisation des interventions.

23 En deuxième lieu, il y a certes eu une erreur de facturation, mais au détriment du titulaire. En effet, l'examen du bordereau des prix du contrat indique qu'au-delà du forfait annuel de trente modifications de pages (c'est le prix n° 02.01), chaque nouvelle intervention, devait être facturée au coût unitaire de 200 euros (c'est le prix n° 02.02). Il y avait donc lieu de facturer 200 euros toute nouvelle intervention après l'épuisement du forfait de 30 interventions, qui était un forfait annuel.

24 En 2018, le forfait était épuisé dès le mois de janvier, en 2019 et 2020 également. Ainsi, pour le seul mois de janvier 2018, M. A a réalisé 52 interventions. Les trente premières étaient comprises dans le forait de 1 302 euros. Les 22 autres devaient être facturées à 200 euros l'unité, soit un montant total dû pour le mois de janvier 2018 de 5 705 euros. Toutes les autres interventions de l'année 2018 étaient hors forfait, et devaient être facturées 200 euros l'unité : 52 interventions en février 2018, 34 interventions en mars 2018, 26 interventions en avril 2018, etc.

25 Il en résulte que la facturation forfaitaire par tranche de 30 interventions était erronée et qu'une facturation des prestations de modification de page conforme au contrat et au bordereau des prix aurait abouti, pour les années 2018, 2019 et 2020, à des sommes bien supérieures à celles qui ont été facturées par M. A. Il en résulte qu'il n'y a eu aucun versement indu en faveur de M. A.

26 Ce dernier est donc fondé à soutenir que les sommes qui lui sont réclamées au titre des surfacturations ne sont pas dues. Dans ces conditions, M. A est fondé à demander l'annulation du titre de perception et la décharge de l'obligation de payer les sommes qui lui sont réclamées par la commune de Signes.

Par ces motifs nous concluons

27 Il est conclu :

- à l'annulation du jugement n° 2302462 du 27 juillet 2023 du tribunal administratif de Toulon, à l'annulation du titre de recettes du 29 mars 2021 ;
- à ce que M. A soit déchargé de l'obligation de payer la somme de 31 248 euros mise à sa charge par ce titre ;
- au rejet du surplus des conclusions des parties.

INDEX

Mots-clés
opposition à exécution, bien-fondé de la créance, décompte définitif, intangibilité

Rubriques
Marchés et contrats

Le doute doit profiter à la victime d'une infection nosocomiale

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 2e chambre – N° 22MA01658 – 12 avril 2024

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Allan Gautron)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 CAA, Marseille, 12 avril 2024, M. A, M. B, Mme B, n° 22MA01658.

2 Pour l'application des dispositions des articles L. 1142-1 et L. 1142-1-1 du code de la santé publique, doit être regardée comme présentant un caractère nosocomial une infection survenant au cours ou au décours de la prise en charge d'un patient et qui n'était ni présente, ni en incubation au début de celle-ci, sauf s'il est établi qu'elle a une autre origine que la prise en charge. Il n'y a pas lieu de tenir compte de ce que la cause directe de cette infection a le caractère d'un accident médical non fautif ou a un lien avec une pathologie préexistante.

3 En l'espèce, la cour a jugé, en s'appuyant sur le rapport d'expertise judiciaire, en premier lieu que l'infection dont a été victime le requérant, et dont les premiers signes se sont manifestés quelques jours seulement après sa sortie de l'hôpital, est survenue au cours ou au décours de sa prise en charge. La cour a relevé en deuxième lieu qu'il n'était pas établi que la bactérie était présente ou en incubation sur le site opératoire au début de la prise en charge. Elle considère, enfin, alors qu'il n'est pas établi que la migration du germe jusqu'à la prothèse serait imputable à une pathologie dont souffrait la victime,

et que le doute doit lui profiter, qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'infection aurait une autre origine que la prise en charge. Par conséquent, pour la cour, l'infection bactérienne en cause constitue une infection nosocomiale.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Allan Gautron
Rapporteur public

Autres ressources du même auteur
IDREF : https://www.idref.fr/283601051

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

DOI : 10.35562/amarsada.591

1 S'étant déjà vu implanter un clou « gamma » à la suite d'une fracture du col du fémur survenue sept ans plus tôt, feu M. A a bénéficié le 14 décembre 2012, au sein du centre hospitalier d'Aix-en-Provence, de la mise en place d'une prothèse totale de hanche après ablation dudit clou, du fait d'une coxarthrose évoluée. Alors que les suites de cette intervention avaient été simples, une douleur aiguë est apparue au cours de la verticalisation et une reprise chirurgicale a été réalisée le 19 du même mois en raison de la luxation de l'implant prothétique. L'intéressé regagnait finalement son domicilie le 24 suivant.

2 Un écoulement purulant au niveau de la cicatrice opératoire a, toutefois, rendu nécessaire, le 28 décembre 2012, un lavage de l'ensemble du champ opératoire et de la prothèse de hanche, l'exérèse des parties molles nécrotiques, de multiples prélèvements à visée bactériologique, ainsi que la mise en œuvre d'une antibiothérapie probabiliste dans l'attente des résultats d'analyse des prélèvements. Le syndrome infectieux a néanmoins persisté, de même qu'après la mise en œuvre d'une antibiothérapie ciblée, la présence d'une entérobactérie Klebsiella pneumoniae ayant été constatée au sein des prélèvements réalisés. Le 7 janvier 2013, feu M A subissait alors une nouvelle intervention au sein du même établissement de soins, en vue du lavage de la plaie et de la prothèse, avec la réalisation de nouveaux prélèvements.

3 Puis, le 16 septembre de la même année, une radiographie de contrôle a mis en évidence la survenue d'une calcification péri-prothétique débutante et le 24 du même mois, un scanner révélait l'ankylose totale de la hanche avec présence de calcifications périarticulaires volumineuses.

4 Ce n'est, par ailleurs, que le 9 octobre 2013 qu'il était mis fin au traitement antibiotique.

5 L'intéressé est décédé le 5 novembre 2015, après avoir été réhospitalisé du fait de la décompensation d'un insuffisance respiratoire aiguë après une bronchite, sans lien avec les pathologies que nous venons de mentionner.

6 Sa veuve et ses enfants ont obtenu du juge des référés de cette cour, selon ordonnance du 2 juin 2017, la réalisation d'une expertise médicale, qui leur avait été initialement refusée par celui du tribunal administratif de Marseille le 31 mai 2016. L'expert commis a déposé son rapport le 24 décembre 2019. Nous précisons que cette expertise judiciaire faisait suite à une première expertise, amiable et contradictoire, organisée par l'assureur du centre hospitalier d'Aix-en-Provence et qui a donné lieu au dépôt d'un rapport le 11 mai 2015.

7 Mais, mécontents de ses conclusions, les intéressés ont sollicité une expertise complémentaire auprès du même tribunal, outre l'indemnisation par l'établissement de soins de leurs préjudices propres et de celui de leur auteur consécutif à la perte de chance subie par lui de renoncer à l'intervention précitée, en raison d'un défaut d'information. Ils relèvent régulièrement appel devant vous du jugement du 11 avril 2022 ayant rejeté l'ensemble de ces demandes.

8 …

9 Il résulte, en outre, de l'instruction, notamment desdites expertises, que l'infection litigieuse, résultant de la contamination du site opératoire, n'est pas survenue au cours ou au décours des interventions chirurgicales dont il a bénéficié les 14 et 19 décembre 2012, mais dans un cadre « post-opératoire », du fait de la contamination à partir de la flore du patient alité *via* son périnée et par voie rétrograde au travers de sa cicatrice jusqu'en profondeur du foyer chirurgical pour atteindre la prothèse qui lui a été implantée.

10 Certes, sous l'empire des dispositions des articles L. 1142-1 et L. 1142-1-1 du code de la santé publique, il est indifférent que le germe à l'origine d'une infection soit exogène ou endogène, pour reconnaître son caractère nosocomial (v. CE 21 juin 2013, centre hospitalier du Puy-en-Velay, n° 347450), seules comptant, d'une part, l'apparition de cette infection, sans qu'elle soit préexistante, « au cours ou au décours » de la prise en charge du patient (v. Sect. 23 mars 2018, Mme Bazizi épouse Telali, n° 402237 ; CE, 21 juin 2013, centre hospitalier du Puy-en-Velay, préc. ; CE, 1er février 2022, M. Israël, n° 440852) et d'autre part, l'absence de démonstration de ce que celle-ci aurait une cause étrangère à la prise en charge, cette dernière notion se confondant avec la force majeure (v. CE 10 octobre 2011, centre hospitalier universitaire d'Angers, n° 328500).

11 Mais précisément, il résulte de ce qui précède que feu M. A n'a pas été contaminé lors de son séjour à l'hôpital mais une fois sorti de ce dernier, tous les éléments expertaux convergent vers une autocontamination de ce patient sur un terrain fragilisé, en relevant par ailleurs l'absence de tout élément objectif en faveur d'une contamination hospitalière antérieure.

12 Les deux rapports d'expertise susmentionnés relèvent ainsi de manière aussi convergente qu'univoque, que l'entérobactérie commensale de l'homme identifiée comme étant à l'origine de l'infection en litige a une « porte d'entrée » soit digestive, soit urinaire, qu'elle ne ressemble pas à un germe de l'écosystème hospitalier et qu'elle n'existe pas au niveau de la surface cutanée. Ils relèvent également l'absence d'élément objectif caractérisant un phénomène digestif ou urinaire lors du séjour de ce patient au sein du centre hospitalier d'Aix-en-Provence. Enfin, il est constant que le syndrome infectieux n'est apparu que plusieurs jours après que l'intéressé avait regagné son domicile.

13 Dans ces conditions, il n'a pas été infecté « au cours ou au décours » de sa prise en charge. Par suite, ladite infection, qui a une autre origine que la prise en charge de ce patient par le centre hospitalier d'Aix-en-Provence, ne peut être qualifiée de nosocomiale (v. encore, à propos d'une autocontamination également, ne présentant pas de caractère nosocomial alors même qu'elle était survenue en milieu hospitalier, dès lors qu'elle était sans lien avec la prise en charge : CE

23 mars 2018 préc. et les éclairantes conclusions de Mme Marion dans cette affaire).

INDEX

Mots-clés
maladie nosocomiale

Rubriques
Responsabilité hospitalière

Conditions du retrait de l'agrément d'un aumônier musulman de l'administration pénitentiaire

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 6e chambre – N° 23MA02046 – 16 septembre 2024

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (François Point)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 CAA Marseille, 16 septembre 2024, 23MA02046, M. A

2 M. A a obtenu le 8 mai 1995 un agrément en tant qu'aumônier musulman, délivré par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, sur proposition de l'aumônier national du culte. Depuis cette date, il exerçait cet office pour l'ensemble des établissements de la direction régionale des services pénitentiaires de Marseille. L'aumônier national a décidé de procéder au retrait des missions de M. A en tant qu'aumônier musulman. Le directeur interrégional des services pénitentiaires de Marseille a, en conséquence, procédé au retrait de cet agrément par une décision du 3 novembre 2020.

3 Par courrier du 6 juillet 2020 adressé au requérant, le directeur interrégional des services pénitentiaires a pris acte de la décision de l'aumônier national visant à confier à M. B les fonctions d'aumônier en remplacement de M. A. La cour juge, en premier lieu, que ce courrier est purement informatif. Elle en déduit qu'il est insusceptible de recours.

4 La décision du 8 octobre 2020 de l'aumônier national du culte musulman a mis fin aux missions d'aumônier musulman de M. A. La cour juge, en second lieu, que la décision d'une autorité religieuse ne constitue pas une décision administrative. Elle en déduit qu'il n'appartient pas au juge administratif d'examiner sa légalité ni de s'immiscer dans les choix opérés par cette autorité par cette décision qui échappe donc à son contrôle. Il en résulte que l'illégalité de cette décision ne peut pas être utilement soulevée à l'encontre de la décision du 3 novembre 2020.

5 Enfin, et surtout, la cour juge en dernier lieu que le directeur interrégional des services pénitentiaires était en situation de compétence liée pour prendre la décision du 2 novembre 2020. Elle se fonde pour cela sur l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des églises et de l'État qui dispose, dans son alinéa premier, que « la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte », sur l'article 26 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire qui réaffirme le droit à la liberté d'opinion, de conscience et de religion de chaque personne détenue et rappelle que chacune d'entre elles peut exercer le culte de son choix selon les conditions adaptées à l'organisation des lieux, sans autres limites que celles imposées par la sécurité et le bon ordre de l'établissement et sur l'article R. 57-9-3 du code de procédure pénale selon lequel « chaque personne détenue doit pouvoir satisfaire aux exigences de sa vie religieuse, morale ou spirituelle ».

6 Elle en déduit que

> « Lorsqu'une décision de retrait de l'agrément à un aumônier intervenant au sein des établissements pénitentiaires n'est pas prise à l'initiative de l'administration pénitentiaire mais est provoquée par l'examen du ministère de l'aumônier auquel procède l'autorité religieuse et au terme duquel l'accord initialement donné est retiré, cette décision mettant un terme à la mission de l'aumônier et émanant d'une autorité religieuse a pour conséquence nécessaire la rupture de ses liens avec le service pénitentiaire. Dans ce cas, le directeur interrégional des services pénitentiaires est tenu de mettre fin aux fonctions de l'aumônier. Il appartient au juge seulement de vérifier la réalité du retrait par les autorités religieuses des missions qu'elle a pu confier à un individu en tant qu'aumônier. »

7 Ici, il incombe au juge seulement de vérifier la réalité du retrait par les autorités religieuses des missions qu'elle a pu confier à un individu en tant qu'aumônier. S'étant livré à cet examen, la cour écarte les autres moyens en raison de leur caractère inopérant.

8 Au total, bien que les aumôniers aient la qualité d'agent contractuel de droit public, la juridiction ne peut que prendre acte de ce qu'il n'appartient pas à l'administration de s'immiscer dans les choix opérés par une autorité religieuse, dans ce cadre.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

François Point
Rapporteur public

Autres ressources du même auteur
IDREF : https://www.idref.fr/282568832

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

DOI : 10.35562/amarsada.626

1 M. A exerçait l'office d'aumônier musulman pour l'ensemble des établissements de la direction régionale des services pénitentiaires de Marseille depuis le 8 mai 1995, en vertu d'un agrément qui lui avait été délivré par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice.

2 Par un courrier du 6 juillet 2020, le directeur interrégional des services pénitentiaires de Marseille a informé M. A que par une lettre datée du 8 octobre 2020, l'aumônier national lui avait demandé de procéder au retrait de ses missions en tant qu'aumônier musulman, afin de nommer un autre aumônier régional. Par une décision du 3 novembre 2020, le directeur interrégional des services pénitentiaires de Marseille a procédé au retrait l'agrément de M. A.

3 M. A a présenté un recours gracieux, qui a été implicitement rejeté. M. A a alors saisi le tribunal administratif de Marseille d'une demande tendant à l'annulation de la décision du 6 juillet 2020, de la décision du 3 novembre 2020 et du rejet de son recours gracieux. Par le jugement du 30 mai 2023, le tribunal administratif a rejeté cette demande. M. A relève régulièrement appel de ce jugement.

Sur la régularité du jugement

4 M. A n'est pas fondé à soutenir, au titre de la régularité du jugement, que les premiers juges auraient omis de répondre aux moyens qu'il a soulevés contre les décisions attaquées, moyens que les premiers

juges ont explicitement écartés comme inopérants, après avoir relevé une situation de compétence liée. Le fait que les premiers juges aient écarté à tort un moyen comme inopérant n'est pas un motif d'irrégularité du jugement.

Sur le bienfondé du jugement

Sur les conclusions dirigées contre la décision du 6 juillet 2020

5 La demande tendant à l'annulation de la décision du 6 juillet 2020 est irrecevable : ce courrier est un simple courrier d'information par lequel le directeur interrégional a signalé à M. A la demande qui lui avait été adressée par l'aumônier national. Un tel courrier d'information ne fait pas grief et constitue tout au plus une mesure préparatoire de la décision du 3 novembre 2020. Les conclusions aux fins d'annulation dirigées contre cette décision sont donc irrecevables et vous pourrez confirmer le jugement attaqué sur ce point.

Sur les conclusions dirigées contre la décision du 3 novembre 2020 et le rejet du recours gracieux

6 Concernant la légalité de la mesure du 3 novembre 2020, vous pourrez constater que cette décision a été prise au visa de la demande du 8 octobre 2020 formulée par l'aumônier national. Ainsi, comme l'ont estimé les premiers juges, le directeur interrégional des services pénitentiaires de Marseille était en situation de compétence liée pour mettre fin aux fonctions de M. A.

7 Les dispositions applicables à la désignation des aumôniers des prisons étaient, à la date de la décision attaquée, celles des articles

R. 57-9-4 et D. 439 du code de procédure pénale [1]. En vertu de ces dispositions, les aumôniers qui assurent l'exercice du culte au sein des prisons doivent être agréés. L'agrément est délivré par le directeur interrégional des services pénitentiaires, après avis du préfet de département et sur proposition de l'aumônier national du culte concerné [2].

8 Ainsi, l'agrément ne pouvant être délivré que sur proposition de l'aumônier national, dont l'aumônier de la prison est en quelque sorte le délégué auprès du service pénitentiaire régional, la volonté exprimée par l'aumônier national de ne plus confier la mission à M. A contraignait le directeur à retirer l'agrément. La solution retenue par le tribunal administratif de Marseille nous semble donc fondée.

9 Il y a lieu, pour comprendre cette situation de compétence liée, de rappeler en quelques mots la situation particulière du service de l'aumônerie et la position statuaire des aumôniers.

10 Le service public de l'aumônerie trouve son fondement dans l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme, qui pose le principe de liberté de conscience [3]. La liberté de conscience a pour corollaire la liberté de culte, qui désigne le droit de choisir et de pratiquer sa religion. Ainsi, aux termes de l'article 1 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public. ».

11 Or la liberté de culte, à savoir la possibilité de disposer effectivement d'un soutien spirituel et de suivre les rites, est compromise par l'enfermement. C'est pourquoi la loi prévoit que l'institution pénitentiaire doit garantir aux détenus la liberté de culte, dans les limites imposées par la sécurité et le bon ordre de l'établissement. Cette obligation, pour les services pénitentiaires, résulte des dispositions de l'article L. 351-1 du code pénitentiaire, reprenant les dispositions de l'article 26 de la loi du 24 novembre 2009 [4].

12 Toutefois, au regard des contraintes induites par la vie carcérale, l'usager du service qu'est le détenu n'a pas accès aux lieux de culte ordinaires. L'obligation de l'administration de garantir la liberté de culte des détenus ne saurait donc se limiter à ne pas poser d'obstacle

au culte ou à ne pas intervenir [5] : l'administration, dans l'organisation du service, doit prendre les mesures nécessaires pour garantir aux détenus, à l'intérieur de l'établissement, l'effectivité du droit de pratiquer librement sa religion. Il en résulte notamment qu'une circulaire ministérielle ne peut procéder à la suppression générale des services d'aumônerie (CE, Ass. 1er avril 1949, Chaveneau). Voyez sur ce point la décision CE, 6 juin 1947, Union catholique du diocèse de Versailles ou plus récemment la décision CE, 16 octobre 2013, garde des Sceaux c. M. B et autres, nº 351115 [6].

13 C'est la raison pour laquelle le deuxième alinéa de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 prévoit une exception au principe en vertu duquel la République ne salarie et ne subventionne aucun culte, et autorise le financement par les deniers publics des services d'aumônerie. Le texte est le suivant : « Pourront toutefois être inscrites auxdits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons. ».

14 Le service de l'aumônière est donc la seule façon de garantir, au sein d'un établissement fermé, la liberté de culte des détenus. Les aumôniers, chargés d'assurer l'exercice du culte et l'effectivité de ce droit, sont ainsi des agents publics, en l'espèce des agents contractuels.

15 Au regard de leur fonction religieuse, les aumôniers font toutefois l'objet d'une sorte de double investiture. En effet, dans un régime de neutralité de l'État et de laïcité, il est inconcevable que l'État intervienne dans l'organisation du culte. Or, la désignation des ministres, et même la définition de ce qu'est un ministre, est une dimension essentielle de la liberté d'organisation du culte. L'article 4 de la loi de 1905 prévoit que les associations cultuelles « se conforment aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice », règles qui ne sont définies que par elles-mêmes. Les conditions et modalités de désignation de leurs desservants font partie de ces règles. Il revient donc aux instances religieuses, organisées en associations cultuelles, de désigner les personnes qui les représenteront auprès des fidèles [7]. C'est le sens et la portée des dispositions précitées de l'article D. 439 du code de

procédure pénale, qui conditionne la délivrance de l'agrément à une proposition de l'aumônier national : l'autorité administrative ne saurait en aucun cas désigner un aumônier sans accord de l'autorité religieuse. L'autorité administrative peut s'opposer, pour des raisons de sécurité ou d'ordre public, à l'habilitation d'un aumônier proposé par l'autorité religieuse, mais elle ne saurait, sans méconnaître les principes de laïcité et de libre organisation des cultes, habiliter un ministre du culte sans ou contre la volonté de l'autorité religieuse [8].

16 Il en résulte, sur le plan contentieux, que le juge administratif se déclare incompétent pour connaître d'un recours en annulation de la décision d'une association cultuelle nommant un imam, au motif qu'il ne lui appartient pas « de connaître de litiges relatifs au fonctionnement des associations cultuelles créées en application de la loi du 9 décembre 1905 ». Voyez la décision CE, avril 1927, sieur C [cité par G. Pélissier].

17 Il en résulte également que la volonté exprimée par l'autorité religieuse de mettre fin aux fonctions d'un de ses représentants ou de modifier son affectation contraint l'administration et la place en situation de compétence liée. Voyez, pour le cas d'un aumônier affecté auprès des établissements publics hospitaliers, la décision CE, 17 octobre 1980, Pont, n° 13567 [9]. Voyez également, s'agissant d'une décision de mutation, la jurisprudence CE, 27 mai 1994, M. D, n° 119947.

18 Ainsi, au vu de la lettre de l'aumônier national sollicitant le retrait de l'agrément de M. A et proposant une autre personne pour assurer la fonction d'aumônier régional, le directeur des services pénitentiaire n'avait aucune appréciation à porter et ne pouvait maintenir l'agrément : il aurait alors contredit l'autorité religieuse et serait dès lors intervenu dans un choix relevant de la libre organisation de l'association cultuelle. Il en résulte que le directeur était en situation de compétence liée et que tous les autres moyens sont inopérants.

19 Pour les mêmes motifs, vous devrez écarter comme inopérants l'ensemble des moyens rattachés à l'existence d'une sanction disciplinaire déguisée et à un détournement de procédure.

20 En effet, M. A fait valoir que la mesure lui retirant ses fonctions d'aumônier régional serait en réalité une sanction prise à son

encontre par l'aumônier national. Ce faisant, M. A conteste par voie d'exception la légalité de la décision de l'aumônier national du 8 octobre 2020.

21 Mais cette décision, pour les raisons que nous avons déjà mentionnées, n'est pas une décision administrative et demeure hors du champ de contrôle du juge administratif. Voyez sur ce point la décision CE, 19 décembre 2018, Bitton c\ association consistoriale israélite, nº 419773 [10] et les conclusions du président Labetoulle sous la décision CE, 17 octobre 1980, Pont, nº 13567, qui indique qu'une solution inverse mettrait jeu la règle de la séparation entre les Églises et l'État, « car elle impliquerait que l'administration [doive] apprécier le bien-fondé de la position prise par l'Église envers son aumônier et [puisse] maintenir en place un aumônier contre le gré de son Église, ce qui à l'évidence serait une immixtion dans le fonctionnement de celle-ci ». Voyez également la décision CE, 17 octobre 2012, D, nº 352742 [11].

22 Si l'autorité administrative, de sa propre initiative, peut sanctionner un aumônier et mettre fin à ses fonctions pour des raisons disciplinaires, tel n'est pas le cas en l'espèce [12]. La décision du 6 juillet 2020 est prise au seul visa de la décision de l'aumônier national, et elle ne peut en aucun cas être considérée comme une mesure disciplinaire. Le directeur interrégional des services pénitentiaires, informé de la décision de l'aumônier national de remplacer M. A, n'avait pas à engager de procédure disciplinaire administrative à l'encontre de ce dernier et devait seulement prendre acte de la volonté de l'autorité religieuse. L'aumônier national ne lui a d'ailleurs pas indiqué les motifs de sa décision.

23 L'ensemble des moyens tendant à mettre en cause la légalité de la décision attaquée par voie d'exception, de la décision de l'aumônier national du 8 octobre 2020 doit donc être écarté.

24 Il résulte de ce qui précède que M. A n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont rejeté sa demande.

Par ces motifs nous concluons

25 Au rejet de la requête.

NOTES

1 Dispositions codifiées, depuis 2022, respectivement aux articles R. 351-3 et D. 352-1 du code pénitentiaire.

2 Aux termes des dispositions de l'article R. 57-9-4 du code de procédure pénale alors en vigueur : « Les offices religieux, les réunions cultuelles et l'assistance spirituelle aux personnes détenues sont assurés, pour les différents cultes, par des aumôniers agréés ». L'article D. 439 du code de procédure pénale, dans sa version applicable au litige, dispose que « L'agrément des aumôniers est délivré par le directeur interrégional des services pénitentiaires après avis du préfet du département dans lequel se situe l'établissement visité, sur proposition de l'aumônier national du culte concerné. ».

3 « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ».

4 L. 351-1 du code pénitentiaire : « Les personnes détenues ont droit à la liberté d'opinion, de conscience et de religion. Elles peuvent exercer le culte de leur choix, selon les conditions adaptées à l'organisation des lieux, sans autres limites que celles imposées par la sécurité et le bon ordre de l'établissement pénitentiaire. ».

5 Voir les conclusions de Gilles Pélissier sous CE, 27 juin 2018, Union des associations diocésaines de France et Monseigneur E, n° 412039.

6 §2 : « Considérant qu'aux termes de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi " ; qu'aux termes de l'article 1er de la Constitution : " La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. […] " ; qu'il résulte de ces dispositions, ainsi que le rappelle l'article 26 de la loi du 24 novembre 2009, que la liberté d'opinion, de conscience et de religion des personnes détenues est garantie et que ces dernières peuvent exercer le culte de leur choix, selon les conditions adaptées à l'organisation des lieux, sans autres limites que celles imposées par la sécurité et le bon ordre de l'établissement ; »

7 Comme le remarque Gilles Pélissier dans ses conclusions sous CE, 27 juin 2018, Union des associations Diocésaines de France et Monseigneur E, n° 412039, aucune disposition législative ne définit ce qu'est un ministre du culte : ce sont les associations cultuelles définies aux articles 18 à 24 de la loi de 1905 qui définissent elles-mêmes les règles d'organisation générale de leur culte. Les modalités de désignation de leurs ministres font partie de ces règles. Comme l'indique encore G. P., la liberté de culte « induit celle des églises de choisir les personnes qui les représenteront auprès des fidèles ». C'est le sens des textes qui prévoient que l'agrément est octroyé sur proposition de l'aumônier national. Maintenir un agrément en dépit de la volonté de l'aumônier national reviendrait donc à s'immiscer dans l'organisation du culte et à restreindre la liberté religieuse. L'organisation du service d'aumônerie et la qualité d'agent public des aumôniers est à cet égard sans incidence, et ne justifie pas un droit d'intervention de l'administration sur la désignation des ministres du culte (sauf motif d'opposition évidemment).

8 L'État peut cependant, pour l'organisation du service, poser des conditions au recrutement des aumôniers, reposant sur la poursuite de l'intérêt général ou l'ordre public (conditions de diplômes ou de formation par exemple). Ces conditions ne constituent pas un encadrement ou une restriction au libre exercice du culte. CE, 27 juin 2018, Union des associations diocésaines de France et Monseigneur E, n° 412039.

9 Fichage : « - Compétence liée - Aumôniers auprès des établissements hospitaliers - Retrait de l'habilitation conférée par l'autorité religieuse entraînant la radiation des contrôles du personnel de l'établissement. ».

10 17 Compétence. Compétence de la juridiction administrative - Décisions prises par les organismes religieux agréés pour l'habilitation ou le retrait de l'habilitation d'un sacrificateur rituel (art. R. 217-75 du CRPM) - Absence.

11 06 Alsace-Moselle.06-04 Enseignement et cultes. Décision de nomination du curé titulaire d'une paroisse par un évêque - Recours contentieux - Compétence du juge administratif - Absence, y compris en tant que cette décision a des conséquences sur les modalités d'occupation du presbytère de la paroisse concernée, dès lors qu'elle n'a pas le caractère d'une décision administrative prise par l'un des acteurs chargés du service public du culte.

12 La situation est donc différence de CE, gardes des Sceaux, ministre de la Justice, 7 mai 1997, n° 152601.

INDEX

Mots-clés
aumônier des prisons, agrément, retrait, contrôle

Rubriques
Service public pénitentiaire

De l’étendue de l’interdiction de licencier un salarié pendant son congé de maternité

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 5e chambre – N° 23MA01193 – 22 juillet 2024

TEXTES

Résumé
Conclusions du rapporteur public (Olivier Guillaumont)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 CAA Marseille, 22 juillet 2024, Association Maison de la Famille des Bouches-du-Rhône, nº 23MA01193

2 Il résulte des dispositions de l’article L. 1225-4 du code du travail, interprétées à la lumière de l'article 10 de la directive 92/85 du 19 octobre 1992, qu'il est interdit à un employeur, non seulement de notifier un licenciement, quel qu'en soit le motif, pendant la période de suspension du contrat de travail liée au congé de maternité, mais également de prendre des mesures préparatoires à une telle décision. Ainsi, l'employeur ne peut engager la procédure de licenciement pendant cette période, notamment en envoyant la lettre de convocation à l'entretien préalable, un tel envoi constituant une mesure préparatoire au licenciement. La circonstance que l’envoi d’un tel courrier ne caractérise pas une intention définitive de licencier est à cet égard sans incidence. Par ailleurs, la prescription des poursuites, telle que fixée par l’article L. 1332-4 du code de travail, se trouve nécessairement suspendue durant cette période du fait de la suspension du contrat de travail et de l’interdiction faite à l’employeur d’engager toute action préparatoire au licenciement.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Olivier Guillaumont
Rapporteur public

Droits d'auteur
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

DOI : 10.35562/amarsada.536

1 Par courrier daté du 26 mai 2020, l'association Maison de la famille des Bouches-du-Rhône a sollicité auprès des services de l'inspection du travail l'autorisation de licencier Mme Z, assistante d'animation au sein d'une crèche gérée par l'association.

2 Mme Z avait la qualité de salariée protégée à plusieurs titres, en particulier, en raison d'un mandat de conseillère prud'homale.

3 Par une première décision du 24 juillet 2020, l'inspectrice du travail a refusé de l'autoriser à procéder à ce licenciement. Le ministre du travail, saisi le 24 septembre 2020 d'un recours hiérarchique contre cette décision, y a opposé un rejet implicite.

4 L'association a parallèlement renouvelé par deux fois sa demande auprès des services de l'inspection du travail, par courriers datés des 20 août et 21 septembre 2020. Une décision implicite de rejet est née du silence gardé sur la première de ces demandes, tandis que l'inspectrice du travail a opposé un refus exprès à la seconde, par décision du 24 novembre 2020.

5 L'association Maison de la famille des Bouches-du-Rhône relève appel du jugement du 16 mars 2023 par lequel le tribunal administratif de Marseille a rejeté ses demandes tendant à l'annulation de l'ensemble de ces décisions.

6 La régularité du jugement n'est pas contestée nous en venons directement à l'examen de son bien-fondé.

7 (…)

8 Le troisième moyen est beaucoup plus intéressant. Il porte sur la question de l'étendue de la protection d'une salariée en état de grossesse.

9 Mme Z était en congé de maternité entre le 2 décembre 2019 et le 31 mai 2020.

10 La question est de savoir si l'employeur pouvait lui adresser le 12 mai 2020 une convocation à un entretien préalable au licenciement, tenir un entretien préalable au licenciement le 19 mai 2020, réunir le comité social et économique le 22 mai 2020 et demander l'autorisation de la licencier le 26 mai 2020.

11 Il est précisé à l'article L. 1225-4 du code du travail :

> « Aucun employeur ne peut rompre le contrat de travail d'une salariée lorsqu'elle est en état de grossesse médicalement constaté, pendant l'intégralité des périodes de suspension du contrat de travail auxquelles elle a droit au titre du congé de maternité, […]. Toutefois, l'employeur peut rompre le contrat s'il justifie d'une faute grave de l'intéressée, non liée à l'état de grossesse, […]. Dans ce cas, la rupture du contrat de travail ne peut prendre effet ou être notifiée pendant les périodes de suspension du contrat de travail mentionnées au premier alinéa ».

L'article L. 1225-24 du même code précise que le congé de maternité entraîne la suspension du contrat de travail.

12 Nous n'avons pas trouvé de jurisprudence administrative sur l'étendue de l'interprétation de ces dispositions s'agissant des actes préparatoires à un licenciement.

13 Nous observons que ces dispositions résultent de la transposition en droit français de directives.

14 Les directives n° 92/85 et n° 76/207 imposent non seulement l'interdiction de licencier une femme durant sa grossesse et son congé de maternité en raison de son état de santé mais également postérieurement à cette période [1]. Elles s'opposent également à la prise de toutes mesures préparatoires à ce licenciement illicite, tel le passage d'annonces d'emploi en vue de remplacer définitivement la salariée à son retour de son congé de maternité (CJCE, 11 oct. 2007, aff. C-460/06 : JCP S 2007, 1981, note J. Cavallini).

15 Dans le même esprit, les mesures préparatoires au licenciement prises pendant le congé de maternité ou le congé pathologique sont interdites par la Cour de cassation. Celle-ci juge notamment que l'employeur ne peut engager la procédure de licenciement pendant la période de protection, notamment en envoyant la lettre de convocation à l'entretien préalable, un tel envoi constituant une mesure préparatoire au licenciement, peu important que l'entretien ait lieu à l'issue de cette période (Cass. soc., 29 novembre 2023, n° 22-15.794, au bulletin). Elle juge par ailleurs que l'embauche d'un salarié pour pourvoir au remplacement définitif de l'intéressée est également interdit (Cass. soc., 1er février 2017, n° 15-26.250, au sujet de l'embauche d'un salarié pour pourvoir au remplacement définitif de l'intéressée ; Cass. soc., 23 mai 2017, n° 16-13.621, s'agissant simple annonce d'emploi qui ne caractérise pas un acte préparatoire ; Cass. soc., 15 sept. 2010, n° 08-43.299, JCP S 2011, 1005 , note B. Bossu, à propos de l'engagement d'un salarié pendant le congé de maternité susceptible de caractériser le remplacement définitif de la salariée enceinte).

16 Il convient à notre sens de retenir la même approche extensive dans le cadre du contrôle des décisions prises en matière d'autorisation de licenciement de salariées protégées. L'article L. 1225-4 du code du travail, interprété à la lumière de l'article 10 de la directive 92/85 du 19 octobre 1992, interdit à un employeur, non seulement de notifier un licenciement, quel qu'en soit le motif, pendant la période de protection visée à ce texte, mais également de prendre des mesures préparatoires à une telle décision. Ainsi, l'employeur ne peut engager la procédure de licenciement pendant la période de protection, notamment en envoyant la lettre de convocation à l'entretien préalable, un tel envoi constituant une mesure préparatoire au licenciement. La circonstance qu'il ne caractérise pas une intention définitive de licencier est à cet égard sans incidence. Contrairement à ce que soutient l'association requérante, la prescription des poursuites, telle que fixée par l'article L. 1332-4 du code de travail, se trouve nécessairement suspendue durant cette période du fait de la suspension du contrat de travail.

17 Sur ce dernier point, vous savez que les textes et la jurisprudence distinguent d'une part, les cas dans lesquels la prescription est suspendue, c'est-à-dire que le délai déjà couru demeure et redémarre

dès que la cause de suspension qui empêchait d'agir disparaît, et d'autre part, les cas d'interruption dans lesquels un nouveau de délai recommence à courir à la fin de l'interruption du délai initial. Il nous semble que le délai de prescription des poursuites disciplinaires est ici suspendu dès lors que l'évènement faisant obstacle aux poursuites est une « une cause extérieure à l'employeur ». Voyez à titre de comparaison l'abstract de la décision Conseil d'État du 28 septembre 2005, SA Carto-Rhin et Me Mulhaupt, nº 269784 : « Le délai prévu, pour l'engagement de poursuites disciplinaires, par l'article L. 122-44 du code du travail, peut être soit interrompu, lorsque l'employeur a engagé des poursuites dans le délai de deux mois, soit suspendu si une cause extérieure à l'employeur fait obstacle aux poursuites. Il en va ainsi notamment dans le cas où, postérieurement à l'engagement par l'employeur dans le délai légal d'une action disciplinaire, le juge décide, à la demande du salarié, la résiliation judiciaire du contrat de travail. Toutefois, lorsque la résiliation judiciaire est elle-même annulée, le délai de prescription reprend son cours à compter de la notification à l'employeur de la décision juridictionnelle annulant le jugement ayant prononcé la résiliation judiciaire du contrat. Dès lors que cette information n'a pas été portée à sa connaissance par des moyens illicites, l'employeur peut se fonder, pour établir qu'un salarié tenu au respect d'une clause contractuelle de non-concurrence a manqué à son obligation de loyauté, sur la circonstance qu'il s'est rendu dans les locaux d'une entreprise concurrente afin de discuter avec le responsable de cette entreprise de l'éventualité de son recrutement » [2].

18 Ainsi qu'indiqué précédemment, Mme Z était en congé de maternité entre le 2 décembre 2019 et le 31 mai 2020. Dès lors, il résulte de ce qui précède que l'association Maison de la famille des Bouches-du-Rhône ne pouvait, sans méconnaître les dispositions de l'article L. 1225-4 du code du travail, lui adresser, le 12 mai 2020, une convocation à un entretien préalable au licenciement, ni ne pouvait tenir cet entretien le 19 mai 2020, réunir le comité social et économique le 22 mai 2020 et demander l'autorisation de la licencier le 26 mai 2020.

19 Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée par le ministre, que l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal

administratif de Marseille a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation de la décision du 24 juillet 2020 et des décisions implicites nées du silence gardé sur ses demandes des 20 août et 24 septembre 2020.

20 Nous en venons à la question de la légalité de la décision du 24 novembre 2020.

21 Un moyen d'annulation nous semble fondé.

22 Vous savez que dans le cas où la demande de licenciement d'un salarié protégé est motivée par un comportement fautif, il appartient à l'inspecteur du travail saisi et, le cas échéant, au ministre compétent, de rechercher, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, si les faits reprochés au salarié sont d'une gravité suffisante pour justifier son licenciement, compte tenu de l'ensemble des règles applicables à son contrat de travail et des exigences propres à l'exécution normale du mandat dont il est investi (il s'agit d'une jurisprudence constante : notamment CE, 8 décembre 2021, Compagnie française d'entretien et de maintenance (COFREM) et Société Aquanet services n° 439631 ; CE, 1er avril 1992, Moreau et Syndicat général du livre et des industries connexes de la région parisienne CGT, n° 112826 ; CE, 15 janvier 2010, Société grand sud route alimentaire, n° 318699 ; CE 6 mars 2002, M. Mvondo, n° 214656 ; CE, Ass., 5 mai 1976, Safer d'Auvergne et ministre de l'Agriculture c/ Bernette, n° 98647 ; 98820).

23 Vous exercez un contrôle normal sur l'existence du motif (CE 17 juin 1991, Régie nationale des usines Renault, n° 112317).

24 Les premiers juges ont considéré que la matérialité des faits reprochés à Mme Z n'était pas établie.

25 Nous ne partageons pas cette analyse.

26 Il ressort de la demande d'autorisation de licenciement établie par l'association Maison de la famille des Bouches-du-Rhône qu'elle a estimé que Mme Z lui avait indiqué être absente 1 522 heures au titre de son mandat de conseiller prud'homal entre les mois de janvier 2018 et juillet 2019, tandis que le conseil des prud'hommes avait validé seulement 124 heures de présence sur cette période, si bien que

l'intéressée aurait été en absence injustifiée à hauteur de 1 398 heures.

27 Ainsi que l'a relevé l'inspectrice du travail, il est constant que l'association n'avait pas mis de système de décompte de durée de travail en place, que Mme Z était en mesure de justifier d'autres motifs d'absence, liés à ses autres mandats ou à ses congés divers, qu'aucun bon de délégation n'était utilisé et qu'une partie des écarts constatés s'explique par l'absence de dépôt en temps utile des relevés d'activité au conseil des prud'hommes.

28 Toutefois, alors que Mme Z informait son employeur jusqu'alors de ses absences au jour le jour et pour quelques jours par mois, il ressort des pièces du dossier qu'entre les mois de février et juin 2019, Mme Z a adressé des messages à la directrice de la crèche au sein de laquelle elle était affectée pour lui signaler, chaque mois, qu'elle serait absente l'intégralité du mois en raison de ses obligations au sein du conseil des prud'hommes.

29 Or, Mme Z n'a été présente audit conseil, selon les relevés d'activité qu'elle a elle-même finalement établis, que dix-huit jours au maximum durant toute cette période de cinq mois, ce qu'elle n'a jamais contesté au cours de la procédure.

30 Contrairement à ce que soutient Mme Z, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elle aurait en réalité été présente à son poste de travail et qu'elle aurait effectué ces déclarations d'absence à la demande de la directrice de la crèche.

31 L'employeur produit d'ailleurs deux attestations de collègues de Mme Z, éducatrices de jeunes enfants, relatant de façon circonstanciée ne pas l'avoir vue à la crèche durant toute cette période.

32 Ces éléments ne sont pas démentis par la circonstance que les bulletins de salaire de Mme Z ne font pas apparaitre ces absences dès lors que l'intéressée avait indiqué qu'elles étaient en lien avec son mandat et que l'association n'établissait pas de fiches annexes au bulletin de salaire relatives aux activités de représentation.

33 Vous observerez que Mme Z a à nouveau transmis des déclarations précises s'agissant de ses absences à partir du mois de juillet 2019 soit

après que son employeur a effectué ses premières démarches en vue d'obtenir le remboursement de ses salaires auprès du conseil des prud'hommes et lui a fait part de difficultés à cet égard.

34 Dès lors, il résulte de l'ensemble de ces éléments que Mme Z a abusivement et de façon répétée fait état de son mandat de conseillère prud'homale pour se soustraire, durant cinq mois, aux obligations de présence résultant de son contrat de travail et a ainsi manqué à son obligation de loyauté vis-à-vis de son employeur. En estimant que les faits reprochés n'étaient pas, dans cette mesure, établis, l'inspectrice du travail a entaché sa décision d'une erreur d'appréciation.

35 Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens dirigés contre la décision du 24 novembre 2020, que l'association requérante est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Marseille a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation de la décision de l'inspectrice du travail du 24 novembre 2000, refusant de l'autoriser à procéder au licenciement de Mme Z (pour un exemple de simple réexamen : CAA Versailles, 29 mars 2021, n° 19VE02652)

36 De tels faits sont potentiellement de nature à justifier une autorisation de licenciement. Voyez en ce sens CE 29 janvier 2014, M. Crespin, n° 357287 :

> « qu'en jugeant que les déclarations d'heures fictives de vacation au conseil de prud'hommes reprochées à M. Crespin par la SARL Andréas Stihl devaient être regardées, eu égard notamment à leur caractère répété, comme un détournement par ce dernier de son mandat de conseiller prud'homme visant à lui permettre de se soustraire aux obligations de présence résultant de son contrat de travail ainsi qu'un manquement à son obligation de loyauté vis-à-vis de son employeur de nature à justifier son licenciement pour faute, la cour administrative d'appel de Paris n'a commis ni erreur de droit ni erreur de qualification juridique »

et très récemment CAA Marseille 31 mai 2024, M. S, n° 22MA02322 (au sujet d'une déclaration de demi-journées ou de journées entières et d'heures fictives, constitutive par un salarié d'un détournement de son mandat de conseiller prud'homme visant à lui permettre de se

soustraire aux obligations de présence résultant de son contrat de travail).

37 Mais vous n'êtes saisis que de conclusions à fin de réexamen. Vous y ferez droit.

38 Par ces motifs, nous concluons :

- La décision de l'inspectrice du travail du 24 novembre 2020, refusant d'autoriser l'association Maison de la famille des Bouches-du-Rhône à procéder au licenciement de Mme Z est annulée.
- Il est enjoint à l'inspectrice du travail territorialement compétente de procéder au réexamen de la demande de l'association Maison de la famille des Bouches-du-Rhône reçue le 24 septembre 2020 dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir.
- Le jugement du tribunal administratif de Marseille du 16 mars 2023 est réformé en ce qu'il a de contraire aux points précédents.
- Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

NOTES

1 B. Palli et M. Schmitt, « L'effectivité de la protection juridictionnelle de la femme enceinte en cas de licenciement » : *Dr. soc.* 2010, p. 334.

2 Voyez également s'agissant d'une interruption du délai pour cause de poursuites pénales : CE 30 avril 2004, *Société Rapides Côte d'Azur*, p. 187, à rapprocher de Cass. soc., 9 octobre 2001, n° 99-41217, Bull. V, n° 52.3, et à comparer avec CE, 31 janvier 1997, Société Comptoirs modernes Major-Unidis, T. p. 1108.

INDEX

Mots-clés
salarié protégé, maternité, licenciement, protection

Rubriques
Travail

L’extension d’une construction existante dans une commune littorale

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 4e chambre – N° 23MA01424 – 02 juillet 2024

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
Commentaire / Marie Micaelli
Conclusions du rapporteur public (Claire Balaresque)

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

1 CAA, Marseille, 2 juillet 2024, ministre de la Transition Écologique et de la Cohésion des territoires, n° 23MA01424

2 Un projet qui consiste en la rénovation d’une villa, constitutive d’une maison d’habitation à usage de résidence secondaire et présentant une surface de plancher de 208,47 m^2, et en son agrandissement par surélévation aboutissant à une surface de plancher supplémentaire de 166,31 m^2, doit être regardé, au regard de sa taille propre, de sa proportion par rapport à la construction et de sa nature consistant en une surélévation par superposition, sans constitution d’un logement autonome, comme un simple agrandissement de la construction existante et une extension limitée de celle-ci au sens du plan d’aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC). Il ne peut donc s’analyser comme une extension de l’urbanisation au sens des dispositions de l’article L. 121-8 du code de l’urbanisme précité, telles que précisées par le PADDUC.

3 cf. CE, avis, 30 avril 2024, Mme Delahaye, n° 490405

NOTE UNIVERSITAIRE

Commentaire

Marie Micaelli
Doctorante en droit public, Centre de Recherches Administratives (CRA), Faculté de droit d'Aix-en-Provence

Autres ressources du même auteur
IDREF : https://www.idref.fr/283601205

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/amarsada.615

1 L'urbanisme insulaire se trouve régulièrement sous les feux des projecteurs : densification normative, artificialisation des sols accélérée par la construction de résidences secondaires, impératif de valorisation des espaces littoraux…

2 Ces difficultés se ressentent plus particulièrement en Corse, où, désormais, l'accélération de la pression locative des villes côtoie l'explosion de la demande foncière en zone côtière, alors que l'enjeu de lutte contre le mitage n'a jamais été aussi fort [1]. Entre objectif de protection du littoral, « zone de contact entre la terre et la mer » [2], et quête d'attractivité, la recherche d'un équilibre n'est pas simple à opérer.

3 En l'espèce, une société civile immobilière (SCI) avait déposé, auprès du service de l'urbanisme de la commune de Bonifacio, une demande d'autorisation de construire en vue de la rénovation, de l'agrandissement d'une villa située sur une parcelle aujourd'hui cadastrée section L n°°1756 et de la création d'une piscine. Le maire de Bonifacio refusa d'y faire droit en se fondant sur l'avis défavorable opposé par le préfet de la Corse-du-Sud dans les conditions de l'article L. 422-6 du Code de l'urbanisme.

4 La SCI forma un recours gracieux qu'elle doubla d'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif de Bastia qui, par un jugement en date du 6 avril 2023, conclut à l'illégalité de l'arrêté municipal. Ce jugement fut frappé d'appel à l'initiative du ministre de la transition écologique.

5 La question – à fort enjeu – posée à la cour administrative d'appel était ici la suivante : un projet d'agrandissement d'une villa constitutive d'une maison d'habitation à usage de résidence secondaire déjà dotée d'une surface de plancher conséquente devait-elle être regardée, au regard de sa taille propre et de sa proportion par rapport à la construction, comme un simple agrandissement de la construction existante et une extension limitée de celle-ci au sens du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) ?

6 Par une décision remarquée en date du 2 juillet 2024, la cour administrative d'appel de Marseille y a répondu par l'affirmative, confirmant que l'agrandissement d'une villa à usage de résidence secondaire présentant initialement une surface de plancher de 208,47 m² aboutissant à la doter d'une surface de plancher supplémentaire de 166,31 m² devait être regardée « comme un simple agrandissement de la construction existante et une extension limitée de celle-ci au sens du PADDUC » et non « comme une extension de l'urbanisation au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme ».

7 Si la décision commentée semble isolée, elle présente de nombreux points d'intérêt : d'une part, elle contribue à préciser la notion d'extension limitée en zone littorale et plus particulièrement en Corse (I). D'autre part, elle s'inscrit dans la ligne tracée par le Conseil d'État quelques mois plus tôt dans une affaire similaire (II).

I. Précisions utiles sur la notion d'extension limitée en zone littorale

8 Par la loi n°°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dite loi littoral, le législateur

a consacré l'interdiction de mener des opérations de construction isolée dans les communes situées en zone littorale en vue d'éviter le développement d'une urbanisation anarchique le long du rivage au détriment de la qualité paysagère des lieux protégés. Le principe d'équilibre entre les principes d'aménagement et de protection, consacré par la loi littoral et récemment réaffirmé par la loi Climat et résilience du 22 août 2021, ménage toutefois certains tempéraments : si l'extension de l'urbanisation est sévèrement proscrite en dehors des zones déjà urbanisées, l'extension d'une construction existante demeure permise, dans les limites posées par l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme.

9 Celui-ci dispose, pour rappel :

> « Dans les secteurs déjà urbanisés autre que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau mentionnés à l'article L. 121-13, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. Ces secteurs déjà urbanisés se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, où la présence d'équipements ou de lieux collectifs ».

La notion d'extension limitée fait partie de ces notions laissées volontairement générales, dans un souci évident de laisser aux juges du fond le pouvoir de définir de manière casuistique les hypothèses à retenir, celles-ci étant naturellement très variées. Néanmoins, son imprécision a conduit le Conseil d'État à définir un certain nombre de critères d'appréciation : l'arrêt commenté poursuit cette quête de définition. En effet, si la jurisprudence administrative avait déjà accueilli favorablement de nombreux projets d'extension en zone littorale – tels la création d'une annexe, d'un garage ou d'une véranda – gage d'un positionnement plutôt souple, l'originalité des faits

tranchés par la cour réside dans l'ampleur du projet litigieux : les juges de la cour d'appel de Marseille avaient à se prononcer sur un projet d'agrandissement d'une villa déjà dotée d'une surface de plancher de 208 m², que les heureux propriétaires voulaient agrandir par surélévation d'une surface supplémentaire de 166,31 m². L'impact d'une construction sur son environnement immédiat s'appréciant de manière globale, en application des règles susvisées, deux éléments se prêtaient particulièrement à discussion :

- D'une part, l'ampleur de l'extension projetée, qui bien qu'étant contenue à l'étage du bâti existant, contribuait à doter la villa d'une surface supplémentaire plus que significative (+ 80 % de surface habitable supplémentaire) ;

- D'autre part, sa localisation, l'environnement immédiat de la commune de Bonifacio – commune très prisée des touristes pour ses falaises remarquables et la qualité de ses paysages et de son littoral – faisant actuellement face à de vives tensions urbanistiques [3]. Or, la parcelle se situait précisément, comme la relève la cour, en rupture avec les agglomérations et villages existants.

10 Après avoir finement observé la situation géographique de la parcelle litigieuse à l'aide des documents graphiques fournis par les requérants [4] et constaté qu'elle s'inscrivait « dans un secteur caractérisé par une urbanisation diffuse » (point n°5), la cour a adopté le raisonnement suivant : après avoir rappelé que le projet avait précisément pour objet d'agrandir et de surélever une maison d'habitation à usage de résidence secondaire déjà dotée d'une surface de 208,47 m², elle a estimé qu'

> « au regard de sa taille propre, de sa proportion par rapport à la construction et de sa nature consistant en une surélévation par superposition, sans constitution d'un logement autonome, ce projet doit être regardé […] comme un simple agrandissement de la construction existante et une extension limitée de celle-ci au sens du PADDUC » (point n° 5).

II. Une solution conforme à la ligne jurisprudentielle du Conseil d'État

11 L'analyse de l'arrêt commenté conduit inévitablement à le placer dans le sillage d'un avis rendu par le Conseil d'État le 30 avril 2024 [5]. Interrogé par le tribunal administratif de Bastia, les juges du Palais-Royal avaient à préciser les conditions à réunir pour que soit retenue la qualification de « simple agrandissement » pouvant déroger à a règle consacrée par l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Le considérant de principe – repris à l'identique par la cour d'appel de Marseille – mérite d'être reproduit, tant il innove sur le fond : « le simple agrandissement d'une construction existante, c'est-à-dire une extension présentant un caractère limité au regard de sa taille propre, de sa proportion par rapport à la construction et de la nature de la modification apportée, ne peut être regardé comme une extension de l'urbanisation prohibée par ces dispositions ». En outre, si le principe avait déjà été admis [6], les points de référence à retenir n'avaient pas encore été précisés par le Conseil d'État.

12 Louable sur le plan théorique, cette innovation soulève néanmoins deux interrogations :

- En premier lieu, la méthodologie adoptée semble négliger les critères morphologiques (densité, hauteur, esthétisme, insertion dans le paysage *etc.*), critères occupant pourtant une place privilégiée au sein du droit de l'urbanisme réglementaire. La solution retenue tranche par ailleurs avec certaines décisions antérieures, lesquelles privilégièrent « l'implantation, la conception générale, le volume et l'aspect extérieur de [la] construction » [7].

- En second lieu, cette méthodologie parait insister sur la seule surface habitable du bâtiment initial *nonobstant* l'agrandissement que pourrait générer l'adjonction d'étages, de piscines, terrasses, *etc*. L'approche paraît ainsi incomplète dans la mesure où, si l'adjonction d'un étage supplémentaire d'une surface inférieure au rez-de-chaussée ne semble pas visible sur les plans géographiques et extraits cadastraux, l'inverse est moins évident sur le plan panoramique…

13 À ces difficultés s'ajoutent celles, non élucidées par l'arrêt commenté, liées au sort des constructions dépourvues d'autorisation de construire. Par ailleurs, malgré l'invitation à la prudence émise par le rapporteur public dans ses conclusions sous l'arrêt Mme Delahaye, la doctrine n'a pas manqué de souligner les risques d'une trop grande permissivité [8], permissivité qui, à l'heure de la fragilisation malheureuse des espaces littoraux français, serait peu opportune.

NOTES

1 Imperio Pietri R. *L'urbanisme corse en questions*, L'Harmattan, coll. « Questions contemporaines », 2022.

2 Bécet J-M. *Le droit de l'urbanisme littoral*, *Presses universitaires de Rennes*, coll. « Didact Droit », 2002.

3 Ce constat peut être élargi à l'ensemble des littoraux corses, y compris ceux situés au nord de l'île. v. not. Merchez L. « L'évolution des formes de littoralisation en Balagne (Haute-Corse) », *Géoconfluences*, janvier 2025.

4 *Sur la place de l'outil numérique Géoportail au sein du contentieux administratif*, v. not. Silibeau J-B. « Le juge administratif et Géoportail », *AJDA*, 2024, p. 1917 ; Revert M. « Le juge administratif et Géoportail : officialisation conditionnée d'une pratique », *RDI*, 2024, p. 414.

5 CE, avis, 30 avril 2024, Mme Delahaye, n° 490405, voir Micalef R., « Précisions sur les conditions d'agrandissement d'une construction existante en application de la loi Littoral », *Én. Env. Infr.* n°°8-9, août-septembre 2024, comm. 89.

6 CAA, Nantes, 16 décembre 1998, commune de Préfaille, n°97NT02003, CAA, Nantes, 28 mars 2006, commune de Plouharnel, n°°05NT00824 et 05NT00842.

7 CAA, Lyon, 23 avril 2013, M. G. et autres, n°°12LY03070

8 Santoni L. « Agrandir en zone littorale : pas de stratégie des petits pas », *Constr. Urb.*, n°°6, juin 2024, comm. 68.