

N°2  
Novembre 2022 à Juin 2023



# La lettre de jurisprudence

De la cour administrative d'appel de Toulouse  
et des tribunaux administratifs de Montpellier,  
Nîmes et Toulouse



## EDITO

*La cour administrative d'appel de Toulouse et les tribunaux administratifs de Montpellier, Nîmes et Toulouse proposent à votre lecture le deuxième numéro de leur lettre de jurisprudence.*

*Vous y trouverez une sélection de décisions rendues par la cour et par les trois tribunaux administratifs du ressort, de novembre 2022 à juin 2023, dans divers domaines du droit administratif. Comme à l'accoutumée, chaque décision vous est présentée à partir d'un résumé succinct, qui définit son apport. L'intérêt de cette lettre tient beaucoup aux commentaires de ces décisions par des universitaires. Ce numéro traduit le renforcement du partenariat entre la juridiction administrative et les universités. Ce sont désormais des universitaires non seulement des facultés de droit de Montpellier et de Toulouse-Capitole, mais aussi de celles d'Avignon et de Nîmes, qui apportent la vision éclairée et stimulante de la doctrine.*

*Nous espérons que cette lettre de jurisprudence vous sera utile, dans le cadre de votre pratique professionnelle ou pour votre formation.*

*Je vous souhaite donc une agréable lecture de ce nouveau numéro.*

Jean-François MOUTTE

Président de la cour administrative d'appel de Toulouse

### **Comité de rédaction :**

**Directeur de publication :** Jean-François MOUTTE

**Membre référent CAA Toulouse :** Eric REY-BETHBEDER

**Membres référents des Tribunaux Administratifs du ressort :**

Nicolas HUCHOT (TA Montpellier), Laetitia GALAUP (TA de Nîmes), Isabelle CARTHE-MAZERES (TA Toulouse)

**Membres universitaires référents :** Professeur Sébastien SAUNIER (Faculté de Droit – Université Toulouse Capitole) et Professeur Fanny TARLET (Faculté de Droit et Science Politique de Montpellier)

**Contributeurs universitaires :** **Avignon :** Michaël RIOUX, Thibault CARRERE,  
**Montpellier :** Patrice NDIAYE, David CONCALVES, Ludivine CLOUZOT, Nedjma KONTOKAS, Guylain CLAMOUR, Nelly SUDRES, Marion URBAUD-BERGERON,  
**Nîmes :** Vanessa MONTEILLET, Laura JAEGER, Aurore FOURNIER, Baptiste SEGUIN, Sylvie SALLES  
**Toulouse :** Clothilde COMBES

**Secrétaire de rédaction :** Cécile BOILEAU

**Crédits photos :** juridictions du ressort - Cécile BOILEAU – Stocklib



# SOMMAIRE

ASILE .....	3
ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS .....	4
COLLECTIVITES TERRITORIALES .....	14
CONTRIBUTIONS ET TAXES .....	19
DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS .....	26
ELECTIONS ET REFERENDUM .....	29
ENSEIGNEMENT .....	32
EXPROPRIATION CAUSE UTILITE PUBLIQUE .....	33
FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS .....	34
LOGEMENT .....	40
MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS .....	41
MINES ET CARRIERES .....	46
PENSIONS .....	49
PROCEDURE .....	52
RESPONSABILITE PUISSANCE PUBLIQUE .....	53
TRAVAIL ET EMPLOI .....	64
URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE .....	65
VOIRIE .....	67
ANNEXES DECISIONS .....	68

# ASILE



CAA de TOULOUSE Chambre 4, 6 avril 2023, [N°22TLo0387](#), M. Siliman S./Préfet des Pyrénées-Orientales, C+

## Procédure devant la CNDA - Introduction de l'instance - Délai

Suspension du délai de recours par une demande d'aide juridictionnelle - Notification de la décision prononçant l'admission à l'aide juridictionnelle au demandeur et à l'avocat désigné pour lui prêter son concours - Prise en compte de la date de la plus tardive de ces notifications pour déterminer la date à laquelle le délai de recours recommence à courir (1).

Il résulte des dispositions de l'article 9-4 de la loi du 10 juillet 1991 que, lorsque le demandeur d'asile a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle dans le délai de quinze jours suivant la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, le délai dont il dispose pour contester cette décision devant la Cour nationale du droit d'asile est suspendu et ne recommence à courir, pour la durée restante, qu'à compter de la notification de la décision relative à l'aide juridictionnelle. Il résulte par ailleurs des dispositions des articles 56 et 57 du décret du 28 décembre 2020 que la notification de la décision prononçant l'admission à l'aide juridictionnelle doit être réalisée tant à l'égard du demandeur lui-même qu'à l'égard, notamment, de l'avocat désigné pour lui prêter son concours. Compte tenu de l'importance particulière de cette dernière notification pour assurer au requérant le bénéfice du droit au recours effectif qu'il tient de la loi du 10 juillet 1991, le délai de recours dont dispose l'intéressé pour contester la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides devant la Cour nationale du droit d'asile ne recommence à courir, pour la durée restante, qu'à compter de la plus tardive de ces deux notifications.

1. Rappr, sous l'empire des dispositions précédemment applicables, CE, 29 novembre 2019, M. Crouma, n° 415837, B.

# ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS



CAA de TOULOUSE Chambre 3, 30 mai 2023, [N°21TL01532](#), commune de Vias/Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires C+

**Différentes catégories d'actes - Actes administratifs – notion - Instructions et circulaires - Domaine public – Régime**

## **Domaine public - Régime**

Documents de portée générale émanant d'autorités publiques tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif – circulaires impératives – stratégie de gestion intégrée du trait de côte Occitanie comportant l'interdiction des ouvrages de protection dure contre l'érosion maritime dans certaines zones - caractère impératif : existence – compétence du préfet de région pour édicter cette interdiction : absence

La stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie classe la côte Est de la commune de Vias en « espace d'enjeux diffus de priorité 1 », dans lequel, en vertu du point 4.3.3 de ce document, des travaux de prévention correspondant à une « gestion dure » de l'érosion marine sont proscrits et considérés comme se trouvant incompatibles avec la stratégie définie par l'État.

Ce classement et les conséquences juridiques qui en découlent présentent un caractère impératif et s'analysent en des dispositions à valeur réglementaire. Cependant, ni les dispositions de l'article L. 321-13 du code de l'environnement, qui se bornent à prévoir l'établissement par l'État « d'une cartographie fondée sur un indicateur national d'érosion littorale », sans y associer d'effets juridiques, ni aucune autre disposition législative et réglementaire et notamment celles du code général de la propriété des personnes publiques relatives au domaine public maritime, ne donnaient le pouvoir au préfet de la région Occitanie d'interdire dans le secteur Est de la commune de Vias la construction d'ouvrages de « protection dure » contre l'érosion maritime. L'interdiction ainsi prévue émane en conséquence d'une autorité incompétente pour l'édicter.

Cf Conseil d'Etat, Section, 12 juin 2020, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) n° 418142 A ; Conseil d'Etat, 16 octobre 2020, Union des aéroports français et francophones associés n° 429283 B

## COMMENTAIRES :

CAA Toulouse, 3<sup>e</sup> chambre, 30 mai 2023, *Cne de Vias*, n° 21TL01532

« Le préfet et la stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte », Nelly SUDRES, Maître de conférences en droit public, Université de Montpellier (CREAM EA2038)

Directement menacés par le phénomène de recul du trait de côte, les « riverains » du domaine public maritime naturel ont multiplié, en vain, ces dernières années les recours pour obtenir des pouvoirs publics tantôt une indemnisation (indemnisation marginale en matière d'incorporation au domaine public maritime de propriétés privées couvertes par les flots : Cons. const., 24 mai 2013, n° 2013-316 QPC, *SCI Pascal et a.* et CE, n° 400825, *SCI APS* ; recours exclu au fonds « Barnier » : Cons. const., 6 avr. 2018, n° 2018-698 QPC, *Synd. secondaire Le Signal* ; limites à la réparation dans le cadre de la responsabilité pour dommages de travaux publics, V. l'arrêt topique concernant également la commune de Vias : CAA Marseille, 3 mars 2020, n° 18MA00365, *SCI des Gouttières*) tantôt diverses actions, par la voie du « REP-injonction » (A. Perrin, « Le REP-injonction », *AJDA* 2023 p.596), pour en réduire les effets (par ex : CAA Toulouse, 21 février 2023, n° 21TL00405, *Soc. Camping de la plage et du bord de mer et a.* rappelant l'absence de dispositions législatives ou réglementaires contraignant l'État, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics à assurer la protection des propriétés riveraines des rivages de la mer contre l'action naturelle des eaux par la réalisation de travaux ; par extension, CE, 19 nov. 2020, n° 427301, *Cne de Grande Synthe et a.* : reconnaissant la recevabilité de cette commune littorale particulièrement exposée aux effets du changement climatique, à saisir le Conseil d'État à la suite du refus que lui a opposé le Gouvernement à l'adoption de mesures supplémentaires pour respecter les objectifs issus de l'accord de Paris).

Dans le prolongement des propositions du Grenelle de la mer lancé en 2009, un groupe de travail constitué de cinq collègues, présidé par le député de la Manche Alain Cousin et animé par la direction de l'eau et de la biodiversité, a formulé des propositions qui ont constitué le socle de la Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) adoptée par le gouvernement en 2012. Affichant la volonté de changer de paradigme, l'objectif poursuivi par la SNGITC est de promouvoir la « résilience de ces territoires face aux effets du changement climatique » ([www.ecologie.gouv.fr/adaptation-des-territoires-aux-evolutions-du-littoral](http://www.ecologie.gouv.fr/adaptation-des-territoires-aux-evolutions-du-littoral)). Ainsi, le programme d'actions 2012-2015 est intitulé « Vers la relocalisation des activités et des biens » et promeut l'élaboration de « stratégies locales des risques érosion » (Axe B, Action 3,) que le programme suivant, 2017-2019, a prolongé. En ce sens, le préfet de la région Occitanie a adopté la « Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie au titre de la période 2018-2050 » (SRGITC) qui divise en trois catégories les espaces littoraux : « espaces naturels », « espaces à enjeux diffus et/ou remplaçables » et « espaces urbanisés ». La côte Est de la commune de Vias dans l'Hérault a été classée en « espace d'enjeux diffus de priorité 1 » dans lequel sont proscrits, car considérés comme incompatibles avec la stratégie, les travaux de construction de nouveaux ouvrages de protection dure contre l'érosion littorale c'est-à-dire les ouvrages de défense contre la mer tels que les digues, épis, enrochements... Dans cet espace, la SRGITC prévoit l'accompagnement de la relocalisation des installations telles que les campings. La commune a alors demandé le classement du secteur Côte Est en « espace urbanisé avec une urgence à agir de priorité 1 », l'autorisation de réaliser des atténuateurs de houle au droit de la côte Ouest ainsi que leur subventionnement. À la suite du refus opposé par le préfet de région et confirmé dans le cadre d'un recours gracieux, elle a en a demandé l'annulation au tribunal administratif de Montpellier. Elle fait appel devant la cour administrative d'appel de Toulouse du jugement du 11 mars 2021 rejetant son recours. Si la cour confirme que les dispositions visées de la SRGITC présentent un caractère impératif, elle annule le jugement pour n'avoir pas fait droit au moyen tiré de l'incompétence du préfet de région.

Pour s'assurer que le juge montpelliérain a écarté à raison la fin de non-recevoir opposé par le préfet et tenant au caractère non décisive de la stratégie, la cour se fonde sur la formulation de principe de la décision *GISTI* (CE, sect., 12 juin 2020, n° 418142). Bien qu'en principe « les documents de portée générale ne présentent pas de caractère juridique car leur objet (...) est seulement de présenter l'état du droit ou d'interpréter le droit positif », le juge applique un « critère conséquentialiste » (B. Plessix, *Droit administratif général*, LexisNexis, coll. Manuel, 3<sup>e</sup> éd., 2020, n° 778) qui a pour effet de rendre recevable un recours en excès de pouvoir dirigé contre de tels documents dès lors qu'ils sont « susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre » (CE, sect., 12 juin 2020, *préc.*). Dans le prolongement de la jurisprudence *Duvignières* (CE, sect., 18 déc. 2002, n° 233618), l'impérativité ouvre la voie au contrôle juridictionnel s'il en découle de tels effets sur les administrés. En l'espèce, la qualification ne prêtait

pas à discussion dans la mesure où la stratégie attache au classement adopté un régime juridique qui détermine la possibilité ou non de construire des ouvrages de défense contre la mer, justifiant que la Cour les analyse « *en des dispositions à valeur réglementaire* » (pnt 7). Le juge se distancie de la motivation des juges de première instance définissant ces prescriptions de « *lignes directrices pour l'instruction par les services de l'État des demandes d'autorisation de travaux sur le domaine public maritime, et de subvention de ceux-ci, présentées par les communes littorales* » (TA Montpellier, 21 mars 2021, n° 1905928). La Cour semble renouer avec le critère formel et prendre en compte le fait que le document en question s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale puisque la stratégie régionale y est présentée comme étant « *déclinée de la SNGITC* » (*SRGITC Occitanie*, Éditorial, p. 3 ; V. également p. 20) et n'affiche pas se donner pour objectif de déterminer, dans le but d'en assurer la cohérence, des critères permettant de mettre en œuvre un pouvoir discrétionnaire de décision individuelle (CE, 19 sept. 2014, n° 364385, *Jousselin*).

Il revenait ensuite au juge d'appel d'examiner la légalité de la modification de l'ordonnancement juridique ainsi opérée par la SRGITC. Pour ce faire, il applique la grille de contrôle de la jurisprudence *GISTI* dont il ressort que les vices d'illégalité invocables sont notamment l'incompétence de l'auteur du document à fixer une règle nouvelle, la méconnaissance du sens et de la portée de l'interprétation du droit positif qu'il comporte ou la mise en œuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure. En l'espèce, aucun texte ne fonde la compétence du préfet de région pour classer les territoires littoraux en espaces dont certains sont soumis à une interdiction de réaliser certains travaux. En effet, l'article L. 321-13 du code de l'environnement se limite à prévoir que « *l'État établit une cartographie fondée sur un indicateur national d'érosion littorale* » afin de permettre la prise en compte de ce phénomène dans les politiques publiques. Dans le même sens, si les articles L. 2124-1 et -2 du code général de la propriété des personnes publiques encadrent l'octroi des décisions d'utilisation du domaine public maritime, il ne donne pas compétence au préfet pour fixer un tel régime général d'interdiction. Quant au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui « *peut fixer des objectifs de moyen et long termes en matière de gestion du trait de côte* », précise les règles générales d'un projet de territoire anticipant et gérant les évolutions du trait de côte et « *détermine les modalités d'un partage équilibré et durable de la ressource sédimentaire* » (art. L. 321-14 C. env. alors en vigueur), il fait certes l'objet d'une concertation notamment avec l'État mais est approuvé par le conseil régional.

Compte tenu de ce motif d'annulation, le juge d'appel accueille seulement les conclusions présentées par la commune de Vias tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet de la région Occitanie de procéder à l'abrogation de la SRGITC en tant qu'elles proscrivent, en conséquence du classement opéré, la « construction de nouveaux ouvrages de protection dure » dans certains secteurs. En effet, si le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date de sa décision (CE, ass., 19 juill 2019, n° 424216, *Assoc. des Américains accidentels*), l'article 237 de la loi « Climat et résilience » (loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, complétée par l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022) qui donne une existence légale aux stratégies nationales (art. L. 321-13 A. C. env.) et locales n'ont pas fait cesser l'illégalité en question. Selon les dispositions du nouvel article L. 321-16 du code de l'environnement, l'élaboration des stratégies locales relèvent de la compétence des collectivités territoriales ou de leurs groupements intervenant en matière de défense contre les inondations et contre la mer. La stratégie locale peut faire l'objet, à l'initiative d'une des communes listées par décret (la commune de Vias en fait désormais partie depuis le décret n° 2023-698 du 31 juillet 2023 modifiant le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral) d'une convention conclue avec l'État et le cas échéant avec les collectivités territoriales concernées et leurs groupements, pour établir la liste des moyens techniques et financiers mobilisés par l'État et les collectivités territoriales d'accompagnement des actions de gestion du trait de côte, notamment en matière de construction, d'adaptation ou de maintien en l'état d'ouvrages de défense contre la mer.

**Validité des actes administratifs - motifs - Pouvoirs et obligations de l'administration - Compétence liée.**

**Fonctionnaires et agents publics – Positions - Positions diverses.**

Absence – Suspension de fonction d'un agent ne justifiant pas d'une vaccination ou d'une contre-indication à la vaccination contre la Covid-19 (1).

01-05-01-03

En vertu des dispositions des articles 12 à 14 de la loi du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire, il appartient aux établissements de soins de contrôler le respect de l'obligation vaccinale de leurs personnels soignants et agents publics et, le cas échéant, de prononcer une suspension de leurs fonctions jusqu'à ce qu'il soit mis fin au manquement constaté. L'appréciation selon laquelle les personnels ne remplissent pas les conditions posées par ces dispositions ne résulte pas d'un simple constat, mais nécessite non seulement l'identification du cas, parmi ceux énumérés par le I de l'article 13 de cette loi, dans lequel se trouve l'agent, mais également l'examen de la régularité du justificatif produit au regard de ces dispositions et de celles des dispositions réglementaires prises pour leur application. Par suite, lorsqu'elle suspend l'agent pour ce motif, l'autorité administrative ne se trouve pas en situation de compétence liée (1).

1. Cf : TA Dijon, 5 avril 2022, SELARL Pharmacie Magnien, n° 2103125, C+

36-05-05

Suspension de fonction d'un agent ne justifiant pas d'une vaccination ou d'une contre-indication à la vaccination contre la Covid-19 - a) Compétence liée de l'autorité administrative (1) - Absence - b) Droit à une information personnelle et préalable à l'édition de la mesure – 1) portée du droit – Obligation pour l'administration d'informer des conséquences qu'emporte l'interdiction d'exercer sur l'emploi, ainsi que des moyens de régulariser la situation – Existence – 2) garantie au sens de la jurisprudence Danthony (2) – Existence – c) obligation pour l'administration de tenir un entretien – Absence – d) Obligation pour l'administration d'informer l'agent de la faculté de prendre des congés payés - Absence.

En vertu des dispositions des articles 12 à 14 de la loi du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire, il appartient aux établissements de soins de contrôler le respect de l'obligation vaccinale de leurs personnels soignants et agents publics et, le cas échéant, de prononcer une suspension de leurs fonctions jusqu'à ce qu'il soit mis fin au manquement constaté.

a) L'appréciation selon laquelle les personnels ne remplissent pas les conditions posées par ces dispositions, ne résulte pas d'un simple constat, mais nécessite non seulement l'identification du cas, parmi ceux énumérés par le I de l'article 13 de cette loi, dans lequel se trouve l'agent, mais également l'examen de la régularité du justificatif produit au regard de ces dispositions et de celles des dispositions réglementaires prises pour leur application. Par suite, lorsqu'elle suspend l'agent pour ce motif, l'autorité administrative ne se trouve pas en situation de compétence liée (1).

b) Il ressort du III de l'article 14 de la loi du 5 août 2021 que l'employeur, qui constate que l'agent ne peut plus exercer son activité en application du I du même article, informe celui-ci sans délai des conséquences qu'emporte cette interdiction d'exercer sur son emploi, ainsi que des moyens de régulariser sa situation. 1) Cette information, qui doit intervenir à compter du constat d'impossibilité d'exercer de l'agent, est nécessairement personnelle et préalable à l'édition de la mesure de suspension. 2) Dans le cas d'espèce, le vice de procédure constitué par la communication simultanée de l'information personnelle et de la mesure de suspension n'a pas privé l'intéressée d'une garantie compte tenu des informations portées à sa connaissance par l'administration préalablement à l'édition de la mesure (2).

c) Toutefois, cette procédure d'information préalable n'impose nullement une obligation pour l'employeur de tenir un entretien.

d) Par ailleurs, eu égard aux objectifs poursuivis par le législateur et aux obligations qui pèsent sur les établissements de santé en matière de protection des personnes vulnérables, les moyens pour les personnes qui y exercent leur activité de régulariser leur situation ne peuvent que concerner les modalités par lesquelles celles-ci s'engagent dans un processus de vaccination. La faculté qui est offerte à l'agent d'utiliser des jours de congés payés, sous réserve de l'accord de son employeur, n'a que pour objet de permettre à l'agent de différer la date d'effet de la mesure de suspension découlant de l'impossibilité dans laquelle il s'est placé d'exercer ses fonctions, mais n'est pas une modalité de régularisation de la situation de l'agent au regard de son obligation vaccinale.

1. Cf : TA Dijon, 5 avril 2022, SELARL Pharmacie Magnien, n° 2103125, C+

2. Cf., CE, Assemblée, 23 décembre 2011, M. Danthony et autres, n° 335033, p. 649.

### COMMENTAIRES :

**TA Nîmes, 15 déc. 2022, n° 2103863 ; 9 mars 2023, n° 2104323 ; 20 avr. 2023, n° 2200759**

**« De l'obligation de vaccination des soignants : l'application de la loi du 5 août 2021 aux cas particuliers »,  
Sylvie SALLES, Maître de conférences en droit public, Université de Nîmes, (CHROME EA 7352, membre  
associé du Lab-LEX EA7480)**

Les trois affaires objet de ce commentaire concernent un sujet cornélien sur l'obéissance des agents de la fonction publique hospitalière en période de crise sanitaire, sujet pour lequel les tribunaux administratifs ont mainte fois été sollicités à la suite l'entrée en vigueur de l'obligation vaccinale des soignants. Pouvait-on, à partir du 15 septembre 2021, être infirmière au centre hospitalier Montfavet d'Avignon (n° 2103863), infirmier au centre hospitalier Le Mas Careiron d'Uzès (n° 2200759) ou aide-soignante au centre hospitalier universitaire de Nîmes (2104323) et refuser la vaccination contre le Covid-19 ? Alors que cette question semble déjà lointaine, le décret n° 2023-368 du 13 mai 2023 ayant suspendu une telle obligation, il faut se rappeler que la loi du 5 août 2021 n° 2021-1040 prévoit, parmi les multiples mesures relatives à la gestion de la crise sanitaire, que les personnels travaillant dans les secteurs sanitaires et médico-sociaux doivent, pour continuer à travailler légalement, présenter un schéma vaccinal complet au 15 septembre 2021.

Selon l'article 14-3 de la loi précitée, « lorsque l'employeur constate qu'un agent public *ne peut plus exercer son activité en application du I, il l'informe sans délai des conséquences qu'emporte cette interdiction d'exercer sur son emploi ainsi que des moyens de régulariser sa situation. L'agent public qui fait l'objet d'une interdiction d'exercer peut utiliser, avec l'accord de son employeur, des jours de congés payés. A défaut, il est suspendu de ses fonctions ou de son contrat de travail* », suspension qui « *s'accompagne de l'interruption du versement de la rémunération* ». Si le législateur a prévu à la marge des adaptations possibles – le délai est par exemple étendu au 15 octobre 2021 si une première dose de vaccin a été reçue, l'obligation n'est plus en cas de contre-indication médicale à la vaccination – reste que la mesure s'impose fermement : l'absence de vaccination conduit à une décision de suspension de l'agent assortie d'une suspension de traitement. Et ce ne sont pas les centaines de requêtes en référés liberté et suspension de l'automne 2021 qui auraient pu faire fléchir la force de cette norme, les tribunaux administratifs ayant d'ailleurs accueilli, lorsque la demande était suffisamment justifiée, relativement froidement les arguments, ce que le Conseil d'État a confirmé.

Seules les situations particulières telles que l'incidence d'un arrêt de travail prescrit avant la mesure ont pu, en raison de l'« ambiguïté de la loi » (C. Chauvet, « La pandémie, l'obligation vaccinale et l'arrêt maladie », *AJDA* 2022, p. 1175) et l'attente de précisions venant du Conseil d'État, conduire à véritablement discuter la suspension, ce qui est le cas de Mme S dans l'affaire nîmoise. En l'espèce, Mme S, placée en arrêt de travail depuis le 15 juillet 2021 – arrêt prolongé trois fois : le 25 septembre, le 16 octobre et finalement le 03 novembre jusqu'au 12 décembre 2021 – est suspendue de ses fonctions d'aide-soignante par la décision du 22 septembre 2022 du directeur du centre hospitalier régional de Nîmes, puis voit son arrêt de travail contesté – le 1<sup>er</sup> octobre – et contrôlé – l'avis du 12 octobre du médecin agréé le déclare injustifié – et, *in fine*, est mise en demeure de reprendre ses fonctions dans un délai de 72 heures par une décision du 20 octobre 2021. Contestant ces deux décisions, et sollicitant une expertise relative à son état de santé et à sa capacité à reprendre le travail, la requérante obtient en partie raison – mais en partie seulement – du TA de Nîmes. Tant que « *l'administration n'a pas expressément rejeté [l]a demande de congé de maladie ou n'a pas enjoint à [Mme S] de reprendre ses fonctions* » (§4), le placement de plein droit en congé de maladie doit être considéré comme une situation régulière. Puisque ces dispositions, comme le rappelle le juge administratif, « *n'autorisent pas l'administration à rejeter rétroactivement un congé de maladie* » (§5), Mme S est fondée à soutenir qu'elle ne pouvait pas être suspendue le 22 septembre.

Toutefois, cette obligation vaccinale s'impose quand bien même un agent est régulièrement placé en congé maladie (art. 41 de la loi du 09 janvier 1986, codif. art. 822-1 s. CGFP). Aussi, il aurait peut-être été utile que le jugement explicite davantage le principe posé par le Conseil d'État, dans le silence de la loi, selon lequel l'administration doit moduler les effets de la décision dans le temps : « *si le directeur d'un établissement de santé public peut légalement prendre une mesure de suspension à l'égard d'un agent qui ne satisfait pas à l'obligation vaccinale contre la covid-19 alors que cet agent est déjà en congé de maladie, cette mesure et la suspension de traitement qui lui est associée ne peuvent toutefois entrer en vigueur qu'à compter de la date à laquelle prend fin le congé de maladie de l'agent en question* » (CE, 2 mars 2022, n° 458353, *Centre hospitalier de Bretagne sud*). Comme l'indique le TA de Nîmes, Mme S n'était pas tenue de justifier de son statut vaccinal entre le 15 septembre (premier jour de l'obligation légale) et le 26 septembre inclus (fin initiale de l'arrêt de travail). En revanche, la requérante aurait dû s'en acquitter dès la reprise de ses fonctions, laquelle n'a pas eu lieu à la suite de la prolongation de l'arrêt de travail. C'est, dès lors, comme conséquence de l'avis du médecin agréé chargé du contrôle, soit le 28 octobre, que l'arrêt de travail a pris fin, ce qui conduit le TA à ordonner le rétablissement de Mme S dans ses droits à traitement entre le 22 septembre et le 27 octobre 2021, période pour laquelle l'administration doit prendre une nouvelle décision de placement en congé de maladie ordinaire et doit procéder à un nouvel examen de sa situation pour la période postérieure au 28 octobre. Le jugement du 09 mars 2023 conforte « le choix d'une voie intellectuellement médiane, disjoignant décision et effets de la décision, qui demeure néanmoins favorable à l'agent qui ne subira les conséquences de son abstention vaccinale qu'à l'issue de son congé de maladie » (C. Chauvet, préc.). Si le jeu des dates peut paraître fastidieux, la question temporelle est loin d'être théorique en ce qu'elle conditionne la situation financière de l'agent. La requérante obtient ainsi partiellement gain de cause, avec l'annulation seulement de la première décision. Il en va de même dans l'espèce relative à l'agent du Mas Careiron où le directeur du centre hospitalier, par une décision du 10 septembre l'avait suspendu de ses fonctions à compter du 15 septembre alors qu'il était en congés annuels pendant la période courant du 28 août au 19 septembre.

En revanche, les argumentations révélant la tension entre le sentiment (la conviction personnelle sur le vaccin) et le devoir (l'obéissance à la loi) fondées sur l'information préalable insuffisante (n° 2103863), sur le « *préjudice moral subi par les atteintes à [l'honneur personnel et professionnel* » (n° 2200759) ou encore l'« *atteinte disproportionnée au principe de dignité humaine et à l'intégrité de la personne* » (n° 2103863) n'ont, sans surprise, pas convaincu le juge administratif. Dans l'affaire du centre hospitalier de Montfavet, Mme D s'était appuyée sur les articles 1 et 3 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne comme sur l'article 8 de la convention européenne des droits de l'Homme pour soutenir que « *l'obligation vaccinale porte une atteinte disproportionnée au principe de dignité humaine et à l'intégrité de la personne* » et sur l'article 21 de cette même charte relatif à l'interdiction de toute discrimination. En premier lieu, à la suite d'un paragraphe pédagogique exposant tant les données chiffrées relatives aux décès dus au Covid-19 que l'objectif du législateur, le juge administratif considère que l'obligation vaccinale « *ne saurait être regardée comme incohérente et disproportionnée au regard de l'objectif de santé publique poursuivi* » et n'est, ce faisant, « *pas manifestement incompatible avec les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* » (§ 6). En second lieu, le juge écarte pour les mêmes motifs les griefs d'incompatibilité avec la charte des droits fondamentaux. Quant à la question d'une éventuelle discrimination, faute de « *précisions suffisantes au tribunal pour apprécier la portée et le bien-fondé de ce moyen* » (§ 9), le grief est rapidement écarté. Il ressort de cette affaire concluant à rejeter la demande d'annulation, dans la lignée des autres jurisprudences de la période, qu'attaquer une décision de suspension de ses fonctions sous l'angle des principes – dignité, non-discrimination – n'a pas permis de convaincre les juridictions administratives. Et pour cause, il ne revenait au juge administratif ni de juger « l'autoritarisme du législateur [...] assorti d'un volet répressif » (A. Taillefait, *Droit de la fonction publique*, Dalloz, 9<sup>e</sup> éd., 2022, p., 841) ni de faire de cette juridiction – plus que de raison – l'enceinte d'un débat désormais clos.

**Différentes catégories d'actes - Actes administratifs – notion - Actes à caractère de décision - Actes présentant ce caractère**

*Absence – Proposition d'exercice du droit d'option prévu par le 2° de l'article 26 du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 – Acte présentant un caractère décisoire - Existence*

La proposition d'exercice du droit d'option prévu par le 2° de l'article 26 du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 constitue une décision susceptible de faire grief à son destinataire.

**COMMENTAIRES :**

**« La proposition d'exercice du droit d'option est une décision susceptible de faire grief à son destinataire »**

***Note sous TA Toulouse, 5 avril 2023, n° 2101807***

***Clothilde Combes, ATER en Droit public, Université Toulouse Capitole***

Il y a peu, Fabrice Melleray soutenait qu'il vaudrait peut-être mieux « *bannir l'expression décision administrative du vocabulaire contentieux et lui préférer de manière plus systématique celle d'acte faisant grief* » (« Brèves observations sur les "petites" sources du droit administratif », *AJDA*, N° 16, 2019, p. 917). Si, par principe, les mesures préparatoires font partie des actes ne faisant pas grief, incontestablement, la présente décision s'inscrit dans le mouvement tant législatif que jurisprudentiel engagé depuis plusieurs années tendant au rétrécissement de la catégorie des actes insusceptibles de recours.

Avant toute chose, il s'agit de revenir longuement sur les faits – assez tortueux – de l'espèce... Un enseignant est engagé comme professeur, par contrat à durée déterminée, du 1<sup>er</sup> septembre 2017 au 31 août 2018. Son contrat doit être renouvelé deux fois sans interruption, cela jusqu'au 31 août 2020. Aussi, le 1<sup>er</sup> octobre 2018, il dépose une demande d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi tandis qu'il avait commencé à travailler de nouveau le 1<sup>er</sup> septembre 2018, sans certitude toutefois que son contrat soit signé. C'est ainsi que le 25 octobre 2018, l'intéressé reçoit une décision d'ouverture de droits de la part de Pôle emploi. Néanmoins, en poste à temps plein lorsqu'il effectue cette demande, il actualise sa situation le 28 octobre, indiquant avoir retrouvé un emploi au 1<sup>er</sup> septembre 2018, cela avant le début du versement de l'allocation. Par suite, des raisons personnelles le poussent à quitter son emploi. Le professeur s'inscrit donc sur la liste des demandeurs d'emploi le 25 août 2020. Le 18 septembre 2020, Pôle emploi lui notifie la reprise de ses droits et du versement, à compter du 8 septembre 2020, d'une allocation de 53,75 euros par jour pour 369 jours, fondée sur la période de travail du 1<sup>er</sup> septembre 2017 au 31 août 2018. A la suite de cette décision, l'ancien professeur forme d'abord une réclamation le 24 septembre 2020 pour demander un nouvel examen de sa situation ainsi que le retrait de la décision d'ouverture de droits du 25 octobre 2018 qui lui porte préjudice. Le 6 octobre 2020, un courrier lui revient rejetant son recours. Il lui est alors proposé d'exercer son droit d'option, ce qu'il rejette. En effet, le requérant saisit ensuite, dans un premier temps, la médiatrice régionale de Pôle emploi le 21 octobre 2020 puis, dans un second temps, le directeur régional de Pôle emploi par courrier du 17 décembre 2020 reçu le 24 décembre 2020. Dans ce dernier, l'intéressé fait valoir ses périodes continues de travail entre le 1<sup>er</sup> septembre 2017 et le 31 août 2020 dont il demande la prise en compte ainsi que, par conséquent, le retrait de la décision d'ouverture de droits de 2018. Le 6 octobre 2020, Pôle emploi refuse cette demande de retrait. L'administré forme un recours le 24 décembre 2020 à l'encontre de ce refus. Pôle emploi le rejette le 29 janvier 2021 proposant une nouvelle fois au requérant d'exercer son droit d'option. Celui-ci ne répond pas à ce dernier courrier qui, dans ses grandes lignes, offrait à l'administré de choisir entre un droit actuel de 58,83 euros par jour pendant 369 jours, ou un nouveau droit dégressif de 73,25 euros par jour, pendant 733 jours, à compter du 8 septembre 2020.

Le requérant demande au tribunal administratif de Toulouse d'annuler la décision de pôle emploi du 29 janvier 2021 – décision qui confirme de manière implicite le refus de retirer la décision du 25 octobre 2018 – et d'enjoindre celui-ci à procéder à un nouveau calcul de ses droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE). Pôle emploi quant à lui fait valoir que les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 29 janvier 2021

sont irrecevables étant donné que le courrier de notification du droit d'option constitue une mesure préparatoire dépourvue de portée décisive. En ce sens et d'après lui, en tant que « préparation » à la décision future ou finale, elle doit être regardée comme étant insusceptible de recours. Le tribunal de Toulouse devait donc surtout déterminer si, oui ou non, cette décision devait être regardée comme faisant grief.

Dans la droite ligne de sa jurisprudence sur la question, le juge a entendu faire de la proposition d'exercice du droit d'option prévu par le deuxième alinéa de l'article 26 du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 une décision susceptible de faire grief à son destinataire, c'est-à-dire d'entraîner des effets décisifs notables. Sans surprise en effet, le tribunal considère que l'acte du 29 janvier 2021 n'est pas dépourvu de caractère décisif dès lors que « *Pôle emploi a été saisi d'une demande de retrait de la décision du 25 octobre 2018 [et qu'] il a implicitement mais nécessairement, par cet acte, refusé de faire droit à la demande* » de l'administré (§3). Le juge poursuit que, du fait que « *cette décision propose à l'intéressé d'exercer une option entre deux termes qu'elle définit, elle est également susceptible de faire grief à l'intéressé dès lors que les termes de l'option proposée peuvent être erronés* » (*id.*).

Un tel raisonnement s'inscrit parfaitement dans la volonté du juge d'élargir la catégorie des actes susceptibles de recours. Assurément, le Conseil d'Etat range les actes ayant le caractère de mesures préparatoires parmi les actes contre lesquels les recours sont irrecevables (v. en ce sens CE ass., 21 oct. 1988, *SA TF1*, n° 91912 ; CE, 13 févr. 1991, *Assoc. Radio Alpes Info*, n° 101664 ; CE ass. 15 avr. 1996, *Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux*, n° 120273), cela parce qu'ils sont regardés uniquement comme des « *maillon[s] de l'élaboration d'un acte décisif* » (Jean-François Lachaume, *Violation de la règle de droit* (2013), Répertoire du contentieux administratif, Dalloz, 2015, §21). Dit autrement, les effets de ces actes n'affectent pas de manière suffisamment immédiate et grave l'ordonnement juridique ou bien la situation juridique des administrés. C'est la raison pour laquelle la légalité de ce type d'acte ne peut être mise en cause qu'à l'occasion d'un recours contre la décision finale, cela par la voie de l'exception d'illégalité (CE, 30 oct. 1987, *Bureau d'aide sociale de Paris*, n° 59268 ; CE, 15 janv. 1997, *Assoc. Radio Sud-Vendée-Pictons*, n° 177989 et 180694). Malgré cela, le juge administratif accepte parfois de connaître de ces actes administratifs qui, du fait de leurs effets décisifs importants, font grief. En effet, la jurisprudence administrative reconnaît qu'une mesure en apparence préparatoire peut révéler une réelle volonté décisive, justifiant la possibilité d'une sanction autonome – et non pas conditionnée par la contestation de l'acte en gestation – de la part du juge. Tel est le cas des actes préparatoires dit « *négatifs* » (Bertrand Seiller, *Acte administratif : identification*, Répertoire du contentieux administratif, Dalloz, Juillet 2020, §312), c'est-à-dire refusant l'ouverture ou la poursuite du processus visant à édicter la décision finale (CE, 15 juin 1988, *Jourdain*, n° 70481), de ceux qui conditionnent l'issue de la procédure (CE, 29 janv. 2010, *Min. de l'Education nationale*, n° 324497) ou écartent certaines candidatures avant le choix final à l'occasion d'une procédure de sélection (CE, 9 févr. 2011, *Piazza*, n° 317314), mais aussi de ceux qui engendrent par eux-mêmes des effets suffisamment graves pour leurs destinataires (CE, 27 juin 2011, *Assoc. Sauvons l'université*, n° 340164).

Invoquant les dispositions de l'article L. 242-4 du code des relations entre le public et l'administration, le tribunal a rappelé la possibilité pour le bénéficiaire d'une décision de demander à l'administration d'abroger ou bien de retirer une décision créatrice de droits, même légale, si son retrait ou son abrogation n'est pas susceptible de porter atteinte aux droits des tiers et s'il s'agit de la remplacer par une décision plus favorable au bénéficiaire, cela sans condition de délai. En l'occurrence, malgré la tardiveté des conclusions dirigées contre la décision du 25 octobre 2018 – devenue définitive –, le juge n'omet pas de mentionner celles dirigées contre la décision par laquelle Pôle emploi a refusé de retirer la décision du 25 octobre 2018 (§5). Partant, il écarte la fin de non-recevoir opposée par Pôle emploi et, même, annule la décision qui refuse implicitement de retirer la décision du 25 octobre 2018. La raison en est qu'en vertu des dispositions précitées, Pôle emploi n'apporte aucun motif justifiant son refus de rapporter l'acte litigieux autre que l'impossibilité de retirer une décision devenue définitive, entachant dès lors sa décision d'erreur manifeste d'appréciation et d'une erreur de droit (§7). En tout état de cause, puisque la décision par laquelle Pôle emploi a implicitement refusé de retirer la décision du 5 octobre 2018 doit être annulée, l'annulation de cette décision emporte nécessairement avec elle l'annulation de la décision du 29 janvier 2021 concernant l'exercice du droit d'option (§9). C'est ainsi que le juge enjoint Pôle emploi à procéder à un nouveau calcul des droits sur le fondement d'une nouvelle décision d'ouverture de droits.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de MONTPELLIER Chambre 5, 9 mai 2023, [N°204866](#), [2204992](#), [2205204](#), [2205362](#), [2205363](#), Préfet des Pyrénées-Orientales C/Communes de A, B, C, D et E, C+**

**Validité des actes administratifs - Violation directe de la règle de droit - Constitution et principes à valeur constitutionnelle**

Langue régionale – Séances du conseil municipal – Utilisation du catalan suivie d’une traduction en français – Méconnaissance de l’article 2 de la Constitution.

L’article 2 de la Constitution ainsi que l’article 1<sup>er</sup> de la loi du 4 août 1994 relative à l’emploi de la langue française imposent le français comme langue de la République et du service public et permettent l’usage d’autres langues, notamment régionales, en guise de traduction. Dès lors, la disposition du règlement intérieur du conseil municipal prévoyant que les conseillers municipaux peuvent utiliser le catalan pour présenter les projets de délibérations et pour débattre et n’utiliser le français qu’en guise de traduction sont contraires à l’article 2 de la Constitution et à l’article 1<sup>er</sup> de la loi du 4 août 1994.

Rappr CE, 31/10/2022, Association collectif pour la défense des loisirs verts et autre M. Morizeau, n° 444948, 444988

**COMMENTAIRES :**

***TA Montpellier, 5<sup>e</sup> chambre, 9 mai 2023, Préfet des Pyrénées-Orientales, n° 2204866 (égal. n° 2204992, 2205204, 2205362, 2205363), C+***

***« Usage de langues régionales dans un conseil municipal », David GONCALVES, Doctorant contractuel en droit public, Université de Montpellier (CREAM EA2038)***

Si les défenseurs des langues régionales se sont battus et continuent de se battre pour une reconnaissance toujours plus grande de leur patrimoine local, l’inscription à la Constitution de celles-ci a soulevé de multiples critiques. Entre autres, un célèbre orateur du nom de Robert Badinter défendait fermement l’idée selon laquelle les dispositions constitutionnelles servaient à gouverner selon des principes et valeurs généraux et fondamentaux. De sorte que pour lui, la Constitution n’est pas un « catalogue des richesses culturelles nationales ou des différents aspects de la communauté nationale. Tout ce qui est inscrit dans une constitution entraîne ensuite, s’il s’agit de principes généraux, des conséquences ». Peut-être avait-il déjà anticipé le contentieux qui a suivi l’adoption de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, qui par un nouvel article 75-1 a inscrit dans la Constitution que « les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France ».

En effet, les communes d’Elne, Amélie-les-Bains-Palalda, Tarerach, Saint-André et Port-Vendres - qui furent précédées par de nombreuses communes avant elles - ont par délibérations, modifié l’article relatif au « déroulement de la séance » du règlement intérieur de leur conseil municipal afin d’y instaurer la possibilité de présenter les délibérations en langue catalane : « *Le rapporteur pourra présenter la délibération en langue catalane mais il devra toujours l’accompagner de la traduction en français. De même, les interventions des conseillers municipaux pourront se faire en langue catalane mais elles devront toujours être accompagnées de la traduction en français* ». Le préfet des Pyrénées-Orientales demande alors au tribunal d’annuler ces délibérations.

Malgré leur reconnaissance au niveau constitutionnel, force est de constater que si l’usage des langues régionales est possible dans le cadre d’une assemblée municipale, le français doit non seulement prévaloir sur celles-ci, mais encore être leur mode d’expression principal.

De fait, en dépit des articles 75-1 de la Constitution et L. 1 du code du patrimoine qui reconnaissent et protègent l’usage des langues régionales, les juges du tribunal administratif de Montpellier rappellent – à l’instar des jurisprudences qui ont précédé ces faits d’espèces – que si par l’inscription à la Constitution de ces langues le constituant a souhaité marquer son attachement à celles-ci, il n’a cependant pas souhaité « *créer un droit ou une liberté opposable dans le chef des particuliers ou des collectivités territoriales* » (CAA Marseille, 13 oct. 2011, *Préfet Haute-Corse*, n° 10MA02330).

En l'espèce, ces langues régionales ne sont effectivement pas imposées lors des séances, mais elles peuvent être utilisées comme « mode d'expression principal ». Les juges administratifs rappellent en ce sens que le français est la langue de la République conformément à l'article 2 de la Constitution, et qu'il doit être utilisé à titre principal. Ils rappellent ainsi qu'à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, est prévu que celle-ci est « un élément fondamental de la personnalité et du patrimoine de la France », qu'elle est « la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics ».

En outre, la ligne d'interprétation reste constante et cohérente, le juge constitutionnel ainsi que le juge administratif s'étant déjà prononcés sur cet usage des langues régionales et sur la portée de l'article 2 de la Constitution. Dans une décision n° 2011-130 QPC du 20 mai 2011, *Madame Cécile L. et autres*, le Conseil constitutionnel juge en effet que l'article 75-1 précité « *n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; que sa méconnaissance ne peut donc être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité* », en l'espèce d'ailleurs, certaines des communes précitées avaient tenté de soulever une QPC en ce sens.

De son côté, le juge administratif fait également usage de cet article 2 pour s'opposer similairement à l'adoption d'une loi de pays en Polynésie française où la présentation et la discussion du texte se sont faites uniquement en langue tahitienne (CE, sous-sect. réunies, 22 févr. 2007, n° 299649).

# COLLECTIVITES TERRITORIALES



CAA de TOULOUSE Chambre 3, 18 avril 2023, [N°21TL22992](#), Syndicat CGT du conseil régional d'Occitanie c/région Occitanie, C+

**Regroupement des régions - Égalité de traitement entre agents d'un même corps - Absence de discrimination illégale - Dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (loi du 26 janvier 1984) - Indemnités et avantages divers**

Avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération - non-application aux agents recrutés après la création de la région Occitanie des indemnités d'assiduité et de fin d'année dont bénéficient les agents auparavant employés par la région Midi-Pyrénées, s'agissant de la première de ces indemnités, et par la région Languedoc-Roussillon, pour ce qui est de la seconde - atteinte au principe de l'égalité de traitement entre agents d'un même cadre d'emplois – absence

Si les compléments de rémunération collectivement acquis, au sens de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, peuvent être maintenus par les collectivités locales qui les avaient mis en place avant l'intervention de cette loi, quelle que soit la date de recrutement de leurs agents et nonobstant la limite prévue par l'article 88 de cette même loi, y compris dans l'hypothèse de la création d'une nouvelle région par regroupement de régions préexistantes, le bénéfice de ces compléments ne saurait concerner les agents recrutés par cette nouvelle région postérieurement à sa création, lesquels ont seulement droit à bénéficier du régime indemnitaire applicable à l'emploi auquel ils sont affectés, ce régime n'incluant pas les compléments précités. À cet égard et en tout état de cause, les personnels des régions regroupées au sein d'une nouvelle région ne sont pas, au regard de l'objet du V de l'article 114 de la loi du 7 août 2015 et de celui de l'article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales, dans la même situation que les agents recrutés directement, en tant que de besoin, par la région née de ce regroupement. Par conséquent, le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité des agents publics d'une même collectivité et d'un même cadre d'emplois ne peut qu'être écarté.

Comp. Conseil d'État, 7 décembre 2012, communauté d'agglomération du Calaisis, n° 359929

## Département - Finances départementales – Recettes - Subventions

Une décision qui a pour objet l'attribution d'une subvention constitue un acte unilatéral qui crée des droits au profit de son bénéficiaire. De tels droits ne sont ainsi créés que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention respecte les conditions mises à son octroi, que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention.

En l'espèce, retrait d'une subvention d'investissement octroyée par le département à un organisme de gestion de l'enseignement catholique. Illégalité du retrait de la subvention fondé sur un motif tenant au commencement d'exécution des travaux antérieur à l'octroi de la subvention dès lors qu'aucune disposition légale, réglementaire ou individuelle applicable à l'espèce, ni aucun principe général du droit, ne s'oppose à ce qu'une subvention publique soit versée au titre de travaux engagés entre le dépôt de la demande et l'octroi de la subvention.

### COMMENTAIRES :

*TA Nîmes, 4<sup>e</sup> chambre, 6 juin 2023, OGEC Marie Rivier, n° 2101568, C+*

*« Validité de la subvention sur un projet en cours de réalisation : financement n'est pas commande », Fanny TARLET, Professeur de droit public, Université de Montpellier (CREAM EA 2038)*

Les subventions publiques sont un mode délicat d'intervention publique par le soutien financier à des activités d'intérêt général qui appelle régulièrement des précisions contentieuses. Dans la présente affaire, un établissement d'enseignement privé (via l'Organisme de gestion de l'enseignement catholique OGEC local) avait sollicité du département de Vaucluse d'obtenir le bénéfice d'une subvention d'investissement en février 2016, afin d'aménager un atelier de vente logistique dans un collège privé sous contrat dont il a la gestion. Le département avait accepté de contribuer au financement de ce projet en septembre 2016 et deux semaines plus tard la convention de subvention avait été conclue entre le département et l'OGEC, prévoyant un paiement total de la subvention et des conditions. Les sommes ayant été intégralement versées mais la subvention demeurant conditionnée à la fourniture de factures de réception des travaux, le litige devait naître de ce que le département avait rejeté quatre ans plus tard la moitié des justificatifs fournis. Par suite, le département émit le 17 décembre 2020 un titre exécutoire contre l'OGEC de reversement partiel de la subvention accordée. Cette décision devait lier le contentieux, ayant fait l'objet d'un recours gracieux, qui fut rejeté le 4 mars 2021, puis d'un recours pour excès de pouvoir formé le 15 mai 2021 devant le tribunal administratif de Nîmes.

La raison avancée par le département de Vaucluse pour retirer la subvention accordée quatre ans auparavant tenait à ce que la moitié des factures justificatives fournies par l'OGEC étaient antérieures à la signature de la convention de subvention. Au soutien de son recours, l'organisme dépensier devait donc logiquement faire valoir que rien n'interdit d'allouer une subvention à un projet en cours de réalisation pour rejeter des factures. C'est exactement la question qui devait être tranchée par les juges du fond, celle de savoir si une subvention ne peut permettre de financer que des travaux réalisés postérieurement à la décision attribuant ladite subvention. Ayant recherché dans le droit positif cette éventuelle condition, sans succès, le tribunal devait très logiquement répondre par la négative, et ainsi admettre le bien-fondé de la demande de l'OGEC. Il conclue donc à l'annulation des décisions litigieuses et des titres exécutoires en cause comme à la décharge des sommes exigées, et il enjoint au département de verser la somme contestée augmentée des intérêts.

Le sens de cette décision nous apparaît tout à fait opportun : juger autrement serait revenu à méconnaître profondément ce qu'est une subvention et probablement *in fine* à brouiller sa distinction avec la commande publique. Outre le cas d'espèce, les rappels concernant le régime de la subvention demeurent intéressants dans cette affaire, qui plus est pour ce qui est du financement d'un collège privé par un département, forme d'externalisation avancée du service public, soutenue en filigrane par le présent jugement.

Concernant le régime général de la subvention, le tribunal se réfère sans difficulté à la loi du 12 avril 2000 qui définit la subvention comme une « *contribution facultative [...] justifiée par un intérêt général et destinée à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement* ». Le financement dont il était question, attribué à l'OGEC Marie Rivier pour la réalisation d'un atelier vente dans un collège, correspond en tous points à cette qualification. Par suite, le régime précise que les subventions d'un montant supérieur à 23 000 euros doivent faire l'objet d'une convention « *définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée* ». Tel était bien le cas dans l'espèce commentée, la convention conclue le 15 octobre 2016 prévoyait effectivement qu'un acompte de 50 % du montant total de 47 552 euros devait être alloué à la signature de la convention et que le solde interviendrait à la fourniture des justificatifs de paiement (§ 7). Par suite, une subvention s'analyse comme un acte administratif créateur de droit au profit de son bénéficiaire, mais à la condition uniquement que les conditions prévues soient respectées. Les règles relatives à l'abrogation et au retrait de la décision ne sont donc applicables que lorsque les conditions sont remplies. Tout l'enjeu de cette affaire étant alors de déterminer si les conditions avaient été effectivement respectées. Le litige devait se nouer ici : l'OGEC ayant fourni des factures, le département de Vaucluse estimait que les trois factures émises avant le 30 septembre 2016, date d'octroi de la subvention, ne pouvaient pas être admises comme justificatifs.

La décision du juge administratif est donc ici d'importance. Si des factures ne peuvent être admises qu'à la condition d'être émises après l'octroi de la subvention, cela revient à admettre que les subventions ne peuvent contribuer à financer que des projets et non des travaux déjà engagés. Pour le dire autrement, en subordonnant la subvention aux seuls projets, le risque serait de considérer que la personne publique doit nécessairement participer à son origine. Or, le texte de la loi est très clair, l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 dispose : « *Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires* » (nous soulignons). En effet, si les subventions ne devaient concerner que des projets futurs et non des actions déjà engagées, le risque serait immense de les confondre avec la commande publique en associant incidemment les personnes publiques dépensières à la détermination des besoins, notamment. C'est donc avec beaucoup d'intelligence que les juges nîmois rappellent « *qu'aucune règle légale ou réglementaire applicable en l'espèce, ni aucun principe général du droit, ne fait obstacle à ce qu'une subvention publique soit versée au titre de travaux engagés entre le dépôt de la demande de subvention et l'octroi de la subvention* ». Les juges concluent donc sans difficulté à l'illégalité pour erreur de droit de la décision prévoyant la restitution de la subvention versée.

Reste qu'on peut s'interroger sur le fond de la question du financement des locaux d'un collège privé sous contrat par un département : si le collège avait été un établissement public, le département aurait eu à sa charge l'ensemble des coûts d'administration de ce qui aurait été une dépendance de son domaine public. Ainsi, la délégation du service public de l'enseignement secondaire manifeste ses effets jusque dans le champ du droit des subventions, l'indépendance des législations permettant de régler les questions séparément les unes des autres mais sans occulter tout à fait du raisonnement l'enjeu de ces délégations.

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF de MONTPELLIER Chambre 5, 7 février 2023, N°2206431, M. B et M. G c/Commune de Castelnau-le-Lez, C+

### Conseil municipal

Commissions d'appel d'offres (article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales) - Remplacement de conseillers désignés pour siéger dans ces commissions - Faculté du conseil municipal, pour des motifs tirés de la bonne administration des affaires de la commune, de décider un tel remplacement - Existence

Si les conseillers municipaux désignés par le conseil municipal pour siéger dans les commissions d'appel d'offres constituées sur le fondement des dispositions de l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ont vocation à en demeurer membres s'ils n'en ont pas démissionné, il est loisible au conseil, pour des motifs tirés de la bonne administration des affaires de la commune, de décider, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, leur remplacement au sein de ces commissions.

Rappr., s'agissant du remplacement des membres de conseillers désignés pour siéger dans les commissions consultatives, n'ayant pas de pouvoir décisionnel, CE, 20 novembre 2013, Commune de Savigny-sur-Orge, n° 353890, B.

## COMMENTAIRES :

*TA Montpellier, 7 févr. 2023, M. B. c/ Cne de Castelnau-le-Lez, n° 2206431*

**« Faculté du conseil municipal, pour des motifs tirés de la bonne administration des affaires de la commune, de remplacer des conseillers désignés pour siéger dans la commission d'appel d'offres », Patrice NDIAYE, Maître de conférences en droit public, Université de Montpellier (CREAM EA 2038)**

Dans un jugement rendu le 7 février 2023, le tribunal administratif de Montpellier apporte sa contribution à la définition du régime des élections des conseillers municipaux aux commissions d'appel d'offres.

Pour poser le contexte de l'affaire, la délibération procédant au renouvellement de la commission d'appel d'offres (CAO) adoptée en décembre 2022 par conseil municipal de la commune de Castelnau-le-Lez, deuxième commune par le nombre d'habitants de la métropole de Montpellier, s'inscrit dans une série de tensions au sein de la majorité municipale ouverte en mai 2021. En effet, bien qu'élus en juillet 2020 sur la liste conduite par celui qui allait être élu maire, un adjoint de ce dernier et deux autres élus avaient choisi pour les élections régionales de juin 2021 d'apporter, un mois avant le scrutin, leur soutien à la liste de la majorité présidentielle en Occitanie alors que le maire et les autres membres de la majorité municipale prenaient position en faveur de celle des Républicains. Il n'en fallait pas plus pour le maire d'invoquer le manque de loyauté de son adjoint à la ville durable (*Midi Libre*, mardi 4 mai 2021) et de lui retirer, dans la foulée, sa délégation. Mais le maire et sa majorité n'en sont pas restés là et par la délibération querellée, ont procédé au renouvellement en décembre 2022 de la commission d'appels d'offre à l'issue duquel étaient remplacés les deux membres proches de l'ex-adjoint.

Héritière des bureaux d'adjudication de la loi municipale de 1884<sup>1</sup>, les CAO qui ne sont prévues depuis leur suppression en 2008 pour l'État et ses établissements publics<sup>2</sup> que pour les seules collectivités territoriales, restent le principal organe de contrôle des contrats locaux de la commande publique tant par leur pouvoir d'attribution que par leur composition collégiale qui, à partir du seuil de 1 000 habitants pour les communes, permet la présence de membres de l'opposition. Ce rôle de cette commission dans la garantie des principes de la commande publique justifie son traitement contentieux particulier sur au moins deux aspects ; la nature du contentieux visant l'élection de ses membres et le respect, par sa composition, de la représentation des groupes politiques composant l'assemblée délibérante.

Sur la nature de ce contentieux qui n'était pas l'apport principal du jugement du TA, le Conseil d'État a jugé, à propos d'une affaire concernant l'ex-conseil régional du Languedoc-Roussillon<sup>3</sup>, qu'il s'agissait d'un contentieux électoral enserré dans des délais de recours brefs tout en ouvrant au juge de larges pouvoirs. En ce sens, ce contentieux se différencie du contentieux portant sur la désignation des membres des commissions thématiques des assemblées délibérantes locales instituées sur le fondement des dispositions des articles L. 2121-22, L. 3121-22, L. 4132-21 et L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales (CE 18 mars 2005, n° 262961, *Cne de Champagne-au-Mont-d'Or*, Rec. 119) ou la commission des services publics locaux en application de l'article L. 1413-1 du CGCT (CE 23 juill. 2010, n° 338499, *Cne de Savigny-sur-Orge*), qui reste un contentieux de l'excès de pouvoir.

La principale question sur laquelle le tribunal administratif de Montpellier avait à se prononcer n'avait, à notre connaissance, pas été tranchée jusque-là par le Conseil d'État. En effet, lui était posé le fait de savoir si le remplacement de membres de la commission d'appel d'offres pouvait légalement intervenir en dehors de leur démission (ou décès) à la décision du conseil, pour des motifs tirés de la bonne administration des affaires de la commune.

---

<sup>1</sup> « Lorsque le maire procède à une adjudication publique pour le compte de la commune, il est assisté de deux membres du conseil municipal désignés d'avance par le Conseil ou, à défaut de cette désignation, appelés dans l'ordre du tableau. » Article 89 de la loi municipale du 5 avr. 1884, *JORF*. Lois et décrets (version papier numérisée) n° 0096 du 6 avr. 1884

<sup>2</sup> Décret n° 2008-1355 du 19 déc. 2008 de mise en œuvre du plan de relance économique dans les marchés publics *JORF* n° 0296 du 20 déc. 2008 p. 19544.

<sup>3</sup> CE, 17 mars 1999, *M. Moynier*, n° 196857, Tables Lebon

Le Conseil d'État est venu poser quelques principes sur la question. Il a ainsi jugé que le remplacement des membres de la CAO reste contraint par le respect, pour les communes de 1 000 habitants et les autres collectivités, de la représentation proportionnelle tout en admettant une certaine souplesse. C'est ainsi que le Conseil d'État a admis que l'application du principe de la représentation proportionnelle n'impliquait pas nécessairement que les différentes nuances politiques représentées dans l'assemblée locale bénéficient toujours d'un nombre de représentants strictement proportionnel au nombre de conseillers qui les composent (CE, 26 sept. 2012, *Cne de Martigues*, n° 345568, Tab. Leb.).

Dans le jugement rendu par le Tribunal de Montpellier, ce dernier s'est livré sur la question à une interprétation dans la continuité de la jurisprudence du Conseil d'État tout en faisant montre d'une certaine originalité.

En ligne avec la jurisprudence de la juridiction administrative suprême, le Tribunal rappelle l'obligation pour les communes de plus de 1 000 habitants de procéder à un remplacement d'une commission et donc de la CAO dès que la composition de cette commission n'assure plus le respect du principe de la représentation proportionnelle des différentes tendances siégeant au conseil.

Mais, et c'est là que le tribunal fait preuve sinon d'audace du moins de créativité, il ajoute que ce remplacement peut intervenir dès lors que les équilibres politiques se trouvent remis en cause par l'attitude de membres de l'assemblée qui quoique toujours formellement inscrits dans le groupe de la majorité, par leur propos et comportement manifestent une contestation sans ambiguïté des choix politiques du maire et de sa majorité sur des sujets d'importance (urbanisme, budget, équipement structurant...). Pour le tribunal, cette rupture de fait avec la majorité municipale peut, à court terme, nuire à la bonne administration de la commune et justifie dès lors le renouvellement de la CAO pour tenir compte de cette nouvelle situation. Par cette attitude pragmatique, le tribunal reconnaît à la majorité municipale et à son chef, la possibilité, de manière discrétionnaire, d'ajuster, le plus fidèlement possible et très rapidement, la composition des organes internes de la commune à l'état des forces politiques représentées à l'assemblée, gage d'un bon fonctionnement de la collectivité et surtout du respect du choix des électeurs exprimé au moment des élections municipales.

Pour conclure, ce faisant, le tribunal administratif de Montpellier aligne le pouvoir du conseil municipal de remplacer en cours de mandat les membres des différentes commissions, y compris de la CAO, sur celui du maire de retirer les délégations consenties aux adjoints dès lors qu'elles se fondent sur des motifs qui ne sont pas étrangers à la bonne marche de l'administration communale entendue très largement y compris et surtout dans sa dimension politique voire électoraliste (CE, 25 oct. 1996, *Cne de Montredon-Labessonnie*, n° 170151, Publié au recueil Lebon). Faisons le pari que par cette décision, le tribunal de Montpellier anticipe un enrichissement de la jurisprudence des juridictions supérieures sur ce thème.

# CONTRIBUTIONS ET TAXES



CAA de TOULOUSE Chambre 1, 1 décembre 2022, [N°20TL04836](#), Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique C/ société Propreté Sud C+

## Liquidation de la taxe

Taxe sur la valeur ajoutée – Régime de l'auto-liquidation – Champ d'application du dispositif prévu au 2 *nonies* de l'article 283 du code général des impôts – Notion de travaux de nettoyage – Prestations de nettoyage de fin de chantier réalisées en relation avec un bien immobilier par une entreprise sous-traitante et pour le compte d'un preneur assujetti, alors même qu'elles ne relèvent pas d'un contrat de sous-traitance comprenant également des opérations de construction – Inclusion.

Des prestations de nettoyage de fin de chantier réalisées dans le cadre de contrats de sous-traitance conclus avec des sociétés de construction, qui sont ainsi effectuées dans le prolongement de travaux de construction de biens immobiliers, par une entreprise sous-traitante et pour le compte de preneurs assujettis, entrent dans le champ d'application du 2 *nonies* de l'article 283 du code général des impôts. Ce champ n'est pas limité, s'agissant des opérations de nettoyage, à celles réalisées dans le cadre de contrats de sous-traitance comprenant également des opérations de construction.

## Généralités - Divers

Remboursement - Droit aux intérêts moratoires prévu par l'article L. 208 du livre des procédures fiscales - Intérêts réclamés par le contribuable demandant le remboursement d'un crédit de TVA - a) Existence - b) Date de départ du calcul - Date de la réclamation en vue d'obtenir le remboursement du crédit de taxe.

a) Ont le caractère d'un dégrèvement contentieux de la même nature que celui prononcé par un tribunal au sens de l'article L. 208 du livre des procédures fiscales les remboursements de taxe sur la valeur ajoutée effectués après l'intervention d'une décision de rejet née du silence initialement gardé par l'administration sur la réclamation du contribuable, alors même que le droit à remboursement ne procéderait pas, à l'origine, d'une erreur commise par l'administration dans l'assiette ou le calcul d'une imposition. Ils doivent dès lors donner lieu au versement d'intérêts moratoires.

b) Ces intérêts doivent courir, s'agissant de la procédure de remboursement de crédits de taxe sur la valeur ajoutée pour laquelle il n'y a pas de paiement antérieur de la part du redevable, à compter de la date de réclamation qui fait apparaître le crédit remboursable.

c) Tel est également le cas lorsqu'un crédit de taxe sur la valeur ajoutée résulte du choix du redevable de demander le remboursement, dans les conditions fixées au I de l'article 272 du code général des impôts, d'une taxe acquittée à tort et dont l'imputation n'a pu être opérée, le crédit remboursable, même s'il correspond à un paiement antérieur, apparaissant alors du seul fait de la réclamation.

## Taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées - Questions communes - Calcul de la taxe.

Remboursement - Droit aux intérêts moratoires prévu par l'article L. 208 du livre des procédures fiscales - Intérêts réclamés par le contribuable demandant le remboursement d'un crédit de TVA - a) Existence - b) Date de départ du calcul - Date de la réclamation en vue d'obtenir le remboursement du crédit de taxe.

a) Ont le caractère d'un dégrèvement contentieux de la même nature que celui prononcé par un tribunal au sens de l'article L. 208 du livre des procédures fiscales les remboursements de taxe sur la valeur ajoutée effectués après l'intervention d'une décision de rejet née du silence initialement gardé par l'administration sur la réclamation du contribuable, alors même que le droit à remboursement ne procéderait pas, à l'origine, d'une erreur commise par l'administration dans l'assiette ou le calcul d'une imposition. Ils doivent dès lors donner lieu au versement d'intérêts moratoires.

b) Ces intérêts doivent courir, s'agissant de la procédure de remboursement de crédits de taxe sur la valeur ajoutée pour laquelle il n'y a pas de paiement antérieur de la part du redevable, à compter de la date de réclamation qui fait apparaître le crédit remboursable.

c) Tel est également le cas lorsqu'un crédit de taxe sur la valeur ajoutée résulte du choix du redevable de demander le remboursement, dans les conditions fixées au I de l'article 272 du code général des impôts, d'une taxe acquittée à tort et dont l'imputation n'a pu être opérée, le crédit remboursable, même s'il correspond à un paiement antérieur, apparaissant alors du seul fait de la réclamation

Rappr., s'agissant de la procédure de remboursement de crédits de taxe sur la valeur ajoutée pour laquelle il n'y a pas eu de paiement antérieur de la part du redevable, CE, 20 octobre 2000, Société A.T.G. Gigadisc, n° 194730, T. pp. 934-977 et CE, 17 février 1988, Mme Morel, n° 58538, p. 69.

Comp., s'agissant d'une réclamation fondée sur l'article L. 190 du livre des procédures fiscales, CE, Assemblée, 31 octobre 1975, Société "Coq-France", n° 97234, p. 534.

**CAA de TOULOUSE Chambre 1, 8 juin 2023, [N°22TL00537](#), M. et Mme Thierry et Isabelle B. c/ ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique C+**

**Impôts sur les revenus et bénéfiques - Revenus et bénéfiques imposables - règles particulières - Revenus des capitaux mobiliers et assimilables - Revenus distribués - Notion de revenus distribués - Imposition personnelle du bénéficiaire**

Revenus distribués imposés sur le fondement du 2° du 1 de l'article 109 du CGI – Sommes portées au crédit d'un compte-courant d'associés collectif – Présomption d'appréhension – Condition – Contribuable devant être regardé comme le seul maître de l'affaire

Il résulte des dispositions du 2° du 1 de l'article 109 du code général des impôts que des sommes inscrites au crédit de comptes courants d'associés ont, sauf preuve contraire apportée par l'associé titulaire du compte, le caractère de revenus distribués imposables, par suite, dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers au titre de l'année de leur inscription. En revanche, lorsqu'une somme est inscrite au crédit d'un compte-courant d'associé non nominatif, il incombe à l'administration d'établir qu'elle a été mise à la disposition de l'associé, de l'actionnaire ou porteur de parts dans les mains duquel elle entend imposer la somme. Si, en principe, la qualité de maître de l'affaire est sans incidence sur la détermination du bénéficiaire des revenus distribués lorsque l'administration fiscale fait usage des dispositions du 2° du 1 de l'article 109 du code général des impôts, tel n'est pas le cas lorsque le compte-courant d'associés ne présente pas un caractère nominatif. Dans un tel cas de figure, la qualité de seul maître de l'affaire permet de regarder le contribuable comme seul bénéficiaire des revenus mis à disposition.

Comp., en cas de compte-courant d'associé individuel, CE, 4 août 2006, M. et Mme Caullery, n° 276210.

Rappr., pour l'application du a de l'article 111 du CGI en cas de compte-courant d'associés collectif, CE(na) 9° ch., 27 octobre 2022, M. Ozogur, n° 462301.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 3, 2 décembre 2022, [N°2001354](#) Communauté d'agglomération du Gard Rhodanien c/ Direction départementale des finances publiques du Gard, C+**

**Taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées - Taxe sur la valeur ajoutée - Personnes et opérations taxables - Opérations taxables**

Une contribution forfaitaire d'exploitation, constitutive d'une subvention de fonctionnement ou d'exploitation, est soumise à la TVA lorsqu'elle est directement liée au prix facturé au client. Elle constitue alors un complément de prix taxable à ce titre. En l'espèce, une telle subvention, versée globalement, sans lien direct et proportionnel entre son montant et les prix pratiqués, ne constitue pas un complément de prix au sens des dispositions de l'article 266 du code général des impôts.

Cf. CJCE, 22 novembre 2001, aff. C-184/00, Office des produits wallons ASBL c/ Etat belge.

Rappr. CE, 10 juin 2010, SOCIETE CARILIS, n°301586, C

**COMMENTAIRES :**

**TA Nîmes, 3<sup>e</sup> chambre, 2 déc. 2022, n° 2001354**

**« L'assujettissement à la TVA des subventions complément de prix : encore et toujours l'exigence de lien direct », Laura JAEGER, Maître de conférences, Université de Nîmes, Juriste consultante à 186 Avocats**

La communauté d'agglomération du Gard rhodanien (ci-après, la « CAGR » ou la « Collectivité locale ») a conclu, dans le cadre de l'exercice de sa compétence « Mobilités » en matière de transports de voyageurs, un contrat de concession de service public avec la société Autocars Faure (ci-après, le « Transporteur ») aux termes duquel sont imposées à celle-ci diverses contraintes, en particulier en matière tarifaire et de maillage du réseau.

Aux fins de compenser les obligations de service public liées à l'exploitation du service de transport de voyageurs (transport public de personnes, transport scolaire, transport à la demande), la CAGR verse au Transporteur une subvention annuelle, sous la forme d'une contribution forfaitaire d'exploitation, dont le montant est équivalent à la différence entre les charges et recettes prévisionnelles de ce dernier.

À ce titre, la Collectivité locale s'est rapprochée de l'administration fiscale dans le dessein d'obtenir un rescrit entérinant le non-assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après, la « TVA ») de cette subvention publique.

Or, pour la direction départementale des finances publiques du Gard, la subvention ainsi versée s'analyse en un « complément de prix », soumis comme tel à la TVA. Cette position a au demeurant été entérinée par le collège de second examen des rescrits.

Contestant la position de l'administration fiscale, la CAGR a demandé au tribunal administratif de Nîmes d'annuler la décision de rescrit réitérative, ce à quoi la juridiction – dans la présente décision en date du 2 décembre 2022 – fait droit.

Cette solution, somme toute légitime, implique de revenir sur les conditions d'assujettissement à la TVA des subventions complément de prix.

En droit, il résulte du I de l'article 256 du code général des impôts que : « *Sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée les livraisons de biens et les prestations de services effectuées à titre onéreux par un assujetti agissant en tant que tel.* »

Le a du 1 de l'article 266 du même code, transposant les dispositions de l'article 73 de la directive TVA (directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée), prévoit expressément l'inclusion dans la base d'imposition à la TVA des « *subventions directement liées au prix* » des opérations imposables.

Cette hypothèse recouvre les cas où la contrepartie d'une prestation de services imposée à la TVA est versée, en tout ou partie, par un tiers qui n'en est pas le preneur.

À l'aune des critères dégagés par la Cour de justice (CJUE, 22 nov. 2001, aff. 184/00, *Office des produits wallons ASBL contre Etat belge* ; CJUE, 15 juill. 2004, aff. 144/02, *Commission des Communautés européennes c/ République fédérale d'Allemagne*), l'administration fiscale a identifié trois conditions cumulatives pour que ces subventions soient imposables à la TVA (BOI-TVA-BASE-10-10-50, n°50 à 90) :

- En premier lieu, la subvention doit être versée par un tiers au prestataire. En d'autres termes, la subvention complément de prix suppose une opération tripartite, réunissant la tierce personne qui accorde la subvention (en l'espèce, la CAGR), l'entreprise assujettie qui en bénéficie (en l'espèce, le Transporteur) et le preneur du service (en l'espèce, les usagers du service de transport de voyageurs). Cette première condition est en l'occurrence satisfaite ;
- En second lieu, la subvention doit permettre au preneur de payer un prix inférieur à celui du marché ou, à défaut, au prix de revient. Au cas d'espèce, cette condition ne pose pas davantage de difficulté puisque la Collectivité locale fixe contractuellement les prix demandés aux usagers par le Transporteur, lesquels sont de fait inférieurs aux prix de revient ;
- En troisième lieu, la subvention doit constituer la contrepartie totale ou partielle de la prestation de services. En particulier, elle doit être identifiable comme la contrepartie d'une opération taxable et non versée globalement pour couvrir les coûts de l'entreprise assujettie qui en bénéficie. En conséquence, échappe à la qualification de subvention complément de prix la subvention qui ne serait pas calculée de manière à couvrir spécialement l'insuffisance de recettes résultant de la tarification imposée mais qui aurait pour objet de prendre en charge des coûts fixes et/ou variables.

Plus avant, cette exigence de contrepartie implique celle de lien direct entre le versement de la subvention et la diminution du prix du service demandé au preneur, telle que dégagée pour la première fois par la Cour de justice dans sa célèbre décision *Apple and Pear Development Council* du 8 mars 1988 (aff. 102/86).

Cette troisième condition est au cœur du présent litige dans la mesure où la subvention versée par la CAGR équivaut à la différence prévisionnelle – et non réelle – entre les dépenses d'exploitation du Transporteur et le montant de ses recettes.

Dès lors, le tribunal administratif de Nîmes constate que la subvention versée par la Collectivité locale ne couvre pas le risque de déficits d'exploitation résultant spécifiquement des tarifs imposés au Transporteur, lequel demeure assumé par ce dernier : « *Par suite, la seule circonstance que ce soit l'autorité organisatrice qui définit la politique tarifaire qu'elle entend voir mettre en œuvre pendant la durée de la convention et que ladite politique aurait potentiellement pour effet de permettre à l'autorité organisatrice de fixer les tarifs réclamés à la clientèle à un niveau moins élevé que celui qui serait rendu nécessaire par les charges d'exploitation du service, n'est pas de nature, en l'absence de tout mécanisme de compensation des déficits nés exclusivement de ces tarifs, à conférer à la subvention versée à la SAS Autocars Faure le caractère d'un complément de prix dont le versement est en lien direct avec une diminution du prix des billets des voyageurs.* »

Le tribunal administratif de Nîmes sa rallie donc à la position de la CAGR, plaçant la subvention publique hors du champ de la TVA.

En cela, le raisonnement des magistrats nîmois s'inscrit dans le prolongement de la décision *Carilis* du 10 juin 2010 (n°301586), aux termes de laquelle le Conseil d'État avait jugé qu'une subvention d'équilibre octroyée par une collectivité publique à une société exploitant une patinoire, versée uniquement en cas de déficits d'exploitation et en contrepartie du respect d'engagements souscrits avant le fait générateur de la taxe, devait être soumise à la TVA en tant que complément de prix.

Outre la crainte d'une taxation généralisée à la TVA des subventions d'équilibre qui y échappaient jusqu'alors, cette décision avait été critiquée notamment car les déficits d'exploitation ne résultaient pas nécessairement des contraintes tarifaires imposées mais davantage des surcoûts de production non compensés par des recettes insuffisantes. Par suite, l'existence d'un lien direct entre le versement de la subvention et le prix pratiqué par la société n'allait pas de soi (v. sur ce point : ZAPF (H.) et CASTEBERT (R.), « La taxation des subventions à la TVA », *Les Nouvelles Fiscales*, n° 1106, 15 févr. 2013).

Dans le cas présent, en se référant expressément à « *l'absence de tout mécanisme de compensation des déficits nés exclusivement [des] tarifs* » imposés par la Collectivité locale, les magistrats nîmois s'appuient sans conteste sur ce précédent jurisprudentiel tout en prenant bien soin de réaffirmer l'exigence de « *lien direct* » entre le versement de la subvention publique et la « *diminution du prix des billets des voyageurs* ».

Force est de constater qu'un tel lien direct et proportionnel – qui requiert une correspondance mathématique entre le montant de la subvention versée par la CAGR et le manque à gagner résultant spécialement de la tarification imposée au Transporteur – fait manifestement défaut au cas d'espèce.

Quand bien même, sur le plan économique, la subvention de la Collectivité locale participe indirectement à la formation du prix des billets des voyageurs, celle-ci revêt en définitive la nature d'une subvention globale de fonctionnement, échappant inévitablement à la TVA.

*In fine*, la décision du tribunal administratif de Nîmes doit être saluée en ce qu'elle rappelle à l'administration fiscale sa propre doctrine inhérente à l'exigence d'un lien direct entre la subvention et le prix pratiqué par son bénéficiaire, indispensable pour emporter la qualification de subvention complément de prix imposable à la TVA.

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 3, 20 janvier 2023, [N°2022236](#) SAS Sod Invest c/ Direction du contrôle Fiscal Sud Pyrénées, D

### Impôts sur les revenus et bénéfices - Revenus et bénéfices imposables - règles particulières - Bénéfices industriels et commerciaux - Détermination du bénéfice net - Charges financières.

En application des dispositions du b du I de l'article 212 du code général des impôts, pour constituer des charges déductibles, les intérêts perçus par la filiale d'une société de droit suisse doivent être soumis à un impôt au moins égal au quart de l'impôt sur les bénéfices français. Alors que le taux d'imposition fédéral suisse applicable aux intérêts est un taux appliqué au montant du résultat déterminé après impôt, il convient de rechercher un taux effectif d'imposition, le terme de référence à retenir incluant nécessairement, en France, les cotisations dont la société aurait été redevable sur lesdits intérêts. Dans ces conditions, le taux de l'impôt fédéral suisse recalculé de manière à obtenir un taux applicable à un bénéfice avant impôt est inférieur au quart de l'impôt sur les bénéfices français. Les intérêts en litige ne constituent dès lors pas une charge déductible.

Conclusions contraires – appel pendant

Impôts sur les revenus et bénéfiques - Règles générales - Impôt sur les bénéfiques des sociétés

Communautés européennes et Union européenne - Règles applicables - Droit de la concurrence - Règles applicables aux États (aides).

Impôt sur les sociétés – Détermination du bénéfice imposable – Aides de minimis – Plafond – Transport de marchandise

Une société qui exerce une activité de commissionnaire de transport doit être regardée comme une entreprise active dans le transport de marchandises, au sens de l'article 3 du règlement n°1407/2013 de la commission du 18 décembre 2013, alors même qu'elle n'exerce pas directement une activité de transport de marchandises et agit seulement en qualité d'intermédiaire.

Appel pendant

**COMMENTAIRES :**

TA Nîmes, 17 févr. 2023, SARL So Fret, n° 2002764

« De la qualification d'entreprise de transport », Vanessa MONTEILLET, Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles, Doyen de la Faculté de Droit, Économie et Gestion, Université de Nîmes (CHROME EA 7352)

Pour éviter que les subventions publiques octroyées aux entreprises ne faussent la concurrence dans le marché intérieur de l'Union européenne (UE), l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'UE énonce un principe d'interdiction des aides d'État. Dans certains cas, cependant, ces aides peuvent être compatibles avec le marché intérieur (art. 107 § 2 et 3) mais sont toutefois soumises à un encadrement strict. À cet égard, le règlement n° 1407/2013 a pour objet de régir les aides dites *de minimis*, lesquelles désignent les aides d'État de faible montant accordées aux entreprises qui n'ont pas été notifiées à la Commission européenne par les États membres de l'UE car elles ne sont pas considérées comme susceptibles d'affecter le marché intérieur. La règle *de minimis* prévoit ainsi qu'une même entreprise ne peut recevoir que 200 000 € d'aides d'État sur une période de trois exercices fiscaux ; ce plafond diffère selon le secteur d'activité considéré, il est notamment abaissé à 100 000 euros pour le secteur du transport de marchandises. La forme d'une aide d'État peut être variée, elle peut consister notamment en des allègements fiscaux. À ce titre, l'article 44 du code général des impôts (CGI) prévoit, sous certaines conditions, une exonération fiscale en zones de revitalisation rurale (ZRR), créées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 et qui regroupent à l'échelle nationale un ensemble de communes reconnues comme fragiles sur le plan socio-économique. Afin de favoriser le développement de ces territoires ruraux, des aides fiscales et sociales soutiennent la création ou la reprise d'entreprise, dont une exonération encadrée de l'impôt sur les sociétés, ce régime fiscal de faveur devant par ailleurs respecter la réglementation européenne sur les aides d'État. En l'espèce, une société exerçant à titre principal une activité de commissionnaire de transport logistique installée dans une ZRR a bénéficié d'une exonération de l'impôt sur les sociétés entre le 1<sup>er</sup> juillet 2015 et le 31 janvier 2019. Au terme d'un contrôle de sa comptabilité par les services fiscaux, ceux-ci ont constaté que l'exonération d'IS avait dépassé le plafond *de minimis* de 100 000 euros, applicable aux entreprises de transport routier, ce qui a conduit à un rehaussement d'impôt d'un montant de 117 679 euros, dont 2 629 euros de pénalités. La société sollicite devant la juridiction administrative une décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés mises à sa charge. Elle prétend qu'aurait dû lui être appliqué, non le plafond spécifique de 100 000 euros qui concerne uniquement les entreprises de transport, mais le seuil général de 200 000 euros puisqu'eu égard à son activité de commissionnaire, elle ne saurait être qualifiée d'entreprise de transport : elle n'en a ni l'organisation interne puisque ne disposant d'aucun moyen matériel et humain pour réaliser elle-même les prestations de transports routiers, ni n'est soumise aux spécificités juridiques des entreprises de transports ; n'agissant qu'à titre d'intermédiaire, elle n'assure jamais directement le transport mais le fait assurer par un transporteur pour le compte de ses clients. Elle s'appuie, en particulier, sur une circulaire du 14 septembre 2015 relative à l'application

du règlement de la Commission européenne sur les aides *de minimis*, rappelant que « *pour une entreprise unique de transport de marchandises par route pour le compte d'autrui, [le montant total des aides octroyées] ne peut excéder 100 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux* ». Le commissionnaire de transport doit-il être qualifié d'« *entreprise unique active de transport de marchandises par route pour le compte d'autrui* » soumis au seuil de *minimis* de 100 000 euros? Répondant positivement, les juges relèvent que la société requérante « *exerce essentiellement une activité d'affrètement et d'organisation de transport et fait exécuter, sous sa responsabilité et en son propre nom, un transport de marchandises selon les modes de son choix pour le compte d'un client commettant* » et les contrats qu'elles concluent n'ont pas d'autre objet que celui d'organiser des prestations de transports routiers de marchandises. Elle doit donc être justement qualifiée d'entreprise active dans le transport de marchandise par route pour compte d'autrui, au sens du règlement des aides de *minimis* et de la circulaire le commentant, lequel « *ne donne en tout état de cause pas d'interprétation différente dudit règlement* ».

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 5, 18 avril 2023, [N°2006785, 2101930](#), M. D. et Mme A.,C+**

**Impôts sur les revenus et bénéfices - Revenus et bénéfices imposables - règles particulières.**

Modalités de calcul de la période à l'étranger de l'article L. 81 A du code général des impôts.

Il résulte de l'application des dispositions de l'article L. 81 A du code général des impôts que la durée totale d'activité à l'étranger comprend notamment les congés payés et les congés de récupération auxquels donne droit la réalisation de la mission confiée au salarié par son employeur, quel que soit le lieu dans lequel ces congés sont effectivement pris. Le mode de calcul au *pro rata* du nombre de jours passés à l'étranger, qui s'applique pour le calcul du nombre de jours de congés, ne peut cependant pas être retenu, d'une part, pour le calcul du nombre de jours de repos hebdomadaire, lequel ne peut prendre en compte que les seuls jours de congé hebdomadaire effectivement passés à l'étranger, et, d'autre part, pour les jours fériés qui ne sont pas déterminés par référence aux jours travaillés. En effet, si le calcul des jours de congés au *pro rata* du temps passé à l'étranger repose sur le fait que les jours travaillés ouvrent droit à des congés annuels ou de récupération, lesquels donnent lieu à rémunération, ce raisonnement n'est pas transposable aux jours de repos hebdomadaire et aux jours fériés, qui ne sont pas une conséquence des jours travaillés et qui, dès lors ne donnent pas lieu à rémunération.

Cf. CE, 17 décembre 2003, M. David, n° 248854, A,

# DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS



CAA de TOULOUSE Chambre 3, 27 juin 2023, [N°21TL24111](#), M. Nicolas M. c/ ministre de la transition écologique , C+

## Liberté de la presse - Liberté de la presse - Questions générales - Police des aéroports

Police des aéroports – manquement par un journaliste aux règles relatives à la protection des accès des zones de sûreté à accès réglementé – infraction de l’amende prévue par R. 217-3-2 du code de l’aviation civile – méconnaissance de l’article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales : absence, en raison de la méconnaissance des règles de sécurité aéroportuaire – caractère proportionné de la sanction : existence

Le 14 décembre 2018, plusieurs personnes, dont le requérant, journaliste, se sont introduites sans autorisation sur la zone côté piste de l’aéroport de Toulouse-Blagnac en passant par l’entrée de l’exploitation d’un chantier de la zone privative de l’entreprise Airbus et se sont ensuite rendues jusqu’en partie critique de la zone sûreté à accès réglementé. Le requérant était présent sur les lieux pour couvrir cette opération conduite par les membres et sympathisants de l’association Handi-social, qui avait notamment pour objectif de dénoncer les problèmes d’accessibilité des transports pour les personnes en situation de handicap et en particulier les difficultés d’accès au transport aérien

En raison de la méconnaissance de l’article L. 6342-2 du code des transports, qui prohibe l’accès sans autorisation à la zone côté piste de l’aéroport, le préfet de la Haute-Garonne a infligé au requérant, sur le fondement de l’article R. 217-3-2 de ce code, une amende de 750 euros.

En l’espèce, cette amende, infligée afin de sanctionner de graves manquements à la sûreté aéroportuaire, présente un caractère nécessaire pour atteindre l’objectif de sûreté publique garanti par la loi. En conséquence, son infraction n’a pas méconnu l’article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales.

Le montant de cette amende n’est pas disproportionné, eu égard aux circonstances de l’intrusion de l’intéressé sur la zone aéroportuaire, à son accès sans autorisation sur des pistes de l’aéroport d’une particulière sensibilité et aux perturbations notables provoquées par son intrusion sur le trafic aérien et la sécurité des personnes, ainsi qu’au fait qu’il n’a pas été empêché de publier son travail journalistique et a tiré avantage de son intrusion.

Comp. : Conseil d'Etat, 13 mai 2019, Société France Télévisions, n° 421779 A (conciliation article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales avec la protection de la réputation et des droits d'autrui et de garantir l'impartialité de l'autorité judiciaire)

Cf: Cour européenne des droits de l'homme 20 mai 2021, n° 41192/11, Amaghlobeli et autres c. Géorgie (conciliation article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales avec nécessité protection zones des contrôle douanier)

## **COMMENTAIRES :**

**CAA Toulouse, 3<sup>e</sup> chambre, 27 juin 2023, M. A. c/ Préfet de la Haute-Garonne, n° 21TL24111**

**« Sortie de piste pour le journalisme », Guylain CLAMOUR, Professeur de droit public, Doyen de la faculté de droit et de science politique, Université de Montpellier (CREAM EA2038)**

Se définissant comme « *une association de lutte contre le validisme, et d'entraide et de défense des droits des personnes en situation de handicap ou de maladies invalidantes* », l'association Handi-social a décidé de mener une opération en s'introduisant sur les pistes de l'aéroport de Toulouse-Blagnac afin « *de dénoncer les problèmes d'accessibilité des transports pour les personnes en situation de handicap et en particulier les difficultés d'accès au transport aérien* ».

C'est ainsi que le 14 décembre 2018, vers 16 heures, plusieurs personnes se sont introduites sans autorisation sur la zone côté piste de l'aéroport de Toulouse-Blagnac en passant par l'entrée de l'exploitation d'un chantier de la zone privative de l'entreprise Airbus, avant de se rendre jusqu'en partie critique de la zone sûreté à accès réglementé.

Présent sur les lieux afin de couvrir cette opération militante en s'étant introduit de la même manière, un journaliste a été sanctionné, par arrêté préfectoral du 15 mars 2019, d'une amende administrative d'un montant de 750 euros pour manquement aux obligations de sûreté aérienne. C'est cette décision qui a été contestée en vain devant le tribunal administratif de Toulouse et qui est discutée en appel dans l'arrêt rapporté.

À titre liminaire, constatons que si l'accessibilité des transports pour les personnes en situation de handicap peut présenter des difficultés à l'aéroport de Toulouse-Blagnac, son accès irrégulier a pu s'opérer avec une facilité déconcertante, les militants écrivant même sur leur site : « *on passait par là, on a vu de la lumière, on est entrés...* » ; « *il a suffi aux militants de l'association Handi-social de faire le tour de l'aéroport pour repérer une faille. Deux portails grands ouverts permettant d'accéder aux pistes, à l'opposé de l'aérogare, et une simple casemate à proximité avec un agent de sécurité* ».

Dans cette affaire, les manquements aux obligations de sûreté aérienne sont partout, de l'inconséquence des militants aux fautes des autorités responsables de la sûreté. Au cœur de l'instance contentieuse sous analyse, le journaliste n'est certainement pas le plus à blâmer n'ayant ni organisé ni facilité l'intrusion. On comprend qu'il ait pu souhaiter contester l'amende administrative qui lui a été infligée.

Sur le fond, ce contentieux met en lumière les pouvoirs de police administrative spéciale des aérodromes et des installations aéronautiques régis par les articles L. 6332-2 et suivants du code des transports. Cette police administrative spéciale, complète, est placée entre les mains du préfet et ne tolère aucun concours au titre de la police administrative générale (V. CE, 25 mars 1987, n° 65303, *Cne de Colombier-Saugnieu* : Rec., p. 104 - CE, 18 oct. 1995, n° 149179, *Cne de Rechesy*). Pour exécution et mise en œuvre, l'autorité administrative dispose de différents moyens qui, au moment des faits, étaient énoncés aux articles R. 217-2 et suivants du code de l'aviation civile. Désormais placé entre les mains du ministre, les pouvoirs de sanction administrative figurent actuellement, depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2023-1008 du 31 octobre 2023 portant sixième partie réglementaire du code des transports, aux articles R. 6432-1 et suivants du code des transports. Pareille évolution textuelle limite l'intérêt des motifs de légalité externe de l'arrêt commenté. Tout au plus, signalons que la précision selon laquelle « *la sanction ne peut intervenir qu'après que l'intéressé ait été mis à même de présenter ses observations écrites ou orales, n'instaure pas une procédure contradictoire particulière, dérogeant aux dispositions des articles L. 122-1 et L. 122-2 du code des relations entre le public et l'administration* » et que la cour administrative d'appel a pu estimer qu'il ne résulte ni des textes applicables « *ni du principe général des droits de la défense que le respect du principe du contradictoire imposât au préfet, préalablement au prononcé de la sanction, de communiquer* » l'avis rendu par le délégué permanent de la commission de sûreté.

En ce qui concerne la légalité interne, se posait évidemment la question de la légalité de la sanction administrative au regard du but légitime de la présence du journaliste. Était ainsi posée la question de la conventionalité de la sanction administrative, dans son principe et dans son quantum, au regard de l'article 10 de la convention européenne des droits de l'Homme qui garantit le droit à la liberté d'expression sauf exceptions, qui appellent toutefois une interprétation étroite (CEDH, 10 déc. 2007, *Stoll c. Suisse*, n° 69698/01 - CEDH, 23 avr. 2015, *Morice c/ France*, n° 29369/10). Devant être prévue par la loi, toute ingérence à cet égard doit poursuivre un but légitime et présenter un caractère nécessaire dans une société démocratique. Les principes généraux permettant d'apprécier la nécessité d'une ingérence donnée dans l'exercice de la liberté d'expression, maintes fois réaffirmés par la Cour de Strasbourg depuis l'arrêt *Handyside c. Royaume-Uni* (7 déc. 1976, série A n° 24), ont été résumés dans l'arrêt *Stoll c. Suisse* (préc.):

*« i. La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique ». Telle que la consacre l'article 10, elle est assortie d'exceptions qui appellent toutefois une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante (...)*

*ii. L'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 10 § 2, implique un « besoin social impérieux ». Les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin, mais elle se double d'un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. (...)*

*iii. [il] faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » (...)*

Selon la Cour européenne, « la nature et la lourdeur des peines infligées sont des éléments à prendre en considération lorsqu'il s'agit de mesurer la proportionnalité de l'ingérence ». En effet, « une atteinte à la liberté d'expression peut risquer d'avoir un effet dissuasif quant à l'exercice de cette liberté » et « le caractère relativement modéré des amendes ne saurait suffire à faire disparaître le risque d'un effet dissuasif sur l'exercice de la liberté d'expression » (CEDH, 23 avr. 2015, *Morice c/ France*, préc.) et suggère la retenue dans l'usage de la voie répressive (CEDH, 23 avr. 1992, *Castells c. Espagne*, série A n° 236 - 23 sept. 1998, *Lehideux et Isorni c. France*, Recueil 1998-VII).

Pour la cour administrative d'appel de Toulouse, « même quand un journaliste rend compte dans la presse de questions sérieuses d'intérêt général, il assume des devoirs et des responsabilités. Il ne saurait dès lors être dispensé de son devoir de respecter les lois applicables au seul motif qu'il bénéficie de la protection de l'article 10. En tant que journaliste responsable, ce dernier doit être conscient et accepter les conséquences sur le plan juridique d'un comportement irrégulier ».

La cour poursuit en relevant qu'« en accédant sans autorisation aux pistes aéroportuaires situées en partie critique de la zone sûreté à accès réglementé afin de documenter l'intrusion sur cette zone de l'association Handi-social, porteuse de revendications sociales en faveur des personnes handicapées », le journaliste « a entendu collecter, dans le cadre de son métier de journaliste, des informations qui étaient de nature à nourrir utilement le débat public sur une question d'intérêt général en lien avec le problème de l'accessibilité des personnes handicapées ».

Mais elle ajoute qu'« il aurait pu attendre et interviewer les membres de l'association à l'extérieur de la zone aéroportuaire et [qu'il] ne résulte pas de l'instruction que sa présence personnelle dans la zone réglementée ait été indispensable pour lui permettre de recueillir des informations fiables ». On peut ne pas partager pareille affirmation quand bien même elle reposerait sur l'instruction. L'information à rapporter n'était pas le récit indirect de l'opération par la voie de l'interview mais la réalité et les conditions objectives de sa réalisation. Le simple fait d'avoir pu constater, en accompagnant, l'extraordinaire porosité de l'aéroport suffit à fragiliser l'affirmation. Pour s'approcher de la vérité, le journaliste ne doit pas se borner à reprendre des interviews ou des communiqués de presse. Si sa déontologie comme les règles en vigueur lui interdisent de monter des opérations, l'importance sociétale de sa mission lui commande de suivre ceux qui se mettent hors la loi afin de pouvoir documenter finement ses productions journalistiques.

Quand les autorités compétentes ne sont pas en mesure d'assurer la sûreté d'un aéroport qui a pu être envahi par un groupe hétéroclite plus proche des Pieds Nickelés que du commando, le déferlement *a posteriori* des pouvoirs de police administrative jusque sur les journalistes sonne comme un aveu d'échec.

# ELECTIONS ET REFERENDUM



**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 2, 30 mars 2023, [N°2204069](#)  
Confédération syndicale des familles de Nîmes c/Office public Habitat du Gard et  
autres, C+**

## **Elections diverses - Conseils d'administration des organismes de logement à loyer modéré**

Elections et référendum – Elections diverses – Conseils d'administration des organismes de logement à loyer modéré – Absence dans la réglementation applicable de disposition relative au choix à exercer en cas d'égalité entre candidats à l'occasion d'élections des représentants des locataires au sein du conseil d'administration – Obligation d'attribuer les sièges restant à pouvoir au bénéfice de l'âge – Existence.

En l'absence, dans la réglementation applicable, de toute disposition relative au choix à exercer en cas d'égalité, à l'occasion d'élections des représentants des locataires au sein du conseil d'administration d'un office public de l'habitat, ce dernier doit légalement attribuer les sièges restant à pouvoir au bénéfice de l'âge.

## **Règles de procédure contentieuse spéciales - Pouvoirs du juge - Conséquences tirées par le juge des irrégularités - Rectification des résultats électoraux**

Elections et référendum – Règles de procédure contentieuse spéciales – Pouvoirs du juge – conséquences tirées par le juge des irrégularités – Rectification des résultats électoraux – a) Absence dans la réglementation applicable de disposition relative au choix à exercer en cas d'égalité entre candidats à l'occasion d'élections des représentants des locataires au sein du conseil d'administration – Obligation d'attribuer les sièges restant à pouvoir au bénéfice de l'âge – Existence – b) Conséquences – Non-respect de l'obligation d'attribuer des sièges restant à pouvoir au bénéfice de l'âge – Annulation de l'élection au siège concerné par le juge – Rectification des élections – Proclamation de l'élection du candidat le plus âgé.

a) En l'absence, dans la réglementation applicable, de toute disposition relative au choix à exercer en cas d'égalité, à l'occasion d'élections des représentants des locataires au sein du conseil d'administration d'un office public de l'habitat, ce dernier doit légalement attribuer les sièges restant à pouvoir au bénéfice de l'âge.

b) En cas de non-respect de l'attribution des sièges restant à pouvoir au bénéfice de l'âge par l'office public de l'habitat, il incombe au juge d'annuler l'élection du candidat au siège correspondant et de rectifier les mêmes élections en proclamant élu le candidat le plus âgé.

Appel pendant

## COMMENTAIRES :

TA Nîmes, 20 mars 2023, n° 2204069, *Confédération syndicale des familles de Nîmes*

**« L'âge comme critère déterminant en cas d'égalité pour l'attribution du dernier siège lors d'élection de représentants des locataires pour le conseil d'administration d'un OPH », Jean-Baptiste SEGUIN, Doctorant en droit public, Université de Nîmes, CHROME (EA 7352)**

Dans cette affaire, le 20 mars 2023, le tribunal administratif de Nîmes a dû statuer sur un contentieux électoral relatif aux élections des représentants de locataires au sein du conseil d'administration de l'office public de l'habitat (OPH), Habitat du Gard.

Par ce jugement le tribunal est venu, dans un premier temps, apporter une solution juridique nouvelle pour régler la répartition du dernier siège, dans ce type de contentieux, lorsque les listes sont à égalité pour l'obtenir, et dans un second temps, a précisé son office.

En l'espèce, la confédération syndicale des familles de Nîmes conteste les résultats des opérations électorales des représentants des locataires, du conseil d'administration de l'OPH, en date du 22 décembre 2022. En effet, quatre sièges étaient à pourvoir et ils l'ont été, de la manière suivante : après application du quotient, le premier siège a été attribué à l'association consommation, logement, cadre de vie. Puis, après application du plus fort reste, le deuxième siège a été remporté par l'association droit au logement et le troisième par l'association force ouvrière consommateurs.

Enfin, pour le quatrième siège, celui qui cristallise le contentieux, il a été attribué à M.G représentant élu de la confédération nationale du logement, en raison d'un reste de 0,467.

Toutefois, la confédération syndicale des familles obtient, elle aussi, ce reste sans pour autant remporter ce dernier siège.

Par conséquent, elle saisit le tribunal administratif en demandant la rectification des opérations électorales sur le fondement du cinquième alinéa de l'article L. 262 du code électoral qui dispose : « *Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.* »

À cet effet, la confédération requérante soutient que leur candidat étant plus âgé que le candidat élu, c'est à elle que devrait revenir le siège convoité.

Dans un premier temps, M. G, au titre de son statut de président de la Confédération nationale du logement du Gard, soulève l'incompétence du juge administratif. Le juge écarte l'exception d'incompétence en effectuant une simple application du 4° de l'article R. 421-7 du code de la construction et de l'habitation, donnant compétence aux tribunaux administratifs pour les réclamations formulées à l'encontre de telles opérations électorales. Cette position se situe dans la lignée jurisprudentielle du Conseil d'État. En effet, les juges du Palais-Royal avaient affirmé qu'en matière d'élections des représentants des locataires au conseil d'administration des offices publics de l'habitat, les recours dirigés à l'encontre de ces opérations électorales relevaient de la compétence du tribunal administratif, en application de l'article susmentionné du code de la construction et de l'habitation (CE, 13 oct. 2017, *OPH Terres du Sud Habitat*, n° 397853).

Dans un second temps, le tribunal va apporter un raisonnement nouveau pour régler la situation délicate dans laquelle se trouve l'OPH Habitat du Gard. Tout d'abord, il évoque les règles prévues par le code de la construction et de l'habitation précédemment évoquées afin de démontrer que cette opération se déroule : « au scrutin de liste à un tour avec représentation proportionnelle au plus fort reste, sans radiation ni panachage ».

À la lecture de ces seules dispositions, il est possible de constater une absence de réglementation applicable pour des cas dans lesquels des listes se trouvent à égalité, comme en l'espèce, pour le quatrième siège.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, le tribunal administratif tranche le débat en considérant que l'office public de l'habitat « *doit légalement attribuer les sièges restants à pourvoir au bénéfice de l'âge* ». Les juges font ainsi référence, implicitement, au cinquième alinéa de l'article L. 262 du code électoral tel qu'invoqué par la partie protestataire.

Le tribunal va donc considérer que M.G, le représentant élu, étant plus jeune de 23 ans vis-à-vis de M.F, le représentant non élu, l'office public de l'habitat a commis une erreur de droit en attribuant à M.G le dernier siège.

Une solution faisant preuve de pragmatisme, en se référant à des dispositions de principe qui encadrent les élections locales.

Dans un troisième temps, le tribunal démontre qu'il possède un véritable pouvoir de rectification dans ce domaine électoral. En effet, l'OPH ayant commis une erreur de droit, c'est au juge d'annuler l'élection pour le siège litigieux, et de rectifier la situation en proclamant élu, le candidat le plus âgé. En l'espèce, le juge en usant de ses pouvoirs de rectification, il précise son office dans le contentieux électoral. En effet, il s'appuie sur une position tenue par le Conseil d'État depuis de nombreuses années. Ainsi, pour les juges du Palais-Royal, en cas d'égalité après modification du scrutin, il convient d'annuler l'élection du plus jeune et rectifier l'élection en proclamant élu le plus âgé des candidats (CE, 17 janv. 1990, *Élections municipales de Wannehaim*, n° 108877). Par conséquent, le juge du tribunal de Nîmes, n'a certes pas initialement modifié le scrutin, les faits ne s'y prêtant pas, mais applique bien le pouvoir de rectification en cas d'égalité effectué par la haute-juridiction en 1990.

Enfin, le tribunal va, déclarer irrecevables les conclusions de M.G, présentées à titre reconventionnel, aux fins d'annuler les opérations électorales. Les juges ne faisant, ici, qu'une application de la position de principe du Conseil d'État déclarant irrecevables les conclusions reconventionnelles en matière électorale (CE, 9 déc. 1977, *Élections municipales de Congis-sur-Thérouanne*, n° 8575, au Recueil).

Par conséquent, le juge va faire droit à la demande de la confédération protestataire. Il va en effet, d'une part, annuler l'élection de M.G et, d'autre part, proclamer M.F élu pour le quatrième et dernier siège en vertu du critère de l'âge.

De manière générale, l'usage de ces pouvoirs de rectification assure ainsi une certaine stabilité et évite une annulation de l'entièreté de l'opération électorale pour la contestation d'un seul siège.

## **TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 4, 25 juillet 2023, N°2303242,C+**

### **Élections municipales - Élection des maires et adjoints**

Elections de nouveaux adjoints à la suite de la création de postes en cours de mandat - communes de 1 000 habitants et plus – élection au scrutin de liste, composée alternativement d'un candidat de chaque sexe, lorsque deux postes ou plus sont créés : existence – obligation de garantir ou de rétablir la parité entre l'ensemble des adjoints, ou l'alternance d'un adjoint de chaque sexe : absence.

Il résulte des dispositions de l'article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui sont d'application stricte, que, lorsque le conseil municipal d'une commune de 1 000 habitants et plus procède à l'élection de deux adjoints ou plus sur des postes nouvellement créés, ceux-ci sont élus au scrutin de liste, composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. En revanche, il ne résulte d'aucune disposition légale ni réglementaire, pas plus que des travaux parlementaires préalables à l'adoption de la loi précitée, que la composition de cette liste devrait prendre en compte l'éventuelle absence de parité entre l'ensemble des adjoints, non plus que l'absence d'alternance entre les adjoints de chaque sexe, qu'elles soient préexistantes ou consécutives à ce scrutin (1).

(1) : Voir en particulier les conclusions de Mme Sophie Roussel sous Conseil d'État, 11 juin 2021, Élection des adjoints au maire de Saint-Cloud, n° 448537, B ; à propos de la désignation d'adjoints au maire de quartier.

# ENSEIGNEMENT



CAA de TOULOUSE Chambre 3, 16 mai 2023, [N°21TL23729](#), C+

## Questions générales - Questions générales concernant les élèves - Bourses

Aide d'urgence allouée aux étudiants par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires – aides spécifiques – allocation spécifique d'aide annuelle – cumul avec indemnité versée dans le cadre d'un engagement de service civique – Existence

En vertu de la circulaire du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche n° 2014-0016 du 8 octobre 2014 relative aux modalités d'attribution des aides spécifiques, l'étudiant qui ne remplit pas les conditions pour bénéficier d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux peut, lorsque sa situation le justifie, en particulier lorsqu'il rencontre des difficultés de manière pérenne tenant, notamment, à l'existence d'une situation d'autonomie avérée le privant du soutien matériel de ses parents ou de rupture familiale donnant lieu à une évaluation sociale permettant d'attester de sa situation d'isolement et de précarité, bénéficier d'une allocation spécifique d'aide annuelle équivalente à un droit de bourse. Cette circulaire ne comporte aucune précision quant à la possibilité de cumuler le bénéfice d'une allocation spécifique d'aide annuelle avec une indemnité de service civique et ne précise pas davantage s'il est tenu compte d'une telle indemnité pour la détermination des droits à cette allocation.

En outre, les dispositions de l'article L. 120-21 du code du service national ont expressément exclu l'indemnité de service civique tant de la qualification de revenu que de l'assiette du calcul servant à la détermination des aides sociales.

Enfin, les ministres en charge de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ont, par circulaires du 8 octobre 2014 et du 18 juin 2019, assimilé l'allocation spécifique d'aide annuelle à un droit de bourse, en autorisant, par ailleurs, le cumul d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux avec le versement de l'indemnité de service civique.

Par conséquent, seules les ressources de l'étudiant doivent être prises en compte pour déterminer son éligibilité à une telle allocation, à l'exclusion des indemnités de service civique qu'il a pu percevoir au cours de l'année universitaire précédente.

# EXPROPRIATION CAUSE UTILITE PUBLIQUE



**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 4, 23 mai 2023, [N°2003936](#)  
Association terres vives de Pertuis et autres c/Préfet de Vaucluse, C+**

**Notions générales - Notion d'utilité publique – Existence - Opérations d'aménagement urbain - Règles générales de la procédure normale - Acte déclaratif d'utilité publique - Formes et procédures - Règles de procédure contentieuse spéciales - Pouvoirs du juge.**

Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un arrêté déclarant d'utilité publique l'acquisition d'immeubles pour constituer des réserves foncières dans le cadre de l'article L. 221-1 du code de l'urbanisme, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la modification de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

Le juge peut préciser, par son jugement avant-dire droit, les modalités de cette régularisation, qui implique l'intervention d'une décision corrigeant le vice dont est entaché l'arrêté attaqué. Un vice de procédure, dont l'existence et la consistance sont appréciées au regard des règles applicables à la date de l'arrêté attaqué, doit en principe être réparé selon les modalités prévues à cette même date. Si ces modalités ne sont pas légalement applicables, notamment du fait de l'illégalité des dispositions qui les définissent, il appartient au juge de rechercher si la régularisation peut être effectuée selon d'autres modalités, qu'il lui revient de définir en prenant en compte les finalités poursuivies par les règles qui les ont instituées et en se référant, le cas échéant, aux dispositions en vigueur à la date à laquelle il statue.

En l'espèce, déclaration d'utilité publique en vue de la création d'une réserve foncière méconnaissant l'article L. 122-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, en l'absence d'autre vice susceptible de fonder l'annulation de cette décision. Ce vice ayant été régularisé en cours d'instance par une décision modificative, rejet des conclusions à fins d'annulation.

Appel pendant

# FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS



**CAA de TOULOUSE Chambre 2, 15 décembre 2022, [N°19TL02648](#), SYNDICAT UNSA TERRITORIAUX DU CARCASSONNAIS c/ COMMUNE DE CARCASSONNE, C+**

## **Statuts, droits, obligations et garanties - Droit syndical**

Annulation, par le juge judiciaire de la décision du bureau fédéral prononçant l'exclusion d'un syndicat local de la fédération. Annulation postérieure à la décision du maire mettant fin aux droits des membres du syndicat local de se prévaloir des autorisations d'absence. Conséquence sur la légalité de cette dernière - Absence.

L'annulation par un jugement du juge judiciaire dépourvu d'effet rétroactif, de la décision du bureau fédéral prononçant l'exclusion d'un syndicat local de la fédération, intervenue postérieurement à la décision du maire mettant fin aux droits des membres du syndicat local de se prévaloir des autorisations d'absence, est sans incidence sur sa légalité. Il en est de même de la décision prononçant sa réintégration au sein de la fédération prise en exécution de ce jugement.

Cf CE n° 331816-331863-334946 du 17 avril 2013 Société Norsucom et association Radio Lina Marseille Méditerranée

**CAA de TOULOUSE Chambre 2, 27 juin 2023, [N°21TL01840](#), Mme D. c/ rectrice de la région académique Occitanie, C+**

**Indemnités et avantages divers - démission- indemnité de départ volontaire prévue par le décret n° 2008-368 du 17 avril 2008**

**Procédure - pouvoirs et devoirs du juge -appréciations soumises à un contrôle minimal- modulation du montant de l'indemnité de départ volontaire au sein de la fourchette fixée par voie réglementaire**

Le ministre chargé de l'éducation nationale, dans l'exercice de ses prérogatives d'organisation des services placés sous son autorité (1), a fixé la réglementation relative au calcul et à la modulation de l'indemnité de départ volontaire instituée par le décret n° 2008-368 du 17 avril 2008 dans son administration par une circulaire du 27 janvier 2017, publiée au bulletin officiel du ministère de l'éducation nationale le 9 février 2017. Aux termes de cette circulaire, l'indemnité de départ volontaire peut être modulée à raison de l'ancienneté de l'agent dans l'administration et doit généralement s'inscrire dans une fourchette comprise entre 25 et 50 % du plafond de cette indemnité pour les agents justifiant d'une ancienneté supérieure à dix ans.

En fixant le montant définitif de l'indemnité due à la demanderesse à 25 % du plafond prévu par le décret du 17 avril 2008 au regard de la rémunération qu'elle avait perçue au cours de l'année civile précédant sa demande, correspondant à l'estimation la plus basse des fourchettes applicables aux agents ayant plus de 10 ans d'ancienneté, alors que l'intéressée justifiait d'une ancienneté de plus de 30 ans dans la fonction publique, la rectrice de l'académie de Montpellier, qui n'invoque aucune considération tirée de l'intérêt du service pour justifier le niveau de l'indemnité de départ volontaire retenu, a commis une erreur manifeste d'appréciation. (2)

(1) cf CE 21 septembre 2020 n° 428683 M. Durand A

(2) voir a contrario CAA Lyon du 5 avril 2012 n° 11LY02045

## **TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 2, 9 mars 2023, [N°2104323](#) Mme S c/Centre hospitalier universitaire de Nîmes, C+**

### **Positions – Congés - Congés de maladie – Questions communes**

#### **Procédure - Introduction de l'instance – Décisions pouvant ou non faire l'objet d'un recours - Actes ne constituant pas des décisions susceptibles de recours.**

#### **Actes ne constituant pas des décisions susceptibles de recours**

Agent exerçant dans un établissement de santé placé en congé de maladie – a) Possibilité de le suspendre faute d'être vacciné contre la covid-19 – Existence – Modalités – Prise d'effet au terme du congé (1) – b) Contrôle de l'administration - Bien-fondé d'un congé contesté par l'administration - Conséquence - Impossibilité de contester rétroactivement la demande de congé (2).

a) Il résulte, d'une part, de l'article 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, d'autre part, du I de l'article 12 et du III de l'article 14 de la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 que le directeur d'un établissement de santé public peut légalement prendre une mesure de suspension à l'égard d'un agent qui ne satisfait pas à l'obligation vaccinale contre la covid-19 alors que cet agent est déjà en congé de maladie. Cette mesure et la suspension de traitement qui lui est associée ne peuvent toutefois entrer en vigueur qu'à compter de la date à laquelle prend fin le congé de maladie de l'agent en question (1).

b) Si l'obligation vaccinale des personnels hospitaliers s'impose à ceux-ci, alors même qu'ils se trouveraient placés en congé de maladie en application de l'article 41 précité de la loi du 9 janvier 1986, l'administration ne peut toutefois émettre à leur encontre une mesure de suspension qu'après avoir contesté le bien-fondé de l'arrêt de travail conformément aux dispositions de l'article 15 du décret n° 88-386 du 19 avril 1988. L'agent demeure placé régulièrement en arrêt de travail tant que son employeur n'a pas expressément rejeté sa demande de congé de maladie ou n'a pas enjoint à l'agent de reprendre ses fonctions (2). Dès lors que le congé de maladie de l'agent a été régulièrement contesté par l'administration, l'administration peut édicter à son encontre une mesure de suspension laquelle ne peut, toutefois, que prendre effet pour la période postérieure au rejet de sa demande de congé de maladie, ou à l'issue du délai qui lui a été laissé pour reprendre son poste.

1. Cf., CE, 2 mars 2022, Centre hospitalier Bretagne Sud, n°458353, B

2. Cf., CE, 16 novembre 1992, Ministre du budget c/ Malbrunot, n°93928, B

Inclusion – Mise en demeure d'un agent hospitalier en congé de maladie de rejoindre son poste suite à la contestation de son arrêt de travail par son employeur (1).

Il ressort des pièces du dossier que la décision contestée a pour seul objet d'informer l'agent hospitalier de l'avis du médecin agréé sur son arrêt de travail, qu'il considère injustifié, et de le mettre en conséquence en demeure de reprendre son poste. Or, la mise en demeure de régulariser une situation, non assortie comme en l'espèce de suspension de traitement, ne présente pas le caractère d'une décision faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours.

1. Cf., CE, Section, 27 mai 1977, Edmond, n°98445, A

## **TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 2, 20 avril 2023, [N°2200759](#) Mme B c/Centre hospitalier Mas Carreiron, C+**

### **Positions – Congés - Congés annuels**

#### **Statuts, droits, obligations et garanties – Statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités locales – Dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (loi du 9 janvier 1986).**

Agent exerçant dans un établissement de santé placé en congés annuels – Possibilité de le suspendre faute d'être vacciné contre la covid-19 – 1) Existence – 2) Modalités – Prise d'effet au terme des congés annuels (1).

1) Il résulte, d'une part, de l'article 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, d'autre part, du I de l'article 12 et du III de l'article 14 de la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021, que le directeur d'un établissement de santé public peut légalement prendre une mesure de suspension à l'égard d'un agent qui ne satisfait pas à l'obligation vaccinale contre la covid-19 alors que cet agent est en congé annuels.

2) Cette mesure et la suspension de traitement qui lui est associée ne peuvent toutefois entrer en vigueur qu'à compter de la date à laquelle, au terme de son congé annuel, l'agent reprend son service.

1. Cf, s'agissant d'une suspension d'un agent placé en congé de maladie, CE, 2 mars 2022, centre hospitalier Bretagne sud, n°458353, B

Agent exerçant dans un établissement de santé placé en congés annuels – Possibilité de le suspendre faute d'être vacciné contre la covid-19 – 1) Existence – 2) Modalités – Prise d'effet au terme des congés annuels (1).

1) Il résulte, d'une part, de l'article 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, d'autre part, du I de l'article 12 et du III de l'article 14 de la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021, que le directeur d'un établissement de santé public peut légalement prendre une mesure de suspension à l'égard d'un agent qui ne satisfait pas à l'obligation vaccinale contre la covid-19 alors que cet agent est en congé annuels.

2) Cette mesure et la suspension de traitement qui lui est associée ne peuvent toutefois entrer en vigueur qu'à compter de la date à laquelle, au terme de son congé annuel, l'agent reprend son service.

1. Cf, s'agissant d'une suspension d'un agent placé en congé de maladie, CE, 2 mars 2022, centre hospitalier Bretagne sud, n°458353, B

Appel pendant

## **TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 4, 21 avril 2023, [N°2100417](#) Mme C. c/Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, C+**

### **Cessation de fonctions - Divers**

En application de l'article 72 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, l'administration et le fonctionnaire peuvent convenir en commun des conditions d'une cessation définitive de fonctions, qui entraîne radiation des cadres et perte de la qualité de fonctionnaire.

Le décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique fixe l'ensemble des règles liées à cette procédure et peut directement fonder une décision de refus. L'existence de notes de service destinées à en organiser l'application dans certains ministères ne place pas les agents des ministères qui n'ont pas adopté de lignes directrices dans une situation d'inégalité de traitement.

Le bénéfice d'une rupture conventionnelle ne constitue pas un droit pour l'agent et demeure soumis à un accord entre ce dernier et son administration, sans que cette rupture puisse être imposée par l'une ou l'autre des parties. Un refus de rupture conventionnelle n'est pas soumis à une obligation de motivation. Sont sans incidence sur la légalité d'un tel refus, les états de service et les circonstances tenant à la situation personnelle de l'agent.

### **COMMENTAIRES :**

**TA Nîmes, 4<sup>e</sup> Chambre, 21 avr. 2023, n° 2100417, Mme C c/ Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, C.**

**« Précisions sur le refus de rupture conventionnelle dans la fonction publique », Ludivine CLOUZOT, Maître de conférences HDR en droit public, Université de Montpellier (CREAM EA 2038)**

Instaurée dans les trois versants de la fonction publique par l'article 72 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et bien connue du secteur privé (c. trav., art. L. 1237-11 et s.), la rupture conventionnelle constitue un nouveau mode de cessation des fonctions dans le secteur public. Ce type de rupture des relations professionnelles, qui permet de convenir en commun de la fin de la relation de travail, n'est pas familier du secteur public qui repose sur l'unilatéralité de la situation des agents (CGFP, art. L.1). L'état des choses devait sensiblement changer avec la loi du 6 août 2019 qui a instauré le dispositif à titre expérimental pour les fonctionnaires jusqu'au 31 décembre 2025, et de manière pérenne pour les agents en CDI. Ses modalités de mise en œuvre ont été précisées par deux décrets du 31 décembre 2019 (D. n° 2019-1593 rel. à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique – D. n° 2023-1596 rel. à l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle dans la fonction publique). Si les employeurs publics et les agents s'en saisissent progressivement, une doctrine commune semble toutefois encore faire défaut en la matière pour harmoniser les pratiques (C. Comptes, *La loi de transformation de la fonction publique : bilan d'étape*, 2023, p. 58), alors que le contentieux se cristallise principalement autour des décisions de refus de rupture opposés par les employeurs publics. Dans ce contexte, le jugement rendu par le tribunal administratif de Nîmes le 24 avril 2023 apporte quelques précisions utiles.

L'affaire était relative à la demande présentée à la direction des ressources humaines du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires par Mme C, secrétaire de classe exceptionnelle affectée au service interministériel départemental des systèmes d'information et de communication du Gard, tendant au bénéfice de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle. Après avoir été reçue en entretien le 13 février 2020, elle a finalement été informée par une décision du 30 octobre 2020, que sa demande était refusée. Après avoir formé un recours gracieux demeuré sans réponse, Mme C a saisi le tribunal administratif de Nîmes afin d'obtenir l'annulation de la décision du 30 octobre 2020 ainsi que de la décision implicite rejetant son recours gracieux. Loin de souscrire aux arguments avancés par la requérante, le tribunal confirme la légalité de la décision de refus, en apportant d'intéressantes précisions relatives à sa délivrance.

Mme C. soutenait, en premier lieu, que la décision était entachée d'un défaut de motivation. Le juge confirme en réponse que la rupture conventionnelle ne constitue pas un droit pour les fonctionnaires qui en remplissent les conditions, aucun texte législatif ou réglementaire ou principe général du droit ne l'imposant (en ce sens, TA Lyon, 2 déc. 2022, n° 2106754). Par conséquent, la décision rejetant la demande de rupture conventionnelle présentée par Mme C n'avait pas à être motivée. Est ici confirmée une position largement partagée les juges du fond (TA Versailles, 19 avr. 2023, n° 2101732 ; TA Marseille 12 oct. 2023, n° 2107358) considérant que les décisions de refus de rupture conventionnelle n'entrent pas dans le champ de l'article L. 211-2 du CRPA (TA Besançon, 30 juin 2022, n° 2100492 ; TA Orléans, 11 oct. 2022, n° 2102557), raisonnement qui découle du fait que la rupture ne peut être imposée par l'une des parties à l'autre.

La requérante contestait, en deuxième lieu, la procédure suivie par l'administration dans la mesure où le montant envisagé de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle n'avait pas été abordé lors de l'entretien du 13 février 2020. Les textes prévoient en effet qu'un entretien relatif à la demande de rupture doit se tenir à une date fixée au moins dix jours francs et au plus un mois après la réception de la lettre de demande de rupture conventionnelle. Il porte principalement sur les motifs de la demande et le principe de la rupture conventionnelle,

la fixation de la date de la cessation définitive des fonctions, le montant envisagé de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle ainsi que les conséquences de la cessation définitive des fonctions. Les modalités de déroulement de cet entretien donnent lieu à un abondant contentieux qui amène le juge à vérifier le respect des modalités procédurales prévues, il faut le reconnaître, de manière lacunaire par les textes applicables. Le juge des référés a ainsi par exemple suspendu une décision de refus de rupture opposée à un agent par principe sans même qu'ait été organisé ledit entretien (TA Orléans, ord., 17 janv. 2023, n° 2204490. V. égal. TA Paris, 13 juin 2022, n° 2100749/2-2 ; TA Lille, 20 juill. 2022, n° 2005180). En l'espèce, l'entretien s'était bien tenu sans toutefois que ne soit abordée la question du montant de l'indemnité spécifique de rupture. Selon le juge, il ne résulte des textes applicables ni que le montant de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle, envisagé en cas de conclusion de la convention, doit être abordé dès le premier entretien ni que ce montant doit être impérativement envisagé dans l'hypothèse où l'administration refuse le principe même de la rupture conventionnelle. Le juge sécurise toutefois son raisonnement en indiquant que le non-respect de cette formalité n'a, quoi qu'il en soit, pas été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision et n'a pas privé la requérante d'une garantie, relativisant ainsi l'omission de cette formalité par l'application de la jurisprudence « Danthony » (CE, Ass., 23 déc. 2011, *Danthony*, n° 335033) qui aura probablement vocation à être utilisée dans de nombreuses autres hypothèses (TA Montreuil, 15 juin 2023, n° 2307075).

La requérante soutenait, en troisième lieu, que la décision était dépourvue de base légale, faute de se fonder sur une note de gestion qui seule, aurait pu garantir l'égalité de traitement entre agents du même ministère. Elle soulevait ici implicitement la difficulté liée aux attitudes disparates adoptées, dans un premier temps, par les différents ministères pour fixer une doctrine en matière d'instruction des demandes de ruptures conventionnelles. Alors que certains, à l'instar du ministère de l'Éducation nationale (note n° 2020-2021 du 19 nov. 2020 rel. à la mise en œuvre de la rupture conventionnelle dans les services déconcentrés du ministère chargé de l'éducation), ont adopté assez rapidement des notes de gestion, (dont certains tribunaux acceptent de vérifier que l'employeur n'en fait pas une inexacte application : TA Melun, 29 déc. 2022, n° 2004496), d'autres se sont directement fondés sur le décret de 2019. Selon le tribunal, ce dernier pouvait directement fonder une décision de refus, l'absence de note émanant du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires n'étant pas de nature à entacher la légalité de la décision contestée. Ce raisonnement permet au tribunal, en quatrième lieu, de conclure que l'existence, dans certains ministères, de notes de service destinées à organiser l'application du dispositif ne place pas les agents des ministères qui n'ont pas adopté de lignes directrices dans une situation d'inégalité de traitement.

La requérante invoquait, en dernier lieu, la durée de ses services, son asthme sévère et la réduction de son temps de travail en lien avec sa pathologie au soutien de sa demande. Selon le juge, ces éléments ne sont pas de nature à lui ouvrir droit au bénéfice des dispositions précitées, le tribunal ajoutant que Mme C n'établit ni même n'allègue que son poste n'aurait plus été utile à son administration. L'on retombe ici sur la difficulté liée à l'absence de lignes directrices applicables à la situation de la requérante, même si leur invocabilité en la matière pose question (V. Vioujas, « La mise en œuvre de la rupture conventionnelle dans la fonction publique : premières précisions jurisprudentielles », *JCP A* 2023, 2110) et, plus largement, à l'incertitude autour des critères permettant statuer sur ces demandes de rupture. Lorsqu'elles existent, les notes de gestion fixent les éléments à prendre en compte dans l'instruction des demandes, qui sont systématiquement analysées à l'aune de l'intérêt du service. Sont ainsi fréquemment retenus les critères tels que la rareté de la ressource, l'ancienneté de l'agent, son projet professionnel ou encore le coût de l'indemnisation. La question de la prise en compte de la situation personnelle de l'agent pour instruire ces demandes est, quant à elle, appréciée diversement par les juges que ces notes existent ou pas. Alors que certains juges du fond ont récemment retenu cet élément (TA Marseille, 12 oct. 2023, n° 2107358), le tribunal administratif de Nîmes penche pour l'analyse inverse (TA Dijon, 9 mars 2023, n° 2101490), s'en tenant à une analyse strictement objective.

Pratiquant un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation qui semble se confirmer en matière de refus de rupture conventionnelle (TA Lyon, 22 sept. 2021, n° 2008442 ; TA Dijon, 5 janv. 2023, n° 220095 ; CAA Marseille, 27 juin 2023, n° 22MA02314), alors que certains juges du fond estiment ces décisions insusceptibles de recours (TA Paris, 31 oct. 2022, n° 2103433 ; TA Toulouse, 9 mai 2023, n° 2006678 ; TA Dijon, 9 mars 2023, n° 210149), le tribunal administratif de Nîmes confirme la légalité de la décision querellée et, par là même, le caractère malgré tout limité du contrôle exercé sur les refus de rupture conventionnelle.

### Accidents de service

1) Il résulte des dispositions de l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 qu'en cas de survenance d'un accident de service, les fonctionnaires de l'État ont droit, qu'ils soient en service ou retraités, au remboursement des frais réels qu'ils ont exposés. Il appartient aux intéressés de justifier tant du montant de ces frais que du caractère d'utilité directe que ceux-ci ont présenté pour parer aux conséquences de l'accident.

2) Il en va ainsi s'agissant du remboursement d'un traitement ou d'une spécialité médicale librement prescrits par un médecin pour une indication ou une modalité d'utilisation non prévue dans l'autorisation de mise sur le marché, à la condition toutefois que l'agent justifie que son besoin n'est pas déjà couvert par la palette des médicaments autorisés et leurs indications.

M. R., alors agent titulaire de la police nationale, a été victime, le 9 août 2012, d'un accident reconnu imputable au service par arrêté du 20 novembre 2013. Il a été placé à la retraite pour invalidité imputable au service le 1<sup>er</sup> avril 2019. Par un formulaire CERFA du 4 juin 2019 rempli par son médecin traitant, M. R. a sollicité la prise en charge d'une cure thermique en lien avec son accident de service du 9 août 2012. Parallèlement, il s'est rendu à la pharmacie pour se faire remettre le renouvellement du traitement médical prescrit en lien avec son accident de service du 9 août 2012. Le pharmacien lui a alors remis une note qu'il avait reçu du service médical statutaire et de contrôle du secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) indiquant « *prise en charge refusée – prescription non conforme avec l'accident de travail - Merci de facturer au régime maladie ordinaire* ». M. R. a demandé au tribunal l'annulation des décisions refusant la prise en charge de ces frais.

Le tribunal a jugé d'une part que les traitements médicamenteux pour les douleurs neuropathiques pouvaient être pris en charge mais a considéré en l'espèce que M. R ne justifiait pas que son besoin n'était pas déjà couvert par la palette de médicaments disponibles. D'autre part, s'agissant de la cure thermique, le tribunal a jugé que les pièces produites par M. R ne permettait pas d'établir l'utilité directe de ces cures thermales, dès lors que les certificats médicaux se limitaient à indiquer que la cure thermique lui avait été « très profitable ».

1. Cf. CE, 11 juin 2003, M. Colin, n° 248865 ; CE (avis), 1<sup>er</sup> mars 2012, Mme Chandonay, n° 354898

# LOGEMENT



**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE, 5 avril 2023, [N°2006383](#), C+**

**Aides financières au logement – Aide personnalisée au logement**

*Détermination d'un indu en cas de rappels de droit et de retenues sur ces rappels*

Lorsque la détermination du montant d'un indu prend en compte des rappels de droits et des retenues affectées, par compensation, au remboursement d'un autre indu, l'annulation de ce dernier indu entraîne nécessairement l'annulation du premier.

# MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS



CAA de TOULOUSE Chambre 3, 8 novembre 2022, [N°20TL01787](#), C+

## Fin des contrats - Résiliation

Résiliation pour faute lorsque le titulaire ne s'est pas acquitté de ses obligations dans les délais contractuels (article 48 du cahier des clauses administratives générales applicable aux marchés publics de travaux – version approuvée par l'arrêté du 8 septembre 2009) – conditions : obligation de mettre en demeure le titulaire de s'acquitter de ses obligations dans un délai de quinze jours, sauf en cas d'urgence – Notion d'urgence : existence en cas de retard persistant malgré plusieurs demandes préalables de réaliser les travaux, assorties de délais.

Dans l'hypothèse où une entreprise n'a pas donné suite à deux précédentes demandes écrites, au cours des mois précédents, lui intimant de réaliser des travaux eu égard notamment au retard pris par rapport au calendrier d'exécution du marché, le maître d'ouvrage est en droit de la mettre en demeure d'effectuer ces travaux dans le délai d'une semaine au lieu de celui de quinze jours, compte tenu de l'urgence liée au retard dû à l'inaction de cette entreprise.

## COMMENTAIRES :

CAA Toulouse, 8 nov. 2022, *Centre hospitalier du Vigan*, n° 20TL01787

« Les conditions de résiliation aux frais et risques du titulaire du marché », Marion UBAUD-BERGERON, Professeur de droit public, Université de Montpellier (CREAM EA2038)

Cette décision de la cour administrative d'appel de Toulouse apporte un éclairage intéressant sur les conditions dans lesquelles les personnes publiques peuvent faire supporter au cocontractant défaillant les surcoûts générés par la passation d'un nouveau marché. Le centre hospitalier du Vigan a conclu en 2009 une convention de mandat de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'une opération de construction d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes avec la société d'aménagement et d'équipement du Gard (SEGARD). À la suite de la procédure adaptée initiée par cette dernière sur le fondement de l'ordonnance du 23 juillet 2015, la SARL Gardoise de Bâtiments et Construction s'est vu notifier l'attribution du marché de travaux portant sur l'un des lots. Des retards et insuffisances dans l'exécution de la mission ont conduit la SEGARD, après de multiples mises en demeure, à procéder à la résiliation du marché aux frais et risques du titulaire. Saisi par ce dernier en première instance, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté, par un jugement du 12 mars 2020, la demande indemnitaire de la société et la demande reconventionnelle du centre hospitalier, jugement contesté par les parties par la voie de l'appel devant la cour administrative d'appel de Toulouse.

La cour était saisie, par voie d'appel principal, par le centre hospitalier, qui contestait sa demande indemnitaire reconventionnelle par laquelle il demandait à ce que la société soit condamnée à lui verser une compensation du surcoût supporté par lui du fait de la conclusion d'un marché de substitution. Au titre des pouvoirs dont bénéficie l'administration contractante, figure en effet la faculté de prononcer la résiliation aux frais et risques du titulaire, ce dernier devant supporter la charge des excédents de dépenses en résultant : cette règle découle tant des stipulations du CCAG applicable aux marchés de travaux publics, que de la jurisprudence administrative, rappelée par le cour, selon laquelle « *il résulte de ces stipulations et des règles générales applicables aux contrats administratifs que le maître d'ouvrage d'un marché de travaux publics peut, après avoir vainement mis en demeure son cocontractant de poursuivre l'exécution des prestations qu'il s'est engagé à réaliser conformément aux stipulations du contrat, décider de confier l'achèvement des travaux à un autre entrepreneur aux frais et risques de son cocontractant. Le cocontractant défaillant doit être mis à même de suivre l'exécution du marché de substitution ainsi conclu afin de lui permettre de veiller à la sauvegarde de ses intérêts, les montants découlant des surcoûts supportés par le maître d'ouvrage en raison de l'achèvement des travaux par un nouvel entrepreneur étant à sa charge* ».

Le Conseil d'État a en effet reconnu depuis longtemps une telle faculté à la personne publique au titre des sanctions contractuelles (Ph. Coleman, *La mise en régie ou l'exécution du contrat par substitution au cocontractant défaillant* : RFDA 2019, p. 1021 ; D. Riccardi, *Les sanctions contractuelles en droit administratif*, Dalloz, coll. « Nouvelle bibl. de thèses », t. 189, 2019) avant de l'élever au rang des règles générales applicables aux contrats administratifs (CE, ass., 9 nov. 2016, *Sté Fosmax* : Rec. CE 2016, p. 466, concl. G. Pelissier ; RFDA 2016, p. 1154, concl. G. Pelissier ; RFDA 2017, p. 111, note B. Delaunay ; *Contrats-Marchés publ.* 2017, n° 25, note P. Devillers ; *BJCP* 2017, p. 3, note R. Noguellou et p. 60, concl. ; *AJDA* 2016, p. 2368, chron. L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet. - Voir pour des applications : CE, 14 févr. 2017, n° 405157, *Sté de manutention portuaire d'Aquitaine et Grand port maritime de Bordeaux* : Rec. CE 2017, p. 43 ; *Contrats-Marchés publ.* 2017, n° 99, note G. Eckert. – CE, 18 déc. 2020, n° 433386, *Sté Treuils et grues Labor* : Rec. CE 2020, tables, p. 828 ; *Contrats-Marchés publ.* 2021, n° 74, comm. H. Hoepffner - CE, 12 avril 2023, n° 461576, *Sté Art et Build Architectes* : *Contrats-Marchés publ.* 2023, n° 198, note Ph. Rees). Si la personne publique dispose ainsi de ce pouvoir pour faire face à l'inertie et aux fautes d'un cocontractant, il est toutefois nécessaire qu'elle mette à même ce dernier de pouvoir suivre l'exécution du marché, afin de pouvoir défendre ses intérêts (voir ainsi : CE, 5 avr. 2023, n° 463554, *Min. Armées* : *Contrats-Marchés publ.* 2023, n° 166, note M. Ubaud-Bergeron ; *Dr. Adm.* Juin 2023, comm. 26, F. Brenet). Or, en l'espèce, si le centre hospitalier a bien procédé à la notification du marché de substitution à la société défaillante, il n'apporte pas la preuve que celle-ci ait eu lieu avant l'exécution de ce marché : dans ces conditions, estime la cour, la personne publique n'est pas fondée à demander à la société le paiement des excédents de dépenses résultant pour elle de l'exécution du nouveau marché.

Par ailleurs, la cour était également saisie, par la voie de l'appel incident, par la société titulaire d'une contestation de la légalité de la mise en demeure : le CCAG marchés de travaux impose en effet, pour que la mise en demeure soit régulière, que celle-ci indique au titulaire la sanction envisagée dans le cas où la mise en demeure serait sans effet, et stipule par ailleurs qu'un délai minimum de quinze jours doit être laissé au titulaire, à la suite de la mise en demeure, pour s'y conformer. En l'espèce, après avoir jugé que, par son contenu, la lettre adressée par la SEGARD au titulaire remplissait les conditions pour être regardées comme une mise en demeure au sens du CCAG précité, la cour estime que « *eu égard à l'urgence liée au retard pris par rapport au calendrier de livraison des travaux* », le centre hospitalier pouvait limiter ce délai à une semaine, une telle solution, qui consiste ainsi à ne pas tenir ce délai du CCAG comme une règle d'ordre public, ne semblant pas étonnante au regard de la jurisprudence administrative, qui fait preuve d'un pragmatisme certain en la matière.

## Rapports entre l'architecte, l'entrepreneur et le maître de l'ouvrage - Responsabilité des constructeurs à l'égard du maître de l'ouvrage.

Notion de constructeur d'un ouvrage - Absence – Entreprises intervenues sur l'ouvrage postérieurement à sa réception.

Seules les personnes ayant directement participé à la conception ou à la réalisation de l'ouvrage peuvent être condamnées envers le maître de l'ouvrage à réparer les conséquences dommageables d'un vice de cet ouvrage imputable à sa conception ou à son exécution au titre de la garantie décennale. Il en résulte que les personnes qui interviennent sur l'ouvrage postérieurement à sa réception, afin notamment de remédier aux désordres constatés par la maîtrise d'ouvrage, n'ont pas la qualité de constructeur au sens et pour l'application du régime de cette garantie (1).

1. Cf (étend) CE, Sect., 20 janvier 1995, Mme veuve Charvier et autres, n° 139821, A

### COMMENTAIRES :

TA Nîmes, 15 déc. 2022, n° 1902990

**« De la mise en œuvre de la responsabilité décennale dans le cadre d'un marché public de travaux », Aurore FOURNIER, Maître de conférences HDR en droit privé et sciences criminelles, Université de Nîmes (CHROME EA 7352)**

Le jugement rendu le 15 décembre 2022 par le tribunal administratif de Nîmes constitue une illustration intéressante de l'application en droit public des « principes qui régissent la garantie décennale des constructeurs » (CE, 15 avr. 2015, n° 376229, Lebon). La décision rendue suscite l'intérêt en ce qu'elle conduit le juge à identifier, parmi les nombreux intervenants au chantier litigieux, ceux susceptibles d'engager leur responsabilité décennale.

Le contentieux naît à l'occasion de travaux de construction d'une maison de retraite et d'un service de soins de suite et de réadaptation fonctionnelle nécessitant la conclusion par le maître de l'ouvrage, le centre hospitalier de Vaison-la-Romaine, de divers contrats, parmi lesquels, dès 2002, un marché de maîtrise d'œuvre impliquant un groupement conjoint d'entreprises et une convention le liant à un contrôleur technique, ainsi que, dès 2005, des louages d'ouvrage avec différentes entreprises titulaires de lots, dont une qui recourt à des sous-traitants pour une partie des travaux confiés. La souscription d'une assurance dommages-ouvrage intervient dans les délais utiles et à l'issue des travaux, une réception est prononcée en 2007 pour la première tranche, tandis que celle de la seconde tranche est réalisée en 2009.

À la suite de l'apparition de désordres importants (infiltrations d'eau, défauts d'isolation thermique, phénomènes de condensation excessive), le maître de l'ouvrage procède dès 2010 à une déclaration de sinistre auprès de son assureur qui se révélera être la première d'une trilogie s'achevant par la signification par l'assureur dommages-ouvrage de la clôture du dossier et d'un refus de prise en charge supplémentaire. Effectivement, certaines difficultés relatives à un « phénomène de condensation excessive qui affecte le « puits de lumière » de la balnéothérapie entraînant la dégradation des embellissements, des flaques d'eau au sol, et des phénomènes de moisissures sur les parois » persistent, et ce malgré les multiples interventions postérieures commandées par l'assureur et destinées à la reprise des désordres évoqués. Cette participation de nouveaux intervenants suscite particulièrement l'intérêt de leur analyse par le juge administratif. Les déclarations successives de sinistres entraînent ainsi non seulement l'intervention de deux experts, mais aussi celle de nouveaux entrepreneurs pour la réalisation des travaux de reprise, qui sollicitent eux-mêmes parfois des sous-traitants, et nécessite même la conclusion d'un autre marché de maîtrise d'œuvre avec un nouveau bureau d'études.

Le maître d'ouvrage affirmant souffrir de préjudices matériels et immatériels conséquents assigne largement en demandant la condamnation *in solidum* de son assureur ainsi que de « l'ensemble des intervenants et de leurs assureurs tels que présents aux opérations d'expertise » au titre de leur garantie décennale. Il revenait dès lors au juge administratif d'apprécier la responsabilité des multiples participants dans la réalisation des dommages subis.

Il est statué dans un premier temps sur la compétence de la juridiction administrative, ce qui permet de réaliser une première sélection parmi les différents acteurs en présence. Rappelant que « le litige né de l'exécution d'un marché de travaux publics et opposant des participants à l'exécution de ces travaux relève de la compétence de la juridiction administrative, sauf si les parties en cause sont unies par un contrat de droit privé » (TC, 24 nov. 1997, *Sté de Castro*, n° 3060, Lebon), le tribunal confirme sa propre compétence pour apprécier la responsabilité des sous-traitants de l'entreprise titulaire du lot n° 1 ainsi que celle des entreprises, sous-traitantes ou non, ayant réalisé les travaux de reprise. En effet, ces actions, menées par le maître de l'ouvrage, sont dirigées contre des entreprises qui sont « intervenues dans le cadre de l'exécution du marché passé pour la réalisation des travaux litigieux ».

En revanche, sont exclus de sa compétence les appels en garantie dirigés par les entrepreneurs principaux à l'égard de leurs sous-traitants, ceux-ci relevant de contrats de droit privé, conformément à la jurisprudence du Tribunal des conflits (TC, 16 nov. 2015, *Sté Strabag Umweltsanlag GmbH*, n° C4029).

Le juge administratif ne se reconnaît pas davantage compétent pour connaître des actions dirigées à l'encontre des différents experts missionnés par l'assureur à l'occasion des trois déclarations de sinistre « dès lors que ceux n'ont pas la qualité de participants à l'exécution des travaux », peu importe que leur responsabilité soit recherchée par le maître de l'ouvrage ou par une société composant le groupement conjoint ayant conclu le contrat de maîtrise d'œuvre, dans le cadre d'un appel en garantie.

Sont pareillement hors de la compétence de la juridiction administrative les actions menées contre les différents assureurs des intervenants, aussi bien celles résultant de la requête initiale que celles issues d'appels en garantie, qu'il s'agisse des compagnies assurant les maîtres d'œuvre, les bureaux d'études, les entrepreneurs, titulaires des lots ou intervenant en exécution des travaux de reprise, les sous-traitants, initiaux ou intervenant après la réception. Le juge rappelle alors que « l'action dirigée contre l'assureur d'une personne privée en raison du fait dommageable commis par celle-ci, ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative alors même que l'appréciation de la responsabilité de cet assuré dans la réalisation du fait dommageable relève du juge administratif ».

Ces incompétences relevées, il restait à la juridiction administrative le soin d'apprécier la satisfaction des conditions de mise en œuvre de la responsabilité décennale des intervenants encore nombreux malgré ce premier filtre posé. Aussi, le juge administratif s'est-il attaché dans un second temps à vérifier non seulement la qualité de « constructeur » des défendeurs à l'action, mais encore l'imputabilité et le caractère décennal des désordres dont la réparation était demandée.

Il en ressort que sera uniquement retenue la responsabilité solidaire de la maîtrise d'œuvre et du contrôleur technique s'agissant des désordres initiaux et des désordres persistants, étant précisé que pour ces derniers, la condamnation *in solidum* est assortie d'une limite temporelle sur laquelle nous ne manquerons pas de revenir.

L'appréciation par le juge de la qualité de constructeur conduit en effet à exclure la mise en jeu de la responsabilité décennale de divers participants à l'opération de construction. Ainsi, ne sont pas qualifiés de constructeurs, car non liés au maître de l'ouvrage par un louage d'ouvrage, les sous-traitants (indifféremment de leur éventuelle acceptation par le maître de l'ouvrage ou de l'agrément de leurs conditions de paiement), ni même l'assureur dommages-ouvrage. La solution est classique.

En revanche, l'hésitation était davantage permise à l'égard des entreprises intervenues, au titre ou non d'un contrat de sous-traitance, postérieurement à la réception, dans le cadre des travaux de reprise diligentés par l'assureur dommages-ouvrage. Le juge administratif décide de les exclure de la qualification de constructeur.

Restaient dès lors exposés à la mise en œuvre de leur responsabilité décennale, les intervenants reconnus comme « constructeurs », à savoir une société d'architectes et le bureau d'études initialement sollicité, participant au groupement conjoint ayant conclu le contrat de maîtrise d'œuvre, ainsi que le contrôleur technique et les entreprises titulaires de deux lots (n° 1 « clos couvert » et n° 7 « génie climatique »). La responsabilité décennale de ces dernières n'est pas retenue faute d'imputabilité des désordres dont il est relevé qu'ils résultent « tant d'un défaut de conception de l'ouvrage que d'un défaut de contrôle et de surveillance des travaux » ayant conduit à un manque d'isolation de l'ouvrage.

Aussi, seule la maîtrise d'œuvre, composée de la société d'architectes et du bureau d'études, et le contrôleur technique engagent-ils leur responsabilité, le caractère décennal des malfaçons dénoncées étant identifié à travers l'atteinte à la destination de l'ouvrage, caractérisée précisément dans son insalubrité et son manque de sécurité. Relevons à ce titre que le juge se révèle sensible ici à la fois à l'acceptation traditionnelle de l'impropriété, renvoyant à l'inaptitude de l'ouvrage, mais aussi à son acceptation plus moderne, soulignant sa dangerosité (v.

notamment A. Fournier, « La considération juridique du risque décennal », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Didier Ferrier*, Lexisnexis, oct. 2021, p. 251 et s.).

Précisons encore que la responsabilité retenue est solidaire, sans que, légitimement, le caractère conjoint du groupement ayant conclu le marché de maîtrise d'œuvre constitue un obstacle à cette solidarité judiciairement prononcée. Ceci n'empêche pas le juge d'opérer une répartition de responsabilités en considération des fautes respectives des trois constructeurs dans le cadre de son appréciation des appels en garantie formés par la société d'architectes.

Enfin, une limite temporelle est posée à la responsabilité retenue à l'égard des désordres persistants, consistant dans des moisissures causées par l'excessive condensation dénoncée ayant conduit le centre de balnéothérapie à fermer sur plusieurs périodes. Le juge estime que la réparation du préjudice de jouissance qui en résulte ne peut porter que sur la période de fermeture du centre antérieure à un rapport d'expert mandaté par l'assurance faisant état d'une solution technique permettant de remédier aux désordres. Bien que « cette option n'a(it) pas été proposée au maître d'ouvrage », le préjudice de jouissance lié aux périodes de fermeture n'est pris en considération que jusqu'au moment où « le maître d'ouvrage était en mesure de faire cesser les désordres », soit, estime le juge, jusqu'au rapport d'expertise.

### **TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 2, 30 mars 2023, [N°2002398](#) Agence Duval Nevière c/commune de Beaucaire, C+**

#### **Fin des contrats – Résiliation -Pouvoirs du juge - Exécution financière du contrat - Règlement des marchés - Décompte général et définitif-Effets du caractère définitif - Règles de procédure contentieuses spéciales - Recevabilité.**

Arrêt des prestations de maîtrise d'œuvre - recours en reprise des relations contractuelles - expiration de la durée d'exécution de la tranche ferme du marché – non-lieu – conséquences sur la tranche optionnelle - non-lieu

En l'absence de droit du titulaire du marché à l'affermissement de la tranche optionnelle, l'entière exécution de la tranche ferme rend sans objet l'ensemble des conclusions de la requête tendant à la reprise des relations contractuelles.

1. Cf. CE, 23 mai 2011, société d'aménagement d'Isola 2000, n°323468 ; TA75, 7 juillet 2014, société Cofida, n°1306052.
2. CE, 21 mars 2011, section, Commune de Béziers, n°304806.

### **TRIBUNAL ADMINISTRATIF de MONTPELLIER Chambre 4, 15 juin 2023, [N°2105058](#), Société M. C/EHPAD J., C+**

#### **Décompte général et définitif**

Nécessité d'utiliser le portail public de facturation (Chorus Pro) pour l'établissement du décompte général et définitif – existence, y compris pour les contrats soumis au CCAG Travaux 2014 dès lors que les dispositions de l'article L. 2192-1 du code de la commande publique, d'ordre public, s'imposent aux dispositions contractuelles.

La société M. a, à la fin d'exécution des prestations du contrat, transmis son décompte final sans utiliser le portail public de facturation (le logiciel Chorus Pro). S'estimant ensuite bénéficiaire d'un décompte général tacite, elle a demandé au tribunal la condamnation de la personne publique à lui verser le solde en sa faveur.

Toutefois, les dispositions de l'article L. 2192-1 du code de la commande publique, prévoyant la transmission des factures sous forme électronique, sont entrées en vigueur en cours d'exécution du contrat en litige pour lequel le CCAG Travaux dans sa version 2014 était applicable. Le tribunal a considéré que ces dispositions étaient d'ordre public et s'imposaient au contrat en cours, y compris aux stipulations à valeur contractuelle prévues à l'article 13.3.2 du CCAG Travaux permettant la transmission du décompte final par tout moyen, d'autant que la société M. avait été avertie par la personne publique de l'obligation d'utiliser le logiciel Chorus Pro. Il a ensuite été jugé qu'à défaut d'avoir transmis son décompte final sous forme électronique, la société M n'avait pas valablement initié la procédure d'établissement du décompte général et ne pouvait ainsi pas se prévaloir d'un quelconque décompte général tacite. Les conclusions indemnitaires ont par suite été rejetées.

Appel pendant.

# MINES ET CARRIERES



CAA de TOULOUSE Chambre 4, 16 mars 2023, [N°21TLo0688](#), Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires C/ Société Umicore France et Commune de Saint-Félix-de-Pallières, C+

**Mines - Exploitation des mines - Surveillance exercée par le service des mines - Nature et environnement – Déchets – Elimination**

Possibilité pour l'autorité administrative compétente d'exercer la police spéciale des déchets sur un site minier ou sur le site d'une ancienne exploitation minière qui n'est plus soumis à la police spéciale des mines - Existence, alors même que le producteur ou le détenteur des déchets serait l'exploitant ou l'ancien exploitant (1).

Si, en application des dispositions de l'article 91 du code minier alors en vigueur, reprises au premier alinéa de l'article L. 163-9 du même code, l'accomplissement des formalités liées à la procédure d'arrêt des travaux miniers met fin à l'exercice de la police spéciale des mines, sous réserve des exceptions prévues par les derniers alinéas desdits articles, aucune disposition du code minier ou du code de l'environnement, ni aucun autre texte ou principe, n'exclut en revanche l'exercice de la police spéciale des déchets sur un site minier et, a fortiori, sur le site d'une ancienne exploitation minière qui n'est plus soumis à la police spéciale des mines. Dès lors qu'il résulte par ailleurs des dispositions de l'article L. 541-2 du code de l'environnement que le producteur ou le détenteur de déchets reste responsable de la gestion de ces déchets jusqu'à leur élimination ou leur valorisation finale, rien ne s'oppose à ce que l'autorité compétente intervienne sur le fondement des pouvoirs qui lui sont reconnus par l'article L. 541-3 dudit code à l'encontre du producteur ou du détenteur de déchets situés sur un tel site, alors même qu'il s'agirait de l'exploitant ou de l'ancien exploitant.

1. Rapp., s'agissant des installations classées pour la protection de l'environnement : CE, 18 novembre 1998, Jaeger, n° 1612, B ; CE, 11 janvier 2007, Ministre de l'écologie et du développement durable c/ Société Barbazanges Tri Ouest, n° 287674, B.

*« Lorsque le juge administratif donne raison à l'Etat d'avoir l'esprit tranquille... »*

*Note sous CAA Toulouse, 16 mars 2023, n° 21TLo0688*

*Clothilde Combes, ATER en Droit public, Université Toulouse Capitole*

Par sa décision du 16 mars 2023, la CAA a donné un prétexte à la société Umicore de faire grise mine... Sur le territoire des communes de Saint-Félix-de-Pallières, Thoiras et Tornac (Gard), se trouvaient deux concessions, l'une pour l'extraction de différents métaux sauf le fer – « La Croix de Pallières » –, et l'autre pour l'extraction de pyrite de fer – « Valleraube ». Le 25 janvier 1999, le préfet du Gard donnait acte de l'arrêt des travaux miniers pour la concession « Valleraube ». Le 6 juillet suivant, il donnait acte de l'arrêt des travaux pour la concession « La Croix de Pallières ». Ces deux arrêtés étaient suivis de deux autres, pris par le ministre délégué à l'industrie les 19 mars 2004 et 14 avril 2005, qui acceptent la renonciation de la société Union minière France – venue aux droits de la société Mines et fonderies de zinc de la Vieille Montagne – à ces deux concessions minières.

C'est la mise en évidence par diverses études réalisées entre 2008 et 2016 par des inspecteurs de l'environnement de l'existence de fortes concentrations en métaux lourds sur certains sites de ces anciennes mines qui conduit le préfet du Gard à mettre en demeure le maire de Saint-Félix-de-Pallières, le 8 mars 2018, d'exercer ses pouvoirs de police des déchets. Il s'agissait d'engager à l'encontre de la société Umicore France, venue aux droits de la société Union minière France, la procédure prévue à l'article L. 541-3 du code de l'environnement afin que celle-ci assure la gestion d'un dépôt de résidus de traitement situé sur le territoire la commune de Saint-Félix-de-Pallières. Or, parce que le maire de la commune n'a répondu pas à cette mise en demeure, le préfet, par un arrêté n° 2018-07-050 édicté le 18 juillet 2018, s'est substitué à lui pour engager cette procédure. La société Umicore avait alors présenté ses observations, conduisant à l'arrêté n° 2018-11-072 pris le 29 novembre 2018 par lequel le préfet la mettait en demeure de respecter les dispositions de l'article L. 541-2 du code pour la gestion du dépôt de résidus miniers en cause – résidus regardés par lui comme des déchets. La société Umicore et la commune concernée demandaient au tribunal administratif de Nîmes l'annulation de l'arrêté n° 2018-11-072 du 29 novembre 2018 et, le 21 décembre 2020, la juridiction prononçait l'annulation de celui-ci. Le ministre de la transition écologique relevait appel de ce jugement, faisant surtout valoir que la surveillance et la prévention des risques résultant des résidus de l'ancienne exploitation minière n'avaient pas été transférées à l'Etat et que le préfet du Gard était fondé à mettre en œuvre la police spéciale des déchets prévue en vertu des articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement.

La CAA devait ainsi déterminer deux choses. D'abord, elle devait déterminer si l'Etat ayant donné acte de l'arrêt des travaux miniers et accepté la renonciation aux titres miniers, lui avait été transféré ou non la surveillance et la prévention des risques liés aux résidus miniers. Ensuite, la CAA devait questionner la possibilité pour le préfet de mettre en œuvre la police des déchets. Si la société insistait sur l'acceptation par l'Etat de sa renonciation aux concessions après lui avoir donné acte de l'arrêt de l'exploitation minière – acceptation qui devait transférer la surveillance et la prévention des risques miniers à l'Etat, empêchant alors le préfet de se substituer au maire pour intervenir au titre de la police des déchets – la CAA en a décidé autrement en annulant le jugement du TA : le préfet, selon elle, était tenu de mettre en demeure la commune puis, du fait de sa carence, l'ancien exploitant. A n'en pas douter, la solution retenue a marqué l'occasion pour la Cour de rappeler l'obligation pour le maire et le préfet de faire usage de leurs pouvoirs de police spéciale afin d'assurer l'élimination des déchets présentant des dangers pour l'environnement, cela y compris lorsque la mise en demeure se fait à l'encontre d'un ancien exploitant.

La CAA a d'abord statué sur le motif d'annulation retenu par le TA. Pour ce faire, elle a cité longuement les obligations qui incombent aux explorateurs et exploitants lors de la fin de l'exploitation et l'arrêt des travaux. Prenant appui sur les articles 91 et 93 du code minier en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2011 – dont les dispositions sont désormais reprises aux articles L. 163-2 à L. 163-9 puis L. 174-1 et L. 174-2 du même code – la Cour a rappelé que « [L]orsque des risques importants d'affaissement de terrain ou d'accumulation de gaz dangereux [...] ont été identifiés lors de l'arrêt des travaux, l'exploitant met en place les équipements nécessaires à leur surveillance et à leur prévention et les exploite. La fin de la validité du titre minier emporte transfert à l'Etat de la surveillance et de la prévention de ces risques, sous réserve que les déclarations prévues à l'article 91 aient été faites et qu'il ait été donné acte des mesures réalisées » (§3). Or, au moment de la renonciation aux deux concessions, il n'a été identifié aucun risque d'« affaissement de terrain » ou d'« accumulation de gaz dangereux » (ex. art. 93 devenu L. 174-1) ; pas plus d'ailleurs après l'arrêté d'acceptation de la renonciation du ministre délégué à l'industrie. C'est seulement à l'occasion de l'édition de l'arrêté en litige qu'ont été mentionnés des risques de contamination en raison d'une « teneur excessive en métaux lourds » – risques ne relevant donc pas des deux catégories susmentionnées. C'est ainsi que la CAA conclut que l'Etat « ne peut être regardé comme s'étant vu transférer la surveillance et la prévention des risques liés aux résidus miniers », cela bien qu'il ait « donné acte de l'arrêt des travaux miniers et accepté la renonciation aux titres miniers » (§4). Une fois établi que l'Etat ne s'était pas vu transférer ces obligations de surveillance et de prévention, la Cour a tenu à rappeler que le code ne prévoit aucune autre disposition pour l'Etat d'assurer, après l'expiration du titre minier, la surveillance et la prévention des risques miniers autres que ceux précités. Par voie de conséquence, la CAA écarte l'erreur de droit concernant l'arrêté du préfet du Gard.

Sous le coup de l'effet dévolutif de l'appel, la CAA a ensuite examiné les autres moyens soulevés à l'encontre de l'arrêté attaqué en première instance et en appel. Ce faisant, elle a notamment affirmé la possibilité pour l'autorité administrative compétente d'exercer la police spéciale des déchets sur un site minier ou sur le site d'une ancienne exploitation minière qui n'est plus soumis à la police spéciale des mines ; cela même lorsque le producteur ou le détenteur des déchets serait l'exploitant ou l'ancien exploitant. En effet, si la rédaction de l'ancien article 91 implique que l'accomplissement des formalités liées à la procédure d'arrêt des travaux miniers « *met fin à l'exercice de la police [spéciale] des mines* », « *aucune disposition du code minier ou du code de l'environnement, ni aucun autre texte ou principe, n'exclut en revanche l'exercice de la police spéciale des déchets sur un site minier et, a fortiori, sur le site d'une ancienne exploitation qui, comme en l'espèce, n'est plus soumis à la police des mines* » (§8). En outre, les dispositions du code minier ne font pas obstacle aux obligations qui résultent de la législation environnementale, dont l'article L. 541-2 du code de l'environnement qui énonce que « [t]out producteur ou détenteur de déchets est responsable de la gestion de ces déchets jusqu'à leur élimination ou valorisation finale ». Du reste, en vertu de l'article L. 541-3 dudit code, il revient à l'autorité compétente d'intervenir à l'encontre du producteur ou du détenteur de déchets, quand bien même il s'agirait de l'exploitant ou de l'ancien exploitant. Assurément, bien que l'exploitant se soit auparavant conformé aux obligations qui lui ont été prescrites lors de la cessation des travaux miniers, cette circonstance ne doit pas faire obstacle à l'intervention de l'autorité compétente en cas de violation de la législation relative aux déchets. C'est ainsi que la Cour peut établir que l'arrêté n'a pas méconnu le principe d'indépendance des législations ni commis de détournement de pouvoir : le préfet a agi en tant qu'autorité compétente face à la « *carence constatée de l'autorité municipale dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés au titre de la police spéciale des déchets* » (§9). La CAA l'indique de manière extrêmement claire : il revenait au maire de faire respecter la législation relative à la gestion de ces déchets issus des opérations d'extraction minière (v. CE, 18 nov. 1998, *Jaeger*, n° 1612) ; néanmoins, ce dernier n'ayant pas donné suite à la mise en demeure du 8 mars 2018, le préfet du Gard était tenu de prendre les mesures qui s'imposaient (v. CE, 11 janv. 2007, *ministre de l'Ecologie et du développement durable c/ Société Barbazanges Tri Ovest*, n° 287674), et ce, conformément à la « *succession de compétences en matière de police spéciale "déchets"* » (Philippe Billet, Note sous CE, 11 janv. 2007, *id.*, *Revue Juridique de l'Environnement*, N° 3, 2007, p. 347-360 ; v. aussi Jean-Bernard Auby, « *Concours de police et déchets* », *DA*, N° 2, 2007, p. 2-5). Réitérant sa jurisprudence désormais établie en la matière (v. en ce sens CE, 23 nov. 2011, n° 325334 ; CE, 13 oct. 2017, *M. et Mme Rebhum*, n° 397031), le juge administratif confirme effectivement le caractère subsidiaire de l'action du préfet dont la possibilité d'intervenir est conditionnée à la carence du maire, titulaire défaillant d'un pouvoir de police spéciale étroitement circonscrit aux déchets (art. L. 541-3 du code de l'environnement). Or, parce que la société Umicore a admis être la productrice des déchets miniers – d'ailleurs qualifiés comme tels par le juge (§13) en tant que résidus spécifiquement identifiés, issus des opérations d'extraction, résultant d'un processus d'excavation et présents au-dessus du sol naturel sans y être incorporés (art. L. 541-4-1 du code de l'environnement) – en sa qualité d'ayant droit des sociétés ayant exploité le site, « *la circonstance qu'elle n'est plus propriétaire des terres concernées et qu'elle n'est donc plus la détentrice des déchets litigieux n'est [...] pas de nature à l'exonérer des obligations qui lui incombent* » (§14) – constat emportant, d'après le juge, la violation de la législation relative aux déchets et la légalité de l'arrêté du préfet.

# PENSIONS



TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 2, 9 mars 2023, [N°2003889](#),

M. B. C/Ministre des armées, C+

**Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre - Conditions d'octroi d'une pension - Présomption légale d'imputabilité - Reconnaissance du bénéfice de la présomption - Législation applicable.**

Pension militaire d'invalidité – Condition d'octroi – Présomption légale d'imputabilité – Reconnaissance du bénéfice de la présomption a) Possibilité d'opposer l'exclusion de l'aggravation d'une surdité professionnelle sauf en cas de nouvelle exposition au bruit léSIONNEL prévue au tableau n°42 des maladies professionnelles annexé au livre IV du code de la sécurité sociale – Pathologie préalablement reconnue comme maladie professionnelle à titre provisoire ou définitif – Demande de pension militaire d'invalidité définitive ou demande de révision de pension militaire d'invalidité – Existence – b) Conséquence – Première demande de pension militaire d'invalidité – Possibilité d'opposer l'exclusion de l'aggravation d'une surdité professionnelle sauf en cas de nouvelle exposition au bruit léSIONNEL – Absence.

a) Il résulte des dispositions combinées des articles L. 121-1, L. 121-2 et L. 121-3 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ainsi que du tableau n° 42 annexé au livre IV du code de la sécurité sociale que l'exclusion de l'aggravation de la surdité professionnelle sauf en cas de nouvelle exposition au bruit léSIONNEL, telle que prévue au tableau n° 42 des maladies professionnelles annexé au livre IV du code de la sécurité sociale, ne peut concerner qu'une pathologie préalablement reconnue à titre provisoire ou définitif de nature professionnelle et ne peut dès lors être opposée par l'administration que lors de l'examen d'une demande de pension militaire d'invalidité définitive ou d'une demande de révision.

b) L'exclusion de l'aggravation de la surdité professionnelle sauf en cas de nouvelle exposition au bruit léSIONNEL, telle que prévue au tableau n° 42 des maladies professionnelles annexé au livre IV du code de la sécurité sociale, ne peut être opposée à l'occasion d'une première demande de bénéfice d'une pension militaire d'invalidité.

Appel pendant.

**« L'aggravation de la surdité professionnelle au cours de la carrière du militaire », Michael RIOUX, enseignant à l'Université d'Avignon (JPEG UPR 3788)**

Les tableaux de maladies professionnelles ne sont pas créés pour les militaires, ni même pour les fonctionnaires civils, mais pour les salariés, et cela entraîne nécessairement des incongruités lorsqu'ils sont appliqués à un régime pour lequel ils n'ont pas été pensés. C'est le cas en l'espèce lorsque le litige porte sur l'interprétation d'une limite posée par le tableau n° 42 des maladies professionnelles imposant qu'« aucune aggravation de [la] surdité professionnelle ne [puisse] être prise en compte, sauf en cas de nouvelle exposition au bruit lésionnel ». Appliquée au régime des militaires dont la demande de pension d'invalidité n'est pas encadrée par un quelconque délai (article L. 151-1 du CPMIVG) contrairement à celle du fonctionnaire civil et du salarié pour lesquels un délai d'un ou deux ans s'impose (art. L. 431-2 du CSS (RG), 1<sup>er</sup> du décret n° 60-1089 du 6 oct. 1960 (FPE) et 3 du décret n° 2005-442 du 2 mai 2005 (FPH et FPT)), cette condition est neutralisée. Il en résulte en effet pour les militaires une exigence qui n'est pas un frein au moment d'une reconnaissance initiale englobant l'ensemble de la carrière d'un militaire, et qui n'a aucune portée lors d'une demande de révision en cas d'évolution de la surdité puisqu'il est possible d'user d'une autre procédure (CAA Marseille, 7 Décembre 2021, n° 19MA05724 et CAA Bordeaux, 3 Mars 2022, n° 19BX04042).

Le requérant a servi dans l'armée de l'air du 6 janvier 1986 au 1<sup>er</sup> décembre 2020, d'abord en qualité de mécanicien sur des avions Mirage 4 et 2000 de 1987 à 2012 puis en étant moins directement exposé aux bruits des avions en tant que responsable de maintenance et chef de ligne. Atteint d'une diminution de l'acuité auditive et d'acouphènes permanents affectant les deux oreilles, qu'il estime dus à ses fonctions dans l'armée, il demande auprès de sa hiérarchie, à bénéficier de la prise en charge de ces infirmités par une pension militaire d'invalidité. Sa demande est rejetée. Contestant cette décision par un recours administratif préalable obligatoire devant la commission de recours de l'invalidité, cette dernière confirme la décision de rejet de la ministre des armées. Il a donc saisi le tribunal administratif de Nîmes.

L'article L. 121-1 du CPMIVG ouvre le droit aux militaires frappés d'invalidité du fait de leur service à une pension militaire d'invalidité. Pour l'obtenir le militaire invalide doit prouver le lien de causalité entre ses infirmités et son service, c'est-à-dire en l'espèce entre ses atteintes auditives et son emploi au sein de l'armée. Cette reconnaissance est facilitée par un mécanisme de présomption prévu à l'article L. 121-2 du CPMIVG pour les maladies désignées par les tableaux de maladies professionnelles annexés au code de la sécurité sociale. Depuis la loi du 13 juillet 2018, au même titre que les autres fonctionnaires et que les salariés du régime général, le militaire atteint d'une pathologie remplissant les conditions des tableaux de maladies professionnelles situés en annexe 2 du CSS voit sa maladie présumée liée à sa fonction. L'attribution d'une pension d'invalidité n'est cependant pas automatique. L'article L. 121-5 du CPMIVG impose que la pathologie entraîne un taux d'invalidité médicalement constaté minimal pour que le militaire puisse bénéficier d'une pension d'invalidité. Ce taux doit être de 30 % en cas d'infirmité unique ou de 40 % en cas de plusieurs infirmités.

La commission de recours de l'invalidité avait justifié son refus d'accorder une pension d'invalidité en raison d'un taux d'invalidité de 19 % c'est-à-dire inférieur aux seuils de l'article L.121-5 du CPMIVG. Elle avait considéré qu'à partir de 2012 le requérant, ayant changé de fonction au sein de l'armée, n'était plus exposé aux travaux énumérés limitativement dans la troisième colonne du tableau 42 : « 22. Les travaux sur ou à proximité des aéronefs dont les moteurs sont en fonctionnement dans l'enceinte d'aérodromes et d'aéroports ». En conséquence, l'aggravation de la surdité durant la période postérieure à 2012 ne serait que l'évolution de cette pathologie apparue durant la période 1986-2012 (soit une hypoacousie bilatérale de 10 %, et non de 30 %, à laquelle s'ajoutent des acouphènes permanents bilatéraux de 10 %). Le tableau 42 imposant dans sa première colonne qu'« aucune aggravation [d'une] surdité professionnelle ne peut être prise en compte, sauf en cas de nouvelle exposition au bruit lésionnel », la commission avait conclu que la progression de sa pathologie lors de la période 2012-2018 ne pouvait pas être considérée comme liée au travail au sens du tableau n° 42 puisqu'il s'agissait précisément d'une aggravation en l'absence de nouvelles expositions à des bruits lésionnels.

Devant le tribunal administratif, l'interprétation de la condition d'aggravation prévue au tableau n° 42 fut contraire : celle-ci renvoyait à une évaluation du taux d'invalidité lors d'une seconde demande d'allocation ou de pension. Le requérant n'ayant jamais réalisé de demande de reconnaissance professionnelle de son infirmité et ayant, preuves à l'appui, continué à être soumis aux travaux de la troisième colonne du tableau n° 42 après 2012 en tant que responsable de maintenance vecteur et moteur en 2014-2015 puis chef de ligne avec des fonctions de mécanicien cellule hydraulique, ne se trouve pas dans le cas soumis à cette condition.

Une confusion semble exister sur la signification de cette condition. Ainsi la cour d'appel de Caen est allée dans un sens similaire à la commission en considérant qu'il était impossible pour le requérant d'« *exciper d'une aggravation de sa surdité constatée six mois après le premier audiogramme* » (CA Caen, Ch. soc., 27 oct. 2022, n° 20/00607). Pourtant, il ne fait guère de doute que cette condition renvoie à une évolution post reconnaissance professionnelle sans exposition au bruit, comme interprétée par le tribunal administratif de Nîmes, pour plusieurs raisons.

Premièrement, antérieurement à cette réforme, et à la place de l'expression litigieuse, il était inscrit dans le tableau n° 42 qu'« *aucune évolution de ce déficit ne peut être prise en compte après l'expiration du délai de prise en charge, sauf en cas de nouvelle exposition au risque* ». Cette expression visait à interdire la production d'un nouveau certificat médical plus d'un an après la cessation de l'exposition au risque acoustique, c'est-à-dire avant la reconnaissance professionnelle de la maladie. En choisissant de faire disparaître toute idée de délai, le pouvoir réglementaire a montré sa volonté de faire reposer cette interdiction sur la notion d'« aggravation ». Or ce terme indique un « *rapport [...] entre deux infirmités données* » (annexe au décret n° 68-756 du 13 août 1968) et renvoie à une invalidité préexistante : la rechute d'une maladie déjà reconnue (art. L. 154-1 à L. 154-3 du CPMIVG et L. 443-2 du CSS) ou d'une ancienne maladie sans lien avec le service (article L. 121-7 du CPMIVG).

Deuxièmement, le choix de l'expression « surdité professionnelle » souligne que la pathologie a déjà été reconnue comme liée au service lorsqu'elle fait l'objet d'une « aggravation ».

Troisièmement, cette interprétation est confortée par l'objectif de la révision du tableau n° 42 en 2003 qui a notamment introduit cette condition. Celui-ci était de simplifier la prise en charge des atteintes auditives. Un but atteint et qui a entraîné une augmentation des reconnaissances.

De cette divergence dans la lecture de la première colonne du tableau n° 42 découla un taux d'invalidité, et donc de pension, différent. Ne regardant que la période 1986-2012, la commission calcula le taux d'invalidité du requérant, en cumulant deux infirmités de 10 %, par la méthode Balthazar, c'est-à-dire proportionnellement à la validité restante à partir de la deuxième infirmité :  $10\% + (100\% - 10\%)*10\%$  soit 19 %. Or 19 % est un taux insuffisant pour bénéficier d'une pension d'invalidité au sens de l'article L. 121-5 du CPMIVG qui exige 40 % pour des infirmités multiples.

Le tribunal administratif, se fonda sur la période plus large de 1986-2018, avec deux infirmités de 30% et de 10 %. Il utilisa vraisemblablement le même mode de calcul, couplé à l'application de l'article L. 125-8 du CPMIVG, qui prévoit, lorsque l'infirmité principale entraîne une invalidité d'au moins 20 %, une majoration de 5 % en cas d'infirmité complémentaire :  $30\% + (100\% - 30\%)*10\% + 5\%$  soit 42 %. Les taux de pension étant fixés par « *référence au taux d'invalidité apprécié de 5 en 5* » et arrondi à l'échelon supérieur (article L. 125-3 du CPMIVG), le taux de pension alloué fut donc de 45 %.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 5, 7 mars 2023, [N°1907246](#),**

**M. H, C+**

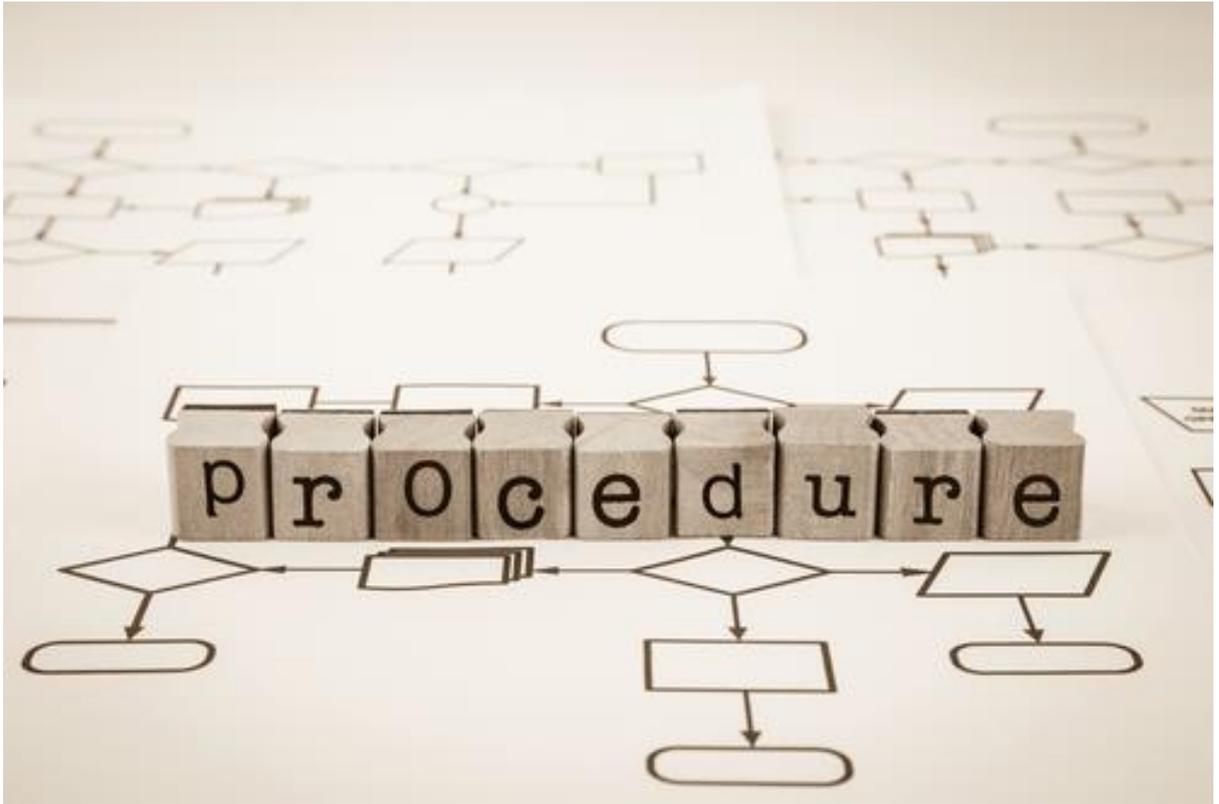
### **Pensions civiles et militaires de retraite**

Portée du délai de prescription de l'article L. 93 du code des pensions civiles et militaires.

Il résulte des dispositions de l'article L. 93 du code des pensions civiles et militaires de retraite, d'une part, que le délai de répétition des sommes indûment payées au titre des pensions s'applique en exécution d'une décision contentieuse, et, d'autre part, que le cours du délai de répétition prévu par cet article est suspendu pendant la durée de l'instance contentieuse ayant abouti à cette décision.

Cf. CE, Section, 30 novembre 1979, n° 07668, A, Brisson

# PROCEDURE



CAA de TOULOUSE Chambre 2, 9 mars 2023, [N°21TL00854](#), M. H. K./commune de Perpignan, C+

**Instruction – Moyens d’investigation – Expertise – Recours à l’expertise – Caractère contradictoire de l’expertise**

1°) Un jugement qui se fonde sur un rapport provisoire de l’expert et statue sans attendre le terme du délai à l’issue duquel les parties pourraient présenter des dires et le rapport provisoire deviendrait définitif, a été rendu à l’issue d’une procédure irrégulière.

2°) Les constatations contenues dans ce rapport provisoire peuvent néanmoins être retenues à titre d’éléments d’information.

1°) Rappr. CE 23 octobre 2019 centre hospitalier de Bretagne Atlantique n° 419274

2°) Cf CE 23 octobre 2019 centre hospitalier de Bretagne Atlantique n° 419274

# RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE



CAA de TOULOUSE Chambre 3, 14 février 2023, [N°22TL20296](#), Mme Véronique VOITURIER et autres c/ministre de l'intérieur et des outre-mer, C+

**Responsabilité sans faute - Responsabilité du fait de la loi - Méthodes et activités dangereuses - Responsabilité pour faute - Application d'un régime de faute simple - Faute de la victime.**

1) Responsabilité sans faute de l'État du fait de l'utilisation par les forces de l'ordre d'une arme comportant des risques exceptionnels - grenades de type OF F1 - condition liée à ce que les dommages soient subis par des personnes ou de biens étrangers aux opérations de police - absence en l'espèce.

2) Responsabilité sans faute de l'État sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure - décès d'un manifestant causé par une mesure prise par l'autorité publique, pour faire face à des agissements violents commis par un attroupement ou un rassemblement - engagement de la responsabilité de l'État.

3) Faute de la victime - atténuation de la faute de la victime en raison de ce que le danger auquel elle s'est exposée ne pouvait raisonnablement inclure celui d'être mortellement atteint par l'explosion d'une grenade de type OF F1.

4) Responsabilité pour faute de l'État - régime de faute simple en raison des dangers inhérents à l'usage des armes ou engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens – absence de faute en l'espèce.

1) Dans le cas où le personnel du service de police fait usage d'armes ou d'engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens, la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, en l'absence même d'une faute, lorsque les dommages subis dans de telles circonstances excèdent, par leur gravité, les charges qui doivent être normalement supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant de l'existence de ce service public. Il n'en est cependant ainsi que pour les dommages subis par des personnes ou des biens étrangers aux opérations de police qui les ont causés. En l'espèce, la victime s'est délibérément rendue sur les lieux de l'affrontement entre les unités de gendarmes mobiles et les manifestants et ne pouvait en conséquence être regardée comme tierce à l'opération de maintien de l'ordre à l'occasion de laquelle elle a trouvé la mort

2) Le décès de la victime est la conséquence directe et certaine de l'explosion à son contact d'une grenade offensive de type OF F1, lancée par un officier de gendarmerie, dans le contexte des affrontements violents qui se sont déroulés sur le site de Sivens dans la nuit du 25 au 26 octobre 2014. Le dommage résulte ainsi d'une mesure prise par l'autorité publique en vue de rétablir l'ordre dans le cadre d'affrontements violents, regroupant à tout le moins une centaine de manifestants, et qui s'inscrivent dans le prolongement de la manifestation, organisée à l'occasion du rassemblement des 25 et 26 octobre 2014, par un collectif d'associations, afin de protester contre le projet du barrage de Sivens. En conséquence ce décès résulte directement d'une mesure prise par l'autorité publique, pour faire face à des agissements violents commis par un attroupement ou un rassemblement au sens des dispositions précitées et la responsabilité de l'État est engagée sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, dont les dispositions visent non seulement les dommages causés directement par les auteurs de ces crimes ou délits, mais encore ceux que peuvent entraîner les mesures prises par l'autorité publique pour le rétablissement de l'ordre.

3) Bien qu'il ne résulte pas de l'instruction que la victime aurait manifesté le moindre signe de violence envers l'escadron de gendarmerie, et à supposer même, comme le soutiennent les appelantes, qu'elle ne soit restée que quelques minutes sur place et qu'elle n'aurait pas entendu les sommations successives effectuées préalablement par les gendarmes, elle a fait preuve d'imprudence, alors même qu'elle ne pouvait ignorer la dangerosité de la situation pour en avoir été le témoin direct lors de son arrivée sur la zone d'affrontement. Cependant, le danger auquel elle s'est exposée ne pouvait raisonnablement inclure celui de risquer d'être mortellement atteint par l'explosion d'une grenade offensive de type OF F1, arme alors considérée comme non létale, ce risque ne s'étant réalisé qu'en raison de circonstances tout à fait exceptionnelles. En conséquence, dans les circonstances très particulières de l'espèce, l'imprudence fautive ainsi commise par la victime n'est de nature à exonérer partiellement l'État de sa responsabilité qu'à hauteur de 20 %.

4) Lorsque les dommages ont été subis par des personnes ou des biens visés par une opération de maintien de l'ordre, le service de police ne peut être tenu pour responsable que lorsque le dommage est imputable à une faute commise par les agents de ce service dans l'exercice de leurs fonctions. En raison des dangers inhérents à l'usage des armes ou engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens, il n'est pas nécessaire que cette faute présente le caractère d'une faute lourde. Les grenades offensives de type OF F1, qui provoquent en cas d'explosion un effet de souffle combiné à un effet assourdissant, sont désormais connues comme constituant des armes présentant un risque exceptionnel pour les personnes et dont l'usage est susceptible d'engager la responsabilité de l'administration pour faute simple. Néanmoins, les forces de l'ordre ont fait un usage des armes dont elles disposaient de manière graduelle et proportionnée aux violences dont elles faisaient l'objet. Le passage de l'une à l'autre de ces armes se justifiait par l'inefficacité de la précédente et était précédé des sommations d'usage. Par ailleurs, si les forces de l'ordre présentes sur le terrain n'avaient pas forcément conscience de la dangerosité potentielle des grenades offensives, celles-ci faisaient alors partie des armes de dotation utilisables par la gendarmerie en cas de violences dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre et il ne résulte pas de l'instruction que la hiérarchie avait elle-même conscience de leur dangerosité potentielle, dans des circonstances exceptionnelles, et qu'elle aurait laissé les unités de gendarmerie les utiliser en toute connaissance de cause.

1) Cf Conseil d'État Ass. 24 juin 1949, Consorts Lecompte, n° 87335 A ; cour administrative d'appel de Nantes 5 juillet 2018, min. de l'intérieur c/Douillard, n° 17NT00411 C+

2) Cf Conseil d'État 8 février 2018, min. de l'intérieur c/Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions n° 410780 et cour administrative d'appel de Nantes 19 mai 2021, Vaillant, n° 20NT02603. Plus anciennement : Tribunal des conflits 8 juillet 1960, Sieur Petit, n° 42158 p. 462 et Conseil d'État 23 février 1968, Lemarchand, n° 72416 p. 134

3) Comp. cour administrative d'appel de Versailles 23 mars 2022, Candoni, n° 20VE01512 ; cour administrative d'appel de Nantes 19 mai 2021, Vaillant, n° 20NT02603

### **COMMENTAIRES :**

***CAA Toulouse, 21 févr. 2023, N° 22TL20296, C+***

***« L'affaire Rémi Fraisse et ses enseignements pour le droit de la responsabilité administrative », Sébastien SAUNIER, Professeur de droit public, Université Toulouse Capitole (IDETCOM EA 785)***

Il n'est pas rare que les juridictions administratives territoriales aient l'occasion de rendre des arrêts sur des « affaires » retentissantes pour le contentieux de la responsabilité administrative, non seulement en raison de leur

importante résonance locale, mais aussi en raison de l'écho médiatique d'envergure nationale qui a été donné aux faits à l'origine du litige. Tel est le cas du décès de Rémi Fraise, intervenu dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre sur le site du barrage de Sivens, qui aura entraîné, trois jours après le drame, la suspension de l'utilisation des grenades offensives OF-F1, interdite définitivement en 2017, et qui a fait l'objet à la fois d'un jugement remarqué du tribunal administratif de Toulouse (TA Toulouse, 25 nov. 2021, N° 1805497, JCP A 2021, n°725, H. Pauliat ; RFDA 2022, p. 559, note F. Lemaire) et d'un arrêt signalé de la Cour administrative d'appel de Toulouse (CAA Toulouse, 21 févr. 2023, N° 22TL20296, C+) qui vient confirmer en tous points le jugement rendu en première instance, condamnant l'Etat à réparer les préjudices moraux causés à sa famille, sur le fondement de la responsabilité du fait des attroupements et rassemblements (art. L. 211-10 du code de la sécurité intérieure).

L'on rappellera rapidement les faits à l'origine du litige. Un important mouvement de contestation s'est constitué en 2011 à l'initiative de différentes associations face au projet de création d'une retenue d'eau de 1.5 millions de mètres cubes, à Lisle-sur-Tarn (Tarn). Quelques mois avant le démarrage des travaux, le site est occupé, générant un climat de tension certain. Dans la nuit du 25 au 26 octobre 2014, suite à des affrontements violents entre certains opposants au projet et les forces de l'ordre, Rémi Fraise trouve la mort, après l'explosion à son contact d'une grande offensive de type OF-F1, lancée par un officier du peloton de l'escadron de la Réole. Après le dépôt d'une plainte, la juridiction d'instruction militaire près la Cour d'appel de Toulouse, compétente en matière d'infractions commises par les militaires de la gendarmerie dans le cadre d'une opération de maintien de l'ordre, a rendu une ordonnance de non-lieu en 2018. Les proches de Rémi Fraise saisissent alors le préfet du Tarn d'une demande d'indemnisation sur le terrain de la responsabilité administrative, qui fait l'objet d'une décision implicite de rejet. Saisi d'une action indemnitaire (par ses parents, sa sœur, ses grands-mères) demandant la condamnation de l'Etat à la somme de 75 000 euros chacun, le tribunal administratif de Toulouse avait retenu l'application du régime légal de responsabilité du fait des attroupements et rassemblements, et condamne l'Etat à réparer le préjudice moral des victimes par ricochet « *compte tenu du caractère inattendu du décès (...) à l'âge de 21 ans et des circonstances particulièrement tragiques de ce drame* » à la hauteur de 14 400 euros pour chacun de ses parents, 9 600 euros pour sa sœur, et 4 000 euros pour chacune de ses grands-mères. En effet, le tribunal administratif de Toulouse a jugé que la victime directe a commis une imprudence fautive, exonératoire à hauteur de 20% de la responsabilité de l'Etat car « *bien qu'il ne résulte pas de l'instruction que Rémi Fraise aurait manifesté le moindre signe de violence (...), et à supposer même, qu'il ne soit resté que quelques minutes sur place et qu'il n'aurait pas entendu les sommations successives effectuées préalablement par les gendarmes, il a – en agissant de la sorte – fait preuve d'une imprudence, alors même qu'il ne pouvait ignorer la dangerosité de la situation* ».

La Cour administrative d'appel de Toulouse est alors saisie en appel par la famille de Rémi Fraise. Cependant, reprenant point par point le raisonnement du jugement rendu en première instance, la Cour rejette la requête. A ce titre, l'arrêt rendu retient l'attention à différents égards, et en particulier quant à l'examen des différents régimes de responsabilité invoqués par les requérants. Comme le tribunal administratif de Toulouse, la Cour administrative d'appel rejette l'application des mécanismes forgés par la jurisprudence administrative qui forment la théorie générale de la responsabilité administrative et se place sur le terrain du régime spécial de responsabilité, ce qui offre indirectement un témoignage utile de l'évolution des sources de ce droit.

En premier lieu, la CAA de Toulouse rejette en effet l'invocation d'une responsabilité sans faute de l'Etat du fait de l'utilisation d'armes comportant des risques exceptionnels. L'on sait que depuis 1949, le Conseil d'Etat admet que la responsabilité de l'Etat puisse être engagée sans faute lors de l'usage d'armes dangereuses par les forces de l'ordre (CE, ass., 24 juin 1949, *Cts Lecomte* : Rec. CE 1949, p. 307 ; S. 1949, 3, p. 61, concl. Barbet ; D. 1950, jurispr. p. 5, chron. Berlia et Morange ; RDP 1949, p. 583, note Waline ; JCP G 1949, II, 5092, concl. Barbet, note Georges ; CE, sect., 27 juill. 1951, *Dame Aubergé et Dumont, Lebon 447* ; D. 1952. 108, concl. Gazier, note Morange) procédant à une extension de la responsabilité pour risque du fait des choses dangereuses (CE 28 mars 1919, *Regnault-Desrozières, Lebon 329*, concl. Corneille ; RD publ. 1919. 239, note Jèze ; S. 1918-1919. 3. 25). Cependant, son application dépend non seulement de la qualité d'« armes dangereuses » et de la définition qu'en retient le Conseil d'Etat mais encore de la qualité de la victime, qui doit être tiers à l'opération de police (retenues par exemple pour un tir de flash-ball, TA Nice, 28 oct. 2014, n° 1202762, AJDA 2015 p. 536, concl. J.-M. Laso). Or, après avoir réitéré le considérant de principe de l'arrêt *Consorts Lecomte*, la Cour considère que celui-ci s'étant délibérément déplacé du site festif de la manifestation pour assister aux affrontements, puis selon un second mouvement vers la ligne de défense à proximité des affrontements au lieu de rester en retrait parmi les manifestants pacifistes, « *il ne saurait être considéré comme tiers à l'opération de maintien de l'ordre à l'occasion de laquelle il a trouvé la mort* » (pt 4).

La victime étant directement visée par l'opération de police, l'engagement de responsabilité supposait dès lors, dans le régime général de responsabilité administrative, d'établir une faute à l'encontre du service de police. Le Conseil d'Etat se limite cependant depuis fort longtemps à l'exigence d'une faute simple lorsque les forces de police font usage d'armes ou d'engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens (CE,

sect., 27 juill. 1951, *Dame Aubergé et Dumont, Lebon* 447 ; CAA Nantes, 5 juill. 2018, n° 17NT00411, *Ministre de l'intérieur, AJDA* 2018. 2113, à propos d'un tir de lanceur de balles de défense). C'est à l'application de cette solution que procède la Cour administrative d'appel de Toulouse (pt 10) qui relève comme le tribunal administratif de Toulouse (TA Toulouse, 25 nov. 2021, préc.) que les grenades offensives du type OF-F1 présentent « *un risque exceptionnel pour les personnes et dont l'usage est susceptible d'engager la responsabilité de l'administration pour faute sans qu'il soit nécessaire qu'elle présente le caractère d'une faute lourde* » (v. aussi à propos d'une grenade lacrymogène instantanée de type F4 GLI : TA Nantes, 3 juill. 2020, n° 1703203, *AJDA* 2020. 2044, note M. Burg ; ou d'un LBD 40 mm, CAA Nantes, 5 juill. 2018, n° 17NT00411, *Ministre de l'intérieur, préc.*). Précisément, après avoir rappelé les dispositions applicables du code de la sécurité intérieure ainsi que la circulaire du 22 juillet 2011 relative à l'organisation et à l'emploi des unités de la gendarmerie nationale, il est jugé que l'usage de la grenade ne révèle en l'espèce aucune violation du cadre légal. La CAA considère que « *les forces de l'ordre ont répliqué de manière graduelle et proportionnée aux violences dont ils faisaient l'objet* », utilisant successivement grenades lacrymogènes, puis grenades mixtes de type F4, puis des balles de défenses, et enfin des grenades offensives. Par ailleurs, l'agent à l'origine du tir mortel « *a respecté l'ensemble des consignes d'usage de la grenade litigieuse prévues par les dispositions précitées de la circulaire du 22 juillet 2011* ».

C'est dès lors sur le troisième fondement invoqué que la CAA se place pour condamner l'Etat, celui de la responsabilité sans faute du fait des attroupements et des rassemblements, régime spécial de responsabilité très ancien, puisqu'il trouverait ses origines dans l'édit de Clotaire II de 614, tandis qu'il est aujourd'hui codifié à l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure (« *L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens.* »). Il permet de réparer les préjudices causés par les manifestations, les occupations de voies publiques et les divers rassemblements dans des conditions plus souples que celles offertes par le droit commun de la responsabilité administrative.

Après de nombreuses réformes de son régime juridique qui en ont largement modifié la physionomie, le législateur a prévu que l'Etat en tant que garant du « *risque social* » (faute de meilleure explication, le fondement de ce régime laissant la doctrine dans un profond embarras, de même que son appartenance à la « *responsabilité* » au sens strict du terme) doit être tenu pour financièrement comptable des préjudices causés.

Le juge toulousain rappelle du reste que ces dispositions permettent non seulement de réparer les dommages causés directement par les auteurs de crimes et délits, mais « *encore ceux que peuvent entraîner les mesures prises par l'autorité publique pour le rétablissement de l'ordre* » conformément à une jurisprudence classique (CE 31 janv. 1969, *Mme Vve Massonat*, n° 73911, *Lebon* T. ; CE, 8 févr. 2018, *Ministre de l'intérieur c. FGTI*, n° 410780 ; CAA Nantes, 5 juill. 2018, n° 17NT00411, *Ministre de l'intérieur, préc.*). Tel est le cas en l'espèce, puisque le décès de Rémi Fraisse est « *la conséquence directe et certaine* » de l'explosion à son contact de la grenade, lancée « *en vue de rétablir l'ordre* » et « *pour faire face à des agissements violents commis par un attroupement ou un rassemblement au sens des dispositions précitées* » (pt 8). La jurisprudence admet d'ailleurs de longue date que la « *responsabilité* » prévue par ce régime légal joue même si la victime participe au rassemblement (TC, 24 mai 1965, *Préfet de la Somme et Roche c/ Ville d'Amiens, Lebon* 815 ; CE, 8 févr. 2018, *Ministre de l'Intérieur c. FGTI*, préc.), ce qui en fait l'un des intérêts : « *les manifestants blessés peuvent eux-mêmes se réclamer de la responsabilité sans faute instituée par la loi* » (R. Chapus, *Droit administratif général*, 15<sup>ème</sup> éd., 2001, n°1501, p. 1363). La CAA de Toulouse fait du reste logiquement application du mécanisme corollaire, tenant à ce que la faute de la victime soit également opposable, partiellement ou totalement.

L'existence d'une faute de la victime, retenue en l'espèce à hauteur de 20%, soulève souvent des difficultés d'appréciation car elle conduit à se demander si la victime s'est désolidarisée ou non de l'attroupement objet des tirs et à examiner de façon précise les circonstances dans lesquelles elle est restée sur les lieux, ce qui conduit la juridiction d'appel à une analyse fouillée. Il n'est du reste pas rare que les juges retiennent une exonération totale de la responsabilité de l'Etat (v. par exemple, s'agissant d'un manifestant blessé gravement à la main par une grenade lacrymogène après avoir forcé l'accès à l'aéroport de Toulouse lors d'une visite présidentielle, CAA Bordeaux, 13 déc. 1999, n°96BX00562, *Dal, Lebon* T. 1009 ; plus récemment, TA Nantes, 14 oct. 2021, n° 1801776 : exonération totale de la responsabilité de l'Etat malgré la perte d'un œil à la suite d'un tir des forces de l'ordre à l'occasion d'une manifestation contre le projet de construction d'un aéroport sur le site de Notre-Dame-des-Landes ; CAA Nantes, 19 mai 2021, n°20NT02603 : exonération totale du fait des dommages causés par une grenade lacrymogène instantanée F4 dès lors que la victime était consciente du danger à rester à l'endroit où elle a été accidentée et qu'elle se trouvait parmi les manifestants regroupés autour des barricades incendiées ou affrontant les forces de l'ordre à un moment où les affrontements avec les forces de l'ordre étaient extrêmement violents). L'appréciation de la Cour ne paraît donc pas sévère au regard de ces illustrations, et ce, même si aucun acte ou signe de violence n'a été reproché à la victime.

L'application de ce régime légal de responsabilité n'est évidemment pas chose nouvelle. L'arrêt de la CAA de Toulouse participe cependant de son regain d'actualité et ce, à différents égards. En premier lieu, la juridiction toulousaine rejoint ainsi les différentes condamnations récentes de l'Etat sur ce fondement dans le cadre de rassemblements qui dégénèrent en action violente et qui se multiplient dans la période actuelle, particulièrement illustrés par les mouvements sociaux du type « Gilet Jaunes » (pour la première condamnation, v. TA Lyon, 25 nov. 2020, n° 1908886, *AJDA* 2021, p. 690, note P. Lohéac-Derboulle. V. plus récemment, TA Toulouse, 21 avr. 2022, *Cne de Toulouse*, n° 1904438 ; TA Toulouse, 21 avr. 2022, *Toulouse Métropole*, n° 1904448, *AJCT* 2022. 323, obs. G. Le Chatelier ; TA Paris, 4 mai 2022, n° 1922865 et 2019727). En second lieu, elle participe à la tendance très nette à retenir son application dans le cadre de la réparation des dommages causés par l'utilisation de lanceurs de balles de défense (TA Paris, 17 déc. 2013, n°1217943/3-1, *AJDA* 2014, p. 1112, note E. Akoun, lors d'évènement postérieurs à la fête de la musique ; TA Toulouse, 1<sup>er</sup> mars 2016, n°1204467 et 1302588, *FGTI c. M. C.* ; CAA Paris, 23 mai 2016, n°15PA00652, *Préfet de police c. FGTI* ; TA Montpellier, 16 oct. 2018, n°1704250, *AJDA* 2019, p. 1010, note L. Allezard : usage d'un Flash-Ball Super-Pro aux abords du stade de la Mosson ; TA Lyon, 25 nov. 2020, n° 1908886, préc.).

## CAA de TOULOUSE Chambre 3, 7 mars 2023, [N°21TL04565](#), Société Lib industries c/ministre de l'intérieur et des outre-mer, C+

### Responsabilité sans faute - Responsabilité du fait de la loi - Responsabilité fondée sur l'égalité devant les charges publiques

1) Responsabilité sans faute de l'État sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure

Délits d'entrave à la circulation réprimés par l'article L. 412-1 du code de la route commis dans le cadre d'actions concertées et préméditées - conséquence : absence de dommages imputables à un attroupement ou à un rassemblement précisément identifié - inapplicabilité du régime de responsabilité sans faute prévu par l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure

2) Responsabilité sans faute de l'État fondée sur l'égalité devant les charges publiques

Domage causé à l'occasion d'une série d'actions concertées ayant donné lieu sur l'ensemble du territoire ou une partie substantielle de celui-ci à des crimes ou délits sans que les conditions d'application de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure soient réunies - exigence d'un préjudice anormal et spécial - absence en l'occurrence

1) Des actions de blocage et de filtrage de la circulation ont été menées entre le 20 novembre et le 19 décembre 2018 au niveau des ronds-points desservant la zone industrielle de Saint-Césaire à Nîmes, où est implantée une usine de la société Lib Industries, par des manifestants, revêtus de gilets jaunes. Ces actions, qui se sont succédées pendant une durée d'un mois, s'inscrivaient dans le cadre d'un mouvement national de contestation en réaction à la hausse du prix des carburants, qui a conduit à la mise en place de nombreux barrages routiers, visant à paralyser l'économie française. Elles ont constitué des délits d'entrave à la circulation réprimés par l'article L. 412-1 du code de la route et ont été concertées et préméditées. Par conséquent, les préjudices qui ont résulté pour la société Lib Industries de ces opérations ne peuvent être considérés comme imputables à un attroupement ou à un rassemblement au sens des dispositions précitées de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure et ne sauraient donc engager la responsabilité de l'État sur ce fondement

2) La société Lib Industries n'établit pas avoir subi un préjudice différent et d'une gravité significativement plus élevée que celui subi par d'autres entreprises du fait des actions de blocage de la circulation menées dans le cadre du mouvement des gilets jaunes. Ainsi, le caractère spécial du préjudice subi par elle n'est pas démontré

1) Comp. Conseil d'Etat, 30 décembre 2016, *Société Generali IARD et Société Allianz IARD*, n° 389835, n° 389837, n° 389838, B ; Conseil d'Etat, 28 octobre 2022, *Ministre de l'intérieur c/ Société Sanef*, n° 451659, B

2) Voir avis Conseil d'Etat ass. du 20 février 1998, n° 189185, A

## COMMENTAIRES :

CAA Toulouse, 7 mars 2023, N° 21TLo4565, Société Lib industries c. Ministre de l'intérieur et des Outre-mer, C+

**« De la difficulté d'obtenir réparation des pertes d'exploitation du fait des blocages des gilets jaunes »,  
Sébastien SAUNIER, Professeur de droit public, Université Toulouse Capitole (IDETCOM EA 785)**

Les événements dits des « gilets jaunes » ont donné lieu à de nombreux contentieux indemnitaires, qui – comme l'avaient pressenti les commentateurs (F. Jourdan, « Gilets jaunes » : l'État est-il responsable ?, *JCP A* 2019, 2051) – ont été l'occasion de voir invoquer plusieurs régimes de responsabilité administrative et d'offrir aux juridictions administratives la possibilité de vérifier si l'Etat devait répondre de certaines de ces actions ou inactions au cours de ce mouvement. La responsabilité de l'Etat a été recherchée en raison des dommages corporels liés à l'intervention des forces de police (v. *supra*), mais aussi en raison des préjudices financiers subis par des entreprises ou même des collectivités territoriales (TA Toulouse, 21 avr. 2022, *Cne de Toulouse*, n° 1904438 ; TA Toulouse, 21 avr. 2022, *Toulouse Métropole*, n° 1904448, *AJCT* 2022. 323, obs. G. Le Chatelier ; TA Paris, 4 mai 2022, n° 1922865 et 2019727). Ces actions en justice ont été plus ou moins couronnées de succès. Or, c'est plutôt de « moins » dont il s'agit concernant la demande indemnitaire de l'entreprise ANO, spécialisée dans le béton et l'acier, installée dans la zone industrielle de Saint-Césaire à Nîmes, face à la plateforme logistique de Auchan qui invoquait des pertes d'exploitation de plus de 311 000 euros.

En effet, durant un mois, de multiples barrages ont été installés par des manifestants sur deux ronds-points bloquant l'accès des poids lourds. La société a dû réduire l'activité de production, supporter une perte de chiffre d'affaires, ce qui a provoqué aussi des répercussions sociales prenant la forme de la mise au chômage partiel d'une partie de ses salariés. L'entreprise a présenté une demande d'indemnisation auprès du Préfet du Gard, rejetée explicitement, puis a saisi le tribunal administratif de Nîmes qui a rejeté sa demande. Trois régimes de responsabilité susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat étaient invoqués, chacun repoussés par la Cour administrative d'appel de Toulouse.

En premier lieu, la société invoquait l'application du régime spécial de réparation du fait des attroupements et des rassemblements, codifié à l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure. Sa mise en œuvre suppose cependant que plusieurs conditions soient réunies. Il faut d'abord que « *les dégâts et dommages résultent de crimes et délits, commis à force ouverte ou par violence* ». Cette condition ne soulevait guère de difficultés puisque l'entrave à la circulation publique constitue un délit prévu par l'article L. 412-1 du code de la route. En l'espèce, les barrages n'avaient pas uniquement pour but un ralentissement de la circulation, ce qui aurait rendu non pertinent l'invocation de ce régime de réparation (CE 10 mai 1996, *Sté des autoroutes Paris-Rhin-Rhône*, n° 146927, *Lebon T.* . 172), mais bien une impossibilité pour les poids lourds de circuler, ce qui constitue donc bien un délit d'entrave (CE 16 mai 2007, n° 292384, *Min. de l'Intérieur c/ Sté SANEF*). La seconde condition soulevait davantage de difficultés. Il faut que les dommages soient commis par un rassemblement ou un attroupement au sens de l'article L. 211-10 du CSI, qui en l'état de la jurisprudence, se définit comme « *un groupe agissant de manière collective et relativement spontanée* » (T. Olson, Régimes législatifs spéciaux d'indemnisation relevant de la juridiction administrative, *Rep. Dalloz Responsabilité de la puissance publique*, 2019, §23). Dès lors, le caractère prémédité de l'action collective conduit à écarter l'application de ce régime de réparation. La jurisprudence du Conseil d'Etat semble désormais extrêmement rigoureuse à ce sujet (CE 26 mars 2004, *Sté BV Exportslachterij Apeldoorn ESA*, n°248623, *Lebon* 142, à propos de la destruction d'un chargement de viande par des éleveurs bovins protestant contre les importations de viande ; CE 30 déc. 2016, *Sté Generali IARD et autres*, N° 389835, *Lebon* ; *AJDA* 2017. 524, chron. L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet, à propos d'un mouvement de protestation de producteurs de lait ; CE, 28 oct. 2022, n°451659, *Ministre de l'intérieur c. Sté Sanef*, *Resp. civ. et assur.* 2023, comm. 5, M. Bartolucci, à propos d'une barricade de pneus enflammés mise en place par des personnes qui cherchaient à obtenir l'extraction temporaire de détention pénitentiaire d'un de leurs proches afin qu'il puisse assister à une cérémonie d'obsèques). Cette condition a été depuis confirmée (CE 11 oct. 2023, *Min. de l'Intérieur*, n° 465591, *Lebon* ; *AJDA* 2023. 1864, obs. Pastor). D'autres juridictions administratives d'appel, dans des circonstances liées à des mouvements coordonnés de blocage y compris locaux, avaient d'ailleurs retenu des solutions similaires (v. H. Pauliat, Responsabilité – Manifestations, attroupements et dommages : vers la rigueur ?, *JCP A* 2023, n°2332). Des cas d'admission existent cependant (v. CE, 25 juillet 2007, n°286767, *Sté Logidis*, alors qu'il s'agit d'un « *mouvement national de grève des transports routiers* » ; CE, 27 mai 2009, n° 305232, *Sté Zurich intel France* ; CE 7 déc. 2017, n° 400801, *Commune de Saint-Lô* y compris dans la période récente (CAA Nancy, 1<sup>er</sup> juin 2021, n°19NCo1330, *Sté Lactalis Logistique et autres* : admission de la qualité d'attroupement alors que « *la mise en place d'un barrage filtrant, ne présentait pas de caractère spontané mais aurait été préméditée et organisée à l'avance.* » ; v. aussi CE, 29 sept. 2021, n°449761, *Sté des autoroutes Paris-Normandie* : admission alors que « *le blocage routier et*

ses conséquences ont pu présenter un caractère organisé et prémédité »). Dans le cadre du mouvement des « gilets jaunes », certaines juridictions administratives ont admis l'applicabilité de ce régime spécial de réparation (TA Paris, 30 juin 2022, n°2001599 ; CAA Paris, 12 mai 2022, n° 21PA02431) tandis que d'autres soulèvent le caractère prémédité (TA Pau, 18 oct. 2022, n°200199 ; TA Caen, 17 févr. 2023, n°2100209). La Cour administrative d'appel de Toulouse adopte en l'espèce la conception dominante et stricte : elle retient que les actions menées sur les deux ronds-points « s'inscrivaient dans le cadre du mouvement national (...) qui a conduit à la mise en place de nombreux barrages routiers, visant à paralyser l'économie française » et « ont été concertés et prémédités », pour rejeter l'application de l'article L. 211-10 du CSI

Un second régime de responsabilité était invoqué par l'entreprise, celui provenant de la jurisprudence *Covitéas* (CE 30 nov. 1923, *Covitéas*, *RD publ.* 1924. 75, concl. Rivet ; *RD publ.* 1924. 208, note Jèze ; *S.* 1923. 3. 57, note Hauriou). La décision « *Covitéas* » désormais centenaire permet en effet de réparer les dommages liés à la non intervention des forces de police face à un trouble à l'ordre public, mais à la double condition que l'abstention de l'autorité de police soit régulière (et donc non fautive) et qu'elle cause un préjudice anormal et spécial à la victime. Il est fréquent en effet que la police refuse légitimement, eu égard aux nécessités de l'ordre public et des troubles graves qui en découleraient, d'intervenir pour l'évacuation d'une usine, le déblocage d'une autoroute, d'un port, d'une voie de circulation, etc. Les autorités de police ont d'ailleurs « la faculté d'apprécier » s'il convient ou non d'intervenir (CE, ass., 3 juin 1938, *Sté La cartonnerie et imprimerie Saint-Charles, Lebon* 521, concl. Dayras). Dans de telles circonstances, la haute juridiction administrative a reconnu à plusieurs reprises que la non intervention n'était pas fautive (en matière de refus de dispersion d'occupations d'usines, CE 18 juin 1975, *SA française du Ferodo, Lebon* 363 ; CE 6 mai 1991, n° 62405, *Société des automobiles Citroën*), y compris en cas de blocage du trafic. Mais il en découle alors que « le dommage résultant de l'abstention des autorités administratives compétentes ne saurait être regardé, s'il excède une certaine durée, comme une charge normale incombant normalement aux usagers des voies » ; le maintien du blocage impose « aux usagers (...) un préjudice anormal et spécial dont ceux-ci sont fondés à demander réparation à l'État » (CE, 27 mai 1977, n° 98122, n° 98123, *SA Victor Delforge et cie, Recueil*, p. 253. 314). Ces règles ont été très régulièrement rappelées depuis les années 1980, à propos de blocages de port, de voies fluviales, de trafic routier, de navigation aérienne, etc. L'étude de la jurisprudence montre alors que la principale difficulté d'obtention de la condamnation de l'Etat réside dans la seconde condition, tenant aux caractères du préjudice, qui s'agissant d'une rupture d'égalité devant les charges publiques, doit être « anormal » et « spécial » (CE, avis, ass., 20 févr. 1998, n° 189185, 189187 et 189188, *Sté Études et constructions de sièges pour l'automobile (ECSA), Lebon* 60 ; *AJDA* 1998. 1029, note I. Poirot-Mazères ; *D.* 2000. 259, obs. P. Bon et D. de Béchillon ; *RFDA* 1998. 584, concl. J. Arrighi de Casanova). L'on relèvera d'ailleurs la mention par la CAA conformément à l'avis d'assemblée du 20 février 1998 de l'existence « de principes généraux du droit de la responsabilité sans faute », expression dont on sait qu'elle sert dans ce cas à légitimer la solution rendue (A. Jacquemet-Gauché, A propos des « principes qui régissent la responsabilité », *AJDA* 2017. 1327). Car, au-delà même du caractère d'anormalité à satisfaire, le préjudice invoqué dans ce type de circonstances est rarement « spécial » dans la mesure où le blocage « affecte », selon la formule régulièrement utilisée, un nombre « important » ou « un grand nombre » d'usagers. Le caractère spécial du préjudice a été, par exemple, refusé concernant le blocage d'installations portuaires perturbant de « très nombreuses entreprises dont le fonctionnement est lié à l'activité portuaire » (CE 13 nov. 1985, *Secr. d'État chargé de la Mer c/ Sté de gérance et de navigation, Lebon* T. 772). Appliquant ces solutions classiques, la Cour administrative d'appel de Toulouse considère que les blocages subis par la société « s'inscrivent dans un ensemble de manifestations et d'actions de même nature menées à la fin de l'année 2018 sur l'ensemble du territoire. Ces actions ont visé des zones industrielles ou commerciales dans lesquelles des entreprises de la grande distribution ont des plateformes logistiques, telles que la zone industrielle de Saint-Césaire à Nîmes (...). Ainsi, le caractère spécial du préjudice subi par elle n'est pas démontré ».

Il restait à la Cour administrative d'appel à se prononcer sur l'invoquant par l'entreprise d'une faute commise par l'Etat, régime de responsabilité de droit commun. La société considérait qu'en ne mobilisant pas des effectifs de police suffisants et en ne faisant pas cesser les troubles à la circulation entre le 19 novembre et le 20 décembre 2018, l'Etat avait commis une faute. L'arrêt du 7 mars 2023 retient particulièrement l'attention par l'exigence d'une faute lourde à titre de condition d'engagement de la responsabilité de l'Etat : « contrairement à ce que fait valoir la société appelante, la responsabilité en matière d'exécution des opérations de maintien de l'ordre ne peut, ainsi que l'on rappelé à bon droit les premiers juges, être engagées que pour une faute lourde ». La formule surprend dans le contexte contemporain de quasi-disparition de l'exigence de faute lourde en matière de police administrative. L'on relèvera que l'exigence d'une faute lourde a été retenue en cas d'inaction des forces de police dans des situations équivalentes mais dans des arrêts du Conseil d'Etat qui commencent à dater au regard de l'évolution remarquable de la jurisprudence sur le degré de gravité de la faute (par exemple, CE 30 déc. 2016, *Sté Generali IARD et autres, N° 389835*, préc. : « Considérant (...) qu'en jugeant que les sociétés requérantes n'établissaient pas que l'absence d'intervention des forces de l'ordre lors du blocage de la plateforme constituait une

*faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat, la cour n'a pas inversé la charge de la preuve ni, eu égard au risque d'aggravation des troubles à l'ordre public qui aurait pu résulter d'une telle intervention, entaché son arrêt d'une erreur de qualification juridique* ». Les cas récents de maintien de la faute lourde en matière d'activité de police sont très exceptionnels (relatif aux activités de renseignements dans la lutte contre le terrorisme, CE, 18 juill. 2018, n°411156, *Mme Monnet épouse Chenouff*, AJDA 2018 p.1915, concl. L. Marion) et ont fait l'objet de critiques sévères (P. Wachsmann, A quoi sert la faute lourde en matière de police administrative ? AJDA 2018 p. 1801). Comme le souligne les auteurs des *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, « *La jurisprudence retient aujourd'hui dans presque tous les cas la faute simple* » (GAJA, Dalloz, 24<sup>ème</sup> éd., 2023, p. 91). Cependant, l'on relève l'absence de décision de principe sur l'abandon de la faute lourde en matière de police ce qui, comme le souligne H. Belrhali, permet des hésitations (*Responsabilité administrative*, LGDJ, 2<sup>ème</sup> éd., 2020, p. 157). Certaines juridictions inférieures maintiennent ainsi l'exigence, dans le doute au regard de la grande diversité des activités de police et en l'absence de revirement officiel du Conseil d'Etat, malgré l'évolution remarquable en faveur de son recul (G. Eveillard, Existe-t-il encore une responsabilité administrative pour faute lourde en matière de police administrative ?, *RFDA* 2006, p. 733). La Cour administrative d'appel de Toulouse se prononce et prend l'initiative de maintenir la faute lourde dans les opérations de maintien de l'ordre lors d'opérations de blocage (v. également TA Paris, 7 févr. 2023, n° 2005599). Elle rejette en l'espèce une faute de ce type, ce qui n'est guère surprenant... La Cour administrative d'appel relève que les forces de police sont intervenues à 12 reprises pour des opérations de déblocage des lieux et note plus généralement que la « zone de défense et de sécurité Sud » (il existe en métropole 7 zones de défense et de sécurité) qui comprend 19 départements relevant de 3 régions a fait l'objet du mouvement des gilets jaunes le plus important au niveau national, « *ce qui a nécessité la mobilisation des forces de police dans d'autres lieux* ». Si l'absence de faute lourde ne surprend guère, une clarification provenant de la haute juridiction administrative serait bienvenue sur le maintien de celle-ci.

## **TRIBUNAL ADMINISTRATIF de MONTPELLIER Chambres 4 et 5 réunies, 4 mai 2023, N°2024938 Association L214 C/État, C+**

### **Application d'un régime de faute simple**

Contrôle par les services vétérinaires de l'État du respect de la réglementation relative à la protection du bien-être animal dans les abattoirs – carence fautive – application d'un régime de faute simple - existence en l'espèce

Condamnation de l'État à verser la somme de 3 000 euros à l'association L214 au titre de son préjudice moral

Selon l'article L. 214 du code rural et de la pêche maritime, les animaux sont des êtres sensibles qui ne doivent pas être soumis à des mauvais traitements. L'association L214 a mis en évidence des maltraitances animales sur la chaîne d'abattage des ovins dans l'abattoir de Rodez. À la suite de cette dénonciation, le ministre de l'agriculture avait suspendu l'exploitation de l'abattoir. L'association L 214 a porté l'affaire devant la juridiction administrative estimant que l'État avait manqué à ses obligations de contrôle de l'établissement.

Par jugement du 4 mai 2023, le tribunal administratif de Montpellier a fait en partie droit à la requête de l'association en jugeant que si les services vétérinaires de l'État n'étaient pas directement responsables de ces maltraitances, ils avaient néanmoins commis une faute simple engageant la responsabilité de l'État pour avoir fait preuve de carence dans les contrôles qu'ils doivent exercer en vue du respect de la réglementation relative à la protection du bien-être animal, en vertu des réglementations européennes et nationales, de manière complète et spécifique deux fois par an et au quotidien de manière inopinée entre 2016 et 2020. Le tribunal a notamment relevé que la faute était d'autant plus établie que des manquements graves identifiés dès 2016 s'étaient répétés en 2020, sans que les suites pénales ou administratives appropriées soient mises en œuvre.

Le tribunal a condamné l'État à verser à l'association L214 la somme de 3 000 euros en réparation de son préjudice moral.

Rappr. 18 décembre 2020, ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion c/Henri n° 437314, A

## Subrogation

## Transaction

### Absence de faute

Transaction entre l'assureur d'un centre hospitalier et l'ONIAM portant sur le remboursement des sommes versées aux ayants droits de la victime – sans dispositions particulières prévues à cette transaction, l'assureur doit être regardé comme ne s'étant pas réservé le droit de contester devant le juge le principe de la responsabilité ou le montant des sommes réclamées, à l'occasion d'un éventuel recours subrogatoire de l'ONIAM ou lors d'un recours dirigé contre un titre exécutoire, en vertu des dispositions de l'article 1142-15 du code de la santé publique.

M. D a été admis le 29 juin 2014 au centre psychothérapique C. en soins psychiatriques après une autolyse par ingestion volontaire massive de médicaments, puis il s'est donné la mort par pendaison le lendemain. La commission de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux du Languedoc Roussillon a estimé que la responsabilité du centre hospitalier de Béziers était engagée pour défaut d'organisation et de fonctionnement de l'établissement. L'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM), agissant par subrogation sur le fondement de l'article L. 1142-5 du code de la santé publique, a indemnisé les ayants droits de leur préjudice, à l'exclusion du préjudice économique. Le 30 octobre 2017, la société d'assurance A. assureur de l'établissement hospitalier, a conclu une transaction avec l'ONIAM portant sur le remboursement de 50 400 euros au titre du préjudice d'affection des ayants droits de M. D et de 700 euros au titre des frais d'expertise. Par un jugement n° 1805212 du 18 novembre 2019, le tribunal administratif de Montpellier a condamné le centre hospitalier à verser la somme de 85 948 euros en réparation de son préjudice économique. Par un arrêt n° 20MA00149 et n° 20MA00150 du 8 octobre 2020, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé ce jugement au motif que la responsabilité du centre hospitalier de Béziers n'était pas engagée en l'absence de manquement fautif. La société d'assurance a alors demandé au tribunal la condamnation de l'ONIAM à lui rembourser la somme de 51 100 euros en restitution des sommes indûment versées et, à titre subsidiaire, d'annuler la transaction conclue le 30 octobre 2017.

Il résulte des dispositions des articles 2044, 2048 et 2052 du code civil que la transaction est un contrat par lequel les parties terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître, qui acquiert autorité de la chose jugée dès sa conclusion.

Il résulte également des dispositions de l'article L. 1142-15 du code de la santé publique que lorsque l'ONIAM s'est substitué à l'assureur de la personne responsable du dommage et que la victime a accepté son offre d'indemnisation, l'office est subrogé dans les droits de la victime contre l'assureur et est ainsi investi de tous les droits et actions que le subrogeant pouvait exercer. Si l'offre ainsi acceptée vaut transaction opposable à l'assureur de la personne responsable du dommage, ce dernier dispose de la faculté de contester devant le juge tant le principe que le montant des indemnités allouées à la victime.

Si l'assureur d'un centre hospitalier procède, par voie transactionnelle, au remboursement de sommes que l'ONIAM a versé, par substitution, aux ayants droits d'une victime, après avis favorable de la commission de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux sur l'engagement de la responsabilité de l'établissement de santé, cet assureur doit être regardé comme ne s'étant pas réservé le droit de contester devant le juge le principe de la responsabilité ou le montant des sommes réclamées par l'ONIAM. Par cette transaction, l'assureur du centre hospitalier et l'ONIAM ont eu pour commune intention de prévenir la contestation qui aurait pu naître de l'obligation, pour l'assureur, de réparer le préjudice des ayants droits de la victime. Par suite, la circonstance que le juge administratif ait, par un jugement devenu définitif n'ayant pas autorité de la chose jugée en l'absence d'identité de parties, écarté la responsabilité fautive du centre hospitalier, n'est pas de nature à remettre en cause la transaction valablement conclue. L'assureur n'est dès lors pas fondé à demander, sur le terrain de la répétition de l'indu, le remboursement des sommes versées à l'ONIAM par voie transactionnelle.

Rappr. : CE, 17 juin 2019, M. Baverey, n° 417837, B

CE, 15 avril 2015, ministre délégué chargé du budget c/société LPG Systems , n° 369521, B - Rec. T. pp. 632-842

**« De la transaction en matière de responsabilité médicale », Thibault CARRÈRE, Maître de conférences en droit public ? Université d'Avignon (JPEG UPR 3788)**

Un homme est admis en soin psychiatrique à la suite de l'ingestion volontaire de médicaments. À l'occasion de son séjour dans le centre hospitalier il se donne la mort par pendaison. Cela a donné lieu à deux procédures distinctes d'indemnisation. Une première devant la commission de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux (CCI) qui a abouti à l'indemnisation du préjudice d'affection de l'ensemble des ayants droit par la reconnaissance d'une faute du centre hospitalier. Une seconde devant le juge administratif dans laquelle ce dernier a refusé d'indemniser le préjudice économique de l'épouse de la victime ; la faute n'étant pas caractérisée, selon la cour administrative d'appel de Marseille. Le litige sur lequel a dû se pencher le tribunal administratif de Montpellier résulte donc, en partie, du maintien de plusieurs voies d'indemnisation en matière de responsabilité médicale et hospitalière.

Dans le cadre de la première procédure, la CCI a engagé la responsabilité pour faute du centre hospitalier pour défaut d'organisation et de fonctionnement de l'établissement. En l'absence d'offre d'indemnisation de la part de l'assureur du centre hospitalier c'est l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) qui a conclu une transaction avec les ayants droit de la victime en réparation de leur préjudice, autre qu'économique. Cette transaction a été nouée en juin 2017 à hauteur de 51 110 euros. En effet, afin de faciliter l'indemnisation des victimes la loi Kouchner (loi n° 2002-303) a prévu que l'ONIAM puisse se substituer à l'assureur de la personne responsable (article L. 1142-15 du code de la santé publique) afin de proposer une offre d'indemnisation à la victime ou ses ayants droit. Si cette offre est acceptée elle vaut transaction au sens de l'article 2044 du code civil et elle est opposable à l'assureur. Ce dernier conserve néanmoins le droit de contester devant le juge le principe de la responsabilité ou le montant des sommes réclamées. Dans le même temps, l'ONIAM est subrogé dans les droits de la victime à concurrence des sommes versées, ce qui signifie que l'assureur de la personne responsable doit rembourser à l'ONIAM, les sommes versées que l'Office a versées à la victime, y compris les frais d'expertise. L'ONIAM dispose d'une action subrogatoire en ce sens, dès lors que le dommage causé est imputable à une faute. En prévention de cette action subrogatoire, une transaction a été conclue le 30 octobre 2017, cette fois entre l'ONIAM et l'assureur, ce contrat prévoyant le remboursement intégral, par ce dernier, des sommes versées, par le premier, aux ayants droits de la victime.

Parallèlement, la femme de la victime a saisi le juge administratif afin d'obtenir réparation de son préjudice économique. Si le tribunal administratif de Montpellier (n° 1805212 du 18 novembre 2019) lui a d'abord donné raison en condamnant le centre hospitalier et l'assureur à verser la somme de 85948 euros, la cour administrative d'appel de Marseille (n° 20MA00148 et n° 20MA00150 du 8 octobre 2020) a annulé le jugement de première instance en ne retenant pas la responsabilité du centre hospitalier puisque ce dernier n'a pas commis de faute.

Fort de cet arrêt, l'assureur souhaite remettre en cause la transaction conclue avec l'ONIAM pour le remboursement des sommes versées aux ayants droit de la victime, dans la mesure où l'absence de faute du centre hospitalier a été constatée par la cour administrative d'appel de Marseille. À ce titre, la transaction serait privée de tout fondement juridique et irait à l'encontre de l'autorité de la chose jugée. La question qui se posait donc au juge était de savoir dans quelle mesure une transaction ayant pour objet de prévenir la contestation de l'obligation pour l'assureur de réparer le préjudice moral des ayants droit d'un patient peut être remise en cause par une décision de justice constatant l'absence de faute du centre hospitalier dans le cadre du litige relatif à l'indemnisation du préjudice économique de l'épouse de la victime.

Une transaction a pour but, comme le rappelle l'article 2044 du code civil, de terminer « une contestation née » ou de prévenir une « contestation à naître » (sur la transaction précontentieuse en droit administratif, voir : CE, ass., Avis, 6 décembre 2002, *Synd. intercommunal établissements second cycle second degré L'Hay-les-Roses*, n° 249153). Dès lors, la transaction conclue entre l'assureur et l'ONIAM a eu pour conséquence de ne plus permettre à l'assureur de contester devant le juge le principe de sa responsabilité ou le montant des sommes réclamées. C'est en tout cas l'appréciation souveraine faite par le tribunal de la commune intention des parties à un contrat de transaction, qui n'a d'ailleurs pas vocation à être remise en cause par le Conseil d'État, juge de cassation, sous réserve de dénaturer (CE, 15 avr. 2015, *Min. délégué chargé du budget c/société LPG Systems*, n° 369521). L'argument selon lequel l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille a privé de fondement la transaction doit être rejeté à deux égards. D'une part, une transaction est toujours relative « au différend qui y a donné lieu » (article 2048 du code civil). Or, en l'espèce, le différend n'est pas le même dans la mesure où il ne

s'agit pas de réparer le même préjudice. D'autre part, la prétendue autorité de chose jugée de l'arrêt de la cour administrative ne s'applique pas, en l'espèce, en absence d'identité des parties. En effet, la transaction contestée porte sur un litige entre l'assureur et l'ONIAM qui s'est substitué à l'ensemble des ayants droit, alors que le litige devant le juge administratif est entre l'assureur et la seule épouse de la personne décédée. Le tribunal administratif s'inscrit alors dans la continuité de la jurisprudence du Conseil d'État sur la question, pour qui « la transaction n'a l'autorité de la chose jugée en dernier ressort qu'entre les parties à ce contrat et pour l'objet sur lequel il porte » (CE, 17 juin 2019, *M. Baverey*, n° 417837).

Dans cette décision, le tribunal administratif de Montpellier confirme donc le caractère résolument définitif de la transaction, dont l'annulation ne peut être prononcée que dans des cas rares. Le but d'une transaction étant, notamment, de mettre fin à toute contestation, les parties ne peuvent revenir dessus du simple fait qu'elles estiment finalement avoir une chance de remporter leur litige.

# TRAVAIL EMPLOI



**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 2, 1<sup>er</sup> juin 2023, [N°2100302](#),**

**SARL Net 3000 c/Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, C+**

**Condition de travail –**

**Répression - Domaine de la répression administrative - Régime de la sanction administrative - Bien-fondé.**

Répression – Domaine de la répression administrative – Régime de la sanction administrative – Bien-fondé – Droit du travail - Prescription de l'action administrative a) Départ du délai de la prescription biennale fixé par le quatrième alinéa de l'article L. 8115-5 du code du travail – Date de constat des infractions - Date du dernier constat en cas d'infractions multiples – Existence – b) Terme du délai de la prescription biennale fixé par le quatrième alinéa de l'article L. 8115-5 du code du travail – Date de notification de l'intention d'engager la procédure de sanction – Existence.

a) Le délai de prescription fixé au quatrième alinéa de l'article L. 8115-5 du code du travail ne court qu'à compter de la date de constat des infractions, ou du dernier constat en cas d'infractions multiples, y compris pour des faits commis antérieurement. b) La prescription biennale trouve son terme à la date à laquelle l'administration notifie à l'intéressé son intention d'engager la procédure de sanction.

# URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE



CAA de TOULOUSE Chambre 4, 2 février 2023, [N°21TL03709](#), Société Lindy et autres, C+

## Règles de procédure contentieuse spéciales – Introduction de l’instance

Il résulte de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme que, lorsque le juge d'appel est saisi d'un appel contre un jugement d'un tribunal administratif ayant annulé un permis de construire en retenant l'existence d'un ou plusieurs vices entachant sa légalité et qu'un permis modificatif, une décision modificative ou une mesure visant à la régularisation de ces vices a été pris, seul le juge d'appel est compétent pour connaître de sa contestation dès lors que ce permis, cette décision ou cette mesure lui a été communiqué ainsi qu'aux parties.

Par suite, lorsqu'un permis de construire modificatif a été délivré spontanément par son auteur en cours d'instance et a été communiqué aux parties, il appartient à la Cour, statuant sur une instance dirigée contre le permis de construire initialement délivré, de se prononcer dans le cadre de cette même instance sur les conclusions à fin d'annulation de ce permis de construire. La circonstance que ce permis modificatif n'ait pas été pris à la suite d'une décision juridictionnelle mais soit intervenu de façon spontanée en cours d'instance et la circonstance que ledit permis soit intervenu alors que la première instance était terminée ne sauraient avoir d'incidence sur la recevabilité de telles conclusions présentées pour la première fois devant la Cour.

Rappr. CE, 15 décembre 2021, Trukenwald, 453316 ; Rappr. CE, 10 novembre 2021, Cne de Val d'Isère, 439966

**Autorité compétente pour statuer sur la demande.**

Avis conforme du préfet (art. L. 422-5 du code de l'urbanisme) – possibilité pour l'autorité compétente de refuser un permis de construire avant d'avoir reçu l'avis du préfet – existence en cas d'un autre motif légal de refus

Il résulte des dispositions de l'article L. 422-5 du code de l'urbanisme que le maire ne peut, lorsque le permis de construire ou la déclaration préalable de travaux entrent dans leur champ d'application, délivrer le permis de construire ou ne pas s'opposer à la déclaration préalable, que si le préfet a émis, de manière expresse ou tacite, un avis favorable au projet. En revanche, ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le maire, lorsqu'il estime disposer d'un motif légal de le faire, refuse l'autorisation sollicitée ou s'oppose à la déclaration préalable, soit après un avis favorable émis par le préfet soit sans attendre qu'un tel avis soit émis.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de MONTPELLIER Chambre 1, 16 mars 2023, [N°2005231](#) M. P. c/Commune de G., C+**

**Règles générales d'utilisation du sol - Règles générales de l'urbanisme - Prescriptions d'aménagement et d'urbanisme - Régime issu de la loi du 3 janvier 1986 sur le littoral.**

Préservation des espaces remarquables (art. L. 121-23 et R. 121-24 du code de l'urbanisme) – Notion d'aménagement léger pouvant être implanté dans un espace remarquable (art. L. 121-24 et R. 121-25 du code de l'urbanisme) – Possibilité d'accorder des concessions de plage – Illégalité.

1) Les secteurs dits « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers » de la commune de la Grande-Motte recouvrent un vaste espace naturel composé de dunes et d'une plage sableuse présentant un intérêt écologique pour la faune et la flore et sont au nombre des espaces dont l'article L. 121-23 exige la préservation.

2) Illégalité du refus d'abroger le règlement du plan local d'urbanisme de la Grande-Motte autorisant au sein de cet espace remarquable « les aménagements, équipements et constructions réalisées dans le cadre des concessions de plage » au regard de la liste limitative des aménagements légers définie par les dispositions de l'article R. 121-25 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction issue de la loi Elan du 23 novembre 2018 et du décret n° 2019-482 du 21 mai 2019.

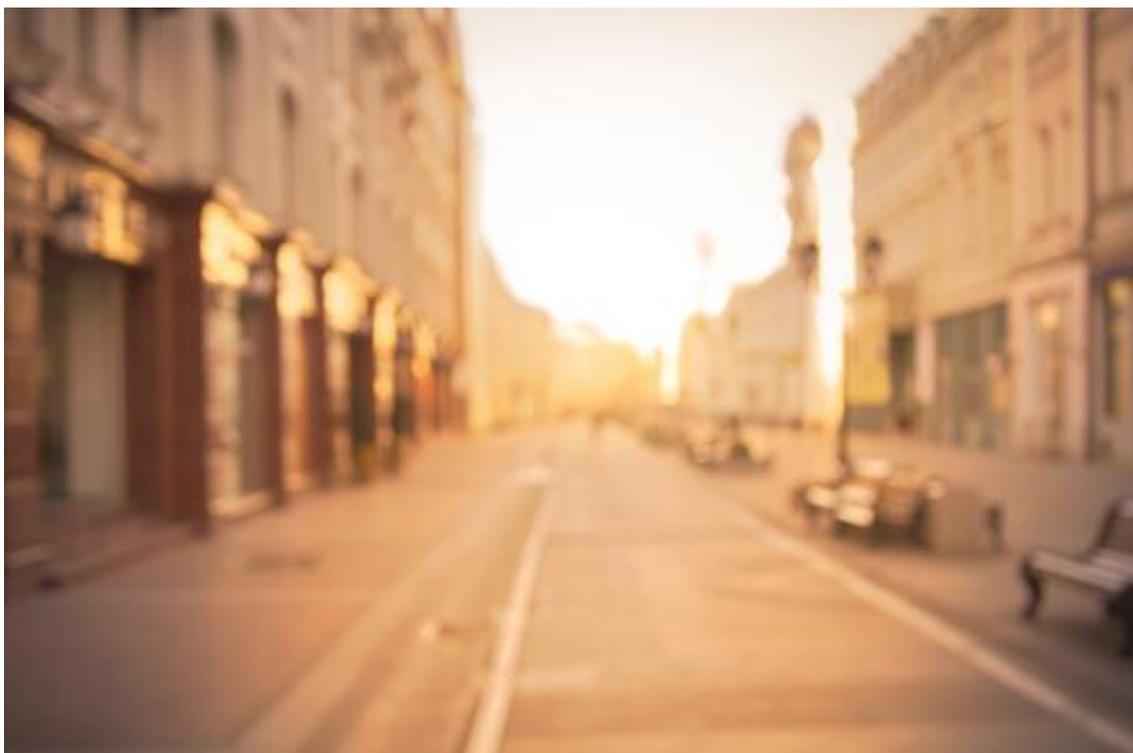
**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de MONTPELLIER Chambre 1, 25 mai 2023, [N°2200741](#), [2201682](#), [2201693](#) et [2201717](#) Syndicat de copropriété de la résidence H. c/Commune d'Agde, C+**

**Plans d'occupation des sols et plans locaux d'urbanisme**

Modalités d'application de l'article L. 151-31 du code de l'urbanisme quant à la réduction du nombre de places de stationnement en contrepartie de la mise à disposition de véhicule en autopartage – compétence des auteurs des documents d'urbanisme locaux pour en fixer les modalités d'application en fonction des circonstances locales – possibilité pour un pétitionnaire de se prévaloir directement des dispositions de l'article L. 151-31 du code de l'urbanisme – absence

Il appartient aux auteurs des documents d'urbanisme locaux de fixer, en fonction des circonstances locales, les modalités d'application de l'article L. 151-31 du code de l'urbanisme, qui ne détermine qu'un seuil minimal de réduction du nombre d'emplacements de stationnement contre la mise à disposition de véhicules en auto-partage.

# VOIRIE



**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 3, 28 septembre 2023, N°2104652, Mme G., C+**

## **Régime juridique de la voirie - Droits et obligations des riverains et usagers - Riverains**

Droit des riverains d'accéder librement à leur propriété - Inclusion - Droit d'accès avec un véhicule - Faculté pour le maire de refuser cet accès - Existence - Conditions. (1) – Obligation pour le maire, lorsqu'il entend refuser cet accès pour un motif de sécurité de la circulation, de rechercher si un aménagement léger sur le domaine public, qui serait légalement possible, ne serait pas de nature à permettre de faire droit à la demande dans de bonnes conditions de sécurité – Existence - Application de cette obligation à un second accès à la voie publique depuis une même parcelle – Absence

Sauf dispositions législatives contraires, les riverains d'une voie publique ont le droit d'accéder librement à leur propriété et, notamment, d'entrer et de sortir des immeubles à pied ou avec un véhicule. Dans le cas d'une voie communale, le maire ne peut refuser d'accorder un tel accès, qui constitue un accessoire du droit de propriété, que pour des motifs tirés de la conservation et de la protection du domaine public ou de la sécurité de la circulation sur la voie publique.

Lorsque l'accès à la voie publique avec un véhicule est de nature à mettre en cause la sécurité de la circulation, le maire n'est pas tenu de permettre l'accès en modifiant l'emprise de la voie publique. Toutefois, il ne peut refuser un tel accès sans rechercher si un aménagement léger sur le domaine public, qui serait légalement possible, ne serait pas de nature à permettre de faire droit à la demande dans de bonnes conditions de sécurité.

La réalisation et l'entretien de cet aménagement destiné à assurer la sécurité de la circulation sur la voie publique incombent à la commune, mais l'autorisation peut être subordonnée à la condition que le pétitionnaire accepte de prendre à sa charge tout ou partie du coût de la réalisation et de l'entretien de l'aménagement en cause, compte tenu de son utilité éventuelle pour des besoins généraux de la circulation sur la voie publique.

Toutefois, le principe du libre accès des riverains à leur propriété n'emportant aucun droit à l'amélioration d'un accès existant, la règle selon laquelle le maire ne peut refuser un accès à la voie publique sans rechercher si un aménagement léger sur le domaine public lui permettrait de faire droit à la demande dans de bonnes conditions de sécurité n'a pas vocation à s'appliquer à la création d'un nouvel accès à la voie publique depuis une parcelle disposant déjà d'un premier accès.

Cf. CE, 15 décembre 2016, Commune d'Urou-et-Crennes, n° 388335, T. p. 1000 et Cf. CE, 26 juillet 2006, Fleury, n°269724, Rec. T. p. 1116

# ANNEXES DECISIONS et JUGEMENTS

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE  
4ème chambre

N° 22TL00387

Lecture du jeudi 06 avril 2023

Président  
M. CHABERT  
Rapporteur  
M. Florian JAZERON  
Rapporteur public

RÉPUBLIQUE FRANCAISE  
  
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Mme MEUNIER-GARNER

Avocat(s)  
BATON

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A... B... a demandé au tribunal administratif de Montpellier l'annulation de l'arrêté du 18 novembre 2021 par lequel le préfet des Pyrénées-Orientales l'a obligé à quitter le territoire français sans délai, a fixé le pays de destination de cette mesure d'éloignement et l'a interdit de retour sur le territoire français pendant une durée de deux ans.

Par un jugement n° 2106103 rendu le 28 décembre 2021, le magistrat désigné par le président du tribunal administratif de Montpellier a rejeté cette demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 28 janvier 2022 sous le n° 22MA00387 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille et ensuite sous le n° 22TL00387 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, puis un mémoire complémentaire enregistré le 31 janvier 2022, M. A... B..., représenté par Me Baton, demande à la cour :

1°) de l'admettre au bénéfice de l'aide juridictionnelle à titre provisoire ; 2°) d'annuler le jugement du 28 décembre 2021 ;

3°) d'annuler l'arrêté du préfet des Pyrénées-Orientales du 18 novembre 2021 ;

4°) d'enjoindre audit préfet de lui délivrer une attestation de demande d'asile dans le délai de quinze jours suivant la notification de l'arrêt à intervenir sous astreinte de 50 euros par jour de retard ;

5°) de mettre à la charge de l'État une somme de 1 500 euros à verser à son avocate sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Il soutient que :

- le tribunal n'a pas suffisamment motivé ses réponses aux moyens tirés, d'une part, de l'erreur manifeste d'appréciation et, d'autre part, de la méconnaissance des articles L. 612-6 et L. 612-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le préfet a commis une erreur de droit et une erreur manifeste d'appréciation en retenant qu'il n'avait plus le droit de se maintenir sur le territoire français au regard des articles L. 541-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dès lors que le délai de recours contre la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides n'était pas encore expiré à la date d'édition de l'arrêté attaqué, compte tenu de la notification de la décision du bureau d'aide juridictionnelle à son avocate le 17 novembre 2021 ;
- le préfet n'a pas suffisamment motivé la décision portant interdiction de retour sur le territoire français et a méconnu les dispositions des articles L. 612-6 et L. 612-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

La requête a été communiquée au préfet des Pyrénées-Orientales, qui n'a pas produit de mémoire en défense.

Par une décision du 21 février 2022, M. B... a été admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale. Par une ordonnance en date du 5 juillet 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 9 août 2022. Vu les autres pièces du dossier.

Vu

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

Le président de la formation de jugement a dispensé la rapporteure publique, sur sa proposition, de prononcer des conclusions à l'audience. Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Après avoir été entendu au cours de l'audience publique le rapport de M. Jazeron, premier conseiller.

Considérant ce qui suit :

1. M. B..., ressortissant malien né le 31 décembre 2021 à Kay (Mali), serait entré sur le territoire français le 1er mars 2021, selon ses déclarations. Il a sollicité son admission au séjour au titre de l'asile le 12 mai 2021, mais cette demande a été rejetée par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides le 18 juin 2021. L'intéressé a été interpellé par les services de police le 18 novembre 2021 pour des faits de faux et usage de faux. Par un arrêté édicté le jour même de son interpellation, le préfet des Pyrénées-Orientales l'a obligé à quitter le territoire français sans délai, a fixé le pays de destination et l'a interdit de retour sur le territoire français pour une durée de deux ans. Par la présente requête, M. B... relève appel du jugement du 28 décembre 2021 par lequel le magistrat désigné par le président du tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande d'annulation de l'arrêté du 18 novembre 2021.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

2. L'article L. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que : " L'autorité administrative peut obliger un étranger à quitter le territoire français lorsqu'il se trouve dans les cas suivants : / (...) / 4° La reconnaissance de la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire a été définitivement refusé à l'étranger ou il ne bénéficie plus du droit de se maintenir sur le territoire français en application des articles L. 542-1 et L. 542-2, à moins qu'il ne soit titulaire de l'un des documents mentionnés au 3° ; / (...) ". Selon l'article L. 542-1 dudit code : " En l'absence de recours contre la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides dans le délai prévu à l'article L. 532-1, le droit de se maintenir sur le territoire français prend fin à la notification de cette décision. / Lorsqu'un recours contre la décision de rejet de l'office a été formé dans le délai prévu à l'article L. 532-1, le droit du demandeur de se maintenir sur le territoire français prend fin à la date de la lecture en audience publique

de la décision de la Cour nationale du droit d'asile ou, s'il est statué par ordonnance, à la date de la notification de celle-ci. ". Et selon l'article L. 532-1 du même code : " La Cour nationale du droit d'asile (...) statue sur les recours formés contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (...). / A peine d'irrecevabilité, ces recours doivent être exercés dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision de l'office, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. ".

3. Par ailleurs, aux termes de l'article 9-4 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique : " Devant la Cour nationale du droit d'asile, le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est de plein droit, sauf si le recours est manifestement irrecevable. L'aide juridictionnelle est sollicitée dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. Lorsqu'une demande d'aide juridictionnelle est adressée au bureau d'aide juridictionnelle de la cour, le délai prévu au premier alinéa de l'article L. 731-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est suspendu et un nouveau délai court, pour la durée restante, à compter de la notification de la décision relative à l'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle. (...) ". Selon l'article 56 du décret du 28 décembre 2020 pris pour l'application de ladite loi du 10 juillet 1991 : " La décision du bureau, de la section du bureau ou de leur président est notifiée à l'intéressé par le secrétaire du bureau ou de la section du bureau par lettre simple en cas d'admission à l'aide juridictionnelle totale (...) ". Et aux termes de l'article 57 de ce même décret : " Les décisions du bureau, de la section du bureau ou de leur président prononçant l'admission provisoire ou définitive à l'aide juridictionnelle (...) sont notifiées sans délai par le secrétaire : / 1° A l'avocat et aux officiers publics ou ministériels désignés pour prêter leur concours aux bénéficiaires ou, selon le cas, au bâtonnier ou au président de l'organisme chargé de les désigner ; / (...) ".

4. Il résulte des dispositions de l'article 9-4 de la loi du 10 juillet 1991 que, lorsque le demandeur d'asile a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle dans le délai de quinze jours suivant la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, le délai dont il dispose pour contester cette décision devant la Cour nationale du droit d'asile est suspendu et ne recommence à courir, pour la durée restante, qu'à compter de la notification de la décision relative à l'aide juridictionnelle. Il résulte en outre des dispositions des articles 56 et 57 du décret du 28 décembre 2020 que la notification de la décision prononçant l'admission à l'aide juridictionnelle doit être réalisée tant à l'égard du demandeur lui-même qu'à l'égard, notamment, de l'avocat désigné pour lui prêter son concours. Compte tenu de l'importance particulière de cette dernière notification pour assurer au requérant le bénéfice du droit au recours effectif qu'il tient de la loi du 10 juillet 1991, le délai de recours dont dispose l'intéressé pour contester la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides devant la Cour nationale du droit d'asile ne recommence à courir, pour la durée restante prévue par l'article 9-4 de ladite loi, qu'à compter de la plus tardive de ces deux notifications.

5. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la décision du 18 juin 2021 par laquelle l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a rejeté la demande d'asile de M. B... lui a été notifiée le 8 juillet 2021. Il en ressort également que le requérant a sollicité l'aide juridictionnelle auprès du bureau compétent près la Cour nationale du droit d'asile le 15 juillet 2021, soit avant l'expiration du délai de quinze jours prévu par l'article 9-4 précité de la loi du 10 juillet 1991, ce qui a eu pour effet de suspendre le délai de recours dont disposait l'intéressé pour contester devant la cour la décision de l'office. Par une décision du 6 août 2021, le vice-président du bureau d'aide juridictionnelle a, d'une part, admis M. B... au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale et, d'autre part, désigné Me Baton pour le représenter dans l'instance prévue devant la Cour nationale du droit d'asile. Il est constant que si cette décision a bien été notifiée au requérant le 19 août 2021, l'avocate désignée n'en a reçu communication qu'après l'avoir sollicitée auprès du bureau d'aide juridictionnelle le 17 novembre suivant. Par suite et compte tenu de ce qui a été dit au point précédent, le délai prévu à l'article L. 532-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile n'était pas encore expiré lorsque l'autorité préfectorale a pris l'arrêté en litige le 18 novembre 2021. En conséquence et conformément aux dispositions de l'article L. 542-1 du même code, M. B... bénéficiait toujours du droit de se maintenir sur le territoire français à cette dernière date, de sorte que le préfet n'a pu légalement l'obliger à quitter ledit territoire sur le fondement des dispositions précitées du 4° de l'article L. 611-1 de ce même code. Dans ces conditions, l'intéressé est fondé à soutenir que la décision portant obligation de quitter le territoire français se trouve entachée d'une erreur de droit,

ce qui a pour effet de priver de base légale les autres décisions contenues dans l'arrêté attaqué, portant refus de délai de départ volontaire, interdiction de retour et fixation du pays de renvoi.

6. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que M. B... est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement litigieux, le magistrat désigné par le président du tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté préfectoral du 18 novembre 2021.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

7. Eu égard au motif retenu pour annuler l'arrêté contesté, le présent arrêt n'implique pas nécessairement que le préfet délivre une attestation de demande d'asile à M. B..., mais seulement qu'il procède à un réexamen de sa situation au regard des circonstances de droit et de fait existant à la date de ce réexamen. En conséquence, il y a lieu d'enjoindre au préfet des Pyrénées-Orientales de réexaminer la situation de M. B... dans le délai de deux mois suivant la notification du présent arrêt, sans qu'il soit nécessaire de prononcer une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

8. M. B... ayant été admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle, son avocate peut se prévaloir des dispositions combinées de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et du second alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991. Dans les circonstances de l'espèce et sous réserve que Me Baton renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat, partie perdante dans la présente instance, une somme de 1 200 euros à verser Me Baton sur le fondement de ces dispositions.

**DECIDE :**

Article 1er : Le jugement du magistrat désigné par le président du tribunal administratif de Montpellier du 28 décembre 2021 est annulé. Article 2 : L'arrêté du préfet des Pyrénées-Orientales du 18 novembre 2021 est annulé.

Article 3 : Il est enjoint au préfet des Pyrénées-Orientales de réexaminer la situation de M. B... dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 4 : L'Etat versera une somme de 1 200 euros à Me Baton, avocate de M. B..., en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et du second alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à M. A... B..., au ministre de l'intérieur et des outre-mer, au préfet des Pyrénées-Orientales et à Me Baton.

Délibéré après l'audience du 9 mars 2023, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,

M. Haïli, président assesseur,

M. Jazeron, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 avril 2023.

Le rapporteur, F. Jazeron

Le président, D. Chabert

La greffière, C. Lanoux

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer, en ce qui le concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n° 22TL00387](#)

# COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N° 21TL01532

Commune de VIAS

M. Pierre Bentolila  
Rapporteur

Mme Françoise Perrin  
Rapporteuse publique

Audience du 4 avril 2023  
Décision du 30 mai 2023

01-01-05-03-03

24-01-02

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Toulouse  
3ème chambre

Vu la procédure suivante :

La commune de Vias a demandé au tribunal administratif de Montpellier l'annulation de la décision du 11 avril 2019 du sous-préfet de Béziers refusant, d'une part, de modifier la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte en classant la côte Est de cette commune (Vias-Plage) en « espace urbanisé avec une urgence à agir de priorité 1 », et, d'autre part, d'autoriser la réalisation d'atténuateurs de houle au droit de la côte Ouest de cette même commune, ainsi que de la décision implicite de rejet de son recours gracieux formé le 8 juillet 2019. Elle a également demandé l'annulation de la décision du 8 janvier 2020 du préfet de l'Hérault portant refus de subventionner les atténuateurs de houle.

Par un jugement n° 1905928 du 11 mars 2021, le tribunal administratif de Montpellier a constaté qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur la demande de la commune de Vias tendant à l'annulation de la décision du 11 avril 2019 du sous-préfet de Béziers en tant qu'elle rejeterait la demande d'installation des atténuateurs de houle sur le domaine public maritime au droit de la côte Ouest de la commune et a rejeté le surplus de sa demande.

*Procédure devant la cour :*

Par une requête, enregistrée le 22 avril 2021 à la cour administrative d'appel de Marseille, puis réenregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, un mémoire complémentaire du 3 mars 2022, et un mémoire du 10 mars 2023, ce dernier n'ayant pas été communiqué, la commune de Vias, représentée par Me Gil-Fourrier, demande à la cour, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler ce jugement du 11 mars 2021 du tribunal administratif de Montpellier ; 2°) d'annuler la décision du 11 avril 2019 du sous-préfet de Béziers en tant qu'elle rejette sa demande du 31 janvier 2019 tendant au classement de la côte Est (Vias-Plage) en « espace urbanisé avec une urgence à agir de priorité 1 » par la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie, ainsi que la décision implicite de rejet de son recours gracieux formé le 8 juillet 2019 ;

3°) d'enjoindre à l'État de modifier la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie en classant la côte Est de Vias (Vias-Plage) en « espace urbanisé avec une urgence à agir de priorité 1 » ;

4°) d'enjoindre à l'État d'inscrire les atténuateurs de houle parmi les modes de gestion douce admis dans les espaces d'enjeux diffus ;

5°) à titre subsidiaire, d'enjoindre à l'État de procéder à l'abrogation de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie dans un délai d'un mois à compter de l'arrêt à intervenir ;

6°) de mettre à la charge de l'État le paiement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement est entaché d'irrégularité dès lors le tribunal n'a ni visé ni répondu à son moyen portant sur la critique de la méthodologie retenue par la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie pour définir la typologie des espaces, notamment quant au caractère « facilement déplaçable » des campings qui se trouvent sur la côte Est de la commune (Vias-Plage) ;
- par ailleurs, si le jugement vise le code général de la propriété des personnes publiques, il ne vise ni ne mentionne aucune disposition particulière qui permettrait de justifier de la compétence du préfet pour édicter de nouvelles conditions d'octroi des décisions d'utilisation du domaine public maritime ;
- en ce qui concerne le bien-fondé du jugement, il est entaché d'une contradiction de motifs, dans la mesure où les premiers juges n'ont pas tiré toutes les conséquences résultant du caractère prescriptif des dispositions de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie relatives aux projets de protection et interdisant la construction de nouveaux ouvrages de protection dure dans certains espaces ;
- l'exigence de conformité à la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie des autorisations d'utilisation du domaine public maritime ne concerne ni la vocation des zones concernées, ni les impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques, ni, contrairement à ce que prévoit l'article L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques, la conservation du domaine ou un motif d'intérêt général suffisant ;
- le préfet a édicté des conditions nouvelles, ne pouvant être fixées par des lignes directrices excédant le cadre fixé par la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, qui prévoit que les stratégies locales ne formulent que des orientations et que les modalités de gestion du domaine public sont fixées par circulaire ;
- si la gestion du domaine public maritime relève de la seule compétence de l'État, elle est encadrée par l'article L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques ; or, en fixant, par le moyen de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte, de nouveaux critères conditionnant l'octroi des autorisations d'utilisation du domaine public maritime, le préfet a édicté des conditions nouvelles, ne pouvant en tout état de cause être fixées par des lignes directrices ;
- par ailleurs, la gestion des évolutions du trait de côte ne relève pas du préfet mais des régions en vertu de l'article L. 321-4 du code de l'environnement ;
- le préfet ne pouvait pas davantage, par la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte, opérer des classements à caractère impératif, une telle cartographie ne possédant qu'un caractère indicatif ;
- par ailleurs, le 5° de l'article L 211-7 du code de l'environnement attribue aux collectivités locales et à leurs groupements, les compétences en matière de défense contre la mer ;
- en outre, la gestion du trait de côte relève de la stratégie nationale pour la mer et le littoral en vertu de

l'article R. 219-1-1 du code de l'environnement comprenant des documents stratégiques de façade, et se trouve mise en œuvre sous l'autorité des préfets coordonnateurs ;

- la commune possède également une compétence sur son territoire en mer jusqu'à la limite extérieure de la mer territoriale, fixée à 12 milles marins ;
- la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte, en opérant des zonages, empiète sur la compétence exclusive de la commune dans l'adoption de documents d'urbanisme ;
- la méthodologie adoptée pour définir la typologie des espaces, et notamment pour affirmer le caractère « facilement déplaçable » des campings se trouvant sur la commune de Vias est critiquable ; ainsi rien ne fait obstacle à ce que soient prises en compte les infrastructures en dur d'un camping, pour apprécier le degré d'urbanisation ; de plus, ce caractère est très discutable, au regard des contraintes de la loi Littoral et de l'absence de disponibilité du foncier nécessaire au déplacement ; en réalité, la zone de Vias devrait être considérée comme « dense », et le secteur de Vias-plage être classé en espace urbanisé de priorité 1 ou 2 ;
- pour ce qui est du rejet de toute subvention pour les atténuateurs de houle, contrairement à ce qu'ont estimé les premiers juges, le préfet ne pouvait sans erreur de droit refuser cette subvention au motif qu'un tel aménagement n'était pas compatible avec la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie ; en effet, la question de l'éventuelle compatibilité du projet avec les caractéristiques de l'espace côtier ne figure pas parmi les critères d'octroi de subventions étatiques.

Par un mémoire, enregistré le 6 mars 2023, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

Il soutient :

- à titre principal, que la requête de la commune de Vias est irrecevable en ce qu'elle demande l'annulation des dispositions de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie en tant qu'elle ne classe pas la côte Est de Vias parmi les espaces urbanisés, lesquelles ne font pas grief ;
- à titre subsidiaire, que les moyens de la requête ne sont pas fondés. Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Pierre Bentolila, président-assesseur,
  - les conclusions de Mme Françoise Perrin rapporteure publique,
  - et les observations de Me Crespy pour la commune de Vias. Considérant ce qui suit :
1. En continuité de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, lequel recouvre la bande littorale des 150 mètres, le préfet de la région Occitanie a adopté, le 20 juin 2018, la « stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie au titre de la période 2018-2050 », qui a notamment classé la côte Est (Vias-Plage) de la commune de Vias (Hérault), en espace « d'enjeux diffus de priorité 1 », dans lequel des travaux de prévention correspondant à une « gestion dure » de l'érosion marine sont proscrits car considérés comme incompatibles avec la stratégie régionale précitée.
  2. La commune de Vias a saisi, le 31 janvier 2019, le sous-préfet de Béziers de demandes aux fins, d'une part, de classer la côte Est de son territoire en « espace urbanisé avec une urgence à agir de priorité 1 », et, d'autre part, d'autoriser la réalisation d'atténuateurs de houle au droit de la côte Ouest. Ces demandes, qui

doivent être regardées comme ayant été transmises au préfet de la région Occitanie, ont été rejetées par décision du 11 avril 2019. La commune précitée a ensuite demandé au tribunal administratif de Montpellier l'annulation de cette décision du 11 avril 2019, ainsi que de la décision implicite de rejet de son recours gracieux formé le 8 juillet 2019. Elle a également demandé l'annulation de la décision du 8 janvier 2020 du préfet de l'Hérault portant refus de subventionner les atténuateurs de houle.

3. La commune de Vias relève appel du jugement du 11 mars 2021 du tribunal administratif de Montpellier en tant qu'il rejette sa demande d'annulation des décisions précitées relatives au classement de la côte Est de la commune et rejetant l'annulation des dispositions contestées de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie en tant qu'elles classent le secteur précité de son littoral en espace « d'enjeux diffus de priorité 1 », dans lequel des travaux de prévention correspondant à une « gestion dure » de l'érosion marine sont proscrits et considérés comme incompatibles avec la stratégie définie par ce document.

Sur le bien-fondé du jugement et des dispositions attaquées :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête :

4. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices. Il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité du document en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane. Le recours formé à son encontre doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en œuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure.
5. Aux termes de l'article L 321-13 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable en l'espèce : « *Afin d'anticiper l'évolution du trait de côte et de prendre en compte les phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion et l'accrétion littorale dans les politiques publiques, l'État établit une cartographie fondée sur un indicateur national d'érosion littorale* ».
6. La stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie classe la côte Est de la commune de Vias en « espace d'enjeux diffus de priorité 1 », dans lequel, en vertu du point 4.3.3 de ce document, des travaux de prévention correspondant à une « gestion dure » de l'érosion marine sont proscrits et considérés comme se trouvant incompatibles avec la stratégie définie par l'État.
7. Il s'évince de ce qui vient d'être exposé qu'au classement des communes et secteurs de communes opéré par la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie est attaché un régime juridique déterminant la possibilité de construction d'ouvrages de « protection dure » contre l'érosion maritime, celle-ci étant interdite dans les zones classées, comme la côte Est de la commune appelante, en « espace d'enjeux diffus de priorité 1 ». En conséquence, ce classement et les conséquences juridiques qui en découlent présentent un caractère impératif et s'analysent en des dispositions à valeur réglementaire.
8. Or, ni les dispositions précitées de l'article L. 321-13 du code de l'environnement, qui se bornent à prévoir l'établissement par l'État « d'une cartographie fondée sur un indicateur national d'érosion littorale », sans y associer d'effets juridiques, ni aucune autre disposition législative et réglementaire et notamment celles du code général de la propriété des personnes publiques relatives au domaine public maritime, ne donnaient le pouvoir au préfet de la région Occitanie d'interdire dans le secteur Est de la commune de Vias

la construction d'ouvrages de « protection dure » contre l'érosion maritime. En conséquence, la commune de Vias est fondée à soutenir que les dispositions précitées de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte, sont entachées d'incompétence et à en demander l'annulation pour ce motif.

9. Il résulte de ce qui précède que la commune de Vias est fondée à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué le tribunal administratif de Montpellier a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation des décisions du préfet de la région Occitanie refusant d'abroger les dispositions des points 4.3 et 5 de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie en tant qu'elles classent la côte Est de son territoire en « espace d'enjeux diffus de priorité 1 », et en tant qu'elles proscrivent, en conséquence de ce classement, jusqu'en 2050, la « construction de nouveaux ouvrages de protection dure » dans ce secteur.

Sur les conclusions en injonction :

10. Compte tenu des motifs du présent arrêt, regardant les dispositions de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie classant la côte Est de Vias (Vias-Plage) en « espace d'enjeux diffus de priorité 1 » comme entachées d'incompétence de leur auteur, les conclusions présentées par la commune de Vias tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet de la région Occitanie de modifier la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie en classant le secteur concerné de la commune appelante en « espace urbanisé avec une urgence à agir de priorité 1 », ce qui ne relève pas davantage de sa compétence, ne peuvent être que rejetées. Il en va de même des conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à l'État d'inscrire les atténuateurs de houle parmi les modes de gestion douce admis dans les espaces d'enjeux diffus.
11. En revanche, eu égard aux motifs du présent arrêt, les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet de la région Occitanie de procéder à l'abrogation de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie doivent être accueillies en tant qu'elles portent sur les dispositions des points 4.3 et 5 de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie classant la côte Est de la commune de Vias (Vias-Plage) en « espace d'enjeux diffus de priorité 1 », et proscrivant, en conséquence de ce classement, jusqu'en 2050, la « construction de nouveaux ouvrages de protection dure » dans ce secteur. Il y a lieu d'enjoindre à l'État de procéder à cette abrogation dans le délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt.

Sur les frais liés au litige :

12. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'État, au bénéfice de la commune de Vias, le paiement de la somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

**DÉCIDE :**

**Article 1<sup>er</sup> :** Le jugement du 11 mars 2021 du tribunal administratif de Montpellier est annulé en tant qu'il rejette la demande d'annulation des décisions du préfet de la région Occitanie refusant d'abroger les dispositions des points 4.3 et 5 de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie en tant qu'elles classent la côte Est de son territoire en « espace d'enjeux diffus de priorité 1 », et en tant qu'elles proscrivent, en conséquence de ce classement, jusqu'en 2050, la « construction de nouveaux ouvrages de protection dure » dans ce secteur.

**Article 2 :** Il est enjoint à l'État de procéder, dans le délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt, à l'abrogation des dispositions des points 4.3 et 5 de la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte Occitanie en tant qu'elles classent la côte Est de son territoire en « espace d'enjeux diffus de priorité 1 », et en tant qu'elles proscrivent, en conséquence de ce classement, jusqu'en 2050, la « construction de nouveaux ouvrages de protection dure » dans ce secteur.

Article 3 : L'État versera à la commune de Vias la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4: Le surplus des conclusions de la commune de Vias est rejeté.

Article 5: Le présent arrêt sera notifié à la commune de Vias et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Copie en sera adressée au préfet de la région Occitanie et au préfet de l'Hérault.

Délibéré après l'audience du 4 avril 2023 à laquelle siégeaient :

M. Rey-Bèthbéder, président,  
M. Bentolila, président-assesseur,  
Mme El Gani-Laclautre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 mai 2023.

Le rapporteur

P. Bentolila

Le président,

É. Rey-Bèthbéder

La greffière,

C. Lanoux

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme : La greffière en chef

[RETOUR n°21TL01532](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NIMES

N° 2103863

Mme D

Mme Fanny Galtier  
Rapporteuse

Mme Céline Chamot  
Rapporteuse publique

Audience du 24 novembre 2022  
Décision du 15 décembre 2022

01-05-01-03  
36-07-01-04  
36-05-05  
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 15 novembre 2021, Mme D, représentée par Me Lemaire, demande au tribunal :

- 1°) d'annuler la décision du 15 septembre 2021 par laquelle le directeur du centre hospitalier de Montfavet l'a suspendue de ses fonctions sans rémunération, à compter de ce jour et jusqu'à la production d'un justificatif de vaccination ou de contre-indication à la vaccination contre la Covid-19 ;
- 2°) d'enjoindre au centre hospitalier de Montfavet de la placer dans une situation régulière à compter du 15 septembre 2021 et de régulariser ses droits à traitement, dans un délai de 5 jours à compter de la notification du présent jugement, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;
- 3°) de condamner le centre hospitalier de Montfavet lui verser une somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'obligation vaccinale porte une atteinte disproportionnée au principe de dignité humaine et à l'intégrité de la personne, protégées par les articles 1 et 3 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par l'article 8 de la convention européenne des droits de l'Homme, ainsi qu'au principe d'interdiction de toute discrimination en application de l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

N° 2103863 2

- la décision attaquée méconnaît les dispositions du III de l'article 14 de la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 dès lors que la suspension litigieuse, qui prend effet immédiatement, n'a pas été précédée d'une information préalable suffisante, viole le secret médical, et est fondée sur une note de service illégale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 juin 2022, le centre hospitalier de Montfavet, représenté par Me Maillot de la selarl Maillot avocats et associés, conclut au rejet de la requête et à la condamnation de la requérante à lui verser la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il soutient qu'aucun des moyens invoqués dans la requête ne sont fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Tribunal administratif de Nîmes  
2ème chambre

- la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 ;
- la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 ;
- le décret n° 2021-1059 du 7 août 2021 ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus, au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Galtier,
- les conclusions de Mme Chamot, rapporteure publique,
- les observations de Me Dury, représentant Mme D, et celles de Me Castagnino, représentant le centre hospitalier de Montfavet.

Considérant ce qui suit :

1. Mme D est infirmière titulaire du centre hospitalier de Montfavet. Par décision du 15 septembre 2021, le directeur de cet établissement a prononcé la suspension de l'intéressée de ses fonctions sans rémunération, à compter de ce jour et jusqu'à ce qu'elle produise un justificatif de vaccination ou de contre-indication à la vaccination contre la Covid-19 répondant aux conditions réglementaires. Mme D demande l'annulation de cette décision.

Sur les conclusions dirigées contre la décision de suspension du 15 septembre 2021 :

2. Aux termes de l'article 12 de la loi du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire : « I. - Doivent être vaccinés, sauf contre-indication médicale reconnue, contre la covid-19 : 1° Les personnes exerçant leur activité dans : a) Les établissements de santé mentionnés à l'article L. 6111-1 du code de la santé publique ainsi que les hôpitaux des armées mentionnés à l'article L. 6147-7 du même code ; (...) ». Aux termes de l'article 13 de cette

N° 2103863 3

loi : « I. - Les personnes mentionnées au I de l'article 12 établissent : 1° Satisfaire à l'obligation de vaccination en présentant le certificat de statut vaccinal prévu au second alinéa du II du même article 12. / Par dérogation au premier alinéa du présent 1°, peut être présenté, pour sa durée de validité, le certificat de rétablissement prévu au second alinéa du II de l'article 12. Avant la fin de validité de ce certificat, les personnes concernées présentent le justificatif prévu au premier alinéa du présent 1°. / Un décret détermine les conditions d'acceptation de justificatifs de vaccination, établis par des organismes étrangers, attestant de la satisfaction aux critères requis pour le certificat mentionné au même premier alinéa ; / 2° Ne pas être soumises à cette obligation en présentant un certificat médical de contre-indication. Ce certificat peut, le cas échéant, comprendre une date de validité. / II. - Les personnes mentionnées au I de l'article 12 justifient avoir satisfait à l'obligation prévue au même I ou ne pas y être soumises auprès de leur employeur lorsqu'elles sont salariées ou agents publics. (...) III. - Le certificat médical de contre-indication mentionné au 2° du I du présent article peut être contrôlé par le médecin conseil de l'organisme d'assurance maladie auquel est rattachée la personne concernée. Ce contrôle prend en compte les antécédents médicaux de la personne et l'évolution de sa situation médicale et du motif de contre-indication, au regard des recommandations formulées par les autorités sanitaires. / IV. - Les employeurs et les agences régionales de santé peuvent conserver les résultats des vérifications de satisfaction à l'obligation vaccinale contre la covid-19 opérées en application du deuxième alinéa du II, jusqu'à la fin de l'obligation vaccinale. / Les employeurs et les agences régionales de santé s'assurent de la conservation sécurisée de ces documents et, à la fin de l'obligation vaccinale, de la bonne destruction de ces derniers. / V. - Les employeurs sont chargés de contrôler le respect de l'obligation prévue au I de l'article 12 par les personnes placées sous leur responsabilité. ». Aux termes de l'article 14 de cette loi : « I. - A. - A compter du lendemain de la publication de la présente loi et jusqu'au 14 septembre 2021 inclus, les personnes mentionnées au I de l'article 12 ne peuvent plus exercer leur activité si elles n'ont pas présenté les documents mentionnés au I de l'article 13 ou, à défaut, le justificatif de l'administration des doses de vaccins requises par le décret mentionné au II de l'article 12 ou le résultat, pour sa durée de validité, de l'examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19 prévu par le même décret. / B. - A compter du 15 septembre 2021, les personnes mentionnées au I de l'article 12 ne peuvent plus exercer leur activité si elles n'ont pas présenté les documents mentionnés au I de l'article 13 ou, à défaut, le justificatif de

*l'administration des doses de vaccins requises par le décret mentionné au II de l'article 12. / Par dérogation au premier alinéa du présent B, à compter du 15 septembre 2021 et jusqu'au 15 octobre 2021 inclus, sont autorisées à exercer leur activité les personnes mentionnées au I de l'article 12 qui, dans le cadre d'un schéma vaccinal comprenant plusieurs doses, justifient de l'administration d'au moins une des doses requises par le décret mentionné au II du même article 12, sous réserve de présenter le résultat, pour sa durée de validité, de l'examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19 prévu par le même décret. (...) III. - Lorsque l'employeur constate qu'un agent public ne peut plus exercer son activité en application du I, il l'informe sans délai des conséquences qu'emporte cette interdiction d'exercer sur son emploi ainsi que des moyens de régulariser sa situation. L'agent public qui fait l'objet d'une interdiction d'exercer peut utiliser, avec l'accord de son employeur, des jours de congés payés. A défaut, il est suspendu de ses fonctions ou de son contrat de travail. / La suspension mentionnée au premier alinéa du présent III, qui s'accompagne de l'interruption du versement de la rémunération, prend fin dès que l'agent public remplit les conditions nécessaires à l'exercice de son activité prévues au I. Elle ne peut être assimilée à une période de travail effectif pour la détermination de la durée des congés payés ainsi que pour les droits acquis par l'agent public au titre de son ancienneté. Pendant cette suspension, l'agent public conserve le bénéfice des garanties de protection sociale complémentaire auxquelles il a souscrit. / La dernière phrase du deuxième alinéa du présent III est d'ordre public. Lorsque le contrat à durée déterminée d'un agent public non titulaire est N° 2103863 4 suspendu en application du premier alinéa du présent III, le contrat prend fin au terme prévu si ce dernier intervient au cours de la période de suspension. ».*

3. Il résulte des dispositions précitées des articles 12 à 14 de la loi du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire qu'il appartient aux établissements de soins de contrôler le respect de l'obligation vaccinale de leurs personnels soignants et agents publics et, le cas échéant, de prononcer une suspension de leurs fonctions jusqu'à ce qu'il soit mis fin au manquement constaté. L'appréciation selon laquelle les personnels ne remplissent pas les conditions posées par ces dispositions, ne résulte pas d'un simple constat, mais nécessite non seulement l'identification du cas, parmi ceux énumérés par le I de l'article 13, dans lequel se trouve l'agent, mais également l'examen de la régularité du justificatif produit au regard de ces dispositions et de celles des dispositions réglementaires prises pour leur application. Par suite, contrairement à ce que soutient le CHRU, l'administration n'était pas en situation de compétence liée pour prendre la mesure litigieuse.

4. En premier lieu, aux termes de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. / Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.* ».

5. Le droit à l'intégrité physique fait partie du droit au respect de la vie privée au sens des stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, telles que la Cour européenne des droits de l'homme les interprète. Une vaccination obligatoire constitue une ingérence dans ce droit, qui peut être admise si elle remplit les conditions du paragraphe 2 de l'article 8 et, notamment, si elle est justifiée par des considérations de santé publique et proportionnée à l'objectif poursuivi. Il doit ainsi exister un rapport suffisamment favorable entre, d'une part, la contrainte et le risque présentés par la vaccination pour chaque personne vaccinée et, d'autre part, le bénéfice qui en est attendu tant pour cet individu que pour la collectivité dans son entier, y compris ceux de ses membres qui ne peuvent être vaccinés en raison d'une contre-indication médicale, compte tenu à la fois de la gravité de la maladie, de son caractère plus ou moins contagieux, de l'efficacité du vaccin et des risques ou effets indésirables qu'il peut présenter.

6. L'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie à coronavirus 2019 et particulièrement contagieux, a été qualifiée d'urgence de santé publique de portée internationale par l'Organisation mondiale de la santé le 30 janvier 2020, puis de pandémie le 11 mars 2020. La propagation du virus sur le territoire français a conduit les autorités compétentes à prendre diverses mesures destinées à réduire les risques de contagion, allant jusqu'à l'interdiction temporaire des déplacements non essentiels de toute personne hors de son domicile. Néanmoins, selon les données publiées par Santé Publique France, le nombre de décès liés au Covid-19 au 24 novembre 2021 est de 91 792 déclarés par les établissements de

santé et de 26 912 déclarés par les établissements sociaux et médico-sociaux. L'article 12 de la loi du 5 août 2021 a défini le champ de l'obligation de vaccination contre la covid-19 en retenant, notamment, un critère géographique pour y inclure les personnes exerçant leur activité dans un certain nombre d'établissements, principalement les établissements de santé et des établissements sociaux et médico-sociaux, ainsi qu'un critère professionnel pour y inclure les professionnels de santé afin, à la fois, de protéger les personnes accueillies par ces N° 2103863 5 établissements qui présentent une vulnérabilité particulière au virus de la covid-19 et d'éviter la propagation du virus par les professionnels de la santé dans l'exercice de leur activité qui, par nature, peut les conduire à soigner des personnes vulnérables ou ayant de telles personnes dans leur entourage. Dans ces conditions, en se bornant à soutenir que la vaccination n'empêche pas la transmission du virus, laquelle peut être évitée par la mise en place des gestes barrières, et alors que les données scientifiques ne permettent pas d'écarter la survenance d'effets indésirables graves à moyen ou long terme, Mme D ne remet pas en cause le très large consensus scientifique selon lequel la vaccination contre la covid-19 prémunit contre les formes graves de contamination et présente des effets indésirables limités au regard de son efficacité. Il s'ensuit que, eu égard à l'objectif de santé publique poursuivi, l'obligation vaccinale pesant sur le personnel exerçant dans un établissement de santé, qui ne saurait être regardée comme incohérente et disproportionnée au regard de l'objectif de santé publique poursuivi, n'est pas manifestement incompatible avec les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

7. En deuxième lieu, aux termes de l'article 1er de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « *La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée.* ». Aux termes de l'article 3 de cette même charte : « *1. Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale. / 2. Dans le cadre de la médecine et de la biologie, doivent notamment être respectés : a) le consentement libre et éclairé de la personne concernée, selon les modalités définies par la loi (...)* ». Pour les mêmes motifs que ceux exposés aux points précédents, l'obligation vaccinale pesant sur le personnel exerçant dans les établissements de santé n'est pas manifestement incompatible avec les articles 1er et 3 de la charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne garantissant le droit à la dignité de la personne humaine, le droit à l'intégrité physique et le droit du patient de donner son consentement libre et éclairé aux soins médicaux qui lui sont prodigués.

8. En troisième lieu, aux termes de l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « *1. Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.* ».

9. En se bornant à invoquer l'interdiction de discrimination fondée sur les convictions, prohibée par l'article 21 de la charte précitée, la requérante n'apporte toutefois pas de précisions suffisantes au tribunal pour apprécier la portée et le bien-fondé de ce moyen.

10. En quatrième lieu, il ressort du III de l'article 14 précité que l'employeur, qui constate que l'agent ne peut plus exercer son activité en application du I du même article, informe celui-ci sans délai des conséquences qu'emporte cette interdiction d'exercer sur son emploi, ainsi que des moyens de régulariser sa situation. Cette information, qui doit intervenir à compter du constat d'impossibilité d'exercer de l'agent, est nécessairement personnelle et préalable à l'édiction de la mesure de suspension. Toutefois, cette procédure d'information préalable n'impose nullement une obligation pour l'employeur de tenir un entretien. Par ailleurs, il ressort des dispositions précitées que, eu égard aux objectifs poursuivis par le législateur et aux obligations qui pèsent sur les établissements de santé en matière de protection des personnes vulnérables, les moyens de régulariser sa situation ne peuvent que concerner les modalités par lesquelles les personnes qui y exercent leur activité s'engagent dans un processus de vaccination. La faculté qui est offerte à l'agent d'utiliser des jours de congés payés, sous réserve de l'accord de son employeur, n'a que pour objet de permettre à l'agent de différer la date d'effet de la mesure de suspension découlant N° 2103863 6 de l'impossibilité dans laquelle il s'est placé d'exercer ses fonctions, mais n'est pas une modalité de régularisation de la situation de l'agent au regard de son obligation vaccinale.

11. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la mesure de suspension édictée le 15 septembre 2021 était accompagnée d'une lettre du même jour, laquelle informait personnellement l'agent de l'interdiction d'exercer dont elle faisait l'objet, ainsi que des conséquences sur sa situation personnelle et des modalités de régulariser sa situation. Mme D est ainsi fondée à soutenir que cette information, concomitante à sa

suspension, ne lui a pas été portée préalablement à l'édition de la mesure litigieuse en méconnaissance du III de l'article 14 précité de la loi du 5 août 2021.

12. Toutefois, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie. Or, en l'espèce, il ressort des pièces du dossier que par un premier courrier daté du 18 août 2021, ayant pour objet « l'obligation vaccinale des professionnels hospitaliers », Mme D a été informée, sur le fondement de la loi du 5 août 2021 et du décret d'application du 7 août suivant, de l'obligation qui était la sienne de présenter un justificatif de vaccination ou de contre-indication, ou de rétablissement à la Covid-19, avant le 15 septembre 2021. Par un deuxième courrier du 8 septembre 2021, le centre hospitalier de Montfavet a informé l'intéressée de l'édition d'une note de service du même jour, ayant pour objet la « Mise en œuvre de l'obligation vaccinale contre la Covid-19 concernant le personnel hospitalier ». Or ce courrier informait spécifiquement Mme D de ce que, faute pour elle de fournir les justificatifs requis avant le 15 septembre 2021, le centre hospitalier ne pourrait l'autoriser à continuer d'exercer son activité au-delà de cette date. Par ailleurs, la note de service à laquelle se référait expressément le courrier indiquait les conséquences qu'empportait l'interdiction d'exercer en cas de non transmission des documents requis, ainsi que des modalités de régularisation, et ce en conformité avec les dispositions précitées de l'article 14 de la loi du 5 août 2021. Dans ces conditions, ce vice de procédure n'a ni privé l'intéressée d'une garantie, ni exercé d'influence sur la décision de suspension.

13. En dernier lieu, il ressort de la lecture de la décision attaquée que celle-ci a été prise en application des seules dispositions de la loi du 5 août 2021 et du décret du 7 août 2021. Dans ces conditions, Mme D n'est, en tout état de cause, pas fondée à exciper de l'illégalité de la note de service du 8 septembre 2021 dont la décision contestée ne fait pas application.

14. Il résulte de ce qui précède que Mme D n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision contestée du 15 septembre 2021.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

15. Le présent jugement, qui rejette les conclusions à fin d'annulation, n'appelle aucune mesure d'exécution. Les conclusions à fin d'injonction doivent donc être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du centre hospitalier de Montfavet, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la requérante demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par le centre hospitalier de Montfavet sur ce même fondement.

N° 2103863 7

DECIDE :

Article 1er : La requête de Mme D est rejetée.

Article 2 : Les conclusions du centre hospitalier de Montfavet présentées au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme D et au centre hospitalier de Montfavet.

Délibéré après l'audience du 24 novembre 2022, à laquelle siégeaient :

Mme Corneloup, présidente de la 2ème chambre, Mme Galtier, première conseillère,  
M. Chevillard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 décembre 2022.

La rapporteure,

F. GALTIER

La greffière,

F. GARNIER

La présidente,

F. CORNELOUP

La République mande et ordonne à la préfète de Vaucluse en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[RETOUR n°2103863](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2101807

---

M. Jean-Claude Testud

---

M. Alain Daguerre de Hureaux  
Magistrat désigné

---

M. Michel Bernos  
Rapporteur public

---

Audience du 22 mars 2023  
Décision du 5 avril 2023

---

66-10-02  
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Tribunal administratif de Toulouse  
Le magistrat désigné

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 30 mars 2021 et des mémoires enregistrés les 5 octobre 2021 et 17 novembre 2021, M. Jean-Claude Testud doit être regardé comme demandant au tribunal :

- 1) d'annuler la décision du 29 janvier 2021, en tant qu'elle rejette son recours reçu par Pôle emploi le 24 décembre 2020, dirigé contre la décision du 6 octobre 2020 prise par Pôle emploi refusant sa demande de retrait de la décision d'ouverture de droits du 25 octobre 2018 ;
- 2) d'enjoindre à Pôle emploi de procéder à un nouveau calcul de ses droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) en prenant en compte la période du 1<sup>er</sup> septembre 2017 au 31 août 2020, de lui transmettre une nouvelle décision d'ouverture de droits et de lui verser les sommes dues augmentées des intérêts à taux légal.

Il soutient que :

- il a été engagé comme professeur de lettres modernes par l'académie de Guyane par contrat à durée déterminée du 1<sup>er</sup> septembre 2017 au 31 août 2018 ; son contrat sera renouvelé deux fois sans interruption jusqu'au 31 août 2020 ; ayant quitté la Guyane pour raisons familiales, il s'est inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi fin août 2020 ; Pôle emploi lui a notifié une décision du 18 septembre 2020 par laquelle il était informé de la reprise de ses droits et du versement d'une allocation de 53,75 euros par jour pour 369 jours ;
- il a saisi la médiatrice régionale de Pôle emploi le 21 octobre 2020 suite à sa réclamation du 24 septembre 2020 ; il a également saisi le directeur régional de Pôle emploi par courrier du 17 décembre 2020 reçu le 24 décembre 2020 par lequel il a notamment demandé l'annulation de la décision d'ouverture de droits du 25 octobre 2018 et demandé la prise en compte de ses périodes continues de travail entre le 1<sup>er</sup> septembre 2017 et le 31 août 2020 ;

- la décision d'ouverture de droits du 25 octobre 2018 est entachée d'illégalité dès lors qu'il était déjà en poste lorsqu'il a effectué sa demande et qu'il a actualisé sa situation dès le 28 octobre avant le début du versement de l'allocation ; il n'était pas à la recherche d'un emploi et travaillait à temps plein dès septembre 2018 ; dès lors, Pôle emploi aurait dû annuler sa décision d'ouverture de droit à sa demande ;
- Pôle emploi a commis une erreur de droit en estimant qu'il bénéficiait d'une reprise de droits non-épuisés à compter du 8 septembre 2020, alors même qu'il n'a jamais bénéficié du versement de cette allocation, les droits ayant été ouverts mais pas versés ;
- lorsqu'il a actualisé ses droits le 28 octobre 2018, pour le mois d'octobre 2018 et non pour le mois de novembre 2018, il a déclaré avoir travaillé à temps plein ;
- la non-prise en compte de son contrat de travail du 1<sup>er</sup> septembre 2017 au 31 août 2018 dans le calcul de ses nouveaux droits à l'ARE est constitutive d'une sanction financière consécutive d'une erreur de Pôle Emploi ;
- Pôle emploi n'est pas fondé à lui proposer un droit d'option dès lors que le premier choix proposé tire son origine d'une décision illégale et que le second est erroné dans son mode de calcul ; la décision du 29 janvier 2021, qui lui propose deux options, lui porte préjudice dès lors qu'elle lui propose de renoncer à ses droits acquis durant la période du 1<sup>er</sup> septembre 2017 au 31 août 2018, afin de percevoir ceux acquis entre le 1<sup>er</sup> septembre 2018 et le 31 août 2020, perdant ainsi une année de droits ;
- il remplit tous les critères légaux pour se voir bénéficier du droit à l'erreur prévu par la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 : il est de bonne foi et a régularisé de sa propre initiative sa situation dès le 28 octobre 2018 ; la décision de Pôle emploi le prive d'une prestation due, visée par l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Par trois mémoires en défense enregistrés le 6 septembre 2021, 27 octobre 2021 et 22 septembre 2022, Pôle emploi Occitanie conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 29 janvier 2021 sont irrecevables car le courrier de notification du droit d'option constitue une mesure préparatoire dépourvue de portée décisive et doit être regardée comme insusceptible de recours ;
- les conclusions tendant au retrait de la décision du 25 octobre 2018 sont irrecevables pour tardiveté ;
- il n'est pas possible pour Pôle emploi d'annuler une inscription sur la liste des demandeurs d'emploi ; le fait de déclarer ne peut plus être à la recherche d'un emploi a pour seul effet de faire cesser l'inscription pour l'avenir en vertu de l'article R. 5411-17 du code du travail ; aucune erreur de droit ni erreur d'appréciation n'a été commise en refusant de retirer l'inscription de M. Testud sur la liste des demandeurs d'emploi du 1<sup>er</sup> octobre 2018 ;
- la décision d'ouverture de droits à compter du 25 octobre 2018 est justifiée dès lors que c'est M. Testud lui-même qui a fait une demande d'allocation en s'inscrivant sur la liste des demandeurs d'emploi le 1<sup>er</sup> octobre 2018 et qu'il a transmis tous les documents nécessaires ;
- la décision de reprise de droit à l'ARE du 18 septembre 2020 est justifiée dès lors que M. Testud n'a pas épuisé ses droits précédents notifiés par la décision du 25 octobre 2018 ;
- l'exercice du droit d'option est prévu par les dispositions de l'article 26 du règlement général annexé au décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage ;
- M. Testud n'a pas répondu à la proposition de droit d'option du 29 janvier 2021 dans le délai de 21 jours requis ; dès lors, tout refus ou absence de réponse entraîne le maintien du droit non-épuisé ;
- la situation dans laquelle se trouve M. Testud ne fait pas partie des situations encadrées par le droit à l'erreur tel que définis par la loi pour un État au service d'une société de confiance du 10 août 2018 ;
- M. Testud n'a subi aucune sanction financière du fait du calcul du montant de ses droits à l'ARE car il n'a à aucun moment été privé de ses prestations au titre de l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration ; en outre, sa déclaration d'octobre 2018 n'était pas erronée et ne l'a pas privé d'une prestation due.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- le code du travail ;
- la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 ;
- le décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 ;
- le code de justice administrative.

En application de l'article R. 222-13 du code de justice administrative, le président du tribunal a désigné M. Daguerre de Hureaux pour statuer sur les litiges visés audit article.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Après avoir entendu, au cours de l'audience publique, le rapport de M. Daguerre de Hureaux et les conclusions de M. Michel Bernos, rapporteur public, les observations de M. Testud, qui persiste dans ses écritures, Pôle emploi n'étant ni présent ni représenté, la clôture de l'instruction a été prononcée en application de l'article R. 772-9 du code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. M. Testud s'est inscrit le 1<sup>er</sup> octobre 2018 sur la liste des demandeurs d'emploi et a complété une demande d'allocation chômage qui a été examinée et acceptée par Pôle emploi par une décision du 25 octobre 2018. Cette ouverture de droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) prévoyait une indemnisation au taux journalier net de 53,15 euros pour une durée de 369 jours à compter du 8 octobre 2018. Lors d'une actualisation mensuelle effectuée le 28 octobre 2018, M. Testud a indiqué avoir retrouvé un emploi, faisant cesser son inscription à Pôle emploi sans avoir perçu aucune allocation. Le 25 août 2020, M. Testud s'est réinscrit à Pôle emploi. Par un courrier du 18 septembre 2020, Pôle emploi a notifié au requérant une reprise de ses droits à l'ARE à compter du 8 septembre 2020, au taux journalier net de 53,75 euros pour une durée de 369 jours, fondée sur la période de travail du 1<sup>er</sup> septembre 2017 au 31 août 2018. Le 24 septembre 2020, M. Testud prend contact avec Pôle emploi par courriel et demande un nouvel examen de sa situation ainsi que le retrait de la décision d'ouverture de droits du 25 octobre 2018 qui lui porte préjudice. Par un courrier du 6 octobre 2020, Pôle emploi a rejeté son recours et soumis au requérant une première proposition d'exercer son droit d'option, laquelle a été rejetée par le requérant au motif d'une erreur dans les montants indiqués par un recours hiérarchique auprès du directeur régional de Pôle emploi dont il a été accusé réception le 24 décembre 2020, par lequel, M. Testud demandait notamment « l'annulation » de la décision d'ouverture de droit du 25 octobre 2018. Par un courrier du 29 janvier 2021, Pôle emploi adresse au requérant une nouvelle proposition d'exercer son droit d'option à laquelle M. Testud n'a pas répondu. Il était offert à M. Testud de choisir entre un droit actuel de 58,83 euros par jour pendant 369 jours, ou un nouveau droit dégressif de 73,25 euros par jour, pendant 733 jours, à compter du 8 septembre 2020. Par la présente, M. Testud doit être regardé comme demandant l'annulation de la décision du 29 janvier 2021, laquelle doit être regardée comme confirmant implicitement le refus de retirer la décision du 25 octobre 2018 et lui proposant en lieu et place l'exercice de son droit d'option.

2. Lorsqu'il statue sur un recours dirigé contre une décision par laquelle l'administration détermine les droits d'une personne au titre des dispositions en faveur des travailleurs privés d'emploi, il appartient au juge administratif, eu égard tant à la finalité de son intervention qu'à sa qualité de juge de plein contentieux, non de se prononcer sur les éventuels vices propres de la décision attaquée, mais d'examiner les droits de l'intéressé, en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction et, notamment, du dossier qui lui est communiqué en application de l'article R. 772-8 du code de justice administrative. Au vu de ces éléments, il lui appartient d'annuler ou de réformer, s'il y a lieu, cette décision, en fixant alors lui-même tout ou partie des droits de l'intéressé et en le renvoyant, au besoin, devant l'administration afin qu'elle procède à cette fixation pour le surplus, sur la base des motifs de sa décision.

### Sur les fins de non-recevoir opposées par Pôle emploi :

3. Pôle emploi oppose une fin de non-recevoir tirée de l'absence de caractère décisive de l'acte du 29 janvier 2021. Toutefois, alors que Pôle emploi a été saisi d'une demande de retrait de la décision du 25 octobre 2018, il a implicitement mais nécessairement, par cet acte, refusé de faire droit à la demande de M. Testud, par un acte qui fait grief. En outre, en tant que cette décision propose à l'intéressé d'exercer une option entre deux termes qu'elle définit, elle est également susceptible de faire grief à l'intéressé dès lors que les termes de l'option proposée peuvent être erronés. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par Pôle emploi doit être écartée.

4. Aux termes de l'article L. 242-4 du code des relations entre le public et l'administration : « *Sur demande du bénéficiaire de la décision, l'administration peut, selon le cas et sans condition de délai, abroger ou retirer une décision créatrice de droits, même légale, si son retrait ou son abrogation n'est pas susceptible de porter atteinte aux droits des tiers et s'il s'agit de la remplacer par une décision plus favorable au bénéficiaire.* »

5. Pôle emploi oppose également une fin de non-recevoir tirée de la tardiveté des conclusions dirigées contre la décision du 25 octobre 2018, devenue définitive. Toutefois, les conclusions de M. Testud sont dirigées contre la décision par laquelle Pôle emploi a refusé de retirer la décision du 25 octobre 2018. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par Pôle emploi doit être écartée.

### Sur la légalité de la décision du 29 janvier 2021 :

*En ce qui concerne le refus implicite opposé par Pôle emploi à la demande de retrait de la décision du 25 octobre 2018 :*

6. Aux termes de l'article L. 5411-1 du code du travail : « *A la qualité de demandeur d'emploi toute personne qui recherche un emploi et demande son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de Pôle emploi* ». Aux termes de l'article L. 5411-2 du même code : « *Les demandeurs d'emploi renouvellent périodiquement leur inscription selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'emploi et la catégorie dans laquelle ils ont été inscrits. / Ils portent également à la connaissance de Pôle emploi les changements affectant leur situation susceptible d'avoir une incidence sur leur inscription comme demandeurs d'emploi.* »

7. Il résulte de l'instruction que M. Testud a déposé sa demande d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi le 1<sup>er</sup> octobre 2018 en déclarant être privé d'emploi depuis le 31 août 2018, alors qu'il avait commencé à travailler de nouveau le 1<sup>er</sup> septembre 2018, sans certitude que son contrat soit signé, et n'était donc pas en recherche d'emploi. Son inscription a été enregistrée le 25 octobre 2018 et le 28 octobre 2018, M. Testud a informé Pôle emploi de sa reprise d'emploi au 1<sup>er</sup> septembre 2018. Il ne remplissait donc pas la condition de recherche d'emploi posée par les dispositions précitées. Il est ainsi constant que M. Testud bénéficiait d'un contrat de travail et n'était donc pas à la recherche d'un emploi à la date de la décision d'ouverture de droits. Pour refuser, par la décision contestée, de retirer la décision du 25 octobre 2018, Pôle emploi se borne à invoquer, dans le cadre de la présente instance, l'impossibilité de retirer une telle décision, devenue définitive. Toutefois, les dispositions précitées au point 4 autorisent la demande de retrait ou d'abrogation sans condition de délai dès lors que le requérant en fait la demande dans le but de bénéficier d'une situation plus favorable qui ne porte pas atteinte aux droits des tiers. En l'espèce, la décision sollicitée par M. Testud, qui consiste à déterminer ses droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi en prenant en compte sa situation depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2017 est plus favorable pour l'intéressé et ne porte aucune atteinte aux droits des tiers. En conséquence, Pôle emploi, qui n'apporte aucun motif justifiant le refus de rapporter l'acte litigieux autre que l'impossibilité précitée, doit être regardé comme ayant entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation et d'une erreur de droit. La décision du 21 janvier 2019 doit ainsi, en tant qu'elle refuse implicitement de retirer la décision du 25 octobre 2018 et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, être annulée.

*En ce qui concerne le droit d'option proposé par Pôle emploi à M. Testud le 29 janvier 2021 :*

8. Aux termes de l'article 26 du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance-chômage : « Article 26 1° - Le salarié privé d'emploi qui a cessé de bénéficier du service des allocations alors que la période d'indemnisation précédemment ouverte n'était pas épuisée, bénéficie d'une reprise de ses droits, c'est-à-dire du versement du reliquat de cette période d'indemnisation dès lors que : a) le temps écoulé depuis la date d'admission à la période d'indemnisation considérée n'est pas supérieur à la durée de cette période augmentée de trois ans de date à date ; (...) 2° - (...) Lorsqu'il a été pris en charge au titre d'une réglementation autre que celles de la présente annexe ou de l'annexe X et que la période d'indemnisation précédemment ouverte n'est pas épuisée, le salarié privé d'emploi qui a cessé de bénéficier du service des allocations peut, à sa demande, opter pour l'ouverture de droits à laquelle il aurait été procédé dans les conditions et modalités fixées par les dispositions de la présente annexe ou de l'annexe X en l'absence de reliquat de droits, si les deux conditions suivantes sont réunies : - il totalise des périodes d'affiliation dans les conditions définies par l'article 3 de la présente annexe ou de l'annexe X, d'une durée d'au moins 507 heures ; - soit le montant de l'allocation journalière du reliquat est inférieur ou égal à 20 euros, soit le montant global du droit déterminé conformément aux articles 14, 16, 17 et 18 de la présente annexe ou de l'annexe X, qui aurait été servi en l'absence de reliquat, est supérieur d'au moins 30 % au montant global du reliquat, déterminé conformément aux articles 14 à 19 du règlement d'assurance chômage. L'option peut être exercée à l'occasion d'une reprise de droits consécutive à une fin de contrat de travail qui n'a pas déjà donné lieu à cette possibilité. / La décision d'exercer l'option prévue au premier alinéa est irrévocable. / En cas d'exercice de l'option, le reliquat de droits issu de l'ouverture de droits précédente est déchu. La prise en charge prend effet à compter de la demande de l'allocataire. / L'allocataire qui réunit les conditions requises pour exercer l'option prévue au premier alinéa est informé du caractère irrévocable de cette option ainsi que de la perte du reliquat de droits qui en résulte, des caractéristiques de chacun des deux droits, notamment la durée et le montant de l'allocation journalière servie et des conséquences de l'option sur le rechargement des droits. / L'option peut être exercée dans un délai de 21 jours à compter de la date de la notification de l'information mentionnée ci-dessus. La décision de l'allocataire doit être formalisée par écrit. (...) »

9. Dès lors que, ainsi qu'il a été dit au point 7, la décision par laquelle Pôle emploi a implicitement refusé de retirer la décision du 5 octobre 2018 doit être annulée, cette annulation emporte nécessairement l'annulation de la décision du 29 janvier 2021 proposant à M. Testud d'exercer son droit d'option sur le fondement des dispositions précitées au point 8, dès lors que M. Testud, qui a travaillé de manière ininterrompue entre le 1<sup>er</sup> septembre 2017 et le 31 août 2020, n'entre plus dans les prévisions de l'article 26 du décret du 26 juillet 2019 précité, et que la période du 1<sup>er</sup> septembre 2017 au 31 août 2018 doit être prise en compte pour la détermination de ses droits à l'allocation chômage.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la décision de Pôle emploi du 29 janvier 2021, en tant qu'elle refuse implicitement de retirer la décision du 25 octobre 2018 et propose à M. Testud l'exercice de son droit d'option doit être annulée.

#### Sur les conclusions à fin d'injonction :

11. L'annulation de la décision attaquée, dans toutes ses composantes, implique nécessairement qu'il soit enjoint à Pôle emploi de procéder à un nouveau calcul des droits de M. Testud en prenant en compte la période travaillée du 1<sup>er</sup> septembre 2017 au 31 août 2020 et qu'une nouvelle décision d'ouverture de droits soit prise par Pôle emploi. Le tribunal ne dispose pas des éléments lui permettant de déterminer les nouveaux droits de M. Testud. Il y a donc lieu de renvoyer M. Testud devant Pôle emploi pour la détermination de ses droits, tels qu'ils résultent des motifs du présent jugement.

12. M. Testud demande également qu'il soit enjoint à Pôle emploi de lui verser la somme résultant de cette nouvelle détermination de ses droits, assortie des intérêts à taux légal. Il a demandé à Pôle emploi, dans son recours hiérarchique reçu le 24 décembre 2020, le versement de ses droits à l'ARE résultant de la prise en compte d'un travail interrompu entre le 1<sup>er</sup> septembre 2017 et le 31 août 2020. Il y a lieu, par suite, d'enjoindre à Pôle emploi de verser à M. Testud, dans un délai de deux mois, la différence entre la somme déjà versée par Pôle emploi à l'intéressé et celle résultant de la nouvelle détermination de ses droits, assortie des

intérêts à taux légal à compter de la date d'enregistrement de sa requête. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La décision du 29 janvier 2021 est annulée.

Article 2 : M. Testud est renvoyé devant Pôle emploi pour qu'il soit procédé à une nouvelle détermination de ses droits à l'allocation de retour à l'emploi dans le respect du point 9 de la présente décision.

Article 3 : Il est enjoint à Pôle emploi de notifier à M. Testud la nouvelle détermination de ses droits mentionnée à l'article 2 de la présente décision, et de lui verser la différence entre la somme qu'il a déjà perçue au titre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi et celle qu'il aurait dû percevoir, assortie des intérêts au taux légal à compter du 30 mars 2021, date d'enregistrement de sa requête au tribunal, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. Jean-Claude Testud, à Pôle emploi Occitanie et au ministre chargé du travail.

Rendue publique par mise à disposition au greffe le 5 avril 2023.

Le magistrat désigné,  
Alain Daguerre de Hureaux

La greffière,  
Sandrine Furbeyre

La République mande et ordonne au ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, en ce qui le concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme :  
La greffière en chef,

[RETOUR n°2101807](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 2204866

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DES PYRENEES-ORIENTALES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Camille Doumergue  
Rapporteure

Le tribunal administratif de Montpellier

Mme Daphné Lorriaux  
Rapporteure publique

(5<sup>ème</sup> Chambre)

Audience du 18 avril 2023  
Décision du 9 mai 2023

01-04-005  
135-01-015-02-01  
C+

Vu la procédure suivante :

Par un déféré enregistré le 21 septembre 2022, le préfet des Pyrénées-Orientales demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 21 avril 2022 portant modification de l'article 19 du règlement intérieur du conseil municipal de la commune d'Elne ainsi que la décision du 27 juillet 2022 par laquelle le maire a rejeté le recours gracieux du 20 juin 2022 ;

2°) d'enjoindre à la commune d'Elne de modifier le règlement intérieur du conseil municipal dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Il soutient que :

- la délibération attaquée est contraire aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Constitution ainsi qu'à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 4 août 1994 et à l'ordonnance de Villers-Cotterêts ;
- la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 25 juin 1992 n'est pas contraignante ;
- les modalités pratiques de la traduction ne sont pas précisées ce qui pourrait susciter des difficultés pratiques;
- la primauté de la langue française est remise en cause par le règlement intérieur lorsqu'il prévoit que l'expression des conseillers municipaux a lieu d'abord en catalan avec une traduction en français dans un second temps ;
- la délibération attaquée méconnaît les dispositions des articles L. 2121-13, L. 2121-18 et L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 mars 2023, la commune d'Elne, représentée par Me P, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat les dépens ainsi que la somme de 2 000 euros à lui verser en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par le préfet des Pyrénées-Orientales ne sont pas fondés.

Par un mémoire distinct enregistré le 8 mars 2023, la commune d'Elne a saisi le Tribunal d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité à la Constitution des dispositions des articles 110 et 111 de l'ordonnance Villers-Cotterêts du 25 août 1539 sur le fait de la justice.

Par une ordonnance du 16 mars 2023, le président de la 5<sup>ème</sup> chambre a refusé de transmettre cette question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son article 2 ;
- l'ordonnance du 25 août 1539 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code du patrimoine ;
- la loi n° 94-665 du 4 août 1994 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Doumergue,
- les conclusions de Mme Lorriaux, rapporteure publique,
- les observations de M. S, représentant le préfet des Pyrénées-Orientales,
- et les observations de Me P, représentant la commune d'Elne.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 21 avril 2022, le conseil municipal d'Elne a approuvé la modification de l'article 19 de son règlement intérieur intitulé « déroulement de la séance ». Le 20 juin 2022, le préfet des Pyrénées-Orientales a demandé au maire de la commune d'inviter le conseil municipal à retirer cette délibération. Le 27 juillet 2022, le maire de la commune a rejeté cette demande. Par le présent déféré, le préfet des Pyrénées-Orientales demande au tribunal d'annuler la délibération du 21 avril 2022 ensemble la décision de rejet du 27 juillet 2022.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En vertu du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution s'inspirant de l'ordonnance du 25 août 1539 sur le fait de la justice, dite ordonnance de Villers-Cotterêts, « *La langue de la République est le français* ». Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française : « *Langue de la République en vertu de la Constitution, la langue française est un élément fondamental de la personnalité et du patrimoine de la France. Elle est la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics* ».

3. En vertu de ces dispositions, l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public. Les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage. L'article 2 de la Constitution n'interdit pas l'utilisation de traductions. Son application ne doit pas conduire à méconnaître l'importance que revêt, en matière d'enseignement, de recherche et de communication audiovisuelle, la liberté d'expression et de communication.

4. Aux termes de la délibération attaquée du 21 avril 2022, modifiant l'article 19 du règlement intérieur du conseil municipal d'Elne intitulé « déroulement de la séance » : « *Le rapporteur pourra présenter la délibération en langue catalane mais il devra toujours l'accompagner de la traduction en français. De même, les interventions des conseillers municipaux pourront se faire en langue catalane mais elles devront toujours être accompagnées de la traduction en français* ».

5. Il ressort des dispositions citées au point 2 du présent jugement qu'elles imposent le français comme langue de la République et du service public et permettent l'usage d'autres langues, notamment régionales, en guise de traduction. Si, comme le soutient la commune en défense, la délibération du 21 avril 2022 n'impose pas l'utilisation du catalan, qui n'est qu'une possibilité offerte aux conseillers municipaux, elle permet, toutefois, aux conseillers municipaux d'utiliser le catalan comme mode d'expression principal, le français n'intervenant qu'en guise de traduction dans un second temps ce qui apparaît contraire aux dispositions précitées. Une telle disposition va ainsi à l'encontre des dispositions précitées qui imposent le français comme langue de la République et du service public sans exclure l'usage de langue régionale en guise de traduction.

6. Aux termes de l'article 75-1 de la Constitution : « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ». Cet article n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit et sa méconnaissance ne peut donc être utilement invoquée.

7. Si en application de l'article L.1 du code du patrimoine « *L'Etat et les collectivités territoriales concourent à l'enseignement, à la diffusion et à la promotion* » du français et des langues régionales, ces dispositions ne vont pas à l'encontre du principe selon lequel la langue des services publics est le français tandis que l'utilisation d'autres langues, notamment régionales, intervient aux fins de traduction.

8. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que la délibération du 21 avril 2022 par laquelle la commune d'Elne a modifié l'article 19 du règlement intérieur du conseil municipal ainsi que la décision de rejet du recours gracieux du 27 juillet 2022 doivent être annulées.

#### Sur les conclusions à fin d'injonction :

9. Le présent jugement, qui annule la délibération du 21 avril 2022 portant modification de l'article 19 du règlement intérieur, n'implique pas qu'il soit enjoint à la commune d'Elne de modifier son règlement intérieur dès lors que l'annulation de la délibération du 21 avril 2022 suffit à retirer du règlement intérieur les dispositions illégales de l'article 19 citées au point 4 du présent jugement. Par suite, les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de prendre une telle mesure doivent être rejetées.

#### Sur les frais liés au litige :

10. La présente instance n'ayant donné lieu à aucun dépens, les conclusions de la commune d'Elne tendant à ce que les dépens soient mis à la charge de l'Etat doivent, dans ces conditions, être rejetées.

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la commune d'Elne la somme qu'elle réclame au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

## DECIDE :

Article 1er : La délibération du 21 avril 2022 par laquelle la commune d'Elne a modifié l'article 19 du règlement intérieur du conseil municipal ainsi que la décision de rejet du recours gracieux du 27 juillet 2022 sont annulées.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Les conclusions de la commune d'Elne présentées en application des dispositions des articles R. 761-1 et L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au préfet des Pyrénées-Orientales et à la commune d'Elne.

Délibéré après l'audience du 18 avril 2023, à laquelle siégeaient :

M. Jérôme Charvin, président,  
M. Hervé Verguet, premier conseiller,  
Mme Camille Doumergue, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 mai 2023.

La rapporteure,  
C. Doumergue

Le président,  
J. Charvin

La greffière,  
L. Salsmann

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Orientales en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Montpellier le 9 mai 2023  
La greffière,  
L. Salsmann

[RETOUR n°2204.866](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 2204992

---

PREFET DES PYRENEES-ORIENTALES

---

Mme Camille Doumergue  
Rapporteure

---

Mme Daphné Lorriaux  
Rapporteure publique

---

Audience du 18 avril 2023  
Décision du 9 mai 2023

---

01-04-005  
135-01-015-02-01  
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(5<sup>ème</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un déféré enregistré le 28 septembre 2022 et des mémoires enregistrés le 11 janvier 2023 et le 2 février 2023, le préfet des Pyrénées-Orientales demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 5 juillet 2022 portant modification de l'article 17 du règlement intérieur du conseil municipal de la commune d'Amélie-les-Bains-Palalda ainsi que la décision du 31 août 2022 par laquelle le maire a rejeté le recours gracieux du 27 juillet 2022 ;

2°) d'enjoindre à la commune d'Amélie-les-Bains-Palalda de modifier l'article 17 du règlement intérieur du conseil municipal dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Il soutient que :

- la délibération attaquée est contraire aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Constitution ainsi qu'à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 4 août 1994 et à l'ordonnance de Villers-Cotterêts ;
- la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 25 juin 1992 n'est pas contraignante ;
- les modalités pratiques de la traduction ne sont pas précisées ce qui pourrait susciter des difficultés pratiques ;
- la primauté de la langue française est remise en cause par le règlement intérieur lorsqu'il prévoit que l'expression des conseillers municipaux a lieu d'abord en catalan avec une traduction en français dans un second temps ;
- la délibération attaquée méconnaît les dispositions des articles L. 2121-13, L. 2121-18 et L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 20 novembre 2022 et le 26 janvier 2023, la commune d'Amélie-les-Bains-Palalda, représentée par Me R, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros à lui verser en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par le préfet des Pyrénées-Orientales ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son article 2 ;
- l'ordonnance du 25 août 1539 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 94-665 du 4 août 1994 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Doumergue,
- les conclusions de Mme Lorriaux, rapporteure publique,
- les observations de M. S, représentant le préfet des Pyrénées-Orientales,
- et les observations de Me R, représentant la commune d'Amélie-les-Bains-Palalda.

Considérant ce qui suit :

12. Par une délibération du 5 juillet 2022, le conseil municipal d'Amélie-les-Bains-Palalda a approuvé la modification de l'article 17 de son règlement intérieur intitulé « déroulement de la séance ». Le 27 juillet 2022, le préfet des Pyrénées-Orientales a demandé au maire de la commune d'inviter le conseil municipal à retirer cette délibération. Le 31 août 2022, le maire de la commune a rejeté cette demande. Par le présent déféré, le préfet des Pyrénées-Orientales demande au tribunal d'annuler la délibération du 5 juillet 2022 ensemble la décision de rejet du 31 août 2022.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

13. En vertu du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution s'inspirant de l'ordonnance du 25 août 1539 sur le fait de la justice, dite ordonnance de Villers-Cotterêts, « *La langue de la République est le français* ». Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française : « *Langue de la République en vertu de la Constitution, la langue française est un élément fondamental de la personnalité et du patrimoine de la France. Elle est la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics* ».

14. En vertu de ces dispositions, l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public. Les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage. L'article 2 de la Constitution n'interdit pas l'utilisation de traductions. Son application ne doit pas conduire à méconnaître l'importance que revêt, en matière d'enseignement, de recherche et de communication audiovisuelle, la liberté d'expression et de communication.

15. Aux termes de la délibération attaquée du 5 juillet 2022, modifiant l'article 17 du règlement intérieur du conseil municipal d'Amélie-les-Bains-Palalda intitulé « déroulement de la séance » : « *Le rapporteur pourra présenter la délibération en langue catalane mais il devra toujours l'accompagner de la traduction en français. De même, les interventions des conseillers municipaux pourront se faire en langue catalane mais elles devront toujours être accompagnées de la traduction en français* ».

16. Il ressort des dispositions citées au point 2 du présent jugement qu'elles imposent le français comme langue de la République et du service public et permettent l'usage d'autres langues, notamment régionales, en guise de traduction. Si, comme le soutient la commune en défense, la délibération du 5 juillet 2022 n'impose pas l'utilisation du catalan, qui n'est qu'une possibilité offerte aux conseillers municipaux, elle permet, toutefois, aux conseillers municipaux d'utiliser le catalan comme mode d'expression principal, le français n'intervenant qu'en guise de traduction dans un second temps ce qui est contraire aux dispositions précitées. Une telle disposition va ainsi à l'encontre des dispositions précitées qui imposent le français comme langue de la République et du service public sans exclure l'usage de langue régionale en guise de traduction.

17. Aux termes de l'article 75-1 de la Constitution : « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ». Cet article n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit et sa méconnaissance ne peut donc être utilement invoquée.

18. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que la délibération du 5 juillet 2022 par laquelle la commune d'Amélie-les-Bains-Palalda a modifié l'article 17 du règlement intérieur du conseil municipal ainsi que la décision de rejet du recours gracieux du 31 août 2022 doivent être annulées.

#### Sur les conclusions à fin d'injonction :

19. Le présent jugement, qui annule la délibération du 5 juillet 2022 portant modification du règlement intérieur, n'implique pas qu'il soit enjoint à la commune d'Amélie-les-Bains-Palalda de modifier son règlement intérieur dès lors que l'annulation de la délibération du 5 juillet 2022 suffit à retirer du règlement intérieur les dispositions illégales de l'article 17 citées au point 4 du présent jugement. Par suite, les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de prendre une telle mesure doivent être rejetées.

#### Sur les frais liés au litige :

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la commune d'Amélie-les-Bains-Palalda la somme qu'elle réclame au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

#### DECIDE :

Article 1er : La délibération du 5 juillet 2022 par laquelle la commune d'Amélie-les-Bains-Palalda a modifié l'article 17 du règlement intérieur du conseil municipal ainsi que la décision de rejet du recours gracieux du 31 août 2022 sont annulées.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Les conclusions de la commune d'Amélie-les-Bains-Palalda présentées en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

**Article 4** : Le présent jugement sera notifié au préfet des Pyrénées-Orientales et à la commune d'Amélie-les-Bains-Palalda.

Délibéré après l'audience du 18 avril 2023, à laquelle siégeaient :

M. Jérôme Charvin, président,  
M. Hervé Verguet, premier conseiller,  
Mme Camille Doumergue, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 mai 2023.

La rapporteure,  
C. Doumergue

Le président,  
J. Charvin

La greffière,  
L. Salsmann

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Orientales en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Montpellier le 9 mai 2023  
La greffière,  
L. Salsmann

[RETOUR n°2204992](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 2205204

---

PREFET DES PYRENEES-ORIENTALES

---

Mme Camille Doumergue  
Rapporteure

---

Mme Daphné Lorriaux  
Rapporteure publique

---

Audience du 18 avril 2023  
Décision du 9 mai 2023

---

01-04-005  
135-01-015-02-01  
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(5<sup>ème</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un déféré enregistré le 6 octobre 2022 et un mémoire enregistré le 4 avril 2023, le préfet des Pyrénées-Orientales demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 13 juin 2022 portant modification de l'article 19 du règlement intérieur du conseil municipal de la commune de Tarerach ainsi que la décision du 9 août 2022 par laquelle le maire a rejeté le recours gracieux du 4 juillet 2022 ;

2°) d'enjoindre à la commune de Tarerach de modifier le règlement intérieur du conseil municipal dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Il soutient que :

- la délibération attaquée est contraire aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Constitution ainsi qu'à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 4 août 1994 et à l'ordonnance de Villers-Cotterêts ;
- la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 25 juin 1992 n'est pas contraignante ;
- les modalités pratiques de la traduction ne sont pas précisées ce qui pourrait susciter des difficultés pratiques ;
- la primauté de la langue française est remise en cause par le règlement intérieur lorsqu'il prévoit que l'expression des conseillers municipaux a lieu d'abord en catalan avec une traduction en français dans un second temps ;
- la délibération attaquée méconnaît les dispositions des articles L. 2121-13, L. 2121-18 et L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 mars 2023, la commune de Tarerach, représentée par Me P, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat les dépens ainsi que la somme de 2 000 euros à lui verser en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par le préfet des Pyrénées-Orientales ne sont pas fondés.

Par un mémoire distinct enregistré le 9 février 2023, la commune de Tarerach a saisi le Tribunal d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité à la Constitution des dispositions des articles 110 et 111 de l'ordonnance Villers-Cotterêts du 25 août 1539 sur le fait de la justice.

Par une ordonnance du 21 février 2023, le président de la 5<sup>ème</sup> chambre a refusé de transmettre cette question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son article 2 ;
- l'ordonnance du 25 août 1539 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code du patrimoine ;
- la loi n° 94-665 du 4 août 1994 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Doumergue,
- les conclusions de Mme Lorriaux, rapporteure publique,
- les observations de M. S, représentant le préfet des Pyrénées-Orientales,
- et les observations de Me P, représentant la commune de Tarerach.

Considérant ce qui suit :

21. Par une délibération du 13 juin 2022, le conseil municipal de Tarerach a approuvé la modification de l'article 19 de son règlement intérieur intitulé « déroulement de la séance ». Le 4 juillet 2022, le préfet des Pyrénées-Orientales a demandé au maire de la commune d'inviter le conseil municipal à retirer cette délibération. Le 9 août 2022, le maire de la commune a rejeté cette demande. Par le présent déféré, le préfet des Pyrénées-Orientales demande au tribunal d'annuler la délibération du 13 juin 2022 ensemble la décision de rejet du 9 août 2022.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

22. En vertu du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution s'inspirant de l'ordonnance du 25 août 1539 sur le fait de la justice, dite ordonnance de Villers-Cotterêts, « *La langue de la République est le français* ». Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française : « *Langue de la République en vertu de la Constitution, la langue française est un élément fondamental de la personnalité et du patrimoine de la France. Elle est la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics* ».

23. En vertu de ces dispositions, l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public. Les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage. L'article 2 de la Constitution n'interdit pas l'utilisation de traductions. Son application ne doit pas conduire à méconnaître l'importance que revêt, en matière d'enseignement, de recherche et de communication audiovisuelle, la liberté d'expression et de communication.

24. Aux termes de la délibération attaquée du 13 juin 2022, modifiant l'article 19 du règlement intérieur du conseil municipal de Tarerach intitulé « déroulement de la séance » : « *Le rapporteur pourra présenter la délibération en langue catalane mais il devra toujours l'accompagner de la traduction en français. De même, les interventions des conseillers municipaux pourront se faire en langue catalane mais elles devront toujours être accompagnées de la traduction en français* ».

25. Il ressort des dispositions citées au point 2 du présent jugement qu'elles imposent le français comme langue de la République et du service public et permettent l'usage d'autres langues, notamment régionales, en guise de traduction. Si, comme le soutient la commune en défense, la délibération du 13 juin 2022 n'impose pas l'utilisation du catalan, qui n'est qu'une possibilité offerte aux conseillers municipaux, elle permet, toutefois, aux conseillers municipaux d'utiliser le catalan comme mode d'expression principal, le français n'intervenant qu'en guise de traduction dans un second temps ce qui est contraire aux dispositions précitées. Une telle disposition va ainsi à l'encontre des dispositions précitées qui imposent le français comme langue de la République et du service public sans exclure l'usage de langue régionale en guise de traduction.

26. Aux termes de l'article 75-1 de la Constitution : « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ». Cet article n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit et sa méconnaissance ne peut donc être utilement invoquée.

27. Si en application de l'article L.1 du code du patrimoine « *L'Etat et les collectivités territoriales concourent à l'enseignement, à la diffusion et à la promotion* » du français et des langues régionales, ces dispositions ne vont pas à l'encontre du principe selon lequel la langue des services publics est le français tandis que l'utilisation d'autres langues, notamment régionales, intervient aux fins de traduction.

28. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que la délibération du 13 juin 2022 par laquelle la commune de Tarerach a modifié le règlement intérieur du conseil municipal ainsi que la décision de rejet du recours gracieux du 9 août 2022 doivent être annulées.

#### Sur les conclusions à fin d'injonction :

29. Le présent jugement, qui annule la délibération du 13 juin 2022 portant modification du règlement intérieur, n'implique pas qu'il soit enjoint à la commune de Tarerach de modifier l'article 19 de son règlement intérieur dès lors que l'annulation de la délibération du 13 juin 2022 suffit à retirer du règlement intérieur les dispositions illégales citées au point 4 du présent jugement. Par suite, les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de prendre une telle mesure doivent être rejetées.

#### Sur les frais liés au litige :

30. La présente instance n'ayant donné lieu à aucun dépens, les conclusions de la commune de Tarerach tendant à ce que les dépens soient mis à la charge de l'Etat doivent, dans ces conditions, être rejetées.

31. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la commune de Tarerach la somme qu'elle réclame au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

## DECIDE :

Article 1er : La délibération du 13 juin 2022 par laquelle la commune de Tarerach a modifié le règlement intérieur du conseil municipal ainsi que la décision de rejet du recours gracieux du 9 août 2022 sont annulées.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Tarerach présentées en application des dispositions des articles R. 761-1 et L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au préfet des Pyrénées-Orientales et à la commune de Tarerach.

Délibéré après l'audience du 18 avril 2023, à laquelle siégeaient :

M. Jérôme Charvin, président,  
M. Hervé Verguet, premier conseiller,  
Mme Camille Doumergue, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 mai 2023.

La rapporteure,  
C. Doumergue

Le président,  
J. Charvin

La greffière,  
L. Salsmann

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Orientales en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Montpellier le 9 mai 2023  
La greffière,  
L. Salsmann

[RETOUR n°2205204](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 2205362

PREFET DES PYRENEES-ORIENTALES

Mme Camille Doumergue  
Rapporteure

Mme Daphné Lorriaux  
Rapporteure publique

Audience du 18 avril 2023  
Décision du 9 mai 2023

01-04-005  
135-01-015-02-01  
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(5<sup>ème</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un déféré enregistré le 14 octobre 2022, le préfet des Pyrénées-Orientales demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 21 juillet 2022 portant modification de l'article 18 du règlement intérieur du conseil municipal de la commune de Saint-André ainsi que la décision du 1<sup>er</sup> septembre 2022 par laquelle le maire a rejeté le recours gracieux du 24 août 2022 ;

2°) d'enjoindre à la commune de Saint-André de modifier le règlement intérieur du conseil municipal dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Il soutient que :

- la délibération attaquée est contraire aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Constitution ainsi qu'à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 4 août 1994 et à l'ordonnance de Villers-Cotterêts ;
- la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 25 juin 1992 n'est pas contraignante ;
- les modalités pratiques de la traduction ne sont pas précisées ce qui pourrait susciter des difficultés pratiques ;
- la primauté de la langue française est remise en cause par le règlement intérieur lorsqu'il prévoit que l'expression des conseillers municipaux a lieu d'abord en catalan avec une traduction en français dans un second temps ;
- la délibération attaquée méconnaît les dispositions des articles L. 2121-13, L. 2121-18 et L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 mars 2023, la commune de Saint-André, représentée par Me V, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens soulevés par le préfet des Pyrénées-Orientales ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son article 2 ;
- l'ordonnance du 25 août 1539 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 94-665 du 4 août 1994 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Doumergue,
- les conclusions de Mme Lorriaux, rapporteure publique,
- les observations de M. S, représentant le préfet des Pyrénées-Orientales,
- et les observations de Me V, représentant la commune de Saint-André.

Considérant ce qui suit :

32. Par une délibération du 21 juillet 2022, le conseil municipal de Saint-André a approuvé la modification de l'article 18 de son règlement intérieur intitulé « déroulement de la séance ». Le 24 août 2022, le préfet des Pyrénées-Orientales a demandé au maire de la commune d'inviter le conseil municipal à retirer cette délibération. Le 1<sup>er</sup> septembre 2022, le maire de la commune a rejeté cette demande. Par le présent déféré, le préfet des Pyrénées-Orientales demande au tribunal d'annuler la délibération du 21 juillet 2022 ensemble la décision de rejet du 1<sup>er</sup> septembre 2022.

#### Sur les conclusions à fin d'annulation :

33. En vertu du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution s'inspirant de l'ordonnance du 25 août 1539 sur le fait de la justice, dite ordonnance de Villers-Cotterêts, « *La langue de la République est le français* ». Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française : « *Langue de la République en vertu de la Constitution, la langue française est un élément fondamental de la personnalité et du patrimoine de la France. Elle est la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics* ».

34. En vertu de ces dispositions, l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public. Les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage. L'article 2 de la Constitution n'interdit pas l'utilisation de traductions. Son application ne doit pas conduire à méconnaître l'importance que revêt, en matière d'enseignement, de recherche et de communication audiovisuelle, la liberté d'expression et de communication.

35. Aux termes de la délibération attaquée du 21 juillet 2022, modifiant l'article 18 du règlement intérieur du conseil municipal de Saint-André intitulé « déroulement de la séance » : « *Le rapporteur pourra présenter la délibération en langue catalane mais il devra toujours l'accompagner de la traduction en français. De même, les interventions des conseillers municipaux pourront se faire en langue catalane mais elles devront toujours être accompagnées de la traduction en français* ».

36. Il ressort des dispositions citées au point 2 du présent jugement qu'elles imposent le français comme langue de la République et du service public et permettent l'usage d'autres langues, notamment régionales, en guise de traduction. Si, comme le soutient la commune en défense, la délibération du 21 juillet 2022 n'impose pas l'utilisation du catalan, qui n'est qu'une possibilité offerte aux conseillers municipaux, elle permet, toutefois, aux conseillers municipaux d'utiliser le catalan comme mode d'expression principal, le français n'intervenant qu'en guise de traduction dans un second temps ce qui est

contraire aux dispositions précitées. Une telle disposition va ainsi à l'encontre des dispositions précitées qui imposent le français comme langue de la République et du service public sans exclure l'usage de langue régionale en guise de traduction.

37. Aux termes de l'article 75-1 de la Constitution : « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ». Cet article n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit et sa méconnaissance ne peut donc être utilement invoquée.

38. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que la délibération du 21 juillet 2022 par laquelle la commune de Saint-André a modifié l'article 18 du règlement intérieur du conseil municipal ainsi que la décision de rejet du recours gracieux du 1<sup>er</sup> septembre 2022 doivent être annulées.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

39. Le présent jugement, qui annule la délibération du 21 juillet 2022 portant modification de l'article 18 du règlement intérieur, n'implique pas qu'il soit enjoint à la commune de Saint-André de modifier son règlement intérieur dès lors que l'annulation de la délibération du 21 juillet 2022 suffit à retirer du règlement intérieur les dispositions illégales de l'article 18 citées au point 4 du présent jugement. Par suite, les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de prendre une telle mesure doivent être rejetées.

**DECIDE :**

Article 1er : La délibération du 21 juillet 2022 par laquelle la commune de Saint-André a modifié l'article 18 du règlement intérieur du conseil municipal ainsi que la décision de rejet du recours gracieux du 1<sup>er</sup> septembre 2022 sont annulées.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au préfet des Pyrénées-Orientales et à la commune de Saint-André.

Délibéré après l'audience du 18 avril 2023, à laquelle siégeaient :

M. Jérôme Charvin, président,  
M. Hervé Verguet, premier conseiller,  
Mme Camille Doumergue, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 mai 2023.

La rapporteure,  
C. Doumergue

Le président,  
J. Charvin

La greffière,  
L. Salsmann

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Orientales en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Montpellier le 9 mai 2023

La greffière,  
L. Salsmann

[RETOUR n°2205362](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 2205363

---

PREFET DES PYRENEES-ORIENTALES

---

Mme Camille Doumergue  
Rapporteure

---

Mme Daphné Lorriaux  
Rapporteure publique

---

Audience du 18 avril 2023  
Décision du 9 mai 2023

---

01-04-005  
135-01-015-02-01  
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier  
5<sup>ème</sup> Chambre

Vu la procédure suivante :

Par un déféré enregistré le 14 octobre 2022 et un mémoire enregistré le 31 mars 2023, le préfet des Pyrénées-Orientales demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 22 juillet 2022 portant modification de l'article 24 du règlement intérieur du conseil municipal de la commune de Port-Vendres ainsi que la décision du 29 août 2022 par laquelle le maire a rejeté le recours gracieux du 17 août 2022 ;

2°) d'enjoindre à la commune de Port-Vendres de modifier le règlement intérieur du conseil municipal dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Il soutient que :

- la délibération attaquée est contraire aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de la Constitution ainsi qu'à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 4 août 1994 et à l'ordonnance de Villers-Cotterêts ;
- la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 25 juin 1992 n'est pas contraignante ;
- les modalités pratiques de la traduction ne sont pas précisées ce qui pourrait susciter des difficultés pratiques;
- la primauté de la langue française est remise en cause par le règlement intérieur lorsqu'il prévoit que l'expression des conseillers municipaux a lieu d'abord en catalan avec une traduction en français dans un second temps ;
- la délibération attaquée méconnaît les dispositions des articles L. 2121-13, L. 2121-18 et L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 22 mars 2023, la commune de Port-Vendres, représentée par Me P, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat les dépens ainsi que la somme de 2 000 euros à lui verser en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens soulevés par le préfet des Pyrénées-Orientales ne sont pas fondés.

Par un mémoire distinct enregistré le 9 février 2023, la commune de Port-Vendres a saisi le Tribunal d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité à la Constitution des dispositions des articles 110 et 111 de l'ordonnance Villers-Cotterêts du 25 août 1539 sur le fait de la justice.

Par une ordonnance du 21 février 2023, le président de la 5<sup>ème</sup> chambre a refusé de transmettre cette question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son article 2 ;
- l'ordonnance du 25 août 1539 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code du patrimoine ;
- la loi n° 94-665 du 4 août 1994 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Doumergue,
- les conclusions de Mme Lorriaux, rapporteure publique,
- les observations de M. S, représentant le préfet des Pyrénées-Orientales,
- et les observations de Me P, représentant la commune de Port-Vendres.

Considérant ce qui suit :

40. Par une délibération du 22 juillet 2022, le conseil municipal de Port-Vendres a approuvé la modification de l'article 24 de son règlement intérieur intitulé « déroulement de la séance ». Le 17 août 2022, le préfet des Pyrénées-Orientales a demandé au maire de la commune d'inviter le conseil municipal à retirer cette délibération. Le 29 août 2022, le maire de la commune a rejeté cette demande. Par le présent déféré, le préfet des Pyrénées-Orientales demande au tribunal d'annuler la délibération du 22 juillet 2022 ensemble la décision de rejet du 29 août 2022.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

41. En vertu du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution s'inspirant de l'ordonnance du 25 août 1539 sur le fait de la justice, dite ordonnance de Villers-Cotterêts, « *La langue de la République est le français* ». Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française : « *Langue de la République en vertu de la Constitution, la langue française est un élément fondamental de la personnalité et du patrimoine de la France. Elle est la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics* ».

42. En vertu de ces dispositions, l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public. Les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage. L'article 2 de la Constitution n'interdit pas l'utilisation de traductions. Son application ne doit pas conduire à méconnaître l'importance que revêt, en matière d'enseignement, de recherche et de communication audiovisuelle, la liberté d'expression et de communication.

43. Aux termes de la délibération attaquée du 22 juillet 2022, modifiant l'article 24 du règlement intérieur du conseil municipal de Port-Vendres intitulé « déroulement de la séance » : « *Le rapporteur pourra présenter la délibération en langue catalane mais il devra toujours l'accompagner de la traduction en français. De même, les interventions des conseillers municipaux pourront se faire en langue catalane mais elles devront toujours être accompagnées de la traduction en français* ».

44. Il ressort des dispositions citées au point 2 du présent jugement qu'elles imposent le français comme langue de la République et du service public et permettent l'usage d'autres langues, notamment régionales, en guise de traduction. Si, comme le soutient la commune en défense, la délibération du 22 juillet 2022 n'impose pas l'utilisation du catalan, qui n'est qu'une possibilité offerte aux conseillers municipaux, elle permet, toutefois, aux conseillers municipaux d'utiliser le catalan comme mode d'expression principal, le français n'intervenant qu'en guise de traduction dans un second temps ce qui est contraire aux dispositions précitées. Une telle disposition va ainsi à l'encontre des dispositions précitées qui imposent le français comme langue de la République et du service public sans exclure l'usage de langue régionale en guise de traduction.

45. Aux termes de l'article 75-1 de la Constitution : « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ». Cet article n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit et sa méconnaissance ne peut donc être utilement invoquée.

46. Si en application de l'article L.1 du code du patrimoine « *L'Etat et les collectivités territoriales concourent à l'enseignement, à la diffusion et à la promotion* » du français et des langues régionales, ces dispositions ne vont pas à l'encontre du principe selon lequel la langue des services publics est le français tandis que l'utilisation d'autres langues, notamment régionales, intervient aux fins de traduction.

47. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que la délibération du 22 juillet 2022 par laquelle la commune de Port-Vendres a modifié l'article 24 du règlement intérieur du conseil municipal ainsi que la décision de rejet du recours gracieux du 29 août 2022 doivent être annulées.

#### Sur les conclusions à fin d'injonction :

48. Le présent jugement, qui annule la délibération du 22 juillet 2022 portant modification de l'article 24 du règlement intérieur, n'implique pas qu'il soit enjoint à la commune de Port-Vendres de modifier son règlement intérieur dès lors que l'annulation de la délibération du 22 juillet 2022 suffit à retirer du règlement intérieur les dispositions illégales de l'article 24 citées au point 4 du présent jugement. Par suite, les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à la commune de prendre une telle mesure doivent être rejetées.

#### Sur les frais liés au litige :

49. La présente instance n'ayant donné lieu à aucun dépens, les conclusions de la commune de Port-Vendres tendant à ce que les dépens soient mis à la charge de l'Etat doivent, dans ces conditions, être rejetées.

50. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la commune de Port-Vendres la somme qu'elle réclame au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

**DECIDE :**

**Article 1er :** La délibération du 22 juillet 2022 par laquelle la commune de Port-Vendres a modifié l'article 24 du règlement intérieur du conseil municipal ainsi que la décision de rejet du recours gracieux du 29 août 2022 sont annulées.

**Article 2 :** Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

**Article 3 :** Les conclusions de la commune de Port-Vendres présentées en application des dispositions des articles R. 761-1 et L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

**Article 4 :** Le présent jugement sera notifié au préfet des Pyrénées-Orientales et à la commune de Port-Vendres.

Délibéré après l'audience du 18 avril 2023, à laquelle siégeaient :

M. Jérôme Charvin, président,  
M. Hervé Verguet, premier conseiller,  
Mme Camille Doumergue, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 mai 2023.

La rapporteure,  
C. Doumergue

Le président,  
J. Charvin

La greffière,  
L. Salsmann

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Orientales en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Montpellier le 9 mai 2023  
La greffière,  
L. Salsmann

[RETOUR n°2205363](#)

# COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N° 21TL22992

Syndicat CGT  
du conseil régional d'Occitanie

M. Rey-Bèthbéder  
Rapporteur

Mme Françoise Perrin  
Rapporteuse publique

Audience du 4 avril 2023  
Décision du 18 avril 2023

54-01-07-06-01-02  
135-04-01-01-03  
36-02-05  
36-07-01-03  
36-08-03  
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Toulouse  
3<sup>ème</sup> chambre

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

Le syndicat CGT du conseil régional d'Occitanie a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler la décision implicite par laquelle la région Occitanie a rejeté sa demande tendant à voir accorder le bénéfice des primes d'assiduité et de fin d'année aux agents recrutés par la collectivité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Par un jugement n° 1901862 du 4 juin 2021, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande.

*Procédure devant la cour :*

Par une requête, enregistrée le 13 juillet 2021 au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux, puis réenregistrée le 1<sup>er</sup> mars 2022 au greffe de la présente cour, et un mémoire du 16 décembre 2022, le syndicat CGT du conseil régional d'Occitanie, représenté par Me Bonhoure, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 4 juin 2021 du tribunal administratif de Toulouse ;

2°) d'annuler la décision implicite par laquelle la région Occitanie a rejeté sa demande tendant à voir accorder le bénéfice des primes d'assiduité et de fin d'année aux agents recrutés par la collectivité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 ;

3°) d'enjoindre à la région Occitanie de prendre une décision en vertu de laquelle tous ses agents, quelle que soit la date de leur recrutement, bénéficieront de la prime d'assiduité ou de la prime de fin d'année, selon que leur emploi est implanté dans l'ancienne région administrative de Midi-

Pyrénées ou dans celle du Languedoc-Roussillon et, ce dans un délai de deux mois suivant le prononcé du jugement à venir ;

4°) de mettre à la charge de la région Occitanie une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la lettre du directeur général des collectivités territoriales du 17 mai 2017 ne saurait être regardée, contrairement à ce que les premiers juges ont estimé, comme une réponse de la région que la décision implicite litigieuse ne ferait que confirmer ; elle ne présente, en effet, pas un caractère décisoire, outre qu'elle n'émane pas de la région Occitanie ;

- de plus, elle ne comporte pas la mention des voies et délais de recours, de sorte que le délai de recours contentieux n'a pas couru et à supposer même qu'il s'agisse d'une décision celle-ci n'était pas devenue définitive ;

- enfin, elle présente un caractère réglementaire et, en conséquence, la jurisprudence Czabaj ne saurait lui être opposée ;

- par ailleurs, les fonctionnaires recrutés sur des emplois créés après la création de la région, soit après le 1<sup>er</sup> janvier 2016, doivent, en vertu du principe d'égalité de traitement des agents publics d'une même collectivité, bénéficier des mêmes primes que celles versées à leurs collègues auparavant employés par les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon et appartenant au même cadre d'emplois, en particulier la prime d'assiduité, qui était versée par la première de ces régions, et la prime de fin d'année qui l'était par la seconde.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 décembre 2021, la région Occitanie conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge du syndicat appelant sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- c'est à bon droit que la demande du syndicat appelant a été rejetée comme irrecevable par le tribunal, le rejet de sa première demande, intervenu le 15 mai 2017, n'ayant pas été contesté, en tout état de cause, dans le délai d'un an ;

- par ailleurs, les moyens soulevés par l'appelant ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;

- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;

- la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Rey-Bèthbéder, président-rapporteur,

- les conclusions de Mme Perrin, rapporteure publique,

- et les observations de Me Bonhore, représentant le syndicat appelant, et de Me Constans, représentant la région intimée.

Considérant ce qui suit :

1. Par lettre du 5 octobre 2018, le syndicat CGT du conseil régional d'Occitanie a demandé à la

région Occitanie qu'il soit accordé aux agents recrutés sur des emplois créés après la création de la région, soit après le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le bénéfice des mêmes primes que celles versées à leurs collègues auparavant employés par les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon et appartenant au même cadre d'emplois, en particulier la prime d'assiduité, qui était versée par la première de ces régions, et la prime de fin d'année, qui l'était par la seconde. L'absence de réponse de la région a fait naître une décision implicite de rejet dont le syndicat a demandé l'annulation au tribunal administratif de Toulouse.

2. Le syndicat CGT du conseil régional d'Occitanie relève appel du jugement du 4 juin 2021 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande comme irrecevable.

#### Sur la régularité du jugement attaqué :

3. Il ressort des pièces du dossier que le refus du 15 mai 2017 qui aurait été opposé au syndicat précité et auquel se réfère le jugement attaqué correspond en réalité à la lettre par laquelle le directeur général des collectivités territoriales du ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales a répondu à la demande de ce syndicat du 10 mars précédent l'interrogeant sur l'octroi des avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération aux agents recrutés par la région Occitanie nouvellement créée. En conséquence, cette réponse, qui n'émanait pas de cette région et ne s'analysait pas en un refus d'une demande mais se bornait à donner l'état du droit selon son auteur, ne pouvait être regardée comme un précédent refus que la décision implicite litigieuse n'aurait fait que confirmer. Dès, lors, c'est à tort que les premiers juges ont rejeté la demande du syndicat CGT du conseil régional d'Occitanie comme irrecevable.

4. Il suit de ce qui vient d'être dit qu'il y a lieu de se prononcer immédiatement, par la voie de l'évocation, sur les conclusions du syndicat CGT du conseil régional d'Occitanie tendant à l'annulation de la décision implicite par laquelle la région Occitanie a rejeté sa demande tendant à voir accorder le bénéfice des primes d'assiduité et de fin d'année aux agents recrutés par la collectivité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

#### Sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision implicite de la région Occitanie :

5. D'une part, aux termes de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « *Les agents titulaires d'un emploi d'une collectivité ou d'un établissement relevant de la présente loi sont intégrés dans la fonction publique territoriale et classés dans les cadres d'emplois ou emplois en prenant en compte la durée totale des services qu'ils ont accomplis. /Ces agents conservent les avantages qu'ils ont individuellement acquis en matière de rémunération et de retraite. /Par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement (...)* ». Aux termes du V de l'article 114 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République : « *En cas de regroupement de régions, les personnels des régions regroupées sont réputés relever, à la date du regroupement, de la région issue du regroupement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. / (...) / Les articles L. 5111-7 et L. 5111-8 du code général des collectivités territoriales sont applicables (...) Dans un délai de deux ans à compter de la date du regroupement, la collectivité délibère sur le régime indemnitaire et les conditions d'emploi qui s'appliqueront à l'ensemble des personnels au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2023, sans préjudice de l'article L. 5111-7 du même code. Cette délibération détermine également les modalités de mise en œuvre de ce dispositif. Dans l'attente de la délibération, les agents nouvellement recrutés bénéficient du régime indemnitaire et des conditions d'emploi qui étaient applicables à l'emploi auquel ils sont affectés* ». Et aux termes du I de l'article L. 5111-7 du code

général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « *Dans tous les cas où des agents changent d'employeur en application d'une réorganisation prévue à la présente partie, ceux-ci conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (...)* ».

6. Il résulte de l'ensemble des dispositions législatives précitées que si les compléments de rémunération collectivement acquis peuvent être maintenus par les collectivités locales qui les avaient mis en place avant l'intervention de la loi du 26 janvier 1984, quelle que soit la date de recrutement de leurs agents et nonobstant la limite prévue par l'article 88 de cette même loi, y compris dans l'hypothèse de la création d'une nouvelle région par regroupement de régions préexistantes, le bénéfice de ces compléments ne saurait concerner les agents recrutés par cette nouvelle région postérieurement à sa création, lesquels ont seulement droit à bénéficier du régime indemnitaire applicable à l'emploi auquel ils sont affectés, ce régime n'incluant pas les compléments précités.

7. À cet égard, les personnels des régions regroupées au sein d'une nouvelle région ne sont pas, au regard de l'objet du V de l'article 114 de la loi du 7 août 2015 et de celui de l'article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales, précités, dans la même situation que les agents recrutés directement, en tant que de besoin, par la région née de ce regroupement. En effet, ces derniers n'ont jamais été bénéficiaires des primes d'assiduité et de fin d'année, compléments de rémunération dont le bénéfice a été acquis à leurs collègues recrutés avant le regroupement des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon au sein de la région Occitanie, en vertu des dispositions précitées de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984. Par conséquent, et en tout état de cause, le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité des agents publics d'une même collectivité et d'un même cadre d'emplois ne peut qu'être écarté.

8. Il résulte de ce qui précède que le syndicat CGT du conseil régional d'Occitanie n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision implicite par laquelle la région Occitanie a rejeté sa demande tendant à voir accorder le bénéfice des primes d'assiduité et de fin d'année aux agents recrutés par la collectivité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Par voie de conséquence, ses conclusions relatives à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge du syndicat CGT du conseil régional d'Occitanie la somme que demande la région Occitanie sur le fondement de ce dernier article.

#### DÉCIDE:

Article 1 : Le jugement du 4 juin 2021 du tribunal administratif de Toulouse est annulé.

Article 2 : La requête du syndicat CGT du conseil régional d'Occitanie et les conclusions de la région Occitanie relatives à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié au syndicat CGT du conseil régional d'Occitanie et à la région Occitanie.

Délibéré après l'audience du 4 avril 2023, à laquelle siégeaient :  
M. Rey-Bèthbéder, président,  
M. Bentolila, président-assesseur,  
Mme El Gani-Laclautre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 avril 2023.

Le président-assesseur,  
P. Bentolila

Le président-rapporteur,  
É. Rey-Bèthbéder

La greffière,  
C. Lanoux

La République mande et ordonne au préfet de la région Occitanie, préfet de la Haute-Garonne en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[RETOUR n°21TL22992](#)

---

N° 2206431

---

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

MM. BG

---

M. Jérôme Charvin  
Président-rapporteur

---

Le Tribunal administratif de Montpellier,  
5<sup>ème</sup> chambre

Mme Daphné Lorriaux  
Rapporteuse publique

---

Audience du 31 janvier 2023  
Décision du 7 février 2023

---

C+

Vu la procédure suivante :

Par une protestation enregistrée le 9 décembre 2022 et un mémoire enregistré le 18 janvier 2023, MM BG, représentés par Me F, demandent au tribunal :

- 1°) d'annuler les opérations électorales qui se sont déroulées par délibération du 5 décembre 2022 pour le renouvellement des membres de la commission d'appel d'offres ;
- 2°) de mettre à la charge de la commune de Castelnaud-le-Lez une somme de 1 000 euros, à verser à chacun d'eux, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur protestation est recevable dès lors qu'elle a été introduite dans le délai de cinq jours prévu par le code électoral et qu'ils justifient d'un intérêt à agir en tant que la délibération contestée porte atteinte à leurs intérêts en les privant de leur mandat au sein de la commission ;
- les membres du conseil municipal ont été insuffisamment informés des raisons du renouvellement de la commission, en méconnaissance de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;
- le maire a commis une erreur de droit dès lors qu'aucune disposition du code général des collectivités territoriales ne prévoit la possibilité de procéder à un renouvellement anticipé des commissions d'appel d'offres, lesquelles répondent à un principe d'intangibilité.

Par un mémoire enregistré le 12 janvier 2023, la commune de Castelnaud-le-Lez, représentée par la SELARL M, conclut au rejet de la protestation et à ce qu'il soit mis à la charge solidaire des protestataires une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les griefs invoqués ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 18 janvier 2023, M. H demande au tribunal de rectifier et supprimer certaines mentions figurant sur le mémoire en défense.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code électoral ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Charvin, rapporteur,
- les conclusions de Mme Lorriaux, rapporteure publique,
- les observations de Me F, représentant les protestataires,
- et les observations de Me M, représentant la commune de Castelnau-le-Lez.

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

1. Aux termes de l'article L. 248 du code électoral, applicable aux protestations dirigées contre l'élection par les conseillers municipaux des membres de la commission d'appel d'offres : « *Tout électeur et tout éligible a le droit d'arguer de nullité les opérations électorales de la commune devant le tribunal administratif. (...)* ». Par la présente protestation, MM BG demandent au tribunal d'annuler les opérations électorales qui se sont déroulées par délibération en date du 5 décembre 2022 au terme de laquelle le conseil municipal de Castelnau-le-Lez a approuvé le renouvellement des membres de la commission d'appel d'offres.

2. Aux termes de l'article L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales : « *Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. (...)* ». L'article L. 2121-12 précise que : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. (...)* ». En vertu de l'article L. 2121-13 du même code, les membres du conseil municipal disposent, dans le cadre de leurs fonctions, d'un droit à être informés des affaires sur lesquelles ils sont appelés à délibérer.

3. Il n'est pas contesté que tous les conseillers municipaux ont été destinataires d'une convocation, qui comportait une note explicative de synthèse relative à la délibération du 5 décembre 2022, qui, d'une part, les invitait à siéger pour désigner cinq nouveaux membres titulaires et cinq suppléants pour composer la nouvelle commission d'appel d'offres de la commune, en application des dispositions des articles L. 1414-2 et L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales, et, d'autre part, proposait aux candidats de présenter leur liste. Les protestataires relèvent en outre que le maire a précisé, en réponse à une question posée en cours de séance, que la mesure envisagée était justifiée par un problème de confiance. Il ne ressort par ailleurs d'aucune des pièces du dossier que le maire aurait refusé d'accéder à une demande d'élément complémentaire émanant d'un membre du conseil municipal. Les informations ainsi communiquées, qui ont permis aux conseillers de comprendre le contexte de la question objet de la délibération attaquée, étaient suffisantes au regard des exigences des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales. Le grief tiré de l'insuffisance de l'information préalable des élus doit donc être écarté comme manquant en fait.

4. Aux termes de l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales relatif aux délégations de service public : « I.- Une commission analyse les dossiers de candidature et dresse la liste des candidats admis à présenter une offre (...) / II.- La commission est composée : / a) Lorsqu'il s'agit (...) d'une commune de 3 500 habitants et plus (...), par l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public ou son représentant, président, et par cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste. / Il est procédé, selon les mêmes modalités, à l'élection de suppléants en nombre égal à celui de membres titulaires. (...) ». Aux termes de l'article L. 1414-2 du même code relatif aux marchés publics : « Pour les marchés publics passés selon une procédure formalisée dont la valeur estimée hors taxe prise individuellement est égale ou supérieure aux seuils européens qui figurent en annexe du code de la commande publique, (...) le titulaire est choisi par une commission d'appel d'offres composée conformément aux dispositions de l'article L. 1411-5. (...) ».

5. Si les conseillers municipaux désignés par le conseil municipal pour siéger dans les commissions constituées sur le fondement de ces dispositions ont vocation à en demeurer membres s'ils n'en ont pas démissionné, il est loisible au conseil, pour des motifs tirés de la bonne administration des affaires de la commune, de décider, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, leur remplacement au sein de ces commissions. Dans les communes de plus de 1 000 habitants, le conseil municipal a, par ailleurs, l'obligation de procéder à un tel remplacement lorsque la composition d'une commission n'assure plus le respect du principe de la représentation proportionnelle des différentes tendances en son sein.

6. D'une part, il résulte des dispositions du code général des collectivités territoriales que, contrairement à ce que soutiennent les protestataires, il pouvait légalement être procédé, pour des motifs tirés de la bonne administration des affaires communales, au remplacement d'un, de plusieurs ou de tous les membres de la commission d'appel d'offres.

7. D'autre part, il résulte de l'instruction que MM BG, qui avaient été élus en juin 2020 sur une liste de coalition de la majorité municipale, ont manifesté, en cours de mandat, leur hostilité à la politique menée par le maire, notamment en matière d'urbanisme, en s'opposant en particulier, tel que cela ressort des propos tenus lors du conseil municipal du 26 septembre 2022 relatif au débat d'orientations budgétaires, au projet de modification du plan local d'urbanisme de la commune ou au projet de construction d'une maison du numérique, pour lequel M. G, arguant qu'il n'adhérait pas au projet, a refusé d'intégrer la commission ad hoc. Alors même que leur comportement n'aurait pas directement entravé l'action des assemblées auxquelles ils ont participé et qu'ils n'auraient pas explicitement quitté la majorité municipale au sein de laquelle ils ont été élus, ils se sont ainsi désolidarisés des orientations politiques du maire et de la majorité municipale, par une démarche d'opposition de nature à présenter un caractère préjudiciable pour la bonne administration des affaires de la commune. Dans ces conditions, et alors en outre que M. G s'est vu retirer le XX 2021 la délégation de fonction que lui avait précédemment accordée le maire de Castelnau-le-Lez, le maire a pu, pour ce motif, décider de procéder à un renouvellement anticipé de la composition de la commission d'appel d'offres, compte tenu de la perte de représentation de la majorité municipale en son sein. Le grief tiré de l'erreur de droit ne peut dès lors qu'être écarté.

8. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de MM BG tendant à l'annulation de la délibération du conseil municipal de Castelnau-le-Lez du 5 décembre 2022 doivent être rejetées.

#### Sur les conclusions présentées par M. F :

9. En vertu des dispositions de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 reproduites à l'article L. 741-2 du code de justice administrative, les tribunaux administratifs peuvent, dans les causes dont ils sont saisis, prononcer, même d'office, la suppression des écrits injurieux, outrageants ou diffamatoires.

10. Si M. F demande au tribunal de rectifier ou supprimer certains des passages contenus dans le mémoire en défense relatifs son appartenance politique, il est constant que les passages incriminés n'ont aucun caractère injurieux, outrageant ou diffamatoire. Par suite, les conclusions présentées sur ce point par M. F doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Castelnau-le-Lez, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par MM BG au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des protestataires la somme demandée par la commune au même titre.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La protestation de MM BG est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Castelnau-le-Lez en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions présentées par M. F tendant à la rectification ou la suppression de passages du mémoire en défense de la commune de Castelnau-le-Lez sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à MM BG, à la commune de Castelnau-le-Lez, à xxxxx

Délibéré à l'issue de l'audience du 31 janvier 2023, où siégeaient :

- M. Jérôme Charvin, président,
- Mme Michelle Couégnat, première conseillère,
- M. Hervé Verguet, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 février 2023.

Le président-rapporteur,  
J. Charvin

La greffière,  
M. Ferrando

L'assesseur le plus ancien,  
H. Verguet

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Montpellier, le 7 février 2023,  
La greffière, M. Ferrando

[RETOUR 2206431](#)

N° 2101568

OGEC MARIE RIVIER

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Aymar, rapporteur

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Achour, Rapporteuse publique

Le tribunal administratif de Nîmes 4-ème chambre

Audience du 23 mai 2023

Décision du 6 juin 2023

135-03-04-03-04

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 10 mai 2021 et le 20 juin 2022, l'organisme de gestion de l'enseignement catholique (OGEC) Marie Rivier demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision du 17 décembre 2020 par laquelle le département de Vaucluse a décidé d'émettre à son encontre un titre exécutoire d'un montant de 30 154,83 euros au titre du reversement partiel de la subvention de 47 552 euros qui lui avait été accordée le 30 septembre 2016, ainsi que la décision du 4 mars 2021 par laquelle le département de Vaucluse a rejeté son recours gracieux formé le 8 janvier 2021 ;

2°) d'annuler le titre exécutoire en cause, de prononcer la décharge de l'obligation de payer la somme correspondante, et d'enjoindre à l'administration de rembourser la somme versée, augmentée des intérêts de droit.

L'OGEC Marie Rivier soutient que :

- conformément à l'article 4 de la convention qu'elle a conclue le 15 octobre 2016 avec le département de Vaucluse et à la décision de ce dernier de reporter à titre exceptionnel la date limite de production des pièces justificatives au 31 octobre 2018, les trois factures acquittées en litige ont été produites le 22 octobre 2018 ;
- dès lors qu'aucune règle n'interdit au département d'allouer une subvention à un projet en cours de réalisation, le département de Vaucluse n'est pas fondé à rejeter des factures acquittées au motif que ces factures portent sur des travaux réalisés antérieurement à la date de la délibération accordant la subvention en cause.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 25 avril et 11 juillet 2022, le département de Vaucluse, représenté par Me Métayer, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge du requérant au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le département de Vaucluse fait valoir que les moyens de la requête sont inopérants ou infondés.

Vu les autres pièces du dossier. Vu :

- le code civil ;
- le code de l'éducation ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les

administrations ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus, au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Aymard,
- les conclusions de Mme Achour, rapporteure publique,
- et les observations de Me Metayer représentant le département de Vaucluse.

Considérant ce qui suit :

1. Par un courrier reçu le 16 février 2016, l'organisme de gestion de l'enseignement catholique (OGEC) Marie Rivier a sollicité du département de Vaucluse une subvention d'investissement de 47 552 euros au titre du projet d'aménagement d'un atelier de vente logistique destiné aux élèves de la section d'enseignement général et professionnel adapté du collège Marie Vivier à Sorgues, ce collège étant un établissement d'enseignement privé sous contrat avec l'État. Par une délibération du 30 septembre 2016, le département de Vaucluse a accordé à l'OGEC Marie Rivier la subvention demandée. Le 15 octobre 2016, le département de Vaucluse et l'OGEC Marie Rivier ont signé une convention fixant les modalités de cette subvention. Après avoir versé en deux temps la totalité de cette subvention, le département de Vaucluse a toutefois considéré, au terme de l'instruction des pièces justificatives fournies, que seules trois factures d'un montant total de 21 746,46 euros étaient éligibles au bénéfice de la subvention, et a ainsi informé l'OGEC Marie Rivier, par un courrier en date du 17 décembre 2020, de sa décision d'émettre à son encontre un titre exécutoire d'un montant de 30 154,83 euros au titre du reversement partiel de la subvention en cause. Le recours gracieux formé le 8 janvier 2021 contre cette décision a été rejeté par une décision du département en date du 4 mars 2021. L'OGEC Marie Rivier demande au tribunal d'annuler la décision précitée du 17 décembre 2020, le titre exécutoire d'un montant de 30 154,83 euros émis à son encontre, ainsi que la décision du 4 mars 2021 portant rejet de son recours gracieux.

Sur le cadre applicable au litige :

2. Aux termes de l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : « Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. / Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent ».

3. Aux termes de l'article 10 de cette même loi : « (...) / L'autorité administrative ou l'organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial mentionné au premier alinéa de l'article 9-1 qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. Cette disposition ne s'applique pas aux organismes qui bénéficient de subventions pour l'amélioration, la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs sociaux prévues au livre III du code de la construction et de l'habitation ». En vertu de l'article 1er du décret du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques, l'obligation de conclure une convention s'applique aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 23 000 euros.

4. Une décision qui a pour objet l'attribution d'une subvention constitue un acte unilatéral qui crée des droits au profit de son bénéficiaire. De tels droits ne sont ainsi créés que dans la mesure où le bénéficiaire de la subvention respecte les conditions mises à son octroi, que ces conditions découlent des normes qui la régissent, qu'elles aient été fixées par la personne publique dans sa décision d'octroi, qu'elles aient fait l'objet d'une convention signée avec le bénéficiaire, ou encore qu'elles découlent implicitement mais nécessairement de l'objet même de la subvention.

5. Indépendamment des actions indemnitaires qui peuvent être engagées contre la personne publique, les recours relatifs à une subvention, qu'ils aient en particulier pour objet la décision même de l'octroyer, quelle qu'en soit la forme, les conditions mises à son octroi par cette décision ou par la convention conclue en application des dispositions précitées de la loi du 12 avril 2000, ou encore les décisions de la personne publique auxquelles elle est susceptible de donner lieu, notamment les décisions par lesquelles la personne publique modifie le montant ou les conditions d'octroi de la subvention, cesse de la verser ou demande le remboursement des sommes déjà versées, ne peuvent être portés que devant le juge de l'excès de pouvoir, par le bénéficiaire de la subvention ou par des tiers qui disposent d'un intérêt leur donnant qualité à agir. Un tel recours pour excès de pouvoir peut être assorti d'une demande de suspension de la décision litigieuse, présentée sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

Sur les conclusions dirigées contre les décisions des 17 décembre 2020 et 4 mars 2021 :

6. Aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'éducation : « Les établissements d'enseignement général du second degré privés peuvent obtenir des communes, des départements, des régions ou de l'Etat des locaux et une subvention, sans que cette subvention puisse excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement. Le conseil académique de l'éducation nationale donne son avis préalable sur l'opportunité de ces subventions. ».

7. Par la délibération n° 2016-605 en date du 30 septembre 2016, le département de Vaucluse a décidé d'accorder à l'OGEC Marie Rivier une subvention d'investissement de 47 552 euros au titre du projet d'aménagement d'un atelier de vente logistique destiné aux élèves de la section d'enseignement général et professionnel adapté du collège Marie Vivier à Sorgues. Aux termes de l'article 1er de la convention conclue le 15 octobre 2016, dans le cadre de cette délibération, entre le département de Vaucluse et l'OGEC Marie Rivier : « (...) Conformément aux dispositions de l'article L. 151-4 du Code de l'Education (Loi du 15 mars 1850 dite « Loi Falloux »), le montant de la subvention d'investissement sera inférieur ou égal à 10% des dépenses annuelles de fonctionnement de l'organisme bénéficiaire, déduction faite des fonds publics qui lui sont versés par l'Etat et les collectivités au titre du contrat d'association. / L'aide accordée n'excèdera pas 80% de la dépense subventionnable éligible – toutes taxes comprises – dans la limite du plafond autorisé par la loi Falloux. / Compte tenu des exigences énoncées ci-dessus, le Département de Vaucluse attribue à l'organisme bénéficiaire (...) une subvention d'investissement d'un montant de 47 552 € affectée à la réalisation de travaux de sécurité et de mise en conformité des locaux ». Aux termes de l'article 2 de cette convention : « Modalités de versement de la subvention / - un acompte de 50% du montant de la subvention alloué sera versé à la signature de la présente convention / - le solde de la subvention interviendra sur présentation des justificatifs de paiement (factures acquittées) correspondant au montant total des travaux réalisés. / (...) ». Aux termes de l'article 3 de la même convention : « Nature des justificatifs et délai de production : / Les justificatifs de paiement (copie des factures acquittées- toutes taxes comprises) porteront sur le montant total des travaux. Les documents justifiant la réalisation des travaux mentionnés à l'article 1 devront être produits avant le 31 octobre 2017. ». Enfin, l'article 4 de cette convention stipule que : « Clauses de caducité de la subvention / Le non respect de l'utilisation de la subvention, conformément à l'article 1, entraînera automatiquement le remboursement du montant déjà versé par le Département sous forme d'acompte ; en outre, le versement du solde ne pourra intervenir si les justificatifs de ne sont pas

produits dans le délai imparti à l'article 3. ». Par une lettre du 1er décembre 2017, le département de Vaucluse a accepté de porter la date du 31 octobre 2017 prévue par l'article 3 précité au 31 octobre 2018.

8. Il n'est pas contesté que, antérieurement à la date-limite du 31 octobre 2018, l'OGEC Marie Rivier a transmis au département de Vaucluse six factures qui ont été établies successivement par l'entreprise Lange le 5 avril 2016, l'entreprise Arcan le 24 août 2016, l'entreprise Auzet le 28 août 2016, l'entreprise Arcan le 12 décembre 2016, l'entreprise Arcan le 15 septembre 2017 et l'entreprise Auzet le 23 octobre 2018.

9. Il ressort des pièces du dossier que, dans la décision attaquée en date du 17 décembre 2020, le département de Vaucluse a considéré que seules les trois factures précitées émises les 12 décembre 2016, le 15 septembre 2017 et le 23 octobre 2018 étaient éligibles au bénéfice de la subvention. Le département de Vaucluse a retenu, à ce titre, une assiette totale de dépenses éligibles de 21 746,46 euros, étant précisé que le département a estimé que la facture du 23 octobre 2018 avait été réglée à hauteur de 17 846,46 euros.

10. Le département de Vaucluse ayant refusé de prendre en compte les factures établies par l'entreprise Lange le 5 avril 2016, l'entreprise Arcan le 24 août 2016 et l'entreprise Auzet le 28 août 2016 au motif que les dates de ces factures étaient antérieures à la délibération du 30 septembre 2016 accordant la subvention, la requérante fait valoir que les décisions du département sont entachées d'une erreur de fait et d'une erreur de droit.

11. En premier lieu, la requérante fait valoir que la décision attaquée serait entachée d'une erreur de fait dès lors que les factures ont été produites avant le 31 octobre 2018. Or, le refus opposé par le département de Vaucluse quant à la prise en compte des factures établies par l'entreprise Lange le 5 avril 2016, l'entreprise Arcan le 24 août 2016 et l'entreprise Auzet le 28 août 2016 n'est aucunement fondé sur l'éventuel caractère tardif eu égard au délai, prévu par l'article 3 de la convention du 15 octobre 2016, de la production des pièces justificatives. Par suite, le moyen invoqué par la requérante est inopérant et ne peut, dès lors, qu'être écarté.

12. En second lieu, la requérante fait valoir que la décision attaquée serait entachée d'une erreur de droit au motif qu'aucune règle n'interdit au département d'allouer une subvention à un projet en cours de réalisation. En effet, dès lors, d'une part, que les termes de la convention du 15 octobre 2016 n'imposent pas que les travaux subventionnés doivent commencer après la décision d'octroi de la subvention en cause, d'autre part, qu'aucune règle légale ou réglementaire applicable en l'espèce, ni aucun principe général du droit, ne fait obstacle à ce qu'une subvention publique soit versée au titre de travaux engagés entre le dépôt de la demande de subvention et l'octroi de la subvention, les décisions attaquées sont entachées d'une erreur de droit.

13. Il résulte de ce qui précède que la requérante est fondée à demander l'annulation des décisions des 17 décembre 2020 et 4 mars 2021.

Sur les conclusions dirigées contre le titre exécutoire et l'obligation de payer qu'il mentionne et sur les conclusions à fin d'injonction :

14. Il résulte de ce qui précède que le titre exécutoire attaqué en date du 7 mai 2021, étant dépourvu de base légale, doit être annulé et que l'OGEC Marie Rivier doit être déchargé de l'obligation de payer la somme en litige de 33 274,83 euros.

15. Dès lors que l'OGEC Marie Rivier a versé au département de Vaucluse la somme de 33 274,83 euros, il y a lieu d'enjoindre au département de lui restituer cette somme, qui sera assortie, ainsi que le demande le requérant et en application de l'article 1231-6 du code civil, des intérêts au taux

légal à compter du 6 juin 2021, date d'exécution du virement effectué par l'OGEC Marie Rivier.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'OGEC Marie Rivier, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

**DECIDE :**

Article 1er : Les décisions du département de Vaucluse en date des 17 décembre 2020 et 4 mars 2021 sont annulées.

Article 2 : Le titre exécutoire d'un montant de 33 274,83 euros émis le 7 mai 2021 à l'encontre de l'OGEC Marie Rivier est annulé.

Article 3 : L'OGEC Marie Rivier est déchargé de l'obligation de payer la somme de 33 274,83 euros mise à sa charge par le titre exécutoire du 7 mai 2021.

Article 4 : Il est enjoint au département de Vaucluse de verser à l'OGEC Marie Rivier la somme de 33 274,83 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 6 juin 2021.

Article 5 : Les conclusions présentées par le département de Vaucluse sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à l'OGEC Marie Rivier et au département de Vaucluse.

Délibéré après l'audience du 23 mai 2023, à laquelle siégeaient :

M. Brossier, président,  
Mme Bourjade, première conseillère,  
M. Aymard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 6 juin 2023.

Le rapporteur,  
F. AYMARD

Le président,  
J.B.BROSSIE

[Retour n°2101568](#)

**Cour administrative d'appel de Toulouse,  
1<sup>re</sup> chambre,  
1 Décembre 2022  
n° 20TLo4836**

Rejet  
Cour administrative d'appel

Toulouse 1<sup>re</sup> chambre  
1 Décembre 2022  
Numéro de requête : 20TLo4836 Numéro de rôle : 22159  
Contentieux Administratif

REPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société Propreté Sud a demandé au tribunal administratif de Montpellier de prononcer la décharge, en droits et pénalités, des cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés et des rappels de taxe sur la valeur ajoutée auxquels elle a été assujettie au titre, d'une part, des exercices clos les 31 mars 2014, 2015 et 2016, d'autre part, de la période du 1<sup>er</sup> avril 2013 au 31 mars 2016.

Par un jugement n° 1900277 du 5 octobre 2020, le tribunal administratif de Montpellier a prononcé un non-lieu à statuer à concurrence du dégrèvement d'un montant de 27 086 euros prononcé en cours d'instance par le directeur départemental des finances publiques de l'Hérault, déchargé la société Propreté Sud des rappels de taxe sur la valeur ajoutée à concurrence de la somme totale de 29 138 euros et rejeté le surplus de sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 28 décembre 2020 sous le n° 20MA04836 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille et ensuite sous le n° 20TLo4836 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement, en tant qu'il a déchargé la société Propreté Sud des rappels de taxe sur la valeur ajoutée à concurrence de la somme totale de 29 138 euros ;

2°) de rétablir les rappels de taxe sur la valeur ajoutée en litige dont la décharge a été accordée à tort par les premiers juges.

Il soutient que le bénéfice du dispositif prévu au 2<sup>onies</sup> de l'article 283 du code général des impôts pour les activités de nettoyage est subordonné à l'existence d'un contrat unique entre l'entreprise de construction et la société sous-traitante, englobant à la fois des opérations de construction et de nettoyage.

Par ordonnance du 11 octobre 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 28 février 2022.

Par ordonnance du 11 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a attribué à la cour administrative d'appel de Toulouse le jugement de la requête du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 ;
- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
- la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. A,
- et les conclusions de Mme Cherrier, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. La société Propreté Sud a demandé au tribunal administratif de Montpellier de prononcer la décharge, en droits et pénalités, des cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés et des rappels de taxe sur la valeur ajoutée auxquels elle a été assujettie, à l'issue de la vérification de comptabilité de son activité de nettoyage, au titre, d'une part, des exercices clos les 31 mars 2014, 2015 et 2016, d'autre part, de la période du 1er avril 2013 au 31 mars 2016. Le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique fait appel du jugement du 5 octobre 2020, en tant que le tribunal a déchargé la société Propreté Sud des rappels de taxe sur la valeur ajoutée qui lui avaient été réclamés au titre de la période du 1er avril 2014 au 31 mars 2016, à concurrence de la somme totale de 29 138 euros. Ces rappels procédaient de la remise en cause, par le service vérificateur, de la facturation sans taxe sur la valeur ajoutée de prestations de nettoyage, en application du 2<sup>onies</sup> de l'article 283 du code général des impôts.

2. Aux termes du 2<sup>onies</sup> de l'article 283 du code général des impôts : " Pour les travaux de construction, y compris ceux de réparation, de nettoyage, d'entretien, de transformation et de démolition effectués en relation avec un bien immobilier par une entreprise sous-traitante, au sens de l'article 1er de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance, pour le compte d'un preneur assujetti, la taxe est acquittée par le preneur ". L'article 1er de la loi n° 75- 1334 du 31 décembre 1975 dispose que : " Au sens de la présente loi, la sous-traitance est l'opération par laquelle un entrepreneur confie par un sous-traité, et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant l'exécution de tout ou partie du contrat d'entreprise ou d'une partie du marché public conclu avec le maître de l'ouvrage ". L'article 3 de la même loi ajoute que : " L'entrepreneur qui entend exécuter un contrat ou un marché en recourant à un ou plusieurs sous-traitants doit, au moment de la conclusion et pendant toute la durée du contrat ou du marché, faire accepter chaque sous-traitant et agréer les conditions de paiement de chaque contrat de sous-traitance par le maître de l'ouvrage ; l'entrepreneur principal est tenu de communiquer le ou les contrats de sous-traitance au maître de l'ouvrage lorsque celui-ci en fait la demande () ".

3. Il résulte de l'instruction que les factures émises par la société Propreté Sud au cours de la période en litige, qui ne mentionnaient pas la taxe sur la valeur ajoutée, correspondaient à des prestations de nettoyage de fin de chantier réalisées dans le cadre de contrats de sous-traitance conclus avec des sociétés de construction. Ces prestations, qui étaient ainsi effectuées dans le

prolongement de travaux de construction de biens immobiliers, par une entreprise sous-traitante et pour le compte de preneurs assujettis, entraînent dans le champ d'application du 2<sup>o</sup> nonies de l'article 283 du code général des impôts, qui n'est pas limité, s'agissant des opérations de nettoyage, à celles réalisées dans le cadre de contrats de sous-traitance comprenant également des opérations de construction. Il s'ensuit que la société Propreté Sud n'était pas redevable, en application de ces dispositions, de la taxe ayant grevé les prestations en cause.

4. L'administration ne peut utilement se prévaloir d'une interprétation contraire à la loi fiscale. Ainsi, le ministre ne peut opposer l'interprétation exprimée au paragraphe 534 de la doctrine référencée BOI-TVA-DECLA-10-10-20 et dans le cadre d'une foire aux questions publiée sur le site internet de la direction générale des finances publiques, selon laquelle les opérations de nettoyage de chantier faisant l'objet d'un contrat de sous-traitance séparé sont exclues du dispositif d'auto-liquidation.

5. Il résulte de ce qui précède que le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a déchargé la société Propreté Sud des rappels de taxe sur la valeur ajoutée qui lui avaient été réclamés au titre de la période du 1<sup>er</sup> avril 2014 au 31 mars 2016.

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête présentée par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et à la société Propreté Sud. Copie en sera adressée à la direction de contrôle fiscal Sud-Pyrénées.

Délibéré après l'audience du 17 novembre 2022, où siégeaient :

- M. Barthez, président,
- M. Lafon, président assesseur,
- Mme Arquié, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 1<sup>er</sup> décembre 2022. Le rapporteur, N. A  
Le président, A. Barthez L  
Le greffier, F. Kinach

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour N°20TLo4836](#)

# COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

**N° 20TL22671**

---

Société RAGT SEMENCES

---

M. Nicolas Lafon  
Rapporteur

---

Mme Sylvie Cherrier  
Rapporteuse publique

---

Audience du 9 février 2023  
Décision du 16 mars 2023

---

19-01-06  
19-06-02-09  
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de  
Toulouse

1<sup>ère</sup> chambre

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

La société RAGT Semences a demandé au tribunal administratif de Toulouse de condamner l'Etat à lui verser les intérêts moratoires, à hauteur de 919 837 euros, afférents au remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée prononcé le 7 mai 2018.

Par un jugement n° 1806045 du 15 juin 2020, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande.

*Procédure devant la cour :*

Par une requête enregistrée le 18 août 2020 sous le n° 20BX02671 au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux et ensuite sous le n° 20TL22671 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, et un mémoire complémentaire du 20 septembre 2021, la société RAGT Semences, représentée par Me Letranchant, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser les intérêts moratoires, à hauteur de 919 837 euros, afférents au remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée prononcé le 7 mai 2018 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle remplit l'ensemble des conditions prévues par l'article L. 208 du livre des procédures fiscales pour que le remboursement prononcé le 7 mai 2018 donne lieu au paiement d'intérêts moratoires ;
- la doctrine référencée BOI-CTX-DG-20-50-10 du 12 septembre 2012 prévoit qu'un dégrèvement prononcé à la suite d'une erreur commise indifféremment par l'administration fiscale ou par le contribuable peut ouvrir droit au versement d'intérêts moratoires ;
- le point de départ des intérêts moratoires est, conformément à la doctrine référencée BOI-CTX-DG-20-50-30 n° 40, la date de paiement de la taxe sur la valeur ajoutée indue ;
- à titre subsidiaire, la décision de rejet du 27 mars 2017 constitue une erreur imputable à l'administration ouvrant droit aux intérêts moratoires.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 8 février 2021 et le 30 novembre 2022, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique conclut au rejet de la requête et, à titre subsidiaire, à ce que la condamnation de l'Etat soit limitée à 3 471 euros.

Il soutient que :

- les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés ;
- à titre subsidiaire, le point de départ des intérêts moratoires est fixé à la date de la réclamation, soit le 20 avril 2018.

Par ordonnance du 11 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a attribué à la cour administrative d'appel de Toulouse le jugement de la requête de société RAGT Semences.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Lafon,
- les conclusions de Mme Cherrier, rapporteure publique,
- et les observations de Me Leroy pour la société RAGT Semences.

Considérant ce qui suit :

1. En juin 2011, la société Serasem a cédé à la société RAGT 2N des travaux d'études portant sur un patrimoine génétique dénommé « Germplasm » pour 14 758 000 euros hors taxes. Elle a reversé au Trésor public le montant de 2 892 568 euros au titre de la taxe sur la valeur ajoutée collectée à cette occasion. A l'issue de la vérification de comptabilité de la société RAGT 2N, l'administration fiscale a remis en cause l'assujettissement de cette cession à la taxe sur la valeur ajoutée et la déductibilité de la taxe facturée. Après avoir absorbé la société Serasem et fait apparaître le montant de la taxe versée à l'occasion de la cession réalisée en juin 2011 sur sa déclaration de taxe sur la valeur ajoutée du mois de novembre 2016, la société RAGT Semences a demandé, le 21 décembre 2016, le remboursement du crédit de taxe correspondant. L'administration fiscale a rejeté cette demande au motif qu'il convenait d'attendre l'issue du litige engagé par la société RAGT 2N devant le tribunal administratif de Toulouse afin de faire reconnaître que cette cession entraine dans le champ de la

taxe sur la valeur ajoutée. A la suite du rejet de la requête de la société RAGT 2N, par un jugement du 26 mars 2018, la société RAGT Semences a mentionné le montant de la taxe litigieuse sur sa déclaration de taxe sur la valeur ajoutée du mois de mars 2018 et demandé, le 20 avril 2018, le remboursement correspondant, qui a été effectué le 7 mai 2018. Elle fait appel du jugement du 15 juin 2020 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande tendant à la condamnation de l'Etat à lui verser les intérêts moratoires, à hauteur de 919 837 euros, afférents à ce remboursement.

#### Sur la demande de versement des intérêts moratoires :

2. D'une part, aux termes du IV de l'article 271 du code général des impôts : « *La taxe déductible dont l'imputation n'a pu être opérée peut faire l'objet d'un remboursement dans les conditions, selon les modalités et dans les limites fixées par décret en Conseil d'Etat* ». Le I de l'article 272 du même code dispose que : « *La taxe sur la valeur ajoutée qui a été perçue à l'occasion de ventes ou de services est imputée ou remboursée dans les conditions prévues à [l'article 271](#) lorsque ces ventes ou services sont par la suite résiliés ou annulés ou lorsque les créances correspondantes sont devenues définitivement irrécouvrables (...)* ». Aux termes du II de l'article 208 de l'annexe II à ce code : « *Lorsque, sur une déclaration, le montant de la taxe déductible excède le montant de la taxe due, l'excédent de taxe dont l'imputation ne peut être faite est reporté, jusqu'à épuisement, sur les déclarations suivantes. Toutefois, cet excédent peut faire l'objet de remboursements dans les conditions fixées par les articles [242-0 A à 242-0 K](#)* ». L'article 242-0 A de la même annexe prévoit que : « *Le remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée déductible dont l'imputation n'a pu être opérée doit faire l'objet d'une demande des assujettis. Le remboursement porte sur le crédit de taxe déductible constaté au terme de chaque année civile* ». Les demandes de remboursement de crédits de taxe sur la valeur ajoutée présentées sur le fondement du IV de l'article 271 du code général des impôts constituent des réclamations contentieuses qui sont soumises à des conditions et délais particuliers fixés par les articles 242-0 A et suivants de l'annexe II à ce code. Lorsque l'administration n'a pas statué sur cette réclamation dans le délai de six mois qui lui est imparti, elle est considérée comme ayant rejeté implicitement la réclamation dont elle était saisie.

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 208 du livre des procédures fiscales : « *Quand l'Etat est condamné à un dégrèvement d'impôt par un tribunal ou quand un dégrèvement est prononcé par l'administration à la suite d'une réclamation tendant à la réparation d'une erreur commise dans l'assiette ou le calcul des impositions, les sommes déjà perçues sont remboursées au contribuable et donnent lieu au paiement d'intérêts moratoires dont le taux est celui de l'intérêt de retard prévu à [l'article 1727](#) du code général des impôts. Les intérêts courent du jour du paiement (...)* ». Il résulte de ces dispositions que les remboursements de taxe sur la valeur ajoutée obtenus par une société après le rejet par l'administration d'une réclamation ont le caractère de dégrèvement contentieux de la même nature que celui prononcé par un tribunal au sens de ces dispositions. Ces remboursements doivent, dès lors, donner lieu au paiement d'intérêts moratoires qui courent, s'agissant de la procédure de remboursement de crédits de taxe sur la valeur ajoutée, pour laquelle il n'y a pas de paiement antérieur de la part du redevable, à compter de la date de la réclamation qui fait apparaître le crédit remboursable. Tel est également le cas lorsqu'un crédit de taxe sur la valeur ajoutée résulte du choix du redevable de demander le remboursement, dans les conditions fixées au I de l'article 272 du code général des impôts, d'une taxe acquittée à tort et dont l'imputation n'a pu être opérée, le crédit remboursable, même s'il correspond à un paiement antérieur, apparaissant alors du seul fait de la réclamation.

4. Il résulte de ce qui a été dit au point 3 que les intérêts moratoires auxquels était susceptible donner lieu le remboursement de taxe sur la valeur ajoutée obtenu par la société RAGT Semences n'ont couru qu'à compter de la date de la réclamation faisant apparaître, après l'établissement d'une facture rectificative, le crédit issu du paiement réalisé en 2011 et dont le défaut d'imputation a été constaté sur la déclaration de taxe correspondante.

5. Il résulte de l'instruction qu'après avoir présenté, en application des articles 242-0 A et suivants de l'annexe II au code général des impôts, sa première demande de remboursement, le 21 décembre 2016, qui a été refusée par une décision du 27 mars 2017 et qui n'a pas été contestée, la société RAGT Semences a pris acte de la position de l'administration, développée dans un rescrit du 24 mai 2017 et selon laquelle il convenait d'attendre l'issue du litige engagé par la société RAGT 2N devant le tribunal administratif de Toulouse relatif à l'assujettissement de la cession de juin 2011 à la taxe sur la valeur ajoutée. Elle a, à ce titre, d'une part, annulé, dès le 5 mai 2017, la facture rectificative qu'elle avait émise au nom de la société RAGT 2N le 30 novembre 2016 et établie sans taxe sur la valeur ajoutée, d'autre part, signé, le même jour, un avenant modifiant le protocole d'accord conclu le 30 novembre 2016 avec cette société et l'engageant à adresser une nouvelle facture rectificative en cas de confirmation en justice de l'absence d'assujettissement de la cession. Dans ces conditions, la demande de remboursement formée le 20 avril 2018, bien que partageant le même objet que celle du 21 décembre 2016, portait sur un crédit de taxe dont le montant avait été affecté par les reports effectués par la société RAGT Semences à la suite de la décision prise par l'administration le 27 mars 2017 et, constitutive de réclamation, ouvrait une instance fiscale distincte de celle qui avait été ouverte précédemment.

6. Il résulte de ce qui a été dit au point 5 qu'en accordant, le 7 mai 2018, le remboursement du crédit de taxe sur la valeur ajoutée sollicité par la société RAGT Semences, dans le délai de six mois imparti pour statuer sur cette nouvelle demande, l'administration ne doit pas être regardée comme étant revenue sur une décision de rejet et le remboursement ainsi accordé n'est pas intervenu à la suite du rejet implicite ou explicite d'une réclamation. Ce remboursement n'est, par suite, pas assimilable à un dégrèvement contentieux susceptible de donner lieu au paiement d'intérêts moratoires en vertu des dispositions précitées de l'article L. 208 du livre des procédures fiscales.

7. Il résulte de ce qui précède que l'origine de l'erreur dont procède le droit à remboursement d'un crédit de taxe sur la valeur ajoutée est sans incidence sur le versement des intérêts moratoires afférents à ce remboursement. La société RAGT Semences n'est donc pas fondée à se prévaloir, sur le fondement de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales, de la doctrine administrative du 12 septembre 2012, référencée BOI-CTX-DG-20-50-10, qui ne peut être regardée comme comportant une interprétation différente de la loi fiscale dont il a été fait application ci-dessus. Elle n'est pas davantage fondée à se prévaloir du point n° 40 de la doctrine référencée BOI-CTX-DG-20-50-30 du 12 septembre 2012, qui ne concerne pas les demandes de remboursement de crédit de taxe sur la valeur ajoutée.

8. Il résulte de ce qui précède que la société RAGT Semences n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande.

#### Sur les frais liés au litige :

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, le versement de quelque somme que ce soit sur leur fondement.

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête présentée par la société RAGT Semences est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à la société RAGT Semences et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Copie en sera adressée à la direction de contrôle fiscal Sud-Pyrénées.

Délibéré après l'audience du 9 février 2023, où siégeaient :

- M. Barthez, président,
- M. Lafon, président assesseur,
- Mme Restino, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 mars 2023.

Le rapporteur,  
N. Lafon

Le président,  
A. Barthez

Le greffier,  
F. Kinach

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour 20TL22671](#)

N° 22TL00537

1ère chambre

M. BARTHEZ, président  
Mme Virginie RESTINO, rapporteur  
Mme CHERRIER, rapporteur public  
BARRIONUEVO, avocats

Lecture du jeudi 8 juin 2023

C+

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. et Mme E... ont demandé au tribunal administratif de Montpellier de prononcer la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales auxquelles ils ont été assujettis au titre de l'année 2014, ainsi que des pénalités correspondantes. Ils ont également demandé au tribunal de leur accorder le sursis de paiement en application de l'article L. 277 du livre des procédures fiscales et de surseoir à statuer dans l'attente de la décision à intervenir du tribunal judiciaire de Perpignan.

Par un jugement n° 1906756 du 13 décembre 2021, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 14 février 2022 sous le n° 22MA00537 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille et ensuite sous le n° 22TL00537 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, et un mémoire enregistré le 26 septembre 2022, M. et Mme A..., représentés par Me Barrionuevo, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement en tant qu'il a rejeté leurs conclusions aux fins de décharge ;

2°) de prononcer la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales auxquelles ils ont été assujettis au titre de l'année 2014 ainsi que des pénalités correspondantes ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- l'absence de réponse du supérieur hiérarchique méconnaît une formalité substantielle, nonobstant la circonstance que le recours au supérieur hiérarchique n'était alors pas ouvert en cas de contrôle sur pièces ;
- l'absence de saisine de la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires entache d'irrégularité la procédure ;

- les indemnités kilométriques allouées à Mme A... d'un montant de 4 892 euros, qui avaient été déclarées comme complément de salaire, correspondent à des déplacements professionnels réellement effectués et doivent, par suite, être exonérées ;
- la somme de 24 000 euros ne peut être regardée comme ayant été mise à la disposition de M. A... par la société D... au sens du 2° du 1 de l'article 109 du code général des impôts, dès lors qu'elle est inscrite au crédit d'un compte-courant d'associé non nominatif ;
- à supposer que cette somme ait été mise à la disposition de M. A..., elle était indisponible, à la fois pour des motifs juridiques et compte tenu de la situation de trésorerie dégradée de la société D... ;
- l'application de la majoration de 40 % pour manquement délibéré n'est pas justifiée.

Par deux mémoires, enregistrés le 12 août 2022 et le 6 octobre 2022, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par ordonnance du 17 mars 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 7 avril 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Restino,
- les conclusions de Mme Cherrier, rapporteure publique,
- et les observations de Me Barrionuevo, représentant M. et Mme A....

Considérant ce qui suit :

1. La société D..., qui exerce notamment une activité agricole et viticole, dont M. et Mme A... sont associés et dont M. A... est le gérant, a fait l'objet d'une vérification de comptabilité portant sur l'exercice clos en 2014, à l'issue de laquelle l'administration lui a notifié des rehaussements de ses résultats imposables. Corrélativement, l'administration a notifié à M. et Mme A..., à l'issue d'un contrôle sur pièces, divers rehaussements de leurs revenus imposables au titre de l'année 2014. M. et Mme A... relèvent appel du jugement du 13 décembre 2021 du tribunal administratif de Montpellier en tant qu'il a rejeté les conclusions de leur demande aux fins de décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales et des pénalités correspondantes.

Sur le bien-fondé du jugement :

En ce qui concerne la régularité de la procédure d'imposition :

2. En premier lieu, la garantie de procédure tenant à la faculté pour le contribuable de former un recours hiérarchique, instituée par la charte des droits et obligations du contribuable vérifié mentionnée à l'article L. 10 du livre des procédures fiscales, ne peut être invoquée que dans le cadre d'un litige consécutif aux procédures de vérification de comptabilité et d'examen d'ensemble de la situation fiscale personnelle prévues aux articles L. 12 et L. 13 de ce livre. Les impositions contestées par M. et Mme A... procédant d'un contrôle sur pièces de leur dossier fiscal, la circonstance que l'inspecteur principal se serait abstenu de donner suite à leur demande d'entretien

est sans incidence sur la régularité de la procédure d'imposition. Peu importe, à cet égard, que les rehaussements procèderaient de constatations opérées par l'administration lors de la vérification de comptabilité de la société D.... Par suite, le moyen doit être écarté.

3. En second lieu, il est constant que le désaccord opposant M. et Mme A... à l'administration fiscale portait sur les rehaussements opérés dans la catégorie des traitements et salaires et dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers. Or, ce désaccord ne relevait pas, en vertu de l'article L. 59 A du livre des procédures fiscales, de la compétence de la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires. Par suite et contrairement à ce qui est soutenu, l'administration n'était pas tenue de saisir cette commission. Le moyen doit être écarté.

En ce qui concerne le bien-fondé des impositions :

4. En premier lieu, aux termes de l'article 82 du code général des impôts : " Pour la détermination des bases d'imposition, il est tenu compte du montant net des traitements, indemnités et émoluments, salaires, pensions et rentes viagères, ainsi que de tous les avantages en argent ou en nature accordés aux intéressés en sus des traitements, indemnités, émoluments, salaires (...) " et aux termes de l'article 81 du même code : " Sont affranchis de l'impôt : / 1° Les allocations spéciales destinées à couvrir les frais inhérents à la fonction ou à l'emploi et effectivement utilisées conformément à leur objet (...) ".

5. Il résulte de l'instruction que l'administration a rehaussé les revenus imposables des requérants à hauteur de 2 729 euros dans la catégorie des traitements et salaires, estimant que les indemnités kilométriques versées par la société D... ne correspondaient pas à des déplacements réellement effectués pour le compte de cette société et avaient la nature de compléments de salaire. Les requérants ne contestent pas le bien-fondé de ce rehaussement mais se plaignent de l'imposition, en tant que complément de salaire, d'indemnités kilométriques d'un montant de 4 892 euros qu'ils ont spontanément déclarées. Ainsi, ils ne contestent pas un rehaussement opéré par l'administration fiscale mais invoquent une surtaxe commise à leur préjudice. Toutefois, et en tout état de cause, les requérants n'établissent pas que ces indemnités kilométriques correspondraient à des déplacements réellement effectués pour le compte d'une société dont il n'indiquent pas même l'identité. Par suite, ils ne sont pas fondés à obtenir l'exonération de ces indemnités kilométriques.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article 109 du code général des impôts : " 1. Sont considérés comme revenus distribués : (...) 2° Toutes les sommes ou valeurs mises à la disposition des associés, actionnaires ou porteurs de parts et non prélevées sur les bénéfices (...) ". Il résulte de ces dispositions que des sommes inscrites au crédit de comptes courants d'associés ont, sauf preuve contraire apportée par l'associé titulaire du compte, le caractère de revenus distribués imposables, par suite, dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers au titre de l'année de leur inscription. En revanche, lorsqu'une somme est inscrite au crédit d'un compte-courant d'associé non nominatif, il incombe à l'administration d'établir qu'elle a été mise à la disposition de l'associé, de l'actionnaire ou porteur de parts dans les mains duquel elle entend imposer la somme. Si, en principe, la qualité de maître de l'affaire est sans incidence sur la détermination du bénéficiaire des revenus distribués lorsque l'administration fiscale fait usage des dispositions du 2° du 1 de l'article 109 du code général des impôts, tel n'est pas le cas lorsque le compte-courant d'associés ne présente pas un caractère nominatif. Dans un tel cas de figure, la qualité de seul maître de l'affaire permet de regarder le contribuable comme seul bénéficiaire des revenus mis à disposition.

7. Il résulte de l'instruction que l'administration a réintégré dans les résultats de la société D... une somme de 24 000 euros, inscrite le 31 décembre 2014 au crédit d'un compte-courant d'associé non nominatif, au motif que cette société n'avait pas justifié des apports qui auraient été consentis par les associés en contrepartie de cette inscription. Corrélativement, l'administration a imposé cette somme entre les mains des requérants sur le fondement des dispositions précitées du 2° du 1 de l'article 109 du code général des impôts.

8. D'une part, l'administration a relevé que M. A... détenait 50 % des parts de la société D... au titre de l'exercice clos en 2014 et qu'il en était le gérant. L'administration a pu à bon droit estimer qu'il avait la qualité de seul maître de l'affaire et considérer, ainsi, que la somme de 24 000 euros portée au crédit du compte-courant d'associé non nominatif dans les écritures de la société D... au titre de l'exercice clos en 2014 était présumée mise à sa disposition. Les requérants ne renversent pas cette présomption en soutenant que le compte-courant d'associé non nominatif retrace des opérations qui ne concernent pas seulement M. A... D'autre part, les requérants n'établissent pas l'impossibilité financière ou juridique pour M. A... de prélever cette somme au 31 décembre 2014, en soutenant qu'elle était liée à une augmentation du capital de la société D... suivie d'une réduction de ce capital et que la trésorerie de cette société était dégradée. Par suite, l'administration était fondée à imposer ces sommes entre les mains des requérants.

En ce qui concerne les pénalités :

9. Aux termes de l'article 1729 du code général des impôts : " Les inexactitudes ou les omissions relevées dans une déclaration ou un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt ainsi que la restitution d'une créance de nature fiscale dont le versement a été indûment obtenu de l'Etat entraînent l'application d'une majoration de : / a. 40 % en cas de manquement délibéré (...) ".

10. Pour justifier l'application de la majoration de 40 % aux cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales auxquelles les requérants ont été assujettis au titre de l'année 2014, l'administration a relevé que M. A..., en ses qualités d'expert-comptable et de gérant expérimenté de nombreuses sociétés depuis de nombreuses années, et Mme A..., également professionnelle de la comptabilité, connaissaient parfaitement les dispositions applicables en matière de déclaration de salaires, de remboursements de frais et d'indemnités kilométriques, de justification des apports en compte-courant d'associé. Ce faisant, l'administration établit le manquement délibéré.

11. Il résulte de ce tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, une somme quelconque au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

**D E C I D E :**

Article 1er : La requête de M. et Mme A... est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à M. B... et Mme C... A... et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Copie en sera adressée à la direction de contrôle fiscal Sud-Pyrénées.

Délibéré après l'audience du 25 mai 2023, où siégeaient :

- M. Barthez, président,
- Mme Restino, première conseillère,
- Mme Beltrami, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 8 juin 2023.

La rapporteure, V. Restino

Le président, A. Barthez

Le greffier, F. Kinach

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour N°22TL00537](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NÎMES

N° 2001354

Le tribunal administratif de Nîmes (3e chambre)

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GARD RHODANIEN

M. Parisien Rapporteur  
Mme Lellig Rapporteur publique

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Audience du 18 novembre 2022

Décision du 2 décembre 2022

19.06.02.01.01

D

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 4 mai 2020, complétée par des mémoires enregistrés les 17 février et 16 avril 2021 sous le n°2001354, la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien (CAGR), représentée par Me Gil-Fourrier, demande au tribunal :

- d'annuler l'avis rendu le 11 février 2020 par la direction départementale des finances publiques du Gard suite au second examen de la demande de rescrit présentée par la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien concernant l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée de la contribution forfaitaire d'exploitation versée par ladite communauté au titulaire de la concession de service public pour l'exploitation du service de transport de voyageurs du 16 juillet 2019 ;
- de condamner l'Etat à payer à la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien la somme de 4.000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la subvention versée par la collectivité locale au concessionnaire ne constitue pas une subvention taxable, dans la mesure où elle constitue une subvention d'équilibre destinée à compenser a priori un déficit d'exploitation résultant des contraintes posées par la collectivité au concessionnaire dans le cadre des obligations de service public mises à sa charge, en particulier en matière tarifaire et de maillage du réseau, notamment en raison de l'absence de lien direct et immédiat entre celle-ci et les prix demandés aux usagers du service ;
- la prise de position de la direction départementale des finances publiques du Gard du 11 février 2020 est entachée d'une erreur de droit, en tant qu'elle n'examine ni n'applique l'ensemble des critères posés par l'instruction ministérielle 3-A-7-06 n° 100 du 16 juin 2006, non plus que ceux, complémentaires et plus précis, du commentaire BOI-taxe sur la valeur ajoutée-BASE-10-10-10 ;

- s'il est constant que la contribution forfaitaire d'exploitation prévue dans la concession de service du 16 juillet 2019 influence à la baisse les prix proposés aux usagers par la SAS Autocars Faure, que ces prix sont contractuellement fixés par la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien, et qu'ils sont inférieurs au prix de revient, aucun des critères définissant les subventions de complément de prix n'est rempli en l'espèce, de telle sorte que ladite contribution ne peut être assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée en application de l'article 266 1. a. du code général des impôts et des instructions ministérielles 3-A-7-06 n° 100 du 16 juin 2006 et BOI-taxe sur la valeur ajoutée-BASE-10-10-10 ;
- elle est entachée d'une erreur d'appréciation des faits, d'une erreur de qualification juridique et d'une erreur manifeste d'appréciation en tant qu'elle retient que l'objet de la contribution forfaitaire d'exploitation versée par la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien a pour objet de compléter le prix réclamé aux usagers par le concessionnaire ;
- le moyen tiré de la violation par l'avis contesté du 11 février 2020 de l'instruction BOI-taxe sur la valeur ajoutée-BASE-10-10-10 publié au BOFIP le 15 novembre 2012 est recevable, ainsi que le prévoient les articles L. 312-2 et suivants du code des relations entre le public et l'administration.

Par un mémoire en défense enregistré le 19 janvier 2021, complété par des mémoires enregistrés les 9 mars 2021 et 3 mars 2022, le directeur départemental des finances publiques du Gard conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens invoqués sont infondés. Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Philippe Parisien ;
- les conclusions de Mme Wendy Lellig, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Cros pour la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien.

Considérant ce qui suit :

1. Dans le cadre de l'exercice de sa compétence « Mobilités » en matière de transports de voyageurs, la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien (autorité organisatrice) a conclu un contrat de concession de service public pour l'exploitation du service de transport de voyageurs avec la société Autocars Faure (concessionnaire). Ce contrat a pris effet au 1er septembre 2019. Par un courrier du 24 septembre 2019, la CGAR a sollicité une prise de position de l'administration, sur le fondement des dispositions de l'article L 80 B, 1° du LPF sur divers points concernant la taxe sur la valeur ajoutée. A ce titre, elle a notamment demandé si la contribution forfaitaire d'exploitation s'interprète comme une subvention ne présentant pas de lien direct et immédiat avec le prix et ne serait, par suite, pas assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée. Le 8 octobre 2019, la direction départementale des finances publiques du Gard a répondu que la subvention versée constitue bien un complément de prix et doit donc, par conséquent, être soumise à la taxe sur la valeur ajoutée. Par un courrier du 29 novembre 2019, la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien a saisi le Collège de second examen des rescrits. Le Collège s'est réuni le 16 janvier 2020 et a estimé lui aussi que la subvention versée par la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien s'analyse bien comme une subvention « complément de prix » et doit être soumise à la taxe sur la valeur ajoutée. L'avis rendu a été suivi d'une seconde décision notifiée à la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien par un courrier confirmatif du 11 février 2020. Par la présente requête, la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision de rescrit du 11 février 2020.

Sur les conclusions tendant à l'annulation de l'avis rendu le 11 février 2020 par la direction départementale des finances publiques du Gard :

2. Aux termes du I de l'article 256 du code général des impôts : « Sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée les livraisons de biens et les prestations de services effectuées à titre onéreux par un assujetti agissant en tant que tel. ». Le 1 de l'article 266 du même code dispose que la base d'imposition à la taxe sur la valeur ajoutée est constituée : « a) Pour les livraisons de biens, les prestations de services et les acquisitions intracommunautaires, par toutes les sommes, valeurs, biens ou services reçus ou à recevoir par le fournisseur ou le prestataire en contrepartie de ces opérations, de la part de l'acheteur, du preneur ou d'un tiers, y compris les subventions directement liées au prix de ces opérations (...) ». Il résulte de ces dispositions, prises pour l'adaptation de la législation nationale à l'article 2 et au paragraphe 1 de l'article 11 A de la sixième directive du Conseil des communautés européennes du 17 mai 1977, désormais repris par la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, applicable à compter du 1er janvier 2007, tels que la Cour de justice de l'Union européenne les a interprétés, que sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée les sommes dont le versement est en lien direct avec des prestations individualisées, en rapport avec le niveau des avantages procurés aux personnes qui les versent.

3. Il résulte de l'instruction que la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien, autorité organisatrice de la mobilité sur le périmètre de son ressort territorial, a conclu le 16 juillet 2019 avec la SAS Autocars Faure une concession de service public pour l'exploitation du service de transport de voyageurs (transport public de personnes, transport scolaire, transport à la demande), d'une durée de huit ans à compter du 1er septembre 2019. L'article 34.1 de la concession stipule que compte tenu des obligations de service public mises à la charge du concessionnaire, résultant des contraintes posées par la collectivité au concessionnaire, en particulier en matière tarifaire et de maillage du réseau, la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien lui versera chaque année une contribution forfaitaire d'exploitation. Le montant de cette contribution forfaitaire d'exploitation est équivalent à la différence entre le montant des charges et celui des recettes, montants sur lesquels le concessionnaire s'est contractuellement engagé sur le fondement d'un compte d'exploitation prévisionnel.

4. Le contrat de concession du service public des transports conclu le 16 juillet 2019 entre la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien et la société Autocars Faure stipule notamment que : « La structure et le niveau des tarifs sont déterminés par l'autorité organisatrice, le cas échéant, sur proposition du concessionnaire » (article 31-1 du contrat de concession), l'annexe 6 à la convention prévoyant différents tarifs et abonnements, notamment aux profit des scolaires et des jeunes de moins de 26 ans ; « Les tarifs sont révisés à l'initiative de l'autorité organisatrice » (article 31-4) ; « Compte tenu des obligations de service public mises à la charge du concessionnaire, une contribution forfaitaire d'exploitation est versée par l'autorité organisatrice. Dans le cadre du contrat, le concessionnaire s'engage sur des montants de charges et de recettes associés à la réalisation des services qui lui sont confiés. Les engagements du concessionnaire en termes de charges et de recettes sont présentés dans un compte d'exploitation prévisionnel (...) » (article 34.1). L'article 32 du contrat prévoit également que le concessionnaire s'engage sur un objectif de recettes. L'article 32 mentionne enfin : « A la fin de chaque exercice, si les recettes réelles totales telles que prévues à l'article 32 sont supérieures à l'objectif de recettes : de 0 à 10 %, le concessionnaire conserve l'intégralité des recettes ; pour la tranche au-delà des 10 %, l'autorité organisatrice reçoit 50 % de la différence entre les recettes réelles et 110 % de l'objectif de recettes révisé ».

5. Il résulte des stipulations précitées que la contribution forfaitaire d'exploitation versée par la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien est équivalente à la différence prévisionnelle entre les dépenses d'exploitation et le montant des recettes, tout écart entre ces prévisionnels et les charges et recettes réelles constatées étant assumé par la SAS Autocars Faure, sans que ladite contribution puisse le compenser. De ce fait, si les charges réelles constatées s'avèrent supérieures aux charges prévisionnelles et / ou si les recettes réelles s'avèrent inférieures aux recettes prévisionnelles, le résultat d'exploitation s'en trouvera négativement affecté et ce risque restera

assumé par la SAS Autocars Faure, la contribution forfaitaire d'exploitation ne le couvrant pas. Par suite, la seule circonstance que ce soit l'autorité organisatrice qui définit la politique tarifaire qu'elle entend voir mettre en œuvre pendant la durée de la convention et que ladite politique aurait potentiellement pour effet de permettre à l'autorité organisatrice de fixer les tarifs réclamés à la clientèle à un niveau moins élevé que celui qui serait rendu nécessaire par les charges d'exploitation du service, n'est pas de nature, en l'absence de tout mécanisme de compensation des déficits nés exclusivement de ces tarifs, à conférer à la subvention versée à la SAS Autocars Faure le caractère d'un complément de prix dont le versement est en lien direct avec une diminution du prix des billets des voyageurs.

6. Il résulte de ce qui précède que la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien est fondée à soutenir que ces subventions n'entrent pas dans le champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, l'avis rendu le 11 février 2020 par la direction départementale des finances publiques du Gard suite au second examen de la demande de rescrit présentée par la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien concernant l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée de la contribution forfaitaire d'exploitation versée par ladite Communauté au titulaire de la concession de service public pour l'exploitation du service de transport de voyageurs du 16 juillet 2019, doit être annulé.

Sur les conclusions présentées en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

7. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 200 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**D E C I D E :**

Article 1er : L'avis rendu le 11 février 2020 par la direction départementale des finances publiques du Gard concernant l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée de la contribution forfaitaire d'exploitation versée par la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien au titulaire de la concession de service public pour l'exploitation du service de transport de voyageurs du 16 juillet 2019 est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien une somme de 1 200 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la Communauté d'agglomération du Gard rhodanien et au directeur départemental des finances publiques du Gard.

Délibéré après l'audience du 18 novembre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Peretti, président, M. Parisien, premier conseiller, Mme Bertrand, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 2 décembre 2022

Le rapporteur, P. PARISIEN

Le président, P. PERETTI

Le greffier, D. BERTHOD

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°2002354](#)

N°2022236

SAS SOD INVEST

M. Parisien, Rapporteur

Mme Lellig, Rapporteuse publique

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nîmes (3e chambre)

Audience du 6 janvier 2023

Décision du 20 janvier 2023

19-06-04

D

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance n°462171 du 4 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a transmis au tribunal administratif de Nîmes, en application de l'article R. 351-8 du code de justice administrative, la requête présentée par la SAS Sod Invest.

Par cette requête enregistrée le 25 mai 2020, complétée par un mémoire enregistré le 9 juin 2021, enregistrée au greffe du tribunal administratif de Nîmes sous le n°2022236, la SAS Sod Invest, représentée par Me Rodriguez, demande au tribunal :

- de prononcer la décharge en droits, intérêts de retard et pénalités, des cotisations supplémentaires à l'impôt sur les sociétés mises à sa charge au titre des exercices clos en 2014, 2015 et 2016 pour un montant total de 291 179 euros,
- de mettre à la charge de l'administration la somme de 3 000 euros au titre de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle était parfaitement fondée à avoir déduit de ses résultats imposables, les charges financières représentatives des intérêts versés à la société de droit suisse Indomed car le taux de l'impôt sur les bénéfices suisse était effectivement supérieur à celui de 8,33 % imposé par l'article 212 I-b du code général des impôts correspondant au quart du taux de l'impôt sur les sociétés français (33,33 % / 4) ;
- en ce qui concerne l'exercice clos le 31 mars 2014, c'est à tort que le service se prévaut de la notion de taux effectif d'imposition ; en effet, cette notion ne peut lui

être opposée car issue de la doctrine administrative provisoire du 15/04/2014 (BOI- BASE-IS- 35-50), publiée postérieurement à la clôture de ses comptes le 31 mars 2014 ; seules sont applicables les dispositions de l'article 212-I-b du CGI qui ne font pas référence à la notion de taux effectif ;

- en ce qui concerne les exercices clos les 31 mars 2014 et 2016, la doctrine administrative (BOI-IS-BASE-35-50 dans ses deux versions, l'une provisoire en date du 15/04/2014, l'autre, définitive du 05/08/2014) qui définit et précise la méthode de calcul du taux de référence minimal, est opposable au service ; la référence à la notion de « produit brut » traduit la nécessité de ne prendre en considération que les règles d'assiette propres aux seuls intérêts sans se livrer au retraitement opéré par le Service sur la déductibilité fiscale en Suisse de l'impôt fédéral ; en outre, l'impôt fédéral suisse étant une charge de toute nature venant diminuer le résultat imposable de la société de droit suisse Indomed, il n'y a pas lieu d'en tenir compte pour calculer le taux effectif d'imposition des intérêts ; seul le produit brut est donc à prendre en considération ;

- le fait de faire référence à la notion « d'abattement », qui ne figurait pas dans la doctrine fiscale du 15 avril 2014, prouve que seules les règles d'assiette propres aux intérêts doivent être prises en compte, ce qui exclut la prise en considération de la déductibilité fiscale de l'impôt fédéral suisse revendiqué par le service pour calculer le taux effectif d'imposition ; il en est de même des n° 90 et 100 du même document qui ne parlent que « d'assiette » ; par conséquent, l'administration analyse de manière erronée sa propre doctrine opposable et l'interprète ; au surplus, l'article 45 de la loi de finances pour 2020 a abrogé le b du I de l'article 212 du CGI pour y substituer un nouveau mécanisme à compter du 1er janvier 2020 ;

- elle est en droit d'opposer au service le paragraphe 4 de l'article 26 de la convention fiscale franco-suisse du 9 septembre 1966, dont il résulte que l'administration devait apporter la preuve que les intérêts servis par la société Sod Invest à la société de droit suisse Indomed dépassent ceux d'un prêt qu'elle aurait pu obtenir d'une société n'appartenant pas au même groupe, sachant que au-delà du prêt lui-même et du montant de l'intérêt servi, il conviendrait de prendre en compte la situation financière de la société Sod Invest, laquelle serait susceptible de justifier un surcoût par rapport aux conditions normales du marché ;

- en remettant en cause la déductibilité des intérêts versés, ce qui revient à les taxer en France, l'administration va à l'encontre du paragraphe 3 de l'article 15 de l'accord bilatéral Suisse-UE du 26 octobre 2004 modifié en 2013.

Par un mémoire en défense enregistré le 3 novembre 2020, complété le 25 juin 2021, le directeur du contrôle fiscal Sud-Pyrénées conclut au rejet de la requête

Il soutient que les moyens invoqués sont infondés. Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention fiscale Franco-Suisse du 9 septembre 1966 (modifiée par l'avenant du 22 juillet 1997) ;
- l'accord bilatéral Suisse-UE du 26 octobre 2004 modifié ;
- la loi fédérale suisse sur l'impôt fédéral direct du 14 décembre 1990 ;
- le code général des impôts (CGI) et le livre des procédures fiscales (LPF) ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Philippe Parisien ;
- les conclusions de Mme Wendy Lellig, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Rodriguez pour la SAS Sod Invest. Considérant ce qui suit :

1. La SAS Sod Invest, holding qui a pour objet la gestion d'un portefeuille de titres de participation, est détenue à 100 % par la société de droit suisse Indomed sise dans le canton de Zoug (Suisse). Elle a fait l'objet d'une vérification de comptabilité qui a porté sur la période du 1er avril 2013 au 31 décembre 2016. A l'issue des opérations de contrôle, le service a remis en cause la déduction des intérêts versés à la société Indomed par la société Sod Invest pour la détermination des résultats imposables à l'impôt sur les sociétés des exercices clos les 31 mars 2014 et 2016. La requérante a contesté les impositions correspondantes par une réclamation contentieuse du 10 septembre 2019, qui a fait l'objet d'une décision de rejet le 21 février 2020. La SAS Sod Invest demande la décharge en droits et pénalités des rappels qui lui ont été assignés au titre des exercices clos en 2014, 2015 et 2016.

Sur les conclusions tendant à la décharge :

2. Si une convention bilatérale conclue en vue d'éviter les doubles impositions peut, en vertu de l'article 55 de la Constitution, conduire à écarter, sur tel ou tel point, la loi fiscale nationale, elle ne peut pas, par elle-même, directement servir de base légale à une décision relative à l'imposition. Par suite, il incombe au juge de l'impôt, lorsqu'il est saisi d'une contestation relative à une telle convention, de se placer d'abord au regard de la loi fiscale nationale pour rechercher si, à ce titre, l'imposition contestée a été valablement établie et, dans l'affirmative, sur le fondement de quelle qualification. Il lui appartient ensuite, le cas échéant, en rapprochant cette qualification des stipulations de la convention, de déterminer - en fonction des moyens invoqués devant lui ou même, s'agissant de déterminer le champ d'application de la loi, d'office - si cette convention fait ou non obstacle à l'application de la loi fiscale.

En ce qui concerne l'application de la loi fiscale nationale :

2. Aux termes de l'article 212 du code général des impôts, dans sa rédaction applicable : « I.- Les intérêts afférents aux sommes laissées ou mises à disposition d'une entreprise par une entreprise liée, directement ou indirectement, au sens du 12 de l'article 39, sont déductibles : a) Dans la limite de ceux calculés d'après le taux prévu au premier alinéa du 3° du 1 du même article 39 ou, s'ils sont supérieurs, d'après le taux que cette entreprise emprunteuse aurait pu obtenir d'établissements ou d'organismes financiers indépendants dans des conditions analogues ; b) Et, sous réserve que l'entreprise débitrice démontre, à la demande de l'administration, que l'entreprise qui a mis les sommes à sa disposition est, au titre de l'exercice en cours, assujettie à raison de ces mêmes intérêts à un impôt sur le revenu ou sur les bénéfices dont le montant est au moins égal au quart de l'impôt sur les bénéfices déterminé dans les conditions de droit commun. Dans l'hypothèse où l'entreprise prêteuse est domiciliée ou établie à l'étranger, l'impôt sur les bénéfices déterminé dans les conditions de droit commun s'entend de celui dont elle aurait été redevable en France sur les intérêts perçus si elle y avait été domiciliée ou établie.(...) ».

3. Il résulte de l'instruction que la SAS Sod Invest, dont l'unique associée est la société de droit suisse Indomed, a déduit de ses résultats imposables des exercices clos les 31 mars 2014 et 2016, en tant que frais financiers, les intérêts versés à son associée unique en rémunération de ses avances en compte courant. Afin d'apprécier la déductibilité de la charge financière correspondante, le service vérificateur a alors comparé le taux d'imposition effectif des intérêts dans le résultat de l'entreprise créancière avec celui de la France. A cet égard, le taux de 8,5 % défini dans la loi fédérale suisse sur l'impôt fédéral direct étant un taux après impôt, après avoir recalculé le taux de l'impôt fédéral suisse de manière à obtenir un taux applicable à un bénéficiaire avant impôt, afin de pouvoir le comparer au taux français, le service a ainsi constaté que ce taux  $[8,5/(100 + 8,5) = 7,83\%]$  était inférieur au taux minimum de 8,33 %  $(33,33 \% / 4)$  visé à l'article 212-I.b du code général des impôts (CGI), ce qui l'a conduit à remettre en cause la déduction des intérêts versés à la société Indomed par la société Sod Invest.

4. La requérante soutient que la notion de taux effectif d'imposition qui lui est opposée serait étrangère aux dispositions précitées. Toutefois, la comparaison des impositions pratiquées en Suisse et en France prévue par les dispositions de l'article 212 du code général des impôts, dès lors que ce texte précise expressément que le terme de référence à retenir est le montant d'impôt auquel l'entreprise est assujettie sur ces bénéfices, s'applique nécessairement aux cotisations dont elle aurait été effectivement redevable en France sur les intérêts perçus. Par suite, c'est à bon droit que le service a également déterminé le taux d'imposition effectivement appliqué en Suisse. La requérante soutient que le taux de l'impôt sur les bénéfices suisse était effectivement supérieur à celui de 8,33 % imposé par l'article 212 I-b du code général des impôts, correspondant au quart du taux de l'impôt sur les sociétés français. Toutefois, elle n'apporte aucun élément susceptible de laisser supposer qu'il en irait de même du montant de ce dernier, alors qu'à la différence du système français, le taux d'imposition pratiqué en Suisse est un taux appliqué au montant du résultat déterminé après impôt, ce dernier étant déductible en application de l'article 59 de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, laquelle dispose que les impôts sont des charges justifiées par l'usage commercial. Le montant de l'impôt auquel la société Indomed est normalement assujettie correspondant, en l'état des pièces du dossier, à un taux inférieur au taux minimum requis par les dispositions précitées, c'est à bon droit que le service a estimé que la condition prévue le b du I de l'article 212 I du code général des impôts n'était pas remplie. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner le respect par la société de la seconde condition cumulative prévue au a du I de l'article 212 I du même code, l'imposition en litige a été établie conformément à la loi fiscale.

En ce qui concerne l'application de la doctrine administrative :

5. Aux termes de la doctrine référencée BOI-IS-BASE-35-50 § 60 à 90 du 15 avril 2014, laquelle précise que ses dispositions s'appliquent aux exercices clos à compter du 25 septembre 2013, invoquée par la requérante sur le fondement des dispositions de l'article L 80 A du LPF : 60. Le taux minimal d'imposition constitue le taux de référence pour apprécier le niveau d'imposition du produit brut correspondant aux charges financières versées par la société débitrice. Le produit en cause ne doit donc pas nécessairement donner lieu au versement effectif d'un impôt sur les bénéfices ou sur les revenus. Il n'est tenu compte que de son régime d'imposition et non des charges de toute nature qui viennent par ailleurs diminuer le résultat imposable de la créancière. (...). 70. Par conséquent, n'est pas susceptible de rendre non déductibles les charges financières le seul fait que l'entreprise créancière ait un résultat nul ou déficitaire. (...). b. Appréciation du taux de référence minimal lorsque la société créancière est établie hors de France. 80. En application du deuxième alinéa du b du I de l'article 212 du CGI, dans l'hypothèse où l'entreprise créancière est domiciliée ou établie à l'étranger, l'impôt sur les bénéfices déterminé dans les conditions de droit commun s'entend de celui dont elle aurait été redevable en France sur les intérêts perçus si elle y avait été domiciliée ou établie. Il convient donc de comparer le taux d'imposition effectif des intérêts dans le résultat de l'entreprise créancière avec celui applicable en France. Pour effectuer cette comparaison, il convient de déterminer le taux effectif d'imposition sur ces intérêts, en tenant compte des dispositions de la législation de l'État de l'entreprise créancière afférentes à ces sommes. Comme cela a été précisé au II-A-1-a § 40, seul l'assujettissement des intérêts au taux minimum prévu par la loi est examiné et non l'imposition globale de l'entreprise prêteuse. 90. En pratique, il convient de comparer : - le taux d'imposition applicable aux intérêts reçus par l'entité étrangère en tant que composant de l'assiette de l'impôt sur le revenu ou sur les bénéfices de la société créancière ; - avec le taux de référence. 100. En outre, il est tenu compte des règles d'assiette propres aux intérêts qui viendraient par exemple limiter le montant des intérêts imposables. (...) ». La doctrine administrative complétée le 5 août 2014 sous les mêmes références précise dans son § 80 : Pour effectuer cette comparaison, il convient de déterminer le taux effectif d'imposition sur ces intérêts, en tenant compte des dispositions de la législation de l'État de l'entreprise créancière afférentes à ces sommes (mesures d'abattement par exemple).

6. La loi fédérale suisse sur l'impôt fédéral direct du 14 décembre 1990 dispose en son article 68 que : « l'impôt sur le bénéfice des sociétés de capitaux et des sociétés coopératives est de 8,5 % du bénéfice net ». L'article 59 de la même loi dispose que les impôts sont des charges justifiées par l'usage commercial. En conséquence, les autorités fédérales suisses appliquent le taux de 8,5 % au montant du résultat déterminé après impôt.

7. La requérante soutient que la référence par la doctrine administrative à la notion de « produit brut » traduirait la nécessité de ne prendre en considération que les règles d'assiette propres aux seuls intérêts sans se livrer au retraitement opéré par le service sur la déductibilité fiscale en Suisse de l'impôt fédéral. En outre, l'impôt fédéral suisse étant une charge de toute nature venant diminuer le résultat imposable de la société de droit suisse Indomed, elle estime qu'il n'y aurait pas lieu d'en tenir compte pour calculer le taux effectif d'imposition des intérêts et que seul le produit brut est donc à prendre en considération. Elle ajoute que l'absence de référence à la notion « d'abattement », qui figure en revanche dans la doctrine fiscale du 5 août 2014, prouverait que seules les règles d'assiette propres aux intérêts doivent être prises en compte, ce qui exclut la prise en considération de la déductibilité fiscale de l'impôt fédéral suisse revendiqué par le service pour calculer le taux effectif d'imposition. Elle relève qu'il en serait de même des n° 90 et 100 du même document qui ne parlent que « d'assiette ». La requérante estime par conséquent que l'administration analyse de manière erronée sa propre doctrine opposable et l'interprète abusivement.

8. Toutefois, dès lors que le § 90 de la doctrine invoquée prévoit la comparaison du taux d'imposition en France et en Suisse applicable aux intérêts reçus par l'entité étrangère en tant que composant de l'assiette de l'impôt sur le revenu ou sur les bénéfices de la société créancière, la prise en considération des règles fédérales suisses régissant l'assiette de l'impôt sur les bénéfices de la société Indomed, bénéficiaire des intérêts versés par la société Sod Invest, s'impose nécessairement pour le calcul du taux d'imposition des intérêts en litige. Par conséquent, c'est à bon droit que le service a procédé au « retraitement » que la requérante conteste et qu'il a notamment tenu compte de la déductibilité fiscale de l'impôt fédéral suisse pour calculer le taux effectif d'imposition des intérêts, sans qu'y fassent obstacle les autres dispositions de la même doctrine. Le moyen doit être écarté.

9. Les références faites par la requérante à la doctrine administrative publiée le 4 septembre 2019, à différents commentaires de jurisprudences et enfin à la circonstance que le b du I de l'article 212 du CGI a été abrogé par l'article 45 de la loi de finances pour 2020 pour y substituer un nouveau mécanisme à compter du 1er janvier 2020 sont sans incidence sur le bien-fondé des impositions émises pour la période soumise à contrôle.

10. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner le moyen tiré des stipulations du point IX. du protocole additionnel à la convention Franco-Suisse du 9 septembre 1966 et son protocole additionnel, la requérante n'est pas fondée à soutenir que les cotisations supplémentaires en litige auraient été émises en contradiction avec les dispositions du I de l'article 212 du CGI et les énonciations de la doctrine administrative invoquée.

En ce qui concerne l'accord bilatéral entre la Confédération Helvétique et l'Union européenne sur l'échange automatique d'informations :

11. La société requérante sollicite l'application des paragraphes 2 et 3 de l'article 15 du même accord dans sa version au 1er juillet 2013, lequel prévoit que : « 2- sans préjudice de l'application des dispositions de la législation nationale ou de conventions visant à prévenir la fraude ou les abus en Suisse et dans les Etats membres, les paiements d'intérêts et de redevances effectués entre des sociétés associées ou leurs établissements stables ne sont pas imposés dans l'Etat de leur source (...) 3- les conventions de double imposition entre la Suisse et les Etats membres qui, à la date d'adoption du présent Accord, prévoient un traitement fiscal plus favorable des paiements de

dividendes, d'intérêts et de redevances ne sont pas affectées ».

12. Toutefois, ainsi que le relève l'administration fiscale, les stipulations précitées prévoient de ne pas imposer dans l'Etat source les intérêts versés à une entreprise liée ce qui signifie, dans le cas de l'espèce, que la société Sod Invest ne peut appliquer de retenue à la source sur les intérêts qu'elle verse à sa société mère suisse Indomed sur le fondement des dispositions combinées des articles 118 et 119 bis 1 du Code général des impôts (CGI). Par suite, les stipulations de l'accord bilatéral précité sont inopérantes sur le bien-fondé des impositions litigieuses. Le moyen doit être écarté.

Sur les frais liés au litige :

13. Il n'y a pas lieu, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative de mettre à la charge de l'Etat une somme sur ce fondement.

**D E C I D E :**

Article 1er : La requête de la SAS Sod Invest est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la SAS Sod Invest et au directeur du contrôle fiscal Sud-Pyrénées.

Délibéré après l'audience du 6 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

M. Peretti, président,

M. Parisien, premier conseiller, Mme Bertrand, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 janvier 2023.

Le rapporteur, P. PARISIEN

Le président, P. PERETTI

Le greffier, D. BERTHOD

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°2022236](#)

N° 2002764

SARL SO FRET

M. Parisien, Rapporteur

Mme Lellig, Rapporteuse publique

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nîmes (3e chambre)

Audience du 20 janvier 2023

Décision du 17 février 2023

19-06-04

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 21 septembre 2020 sous le n°2002764, complété par un mémoire enregistré le 14 avril 2022, la SARL So Fret, représentée par le Cabinet d'avocats Alcade et Associés, demande au tribunal :

- de prononcer la décharge des cotisations supplémentaires en matière d'impôt sur les sociétés, soit un total de 117 679 euros dont 2 629 euros de pénalités, mises à sa charge au titre des années 2015 à 2018,
- de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- en tant qu'entreprise commissionnaire, elle doit se voir appliquer le seuil général de 200 000 euros puisqu'elle n'a pas la nature d'une entreprise de transport ; en effet, une « entreprise de transport » est celle qui assure un service de transport, qui se distingue d'une entreprise qui n'assure jamais elle-même le transport mais le fait assurer par un transporteur pour ses clients, en sa qualité de commissionnaire ; elle revendique donc l'application de la circulaire du 14 septembre 2015 relative à l'application du règlement n°1407/2013 commentant la règle des minimis ;
- la société ne dispose en aucun cas de l'organisation interne d'une entreprise de transport en ne disposant d'aucun moyen matériel et humain d'exploitation comparable à ce qui serait nécessaire pour assurer une activité de transport routier ; elle n'est en outre pas soumise aux

spécificités juridiques des entreprises de transport ; par suite, elle sollicite le seuil de droit commun des minimis et non celui spécifique des entreprises de transport.

Par un mémoire en défense enregistré le 13 janvier 2021, le directeur du contrôle fiscal Sud-Pyrénées conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens invoqués sont infondés.

Une note en délibéré a été enregistrée par la SARL So Fret par le Cabinet d'avocats Alcade et Associés le 23 janvier 2023.

Vu les autres pièces du dossier. Vu :

- le règlement (UE) n° 1407/2013 du 18 décembre 2013 ;
- le code des transports ;
- le code général des impôts (CGI) et le livre des procédures fiscales (LPF) ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Philippe Parisien ;
- les conclusions de Mme Wendy Lellig, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Babin pour la société So Fret. Considérant ce qui suit :

1. La SARL So Fret exerce à titre principal une activité de commissionnaire de transport logistique. Elle a fait l'objet d'une vérification de comptabilité au titre de la période du 1er juillet 2015 au 31 janvier 2019. Ce contrôle a entraîné des rehaussements en matière d'impôt sur les sociétés, dès lors que le service a considéré que la société avait dépassé le plafond des minimis de 100 000 euros auquel elle était soumise, plafond applicable aux seules entreprises de transport. La société a contesté ces rehaussements par réclamation en date du 20 décembre 2019, estimant qu'elle ne pouvait pas être considérée comme étant une entreprise de transport. Sa réclamation ayant été rejetée sur ce point, la société So Fret demande au tribunal la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés, mises à sa charge au titre des années de 2015 à 2018 pour un total de 117 679 euros dont 2 629 euros de pénalités.

2. L'article 44 quinquies du code général des impôts (CGI) instaure un régime d'allègement d'impôt sur les sociétés au profit des entreprises créées ou reprises entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2020 en zone de revitalisation rurale (ZRR). Le bénéfice de l'exonération ou de l'imposition partielle est subordonné au respect du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission européenne du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

3. Aux termes de l'article 3 du règlement (UE) n°1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis : « (...) 2. Le montant total des aides de minimis octroyées par Etat membre à une entreprise unique ne peut excéder 200 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux. Le montant total des aides de minimis octroyées par Etat membre à une entreprise unique active dans le transport de marchandises par route pour compte d'autrui ne peut excéder 100 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux. (...). 4. Les aides de minimis sont considérées comme étant octroyées au moment où le droit légal de recevoir ces aides est conféré à l'entreprise en vertu du régime juridique national applicable, quelle que soit la date du versement de l'aide de minimis à l'entreprise. ». La circulaire du 14 septembre 2015 relative à l'application du règlement n°1407/2013 commentant la règle de minimis rappelle que le seuil est en principe de 200 000 euros mais que le montant est différent pour les aides octroyées « à une entreprise unique de transport de marchandise ».

4. Enfin, aux termes de l'article L. 1411-1 du code des transports, figurant dans le livre IV intitulé « Les conditions d'exercice des professions de transport » : « I. — Pour l'application du présent livre sont considérés comme : / 1° Commissionnaires de transport : les personnes qui organisent et font exécuter, sous leur responsabilité et en leur propre nom, un transport de marchandises selon les modes de leur choix pour le compte d'un commettant (...) ».

5. La société So Fret soutient que son activité ne constituerait pas une activité de transport de marchandises, telle qu'envisagée par la circulaire du 14 septembre 2015 relative à l'application du règlement n°1407/2013, dès lors qu'elle ne transporte pas elle-même des marchandises, mais qu'elle s'interpose entre le fournisseur et le client pour l'organisation des transports concernés. Toutefois, il résulte de l'instruction que la requérante exerce essentiellement une activité d'affrètement et d'organisation de transport et fait exécuter, sous sa responsabilité et en son propre nom, un transport de marchandises selon les modes de son choix pour le compte d'un client commettant. Il ne résulte par ailleurs pas des pièces produites au dossier que les contrats passés par la société So Fret auraient d'autre objet que celui d'organiser des prestations d'organisation de transport s'inscrivant dans le cadre des transports routiers de marchandises. Cette activité s'inscrit dans le cadre des professions réglementées exerçant dans le secteur des transports et caractérise « une entreprise unique active dans le transport de marchandises » au sens de l'article 3 du règlement (UE) n°1407/2013 de la Commission européenne. La circulaire du 14 septembre 2015, laquelle ne saurait présenter une valeur supérieure au règlement relatif à l'application du règlement n°1407/2013, et qui commente la règle de minimis en indiquant qu'elle s'adresserait aux aides octroyées « à une entreprise unique de transport de marchandise », ne donne en tout état de cause pas d'interprétation différente dudit règlement dont il est fait application dans le présent jugement. Par conséquent, la société So Fret n'est pas fondée à soutenir qu'il résulterait de cette circulaire qu'elle relève d'un autre secteur que celui des entreprises actives dans le transport de marchandises.

6. Par conséquent, la société So Fret n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le service, après avoir constaté que le montant cumulé des avantages fiscaux qui lui avaient été accordés au titre des exercices clos durant la période de 2016 à 2018 excédait le seuil de 100 000 euros, a remis en cause les exonérations des bénéficiaires réalisés au titre de 2017 et 2018, eu égard au dépassement du plafond des aides de minimis, au motif qu'elle devait être regardée comme une entreprise de transport. Ses conclusions aux fins de décharge ne peuvent qu'être rejetées.

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise, à ce titre, à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

**D E C I D E :**

Article 1er : La requête de la SARL So Fret est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la SARL So Fret et au directeur du contrôle fiscal Sud-Pyrénées.

Délibéré après l'audience du 20 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

M. Peretti, président,

M. Parisien, premier conseiller, Mme Bertrand, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 février 2023.

Le rapporteur, P. PARISIEN  
Le président, P. PERETTI  
Le greffier, D. BERTHOD

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°2002764](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2006785, 2101930

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. DAUMAS  
Mme ATLAN

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Natacha Soddu  
Rapporteure

Le tribunal administratif de Toulouse  
(5ème chambre)

Mme Florence Nègre-Le Guillou  
Rapporteure publique

Audience du 4 avril 2023  
Décision du 18 avril 2023

19-04-02  
C+

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête enregistrée le 30 décembre 2020 sous le n° 2006785, M. Hervé Daumas, représenté par Me Brefeil, doit être regardé comme demandant au tribunal :

- 1°) de prononcer la décharge partielle des cotisations primitives à l'impôt sur le revenu auxquelles il a été assujéti au titre de l'année 2019 ;
- 2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- 3°) de condamner l'Etat aux dépens.

M. Daumas soutient que :

- il remplit la condition afférente à la durée d'expatriation posée à l'article L. 81 A du code général des impôts, puisqu'il a travaillé à l'étranger 123 jours sur une période de douze mois consécutifs ;
- le nombre de jours de repos hebdomadaire à prendre en compte doit être calculé par rapport au nombre total annuel de jours de repos hebdomadaire, au prorata du nombre de jours passés à l'étranger ;
- il doit bénéficier d'une exonération partielle au titre de son activité de prospection commerciale à l'étranger, à hauteur de 54 460 euros.

Par un mémoire en défense enregistré le 29 juillet 2021, le directeur régional des finances publiques de la région d'Occitanie et du département de la Haute-Garonne conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par M. Daumas ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

II. Par une requête enregistrée le 6 avril 2021 sous le n° 2101930, M. Hervé Daumas et Mme Sandrine Atlan, représentés par Me Brefeil, doivent être regardés comme demandant au tribunal :

- 1°) de prononcer la décharge partielle des cotisations primitives à l'impôt sur le revenu auxquelles ils ont été assujettis au titre de l'année 2019 ;
- 2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- 3°) de condamner l'Etat aux dépens.

M. Daumas et Mme Atlan soutiennent que :

- M. Daumas remplit la condition afférente à la durée d'expatriation posée à l'article L. 81 A du code général des impôts, comme ayant travaillé à l'étranger 123 jours sur une période de douze mois consécutifs ;
- le nombre de jours de repos hebdomadaire à prendre en compte doit être calculé par rapport au nombre total annuel de jours de repos hebdomadaire, au prorata du nombre de jours passés à l'étranger ;
- la période de douze mois consécutifs pour bénéficier de l'exonération posée à l'article L. 81 A du code général des impôts doit s'apprécier sur une période glissante de douze mois, soit du 1er novembre 2018 au 31 octobre 2019 ;
- ils doivent bénéficier d'une exonération partielle au titre de l'activité de prospection commerciale de M. Daumas à l'étranger, à hauteur de 54 460 euros.

Par un mémoire en défense enregistré le 26 juillet 2021, le directeur régional des finances publiques de la région d'Occitanie et du département de la Haute-Garonne conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par M. Daumas et Mme Atlan ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des impôts ;
- le livre des procédures fiscales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Soddu, rapporteure ;
- et les conclusions de Mme Nègre- Le Guillou, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. La requête n° 2006785 présentée pour M. Daumas et la requête n° 2101930 présentée pour M. Daumas et Mme Atlan présentent à juger des questions semblables, sont relatives à une même imposition, concernent un même foyer fiscal, et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour qu'il y soit statué par un seul jugement.

2. M. Daumas et Mme Atlan sont résidents fiscaux français et ont été assujettis conjointement en qualité de couple pacsé à l'impôt sur les revenus de l'année 2019, conformément à la déclaration souscrite. Par deux réclamations contentieuses en date du 21 octobre 2020 et du 16 décembre 2020, rejetées par l'administration fiscale respectivement le 3 novembre 2020 et le 2 février 2021, M. Daumas et Mme Atlan ont demandé à bénéficier d'une exonération partielle des revenus salariaux au titre de l'activité de prospection commerciale à l'étranger de M. Daumas. Par leurs requêtes, ils demandent au tribunal de prononcer la décharge partielle des cotisations primitives à l'impôt sur le revenu auxquelles ils ont été assujettis au titre de l'année 2019.

Sur le bien-fondé de l'imposition :

En ce qui concerne la loi fiscale :

3. En premier lieu, aux termes de l'article 81 A du code général des impôts : « I. – Les personnes domiciliées en France au sens de l'article 4 B qui exercent une activité salariée et sont envoyées par un employeur dans un Etat autre que la France et que celui du lieu d'établissement de cet employeur peuvent bénéficier d'une exonération d'impôt sur le revenu à raison des salaires perçus en rémunération de l'activité exercée dans l'Etat où elles sont envoyées./ L'exonération d'impôt sur le revenu, mentionnée au premier alinéa est accordée si les personnes justifient remplir l'une des conditions suivantes:/ - soit pendant une durée supérieure à cent vingt jours au cours d'une période de douze mois consécutifs lorsqu'elle se rapporte à des activités de prospection commerciale.(...) ».

4. Il résulte de ces dispositions que le décompte de la période à prendre en compte pour bénéficier d'une exonération d'impôt sur le revenu à raison de salaires perçus en rémunération de l'activité exercée dans un autre Etat s'effectue par rapport à la durée de la mission à l'étranger, c'est à dire la période écoulée entre le premier départ et le retour définitif, en défalquant seulement les périodes pendant lesquelles le salarié est revenu en France pour y exercer une activité. Pour l'application de ces dispositions, il appartient au contribuable d'établir avoir exercé une activité salariée de prospection commerciale à l'étranger pendant une durée supérieure à cent vingt jours au cours d'une période de douze mois consécutifs. Par ailleurs, la durée totale d'activité à l'étranger comprend notamment les congés payés et congés de récupération auxquels donne droit la réalisation de la mission confiée au salarié par son employeur, quel que soit le lieu dans lequel ces congés sont effectivement pris.

5. Il résulte de l'instruction que M. Daumas et Mme. Atlan sont fiscalement domiciliés en France et que M. Daumas exerce une activité salariée auprès de la société Airbus Defense and Space SAS, établie dans un Etat membre de l'Union européenne. Dans le cadre de ses missions de prospection commerciale, M. Daumas effectue de nombreux déplacements en Europe de l'Ouest.

6. Les requérants soutiennent que M. Daumas a travaillé 123 jours sur une période de douze mois consécutifs à l'étranger, pour des missions de prospection commerciale, et qu'à ce titre, ils remplissent la condition afférente à la durée d'expatriation de 120 jours sur une période de douze mois consécutifs posée à l'article L 81 A du code général des impôts. Pour déterminer le calcul des 123 jours travaillés à l'étranger sur une période de douze mois consécutifs, ils se basent sur une période de douze mois glissants, soit du 1er novembre 2018 au 31 octobre 2019. Il résulte de l'instruction que M. Daumas a bénéficié pour l'année 2017 d'une exonération d'impôt sur le revenu au titre de l'article L 81 A du code général des impôts mais qu'il n'a pas sollicité une telle exonération au titre de sa déclaration sur les revenus 2018 pour ses missions de prospection internationale effectuées au cours de l'année 2018. Ainsi, et dès lors que les dispositions précitées de l'article L. 81 A du code général des impôts n'imposent pas que la période minimale de 120 jours de travail à l'étranger soit effectuée sur une seule année civile, les requérants étaient en droit de solliciter cette exonération à raison de la période allant du 1er novembre 2018 au 31 octobre 2019. Dans ces conditions, l'administration n'était pas fondée par sa décision du 2 février 2021, à rejeter la réclamation de M. Daumas et de Mme Atlan au motif que la période de référence pour le calcul des cent-vingt jours chevauchait deux années civiles.

7. Il résulte toutefois de l'instruction que l'administration fiscale a également estimé que les requérants ne satisfaisaient pas à la condition de durée de la période d'activité à l'étranger, dès lors que, pour la période considérée, le nombre de jours de repos hebdomadaire passés à l'étranger devait être fixé à deux jours, seule la mission allant du jeudi 18 juillet au dimanche 21 juillet 2019, pouvant être retenue, les autres missions ayant toutes eu lieu en semaine. Si M. Daumas et Mme Atlan soutiennent que le nombre de jours de repos hebdomadaire à prendre en compte doit être déterminé par rapport au nombre total annuel de jours de repos hebdomadaire, au prorata du nombre de jours passés à l'étranger, ce mode de calcul qui trouve à s'appliquer pour le calcul du nombre de jours de congés annuels, ne peut cependant pas être retenu d'une part, pour le calcul du nombre de jours de repos hebdomadaire, lequel ne peut prendre en compte que les seuls jours de congé hebdomadaire effectivement passés à l'étranger, et d'autre part, pour les jours fériés qui ne sont pas déterminés par référence aux jours travaillés. En outre, si le calcul des jours de congés au prorata du temps passé à l'étranger repose sur le fait que les jours travaillés ouvrent droit à des congés annuels ou de récupération, lesquels donnent lieu à rémunération, ce raisonnement n'est pas transposable aux jours de repos hebdomadaire et aux jours fériés, qui ne sont pas liés au nombre de jours travaillés et qui, dès lors ne donnent pas lieu à rémunération. Dans ces conditions, l'administration a pu légitimement rejeter les réclamations de M. Daumas et Mme Atlan au motif que les jours de repos hebdomadaire ne pouvaient faire l'objet d'un calcul au prorata des jours travaillés à l'étranger.

8. En deuxième lieu, aux termes de l'article 87 du code général des impôts : « Toute personne physique ou morale versant des traitements, émoluments, salaires ou rétributions imposables est tenue de souscrire, dans les conditions prévues à l'article 87 A, une déclaration dont le contenu est fixé par décret. Cette déclaration doit, en outre, faire ressortir distinctement, pour chaque bénéficiaire appartenant au personnel dirigeant ou aux cadres, le montant des indemnités pour frais d'emploi qu'il a perçus ainsi que le montant des frais de représentation, des frais de déplacement, des frais de mission et des autres frais professionnels qui lui ont été alloués ou remboursés au cours de l'année précédente. ».

9. Il résulte de ces dispositions que le contribuable qui remplit les conditions relatives à la durée et à la nature de l'activité exercée à l'étranger qu'elles prévoient est en droit de bénéficier de l'exonération prévue par l'article 81 A précité du code général des impôts, à concurrence de la seule fraction des salaires perçus au cours de l'année d'imposition qui correspond à la rémunération de l'activité ainsi exercée à l'étranger.

10. Pour rejeter la demande d'exonération de M. Daumas et de Mme Atlan, l'administration s'est également fondée sur le motif tiré de ce que le montant de l'exonération ne pouvait être évalué forfaitairement. Il résulte de l'instruction, notamment de l'attestation de la société Airbus Defense and Space SAS du 19 octobre 2020, que M. Daumas a exercé pour cette société une activité de prospection commerciale à l'étranger pendant une durée de 114 jours en 2019, et a perçu de cette société une rémunération nette imposable de 207 065,22 euros en 2019. Toutefois, cette attestation ne permet pas de déterminer le montant de la rémunération afférente au travail effectué par M. Daumas à l'étranger. Si M. Daumas soutient que la détermination de ce montant doit s'effectuer au prorata temporis du nombre jours travaillés à l'étranger, il résulte des dispositions précitées que le salarié qui entend se prévaloir des dispositions de l'article L. 81 A du code général des impôts, doit justifier de manière précise et concrète, par tout moyen et document, le montant de la part des salaires relatifs aux séjours et missions exercées à l'étranger. En outre, l'absence d'attestation de l'employeur au titre de l'année 2018 ne permet pas de déterminer le montant de la rémunération afférente au travail effectué à l'étranger par M. Daumas au titre de l'année 2018. Ainsi, l'administration fiscale a pu à bon droit opposer également ce motif aux requérants pour rejeter leur demande d'exonération.

En ce qui concerne l'interprétation de la loi fiscale :

11. Si M. Daumas et Mme Atlan invoquent les paragraphes du bulletin officiel des impôts RAS-GEO-10-20 du 29 juillet 2018 se rapportant au décompte de la durée de l'activité exercée à l'étranger au regard de l'article L. 81 A du code général des impôts, ceux-ci n'apportent pas d'interprétation de la loi fiscale différente de celle dont il a été fait application aux points précédents.

12. Il résulte de tout ce qui précède que les requêtes de M. Daumas et de Mme Atlan doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme que les requérants au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

Sur les conclusions relatives aux paiements des dépens :

14. Les parties n'ont été exposées à aucun dépens dans la présente instance. Par suite, les conclusions présentées par les requérants sur le fondement des dispositions de l'article R. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées.

**D E C I D E :**

Article 1er : Les requêtes n°2006785 de M. Daumas et n° 2101930 de M. Daumas et de Mme Atlan sont rejetées.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. Hervé Daumas, à Mme Sandrine Atlan, et au directeur régional des finances publiques de la région d'Occitanie et du département de la Haute-Garonne.

Délibéré après l'audience du 4 avril 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Héry, présidente,  
Mme Soddu, première conseillère,  
Mme Biscarel, conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 avril 2023.

La rapporteure, N. SODDU

La présidente, F. HÉRY

La greffière, M. BÉNAZET

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique en ce qui le concerne et à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme :

La greffière en chef,

[Retour n°2006785 – 2101930](#)

# Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE

## 3ème chambre

N° 21TL24111

Lecture du mardi 27 juin 2023

Président, M. REY-BÈTHBÉDER  
Rapporteur, Mme Karine BELTRAMI  
Rapporteur public, Mme PERRIN  
Avocat(s), MARCOVICI  
C+

### RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. B... A... a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler l'arrêté du 15 mars 2019 par lequel le préfet de la Haute-Garonne lui a infligé une amende administrative d'un montant de 750 euros pour manquement aux obligations de sûreté aérienne.

Par un jugement n° 1903533 du 23 septembre 2021, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande. Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 4 novembre 2021, au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux, puis le 1er mars 2022 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, et un mémoire en réplique, enregistré le 5 mars 2023, ce dernier n'ayant pas été communiqué, M. A..., représenté par Me Marcovici, demande :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Toulouse du 23 septembre 2021 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 15 mars 2019 par lequel le préfet de la Haute-Garonne lui a infligé une amende administrative d'un montant de 750 euros pour manquement aux obligations de sûreté aérienne ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il soutient que :

- l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé dès lors que l'avis du délégué permanent de la commission de sûreté, sur lequel est fondée la motivation du montant de la sanction, n'a pas été joint et ne lui a pas été communiqué ;

- cet arrêté méconnaît les dispositions de l'article R. 217-2-1 du code de l'aviation civile dès lors que, faute de communication de l'avis du délégué permanent, il n'a pas été en mesure de présenter des observations et de contester utilement le montant de la sanction ;

- cet arrêté méconnaît les stipulations de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantissant la liberté de communiquer des informations ; sa présence sur les pistes de l'aéroport de Toulouse-Blagnac était justifiée par sa contribution à un débat d'intérêt général qui constitue un fait justificatif de nature à le faire échapper à toute sanction ;

- la sanction infligée, dont le montant correspond au maximum réglementaire, présente un caractère disproportionné ; les circonstances professionnelles de sa présence, l'absence d'antécédents et l'atteinte portée à la liberté d'information n'ont pas été prises en compte.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 mai 2022, la ministre de la transition écologique conclut au rejet de la requête. Elle fait valoir que :

- l'arrêté du 15 mars 2019 est suffisamment motivé au regard des dispositions de l'article R. 217-1 du code de l'aviation civile ; il ne résulte ni de ce texte ni d'aucune autre disposition que l'avis du délégué permanent devait être communiqué à l'intéressé ;

- le principe du contradictoire n'a pas été méconnu ;

- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est, à titre principal, inopérant dès lors que la sanction administrative n'a pas été créée dans le but de réprimer l'exercice de la liberté d'expression ou d'information du journaliste ; à titre subsidiaire, la sanction infligée ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression conventionnellement garantie.

Par une ordonnance du 6 février 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 6 mars 2023 à 12 heures. Vu les autres pièces du dossier.

Vu

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de l'aviation civile ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code des transports ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Karine Beltrami, première conseillère,
- les conclusions de Mme Françoise Perrin, rapporteure publique
- et les observations de Me Foucard substituant Me Marcovici, représentant M. A....

Considérant ce qui suit :

1. Le 14 décembre 2018 vers 16 heures, plusieurs personnes, dont M. A..., se sont introduites sans autorisation sur la zone côté piste de l'aéroport de Toulouse-Blagnac en passant par l'entrée de l'exploitation d'un chantier de la zone privative de l'entreprise Airbus. Ils se sont ensuite rendus jusqu'en partie critique de la zone sûreté à accès réglementé. En qualité de journaliste, M. A... était présent sur les lieux pour couvrir cette opération conduite par les membres et sympathisants de l'association Handi-social, qui avait notamment pour objectif de dénoncer les problèmes d'accessibilité des transports pour les personnes en situation de handicap et en particulier les difficultés d'accès au transport aérien. Par un arrêté du 15 mars 2019, le préfet de la Haute-Garonne a infligé à M. A... une amende administrative d'un montant de 750 euros pour manquement aux obligations de sûreté aérienne. Celui-ci relève appel du jugement du 23 septembre 2021 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande d'annulation de cet arrêté.

Sur les conclusions en annulation :

En ce qui concerne la légalité externe :

2. Aux termes de l'article L. 6332-2 du code des transports : " I. - La police des aérodromes et des installations aéronautiques régis par les dispositions du présent chapitre est assurée, (...), par le

représentant de l'État dans le département qui exerce, à cet effet, dans leur emprise, les pouvoirs impartis au maire aux articles L. 2212-2 et L. 2213-33 du code général des collectivités territoriales. (...). Aux termes de l'article L. 6342-2 de ce code : " L'accès à la zone côté piste de l'aérodrome et la circulation dans cette zone sont soumis à autorisation. Les personnes accédant aux zones de sûreté à accès réglementé et y circulant sont tenues de détenir, outre le cas échéant l'habilitation mentionnée au premier alinéa de l'article L. 6342-3, un titre de circulation ou l'un des documents mentionnés au point 1.2.2.2 de l'annexe au règlement (UE) n° 185/2010 de la Commission du 4 mars 2010 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile. (...) ". Aux termes de l'article L. 6342.3 de ce code : " Doivent être habilités par l'autorité administrative compétente : 1° Les personnes ayant accès aux zones de sûreté à accès réglementé des aérodromes ; (...) ".

3. Aux termes de l'article R. 213-1-3 du code de l'aviation civile : " I.- Les pouvoirs de police exercés en application de l'article L. 6332-2 du code des transports par les préfets sur l'emprise des aérodromes comprennent tout ce qui concerne la sûreté et la sécurité de l'aviation civile, le bon ordre et la salubrité. (...) ".

4. Aux termes de l'article R. 217-3-2 de ce code : " Par dérogation aux dispositions des articles R. 217-3 et R. 217-3-1, pour les manquements : -aux règles relatives à la protection des accès des zones de sûreté à accès réglementé et des comptoirs d'embarquement ; (...) -aux règles relatives à la pénétration en zone de sûreté à accès réglementé (...) le préfet peut prononcer une sanction administrative à l'expiration du délai d'un mois donné à la personne concernée pour présenter ses observations écrites ou orales et après avis du délégué permanent de la commission de sûreté. Cette procédure ne peut être mise en œuvre qu'à condition que la possibilité en ait été mentionnée sur le constat prévu au premier alinéa de l'article R. 217-3-1. En application du présent article, le préfet peut, en tenant compte de la nature et de la gravité des manquements et éventuellement des avantages qui en sont tirés : a) Si l'auteur du manquement est une personne physique, soit prononcer à son encontre une amende administrative d'un montant maximal de 750 euros, soit suspendre l'autorisation ou le titre de circulation prévus aux articles R. 213-3-2 et R. 213-3-3 pour une durée ne pouvant excéder trente jours. (...) ".

5. En l'espèce, dans le cadre de ses pouvoirs de police des aérodromes et des installations aéronautiques, le préfet de la Haute-Garonne a mis en œuvre la procédure de sanction dérogatoire prévue à l'article R. 217-3-2 du code de l'aviation applicable en cas de manquement aux règles relatives à la protection des accès des zones de sûreté à accès réglementé et des comptoirs d'embarquement et aux règles relatives à la pénétration en zone de sûreté à accès réglementé. Dans ce cadre, l'amende administrative d'un montant de 750 euros infligée à M. A... a été prononcée par le préfet à l'expiration du délai d'un mois laissé à l'intéressé pour présenter ses observations et après avis rendu par le délégué permanent de la commission de sûreté.

6. En premier lieu, aux termes de l'article R. 217-1 du code de l'aviation civile : " Les amendes et mesures de suspension font l'objet d'une décision motivée notifiée à la personne concernée ".

7. L'arrêté du 5 mars 2019 mentionne la disposition légale méconnue, à savoir l'article L. 6342-2 du code des transports et la base légale de la sanction, à savoir l'article R. 217-3-2 du code de l'aviation civile. De plus, M. A... a eu connaissance, par la notification le 17 janvier 2019 des faits qui lui étaient reprochés, des sanctions encourues dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure dérogatoire et notamment du montant maximum de l'amende pouvant lui être infligé. S'il soutient que la motivation du montant de la sanction reposant sur l'avis du délégué permanent de la commission de sûreté cet avis aurait dû lui être communiqué, il ressort cependant de l'arrêté litigieux que le préfet ne s'est pas borné à se référer à cet avis mais a fixé le montant de l'amende en tenant compte des circonstances de l'intrusion de M. A... sur la zone aéroportuaire, de son accès sans autorisation sur des pistes de l'aéroport d'une particulière sensibilité et de l'incidence de son intrusion sur le trafic aérien et la sécurité des personnes. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation du montant de l'amende, ne peut qu'être écarté.

8. En deuxième lieu, d'une part, l'appelant ne peut utilement invoquer les dispositions de l'article R. 217-2-1 du code de l'aviation civile dès lors que la décision critiquée n'a pas été prise sur le fondement des dispositions de cet article.

9. D'autre part, l'article R. 217-3-2 du code de l'aviation civile, cité au point 4, qui se borne à préciser que la sanction ne peut intervenir qu'après que l'intéressé ait été mis à même de présenter ses observations écrites ou orales, n'instaure pas une procédure contradictoire particulière, dérogeant aux dispositions des articles L. 122-1 et L. 122-2 du code des relations entre le public et l'administration, aux termes desquelles les sanctions ne peuvent intervenir qu'après que la personne en cause a été informée des griefs formulés à son encontre, a été mise à même de présenter des observations et de se faire assister ou représenter par le mandataire de son choix et de demander la communication de son dossier.

10. Toutefois, il ne résulte ni de ces articles ni du principe général des droits de la défense que le respect du principe du contradictoire imposât au préfet, préalablement au prononcé de la sanction, de communiquer à M. A... l'avis rendu le 26 février 2019 par le délégué permanent de la commission de sûreté. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe du contradictoire ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne la légalité interne :

11. Aux termes de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : " 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. / 2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ".

12. Lorsque la sanction prévue par la loi constitue une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression, cette ingérence ne méconnaît toutefois pas les stipulations de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales lorsqu'elle est inspirée par un des buts légitimes visé au paragraphe 2 de cette stipulation et qu'elle est nécessaire dans une société démocratique pour les atteindre.

13. À cet égard, même quand un journaliste rend compte dans la presse de questions sérieuses d'intérêt général, il assume des devoirs et des responsabilités. Il ne saurait dès lors être dispensé de son devoir de respecter les lois applicables au seul motif qu'il bénéficie de la protection de l'article 10. En tant que journaliste responsable, ce dernier doit être conscient et accepter les conséquences sur le plan juridique d'un comportement irrégulier.

14. En accédant sans autorisation aux pistes aéroportuaires situées en partie critique de la zone sûreté à accès réglementé afin de documenter l'intrusion sur cette zone de l'association Handi-social, porteuse de revendications sociales en faveur des personnes handicapées, M. A... a entendu collecter, dans le cadre de son métier de journaliste, des informations qui étaient de nature à nourrir utilement le débat public sur une question d'intérêt général en lien avec le problème de l'accessibilité des personnes handicapées. Toutefois, il aurait pu attendre et interviewer les membres de l'association à l'extérieur de la zone aéroportuaire et il ne résulte pas de l'instruction

que sa présence personnelle dans la zone réglementée ait été indispensable pour lui permettre de recueillir des informations fiables. En outre, il ne s'est vu opposer par les autorités administratives aucune entrave à la publication de son article de presse et à la diffusion du reportage rendant compte de son travail journalistique. Dès lors, l'amende administrative, qui lui a été infligée afin de sanctionner ses graves manquements à la sûreté aéroportuaire, présente un caractère nécessaire pour atteindre l'objectif de sûreté publique garanti par la loi. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ne peut qu'être écarté.

15. En second lieu, en application de l'article R. 217-3-2 du code de l'aviation civile, le préfet prononce une sanction à l'encontre de l'auteur du manquement en tenant compte de la nature et de la gravité des manquements et éventuellement des avantages qui en sont tirés. Le montant maximal de l'amende administrative pouvant être infligé est de 750 euros.

16. Il ressort de l'arrêté attaqué que le préfet a fixé le montant de l'amende infligé à M. A... à 750 euros en tenant compte des circonstances de l'intrusion de ce dernier sur la zone aéroportuaire, de son accès sans autorisation sur des pistes de l'aéroport d'une particulière sensibilité et des perturbations notables provoquées par son intrusion sur le trafic aérien et la sécurité des personnes. En outre, l'appelant, qui n'a pas été empêché de publier son travail journalistique, a tiré avantage de son intrusion. Dès lors, compte tenu de la nature et de la gravité du manquement à la sûreté aéroportuaire commis par M. A..., l'amende d'un montant de 750 euros que le préfet lui a infligée ne présente pas un caractère disproportionné.

17. Il en résulte que M. A... n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande d'annulation de l'arrêté préfectoral du 15 mars 2019.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de M. A... tendant à leur application, l'État n'étant pas la partie perdante à l'instance.

**DÉCIDE:**

Article 1er : La requête de M. A... est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à M. B... A... et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Garonne.

Délibéré après l'audience du 13 juin 2023 à laquelle siégeaient :

M. Rey-Bèthbéder, président,

M. Bentolila, président-assesseur, Mme Beltrami, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 juin 2023.

La rapporteure, K. Beltrami

Le président, É. Rey-Bèthbéder

La greffière, C. Lanoux

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

2

[Retour n° 21TL24111](#)

N° 2204069

CONFEDERATION SYNDICALE DES FAMILLES DE NÎMES

M. François Chevillard, Rapporteur

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme Céline Chamot, Rapporteuse publique

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nîmes (2ème chambre)

Audience du 9 mars 2023

Décision du 20 mars 2023

28-07-02

28-08-05-03-02

C+

Vu la procédure suivante :

Par une protestation et des mémoires, enregistrés le 29 décembre 2022, le 3 janvier 2023, le 20 février 2023 et le 2 mars 2023, la confédération syndicale des familles de Nîmes, représentée par sa présidente en exercice, demande au tribunal de rectifier les résultats prononcés à l'issue des opérations électorales du 22 décembre 2022 pour l'élection des représentants des locataires au sein du conseil d'administration de l'office public de l'habitat Habitat du Gard (Habitat du Gard) et de modifier l'attribution du dernier siège en la départageant de la confédération nationale du logement à qui il a été attribué.

Elle soutient que l'attribution du quatrième siège au conseil d'administration d'Habitat du Gard est entachée d'erreur de droit en méconnaissance de l'article L.262 du code électoral et que le quatrième siège doit lui être attribué. Pour cela, elle s'en remet à la sagesse du tribunal.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 janvier 2023, Habitat du Gard s'en remet à la sagesse du tribunal pour départager les deux listes arrivées à égalité pour l'attribution du dernier siège.

Il fait valoir qu'il n'a pas, dans sa mission d'organisation administrative de l'élection, à se substituer à la commission électorale ou aux juridictions compétentes pour effectuer un départage dans le résultat des élections.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 16 janvier 2023, le 11 février 2023 et le 28 février 2023, M. G, président de la confédération nationale du logement du Gard conclut, à titre principal, au rejet de la requête et, à titre reconventionnel, à ce que le tribunal enjoigne à l'organisation d'un second tour pour l'élection des représentants des locataires au sein du conseil d'administration d'Habitat du Gard afin de départager la confédération nationale du logement du Gard et la confédération syndicale des familles de Nîmes pour l'attribution du dernier siège.

Il fait valoir que le juge administratif est incompétent pour connaître du litige et que le grief soulevé dans la protestation n'est pas fondé.

Les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de l'irrecevabilité des conclusions reconventionnelles de M. G tendant à titre subsidiaire à l'organisation d'un second tour, présentées dans son mémoire enregistré le 16 janvier 2023, et celles tendant à la contestation d'irrégularités dans l'organisation et le déroulement des opérations de vote, présentées dans son mémoire enregistré le 11 février 2023.

Vu les autres pièces des dossiers ; Vu :

- le code électoral ;
- le code de de la construction et de l'habitation ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Chevillard,
- les conclusions de Mme Chamot, rapporteure publique,
- les observations de Mme Saez, représentant la confédération syndicale des familles de Nîmes, de M. A, représentant Habitat du Gard, et de M. G, représentant la confédération nationale du logement du Gard.

Considérant ce qui suit :

1. La confédération syndicale des familles de Nîmes demande au tribunal de rectifier les résultats prononcés à l'issue des opérations électorales du 22 décembre 2022 concernant les représentants des locataires au sein du conseil d'administration d'Habitat du Gard en ce qui concerne le 4<sup>ème</sup> et dernier siège qui a été attribué à la confédération nationale du logement. Elle doit être regardée comme demandant l'annulation de l'élection de M. G, tête de liste de la confédération nationale du logement du Gard et de prononcer l'élection de sa tête de liste M. F.

Sur la compétence du juge administratif :

2. Aux termes du 4<sup>o</sup> de l'article R. 421-7 du code de la construction et de l'habitation, dans sa version applicable au litige : « (...) Les réclamations contre les opérations électorales sont portées devant le tribunal administratif du lieu du siège de l'office dans les quinze jours suivant le dépouillement. Le tribunal statue dans un délai de trois mois à compter de l'enregistrement de la réclamation au greffe. (...) ». Il résulte de ces dispositions qu'il appartient au tribunal administratif de connaître des réclamations contre les opérations électorales organisées en vue de désigner les représentants des locataires au conseil d'administration des offices publics de l'habitat. Par suite, l'exception d'incompétence du juge administratif opposée par M. G doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation des opérations électorales :

3. Aux termes du 4<sup>o</sup> de l'article R. 421-7 du code de la construction et de l'habitation, dans sa version applicable au litige : « Le scrutin a lieu tous les quatre ans, selon les modalités pratiques arrêtées par le conseil d'administration de l'office, entre le 15 novembre et le 15 décembre de l'année au cours de laquelle expirent les mandats des administrateurs représentant les locataires. (...) Le vote est secret. Il a lieu par correspondance, par dépôt du bulletin dans une urne, ou, en plus de ces deux ou l'une de ces deux modalités, par voie électronique, au scrutin de liste à un tour avec représentation proportionnelle au plus fort reste, sans radiation ni panachage ».

4. En l'absence, dans la réglementation applicable, de toute disposition relative au choix à exercer en cas d'égalité, à l'occasion d'élections des représentants des locataires au sein du conseil d'administration d'un office public de l'habitat, ce dernier doit légalement attribuer les sièges restant à pouvoir au bénéfice de l'âge.

5. Il résulte de l'instruction, et notamment du procès-verbal de résultats du 20 décembre 2022, signé par l'ensemble des représentants des associations de locataires concernées et qui ne comporte aucune remarque ou contestation, qu'après application du quotient le 1er siège de représentant des locataires au conseil d'administration de l'office public de l'habitat Habitat du Gard a été attribué à l'association consommation, logement, cadre de vie, qu'après application de la règle du plus fort reste le second siège a été attribué à l'association Droit au logement, avec un reste de 0,749, le troisième siège a été attribué à l'association force ouvrière consommateurs, avec un reste de 0,554, et le dernier siège l'a été à la confédération nationale du logement, avec un reste de 0,467, équivalent à celui de la confédération syndicale des familles qui n'a pas obtenu de siège. Il résulte également de l'instruction que M. G, représentant élu de la confédération nationale du logement, est né le 15 décembre 1973 alors que M. F, représentant non élu de la confédération syndicale des familles est né le 20 janvier 1950. Ainsi, en attribuant le dernier siège à M. G, l'office public de l'habitat Habitat du Gard a entaché les élections en litige d'une erreur de droit.

6. Il résulte de ce qui précède que les élections des représentants des locataires au sein du conseil d'administration d'Habitat du Gard doivent être rectifiées en vue de l'attribution du dernier siège à la confédération syndicale des familles de Nîmes en lieu et place de la confédération nationale du logement du Gard. Par conséquent, il y a lieu d'annuler l'élection de M. G et de proclamer l'élection de M. F au dernier siège des représentants des locataires au sein du conseil d'administration d'Habitat du Gard.

Sur la recevabilité des conclusions reconventionnelles :

7. Un protestataire ayant conclu à l'annulation de l'élection d'un élu dans le cadre des élections s'étant déroulées pour la désignation d'un conseil d'administration d'un office public de l'habitat, les conclusions présentées par ce même élu dans son mémoire en défense, tendant à la contestation d'irrégularités dans l'organisation et le déroulement des opérations de vote et à l'organisation d'un second tour, ont le caractère de conclusions reconventionnelles, et sont par suite irrecevables. Dès lors, les conclusions de M. G tendant à titre subsidiaire à l'organisation d'un second tour, présentées dans son mémoire enregistré le 16 janvier 2023, et celles tendant à la contestation d'irrégularités dans l'organisation et le déroulement des opérations de vote, présentées dans son mémoire enregistré le 11 février 2023, doivent être rejetées comme telles.

**DECIDE :**

Article 1er : Les élections des représentants des locataires au sein du conseil d'administration de l'office public de l'habitat Habitat du Gard sont rectifiées en vue de l'attribution du quatrième siège à la confédération syndicale des familles de Nîmes en lieu et place de la confédération nationale du logement du Gard.

Article 2 : L'élection de M. G est annulée.

Article 3 : M. F est proclamé élu en lieu et place de M. G.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la confédération syndicale des familles de Nîmes, à l'office public de l'habitat Habitat du Gard, à l'association consommation, logement, cadre de vie, à l'association Droit au logement, à l'association force ouvrière consommateurs et à la confédération nationale du logement du Gard, à M. G et à M. F.

Délibéré après l'audience du 9 mars 2023, à laquelle siégeaient :

M. Corneloup, présidente de la 2ème chambre, Mme Galtier, première conseillère,  
M. Chevillard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 mars 2023.

Le rapporteur, F. CHEVILLARD

La présidente de la 2ème chambre, F. CORNELOUP

La greffière, F. GARNIER

La République mande et ordonne à la préfète du Gard en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°2204069](#)

N° 2303242

M. X et autres

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Thierry Sorin, Président-rapporteur

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Raphaël Farges, Rapporteur public

Le tribunal administratif de Toulouse (4ème Chambre)

Audience du 28 juin 2023

Décision du 25 juillet 2023

28-04-07

C+

Vu la procédure suivante :

Par une protestation et un mémoire complémentaire, enregistrés les 6 et 7 juin 2023, M. X, Mme Y, Mme Z et Mme A, ayant désignés M. X comme leur représentant unique en application de l'article R. 411-5 du code de justice administrative, demandent au tribunal d'annuler la délibération n° 3 du 31 mai 2023 du conseil municipal de Pins-Justaret portant élection de trois adjoints au maire.

Ils soutiennent que :

- lors du conseil municipal du 31 mai 2023, il a été procédé à l'élections de trois nouveaux adjoints : un homme en remplacement d'un adjoint démissionnaire, les deux autres (un homme et une femme) dans le cadre de la création de deux nouveaux postes d'adjoints qui faisait, en réalité, suite à la démission de deux adjoints hommes intervenue quelques mois plus tôt ;
- cette désignation est contraire au principe de respect de la parité globale qui doit exister dans la désignation des adjoints ; en effet, à l'issue du vote, l'équipe municipale est composée de cinq adjoints femmes et de trois adjoints hommes, alors que la composition initiale du conseil municipal était régulièrement constituée de quatre femmes et quatre hommes ;
- en tant qu'élus d'opposition, ils ont refusé de prendre part au scrutin, estimant que celui-ci était contraire à la volonté du législateur telle qu'elle ressort, d'une part, de la réponse du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales à la question écrite n° 19807 de M. Masson, sénateur de Moselle, publiée le 11 février 2021 et, d'autre part, de la réponse du ministre de l'intérieur et des outre-mer à la question écrite n° 02791 de M. Paccaud, sénateur de l'Oise, publiée le 26 janvier 2023 ; ces deux réponses ministérielles insistent sur la nécessaire parité au

sein des conseils municipaux et au sein des équipes d'adjoints au maire, au sens de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 ;

- si le texte de loi ne prévoit certes pas expressément la situation de la création de postes d'adjoints en cours de mandat, il y a lieu de considérer que la volonté du législateur a été que soit respectée la parité finale des adjoints, dans toutes les circonstances de leur élection ;
- l'élection des adjoints au maire n'a pas fait l'objet d'une délibération régulièrement publiée.

Par un mémoire en observations, enregistré le 11 juin 2023, la commune de Pins-Justaret, représentée par Me Cayssials, conclut au rejet de la protestation électorale et à ce que soit mis à la charge des requérants le paiement à son profit d'une somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la protestation est irrecevable, dès lors que les requérants ne justifient pas de leur qualité d'électeur ou d'éligible dans la commune ;
- les griefs invoqués ne sont pas fondés ; il résulte en effet des dispositions de l'article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales que le principe de parité impose, d'une part, de présenter pour chaque élection où plus d'un poste est à pourvoir, une liste où chaque sexe est représenté à parité, à une unité près au plus, d'autre part, de remplacer un adjoint démissionnaire par un candidat de même sexe ; ces dispositions n'imposent nullement qu'un poste d'adjoint créé en cours de mandat soit pourvu en considération du maintien de l'alternance des sexes, que ce soit dans l'ordre du tableau ou au sein du conseil municipal ; les réponses ministérielles invoquées sont dépourvues de valeur juridique ; au demeurant, la parité a été respectée dans l'élection des deux adjoints sur postes nouvellement créés et l'adjoint démissionnaire a été remplacé par un candidat de même sexe ;
- le grief tiré de l'absence de formalisation de l'élection par une délibération est irrecevable, faute d'avoir été invoqué dans le délai de recours contentieux, et en tout état de cause infondé dès lors qu'aucun texte n'impose que le résultat d'une élection prenne la forme d'une délibération alors que sont formellement établis un procès-verbal de l'élection, la feuille de proclamation des résultats et le tableau du conseil municipal qui sont transcrits sur le registre des délibérations.

Un mémoire présenté par M. X et autres, enregistré le 22 juin 2023, n'a pas été communiqué dès lors, notamment, qu'il a été présenté au-delà du délai de protestation prévu à l'article R. 119 du code électoral.

Vu les autres pièces du dossier. Vu :

- le code électoral,
- le code général des collectivités territoriales,
- la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Sorin,
- les conclusions de M. Farges, rapporteur public ;
- et les observations de M. X, Mme A et Me Pahor-Gafari pour la commune de Pins-Justaret.

Considérant ce qui suit :

1. Lors de sa séance du 16 mars 2022, le conseil municipal de Pins-Justaret, ayant pris acte de la démission successive de deux des huit adjoints au maire, de sexe masculin, a décidé par une délibération du même jour de réduire à six le nombre d'adjoints au maire, de sorte que le conseil municipal disposait, à compter de cette date, de quatre adjoints de sexe féminin et de deux adjoints de sexe masculin. A la suite de la démission d'un nouvel adjoint au maire, de sexe

masculin, le conseil municipal a été convoqué, le 31 mai 2023, aux fins, d'une part, de fixer par une nouvelle délibération à huit le nombre des adjoints au maire, puis d'autre part, de procéder à l'élection des trois adjoints dont les postes étaient dès lors à pourvoir : un poste devenu vacant par démission, deux postes créés par la délibération précitée du même jour. A l'issue d'un scrutin de liste, ont été élus M. B, en remplacement de l'adjoint démissionnaire, Mme C et M. D, au titre des deux postes d'adjoints créés. Par la présente protestation, M. X, Mme Y, Mme Z et Mme A, conseillers municipaux de la commune de Pins-Justaret, entendent contester l'élection de ces trois adjoints au maire.

Sur la recevabilité de la protestation :

2. Aux termes de l'article L. 228 du code électoral : « Sont éligibles au conseil municipal tous les électeurs de la commune et les citoyens inscrits au rôle des contributions directes ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1er janvier de l'année de l'élection ». Et aux termes de l'article L. 248 de ce même code : « Tout électeur et tout éligible a le droit d'arguer de nullité les opérations électorales de la commune devant le tribunal administratif. / Le préfet, s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies, peut également déférer les opérations électorales au tribunal administratif. » L'article L. 2122-13 du code général des collectivités territoriales ajoute que : « L'élection du maire et des adjoints peut être arguée de nullité dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre les élections du conseil municipal ».

3. Il résulte des termes mêmes du procès-verbal de l'élection intervenue le 31 mai 2023, notamment produit en défense, que M. X, Mme Y, Mme Z et Mme A siègent en qualité de conseillers municipaux de la commune de Pins-Justaret, de sorte qu'ils remplissent au moins l'une des deux conditions posées au premier alinéa de l'article L. 248 du code électoral tenant à leur éligibilité, sauf à établir l'existence d'une fraude qui n'est pas même alléguée. Par suite, leur protestation est recevable.

Sur le bien-fondé de la protestation :

4. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales : « Le conseil municipal détermine le nombre des adjoints au maire sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal ». L'article L. 2122-4 du même code précise que : « Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret (...) ». Et selon l'article L. 2122-7 de ce même code : « Le maire est élu au scrutin secret et à la majorité absolue. / Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. / En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu. ». Enfin, l'article L. 2122-7-2 du même code, dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-1461 susvisée, ajoute que : « Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les adjoints sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel. La liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. / Si, après deux tours de scrutin, aucune liste n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, les candidats de la liste ayant la moyenne d'âge la plus élevée sont élus. / En cas d'élection d'un seul adjoint, celui-ci est élu selon les règles prévues à l'article L. 2122-7. / Quand il y a lieu, en cas de vacance, de désigner un ou plusieurs adjoints, ceux-ci sont choisis parmi les conseillers de même sexe que ceux auxquels ils sont appelés à succéder. Le conseil municipal peut décider qu'ils occuperont, dans l'ordre du tableau, le même rang que les élus qui occupaient précédemment les postes devenus vacants. ». Par ailleurs, selon l'article L. 2122-8 de ce même code : « (...) Pour toute élection du maire ou des adjoints, les membres du conseil municipal sont convoqués dans les formes et délais prévus aux articles L. 2121-10 à L. 2121-12. La convocation contient mention spéciale de l'élection à laquelle il doit être procédé (...) ».

5. Il résulte notamment de la combinaison des dispositions législatives citées au point précédent, telles qu'elles sont, notamment et pour partie, issues de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique et qui doivent être appliquées strictement, que tout adjoint au maire démissionnaire d'une commune de 1 000 habitants et plus doit être remplacé par un conseiller de même sexe et que cette élection a lieu au scrutin uninominal lorsque la vacance ne concerne qu'un seul adjoint. Par ailleurs, lorsque le conseil municipal d'une commune de 1 000 habitants et plus procède à l'élection de deux adjoints ou plus sur des postes nouvellement créés, ceux-ci sont élus au scrutin de liste, composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. En revanche, il ne résulte d'aucune disposition légale ou réglementaire, pas plus que des travaux parlementaires préalables à l'adoption de la loi précitée, que la composition de cette liste devrait prendre en compte l'éventuelle absence de parité entre l'ensemble des adjoints, non plus que de l'absence d'alternance entre les adjoints de chaque sexe, qu'elles soient préexistantes ou consécutives à ce scrutin.

6. Il résulte de l'instruction, d'une part, qu'à la suite de la démission d'un adjoint au maire de sexe masculin, le conseil municipal de Pins-Justaret a procédé, lors de sa séance du 31 mai 2023, à l'élection de M. B aux fins de pourvoir à la vacance du sixième poste d'adjoint. Par ailleurs et au titre de cette même séance, le conseil municipal, après avoir adopté la délibération n° 2 portant à huit le nombre d'adjoints, a procédé à l'élection de Mme C et de M. D aux fins de pourvoir ces deux postes d'adjoints nouvellement créés. Alors même que ces élections se sont déroulées dans le cadre d'un scrutin de liste unique en vue de pourvoir ces trois postes relevant pourtant de deux modes de désignation théoriquement distincts, la seule circonstance invoquée par les protestataires selon laquelle l'élection de ces trois nouveaux adjoints ne permettrait pas de « rétablir la parité » ou d'atteindre « la parité intégrale » entre adjoints dans la mesure où le conseil municipal comporte désormais 5 adjointes et 3 adjoints au maire est sans incidence dès lors qu'outre le fait que cette situation était préexistante à l'élection en cause à raison des démissions successives de trois adjoints de même sexe et de la suppression consécutive de deux postes d'adjoints par une délibération précitée du 16 mars 2022, les dispositions légales précédemment rappelées, qui sont d'interprétation stricte en matière électorale, n'ont pas entendu expressément exiger qu'à l'occasion de l'élection de nouveaux adjoints au titre de postes nouvellement créés, dont la création peut d'ailleurs conduire à une imparité du nombre d'adjoints, le conseil municipal soit tenu de prendre en considération la situation préexistante dans l'équilibre des adjoints selon leur sexe. En outre, si les protestataires se prévalent de deux réponses ministérielles des 11 février 2021 et 22 septembre 2022 à deux questions écrites posées par des sénateurs, ces réponses, qui ne font pas grief et ne sont d'ailleurs pas des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours contentieux, ne sauraient en toute hypothèse utilement interpréter « l'intention du législateur » s'agissant de la nouvelle rédaction de l'article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales alors même que cette intention alléguée ne découle ni du texte exprès de la loi précitée du 27 décembre 2019, qui est donc d'interprétation stricte, ni même des débats parlementaires intervenus à l'occasion de son adoption. Par suite, le grief tiré de la méconnaissance alléguée des dispositions citées au point 2 lors de l'élection de trois adjoints au maire de Pins-Justaret et de l'objectif de parité au sein des conseils municipaux ne peut qu'être écarté.

7. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales : « La séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal. / Pour toute élection du maire ou des adjoints, les membres du conseil municipal sont convoqués dans les formes et délais prévus aux articles L. 2121-10 à L. 2121-12. La convocation contient mention spéciale de l'élection à laquelle il doit être procédé (...) ». Et l'article L. 2122-12 du même code précise que : « Les élections du maire et des adjoints sont rendues publiques, par voie d'affiche, dans les vingt-quatre heures ».

8. A supposer que les protestataires aient entendu soulever un grief tiré de ce que l'élection des trois adjoints au maire de Pins-Justaret n'aurait pas donné lieu à l'édition d'une délibération formalisée régulièrement publiée, celui-ci ne saurait être accueilli dès lors qu'en tout état de cause, aucune disposition légale ou réglementaire n'impose une telle formalité lors de l'élection du maire et de ses adjoints.

9. En dernier lieu, aux termes de l'article R. 119 du code électoral : « Les réclamations contre les opérations électorales doivent être consignées au procès-verbal, sinon être déposées, à peine d'irrecevabilité, au plus tard à dix-huit heures le cinquième jour qui suit l'élection, à la sous-préfecture ou à la préfecture. Elles sont immédiatement adressées au préfet qui les fait enregistrer au greffe du tribunal administratif. / Les protestations peuvent également être déposées directement au greffe du tribunal administratif dans le même délai (...) ».

10. A supposer que M. X et les autres protestataires aient entendu, par leur mémoire enregistré le 22 juin 2023, soulever de nouveaux griefs, ceux-ci sont, en toute hypothèse, irrecevables dès lors qu'ils n'ont pas été présentés devant le tribunal dans le délai de protestation de cinq jours qui a suivi l'élection, tel qu'il est requis par l'article R. 119 précité du code électoral.

11. Il résulte de tout ce qui précède que la protestation de M. X et autres doit être rejetée.

Sur les frais de l'instance :

12. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce et en toute hypothèse, de faire droit aux conclusions présentées par la commune de Pins-Justaret, qui a la qualité d'observatrice dans la présente instance, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**DECIDE :**

Article 1er : La protestation introduite par M. X, Mme Y, Mme Z et Mme A est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Pins-Justaret présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. X, Mme Y, Mme Z, Mme A, M. B, Mme C et M. D.

Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Garonne, au ministre de l'intérieur et des Outre-mer et à la commune de Pins-Justaret.

Délibéré après l'audience du 28 juin 2023, à laquelle siégeaient :

M. Sorin, président-rapporteur, M. Hecht, premier conseiller, Mme Pétri, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 juillet 2023.

Le président-rapporteur, T. SORIN

L'assesseur le plus ancien dans l'ordre du tableau, S. HECHT

La greffière, F. LE GUIELLAN

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des Outre-mer en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°2303242](#)

# COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N° 21TL23729

---

CENTRE RÉGIONAL DES ŒUVRES SCOLAIRES ET UNIVERSITAIRES DE TOULOUSE OCCITANIE  
c/ M. AB

---

Mme Nadia El Gani-Laclautre

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Rapporteure

---

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Françoise Perrin  
Rapporteure publique

La cour administrative d'appel de Toulouse

3ème chambre

---

Audience du 18 avril 2023  
Décision du 16 mai 2023

---

30-01-03-05  
C+

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. AB a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler la décision du 17 janvier 2020 par laquelle le directeur général du centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) de Toulouse Occitanie a rejeté le recours gracieux formé contre la décision du 2 octobre 2019 lui attribuant une allocation spécifique d'aide annuelle pour étudiant en difficulté à l'échelon 2 d'un montant de 2 541 euros au titre de l'année universitaire 2019-2020.

Par un jugement n° 2000348 du 15 juillet 2021, le tribunal administratif de Toulouse a annulé la décision du directeur général du centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Toulouse Occitanie du 17 janvier 2020 précitée.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux le 17 septembre 2021, puis devant la cour administrative d'appel de Toulouse, le centre régional des œuvres universitaires de Toulouse Occitanie, représenté par Me Larrat, demande à la cour d'annuler ce jugement du 12 juillet 2021 du tribunal administratif de Toulouse.

Il soutient que :

- il n'a pas méconnu la charte du volontaire en service civique en tenant compte de l'indemnité de service civique perçue par M. AB pour apprécier ses ressources financières dès lors que cette charte est dépourvue de tout caractère normatif en l'absence de publication sur le site du service public du droit Légifrance ou un site référencé par l'article D. 312-11 du code des relations entre le public et l'administration ;

- l'aide spécifique annuelle ne se confond pas avec une bourse sur critères sociaux de l'enseignement supérieur ordinaire mais constitue une aide financière spécifique ayant vocation à répondre à des difficultés particulières pérennes ou ponctuelles sur la base d'une évaluation sociale préalable susceptible de tenir compte de l'ensemble des ressources financières de l'étudiant soumissionnaire afin d'attester avec sincérité de sa situation d'isolement et de précarité.

La requête a été communiquée à M. AB qui n'a pas présenté d'observations.

Par une ordonnance du 14 avril 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 6 mai 2022 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'éducation ;
- le code du service national ;
- la circulaire n° 2014-0016 du 8 octobre 2014 relative aux modalités d'attribution des aides spécifiques ;
- la circulaire n° 2019-096 du 18 juin 2019 relative aux modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, des aides au mérite et des aides à la mobilité internationale pour l'année 2019-2020 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme El Gani-Laclautre,
- et les conclusions de Mme Perrin, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. M. AB, né en 1997 et attributaire d'une allocation spécifique d'aide annuelle pour étudiant en difficulté à l'échelon 7 au titre d'une situation de rupture familiale au cours de l'année universitaire précédente, a demandé, dans le cadre de son inscription en deuxième année de psychologie au sein de l'université Toulouse 2 au titre de l'année universitaire 2019-2020, le bénéfice de cette allocation. Par une décision du 2 octobre 2019, le directeur du centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Toulouse Occitanie lui a attribué cette allocation à l'échelon 2, correspondant à un montant annuel de 2 541 euros. Par une décision du 17 janvier 2020, le directeur général du centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Toulouse Occitanie a rejeté le recours gracieux présenté par l'intéressé par une lettre du 14 novembre 2019, reçue le 18 suivant. Le centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Toulouse Occitanie relève appel du jugement du 15 juillet 2021 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a annulé la décision du 17 janvier 2020 précitée.

2. En premier lieu, aux termes du premier alinéa de l'article L. 821-1 du code de l'éducation : « La collectivité nationale accorde aux étudiants, dans les conditions déterminées par voie réglementaire, des prestations qui sont dispensées notamment par le réseau des œuvres universitaires mentionné à l'article L. 822-1 où les étudiants élisent leurs représentants sans distinction de nationalité et où les collectivités territoriales sont représentées dans les conditions et selon des modalités fixées par décret. Elle privilégie l'aide servie à l'étudiant sous condition de ressources afin de réduire les inégalités sociales ».

3. Aux termes de la circulaire n° 2019-096 du 18 juin 2019 relative aux modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, des aides au mérite et des aides à la mobilité internationale pour l'année 2019-2020 : « La bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux est accordée à l'étudiant confronté à des difficultés matérielles ne lui permettant pas d'entreprendre ou de poursuivre des études supérieures. / Elle constitue une aide complémentaire à celle de la famille. (...) / Les revenus ainsi que les charges de la famille sont pris en compte pour déterminer le taux de la bourse fixé en application d'un barème national (...) ». Aux termes du point 1 de l'annexe 3 de cette même circulaire intitulée « Conditions de ressources et points de charge : « Les plafonds de ressources ouvrant droit à une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux font l'objet, chaque année, d'un arrêté publié au Journal officiel de la République française. / Les revenus retenus pour le calcul du droit à bourse sont ceux perçus durant l'année n - 2 par rapport à l'année de dépôt de la demande de bourse et, plus précisément, ceux figurant à la ligne « revenu brut global » ou « déficit brut global » du ou des avis fiscaux d'imposition, de non-imposition ou de non mise en recouvrement, de restitution ou de dégrèvement. Sont également pris en compte les revenus perçus à l'étranger, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ainsi que les revenus soumis au taux forfaitaire et ne figurant pas à la ligne précitée de l'avis fiscal (...) ».

4. Le point 2 « cumul des aides » de l'annexe 7 à la même circulaire précise que : « La bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux est cumulable avec une allocation pour la diversité dans la fonction publique, une allocation perçue dans le cadre d'un contrat d'engagement de service public, une bourse Erasmus, l'indemnité servie dans le cadre du service civique, l'allocation d'études spécifique accordée aux réservistes de la garde nationale dans le cadre du décret n° 2017-328 du 14 mars 2017 ou une bourse accordée par une collectivité territoriale. Elle est également cumulable avec la prime d'activité ».

5. Il résulte de ces dispositions que seuls les revenus ainsi que les charges de la famille sont pris en compte pour déterminer l'éligibilité d'un étudiant à une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux et que l'indemnité versée dans le cadre d'un engagement de service civique est cumulable avec le bénéfice d'une telle bourse.

6. En second lieu, aux termes de l'article D. 821-4 du code de l'éducation : « Le ministre chargé de l'enseignement supérieur détermine les conditions dans lesquelles une aide d'urgence peut être allouée aux étudiants par les directeurs des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires ».

7. Le préambule de la circulaire du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche n° 2014-0016 du 8 octobre 2014 relative aux modalités d'attribution des aides spécifiques, publiée au bulletin officiel du ministère de l'éducation nationale n° 40 du 30 octobre 2014 prévoit que : « Dans le souci de répondre au mieux aux situations particulières de certains étudiants, des aides spécifiques peuvent être allouées. / Ces aides peuvent revêtir deux formes : / soit une allocation annuelle accordée à l'étudiant qui rencontre des difficultés pérennes ; / soit une aide ponctuelle en faveur de l'étudiant qui rencontre momentanément de graves difficultés et qui constitue un outil privilégié permettant d'apporter rapidement une aide financière personnalisée (...) ». Aux termes de l'article 1.1 de cette même circulaire : « Pour bénéficier de cette aide annuelle [allocation spécifique d'aide annuelle], l'étudiant doit remplir les conditions de diplômes, d'études, de nationalité, prévus par la réglementation relative aux bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, et ne pas relever des cas d'exclusion de cette même réglementation. / Peut bénéficier de l'allocation annuelle : / - l'étudiant en situation d'autonomie avérée qui ne bénéficie plus du soutien matériel de ses parents. Cette situation est appréciée à partir des éléments suivants : attestation d'un domicile séparé, avis fiscal séparé ou, à défaut, déclaration fiscale séparée et existence de revenus réguliers liés à une activité salariée d'un montant annuel au moins égal à 3 SMIC nets (ces 3 SMIC doivent être réunis sur les 12 derniers mois précédant la demande d'allocation annuelle). Il est aussi tenu compte des autres revenus perçus par l'étudiant et pouvant justifier de sa situation d'autonomie. L'absence d'un soutien matériel par les parents devra être justifiée. Le versement d'une pension alimentaire à l'étudiant, lorsqu'il est prévu par une décision de justice, ne fait pas obstacle à l'attribution d'une allocation annuelle au titre de l'autonomie ; / - l'étudiant en rupture familiale. Sa situation d'isolement et de précarité est attestée par une évaluation sociale ; / - l'étudiant en reprise d'études au-delà de 28 ans ne disposant pas de ressources supérieures au plafond prévu par le barème d'attribution des bourses, sous réserve que l'intéressé ne bénéficie pas, par ailleurs, d'autres aides (allocation de chômage, revenu de solidarité active). Cette reprise d'études doit s'inscrire dans un projet professionnel ; / - l'étudiant français ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne autre que la France, d'un État partie à l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse demeurant seul sur le territoire français et dont les

revenus déclarés de la famille résidant à l'étranger ne permettent pas d'apprécier le droit à bourse ; / - l'étudiant élevé par un membre de sa famille sans décision judiciaire (oncle, tante, grands-parents par exemple). / Si la commission le juge légitime, toute difficulté particulière non prévue ci-dessus et ne permettant pas de bénéficier d'une bourse sur critères sociaux, peut donner lieu à versement d'une allocation annuelle (...)».

8. Aux termes de l'article 1.2 de cette même circulaire : « L'allocation annuelle doit permettre de répondre à certaines situations pérennes ne pouvant donner lieu à l'attribution et au versement d'une bourse dans les conditions imposées par la réglementation des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux du ministère chargé de l'enseignement supérieur. / À ce titre, l'étudiant doit effectuer au préalable une demande de bourse dans le cadre du dossier social étudiant, en expliquant sa situation particulière (...). / Les demandes sont examinées par une commission. / Le dossier est présenté de façon anonyme à la commission. / Si nécessaire, un entretien préalable peut être organisé entre le demandeur de l'allocation annuelle et un(e) assistant(e) de service social du Crous. Cet entretien doit permettre d'évaluer la situation globale de l'étudiant au regard notamment de son parcours universitaire et des difficultés qu'il rencontre. / Après examen du dossier, la commission émet un avis d'attribution ou de non-attribution de l'allocation annuelle et propose au directeur du Crous le montant de l'aide susceptible d'être accordée. / Le directeur du Crous décide du montant de l'aide attribuée et notifie la décision à l'étudiant (...)».

9. Aux termes de l'article 1.3 de cette même circulaire : « (...) L'allocation annuelle est versée pendant toute l'année universitaire en 10 mensualités. Le montant de l'allocation annuelle correspond à l'un des échelons des bourses sur critères sociaux (à l'exception de l'échelon zéro) lorsque l'aide est versée sur 10 mois. (...) / L'allocation annuelle équivaut à un droit à bourse. Elle donne droit à exonération des droits de scolarité à l'université et de cotisation « sécurité sociale étudiante. / Une nouvelle allocation annuelle peut être attribuée l'année suivante dans les mêmes conditions et dans la limite du nombre total de droits à bourse prévue par la réglementation relative aux bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux ». L'article 1.4 de cette même circulaire dispose que : « L'allocation annuelle ne peut pas être cumulée avec une bourse sur critères sociaux. En revanche, elle est cumulable avec une aide à la mobilité internationale, une aide ponctuelle et une aide au mérite ».

10. En application de ces dispositions, l'étudiant qui ne remplit pas les conditions pour bénéficier d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux peut, lorsque sa situation le justifie, en particulier lorsqu'il rencontre des difficultés de manière pérenne tenant, notamment, à l'existence d'une situation d'autonomie avérée le privant du soutien matériel de ses parents ou d'une situation de rupture familiale donnant lieu à une évaluation sociale permettant d'attester de sa situation d'isolement et de précarité, bénéficier d'une allocation spécifique d'aide annuelle équivalente à un droit de bourse.

11. En troisième lieu, d'une part, en application des dispositions combinées des articles L. 120-1, L. 120-3 et L. 120-7 du code du service national, le service civique est un engagement volontaire d'une durée de six à douze mois, conclu sous la forme d'un contrat écrit excluant tout lien de subordination entre la personne volontaire et la personne morale agréée et ne relevant pas des dispositions du code du travail, qui donne lieu à une indemnisation prise en charge par l'Agence du service civique et qui a pour objet, à travers l'accomplissement de missions d'intérêt général, de renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale en offrant à toute personne volontaire l'opportunité de servir les valeurs de la République et de s'engager en faveur d'un projet collectif auprès d'une personne morale agréée en France ou à l'étranger.

12. D'autre part, sur renvoi de l'article L. 120-18 du code national, l'article R. 121-23 du même code dispose que : « Dans le cadre de l'engagement de service civique, l'indemnité versée chaque mois pour le compte de l'Agence du service civique est égale à 36,11 % de la rémunération mensuelle afférente à l'indice brut 244 de la fonction publique prévu par le décret du 23 décembre 1982 précité (...) ». Aux termes de l'article R. 121-24 du même code : « L'indemnité mentionnée à l'article R. 121-23 peut être majorée lorsque les difficultés de nature sociale ou financière rencontrées par la personne volontaire le justifient. Un arrêté des ministres chargés du budget et de la jeunesse fixe les critères de versement de cette majoration. / Le montant mensuel de cette majoration est fixé à 8,22 % de la rémunération mensuelle afférente à l'indice brut 244 de la fonction publique prévu par le décret du 23 décembre 1982 précité. / La majoration est versée mensuellement ».

13. Enfin, aux termes de l'article L. 120-21 du code du service national : « Les indemnités (...) mentionnées à la présente section [indemnités versées dans le cadre d'un engagement de service civique] ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu. / Elles ne sont pas prises en compte pour la détermination des

droits de l'aide à l'enfance, de l'aide à la famille, de l'allocation personnalisée d'autonomie, de l'aide à domicile et au placement, du revenu de solidarité active, de l'allocation de logement familiale ou sociale, de l'aide personnalisée au logement, de la prime d'activité, de la protection complémentaire en matière de santé mentionnée à l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale, de l'allocation aux adultes handicapés et de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ».

14. Il résulte de la combinaison des dispositions précitées du code du service national que le contrat de service civique, qui ne confère pas à la personne engagée le statut de salarié, donne lieu à un contrat écrit ne relevant pas des dispositions du code du travail et que l'indemnité versée à la personne engagée en contrepartie de l'exécution d'un engagement de service civique n'a pas le caractère d'un revenu soumis, en tant que tel, à une imposition sur le revenu et n'est pas davantage prise en compte pour déterminer les droits de la personne à certaines aides sociales.

15. S'il est constant que la circulaire n° 2014-0016 du 8 octobre 2014 relative aux modalités d'attribution des aides spécifiques ne comporte aucune précision quant à la possibilité de cumuler le bénéfice d'une allocation spécifique d'aide annuelle avec une indemnité de service civique et ne précise pas davantage s'il est tenu compte d'une telle indemnité pour la détermination des droits à cette allocation, ces circonstances ne sauraient, à elles seules, conduire l'autorité compétente à fixer, par principe, le niveau d'une allocation spécifique d'aide annuelle spécifique annuelle versée à un étudiant à un échelon inférieur au seul motif qu'il a perçu une indemnité de service civique au cours de l'année universitaire précédente, alors, d'une part, que le législateur a, par les dispositions précitées de l'article L. 120 21 du code du service national, expressément exclu l'indemnité de service civique tant de la qualification de revenu que de l'assiette de calcul servant à la détermination de certaines aides sociales et, d'autre part, que les ministres en charge de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ont, par cette circulaire du 8 octobre 2014 et celle du 18 juin 2019 précitée, assimilé l'allocation spécifique d'aide annuelle à un droit de bourse, en autorisant, par ailleurs, le cumul d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux avec le versement de l'indemnité de service civique.

16. Dans ces conditions, dès lors que l'allocation spécifique d'aide annuelle est ouverte aux étudiants qui ne remplissent pas les conditions prévues par la réglementation relative aux bourses de l'enseignement supérieur et, par ailleurs, qu'elle équivaut à un droit de bourse lorsqu'elle est accordée, seules les ressources de l'étudiant doivent être prises en compte pour déterminer son éligibilité à une telle allocation, à l'exclusion des indemnités de service civique qu'il a pu percevoir au cours de l'année universitaire précédente.

17. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la portée normative des mentions contenues dans la « foire aux questions » relative au service civique précisant que l'indemnité de service civique est cumulable avec une bourse étudiante, le directeur du centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Toulouse Occitanie ne pouvait, sans entacher sa décision du 17 janvier 2020 d'une erreur de droit, opposer à M. AB la circonstance qu'il a perçu des indemnités au titre de son engagement de service civique pour réduire le niveau de l'allocation spécifique d'aide annuelle à laquelle il était éligible au titre de l'année universitaire 2019-2020.

18. Il résulte de tout ce qui précède que le centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Toulouse Occitanie n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a annulé la décision du 17 janvier 2020 rejetant le recours gracieux de M. AB.

**DÉCIDE:**

**Article 1 :** La requête du centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Toulouse Occitanie est rejetée.

**Article 2 :** Le présent arrêt sera notifié à M. AB et au centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Toulouse Occitanie.

Délibéré après l'audience du 18 avril 2023, à laquelle siégeaient :

M. Rey-Bèthbéder, président,  
M. Bentolila, président-assesseur,  
Mme El Gani-Laclautre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 mai 2023.

La rapporteure, N. El Gani-Laclautre  
Le président, É. Rey-Bèthbéder  
La greffière, C. Lanoux

La République mande et ordonne à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°21TL23729](#)

N° 2003936

ASSOCIATION TERRES VIVES DE PERTUIS  
et autres

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Aymard, Rapporteur

Mme Achour, Rapporteuse publique

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nîmes (4ème chambre)

Audience du 21 avril 2023  
Décision du 23 mai 2023

34-01-01-02-01

34-02-02-02

34-04-02

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 28 décembre 2020 et les 25 avril et 29 mai 2022, l'association Terres Vives Pertuis, la confédération paysanne de Vaucluse, l'association Foll'Avoine, l'association Sos Durance Vivante, l'association L'Etang Nouveau, l'association France Nature Environnement PACA, Mme P, Mme M, M. S, Mme S, M. D et Mme F, représentés par Me Victoria, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 25 juin 2020 par lequel le préfet de Vaucluse a déclaré d'utilité publique la création d'une réserve foncière sur le territoire de la commune de Pertuis, ainsi que les décisions du 27 octobre 2020 de rejet tacite et du 2 novembre 2020 de rejet express du recours gracieux formé à l'encontre de cet arrêté ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat, de la métropole Aix-Marseille-Provence et de l'établissement public foncier Provence-Alpes-Côte d'Azur une somme de 3 600 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent, outre que leur requête est recevable, que : En ce qui concerne l'arrêté du 25 juin 2020 :

- l'arrêté attaqué est signé par une autorité incompétente ;
- l'arrêté attaqué est dépourvu de base légale, dès lors qu'il ne satisfait pas aux conditions posées par l'article R. 112-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le dossier soumis à enquête publique présente des insuffisances ;
- l'arrêté attaqué a été pris à l'issue d'une procédure irrégulière, en l'absence de consultation de France Domaine ;
- l'arrêté attaqué aurait dû faire l'objet d'une déclaration préalable de projet ;
- l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article L. 122-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

- il n'est pas justifié du respect des dispositions de l'article R. 131-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
  - l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions de l'article R. 122-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
  - l'arrêté attaqué méconnaît le principe de prévention et les dispositions relatives à la réduction, à l'évitement et à la compensation des effets négatifs notables du projet sur l'environnement ;
  - le projet ne revêt pas un caractère d'utilité publique et présente des inconvénients majeurs ;
- En ce qui concerne la décision express de rejet du recours gracieux :
- la décision attaquée est signée par une autorité incompétente.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 30 juillet 2021 et le 25 novembre 2021, le préfet de Vaucluse conclut au rejet de la requête.

Le préfet de Vaucluse soutient que les moyens soulevés par les requérants sont inopérants ou infondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 2 août 2021 et les 13 mai et 10 juin 2022, la métropole Aix-Marseille-Provence, représentée par la SELARL Camille Mialot avocats, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La métropole Aix-Marseille-Provence soutient que les moyens soulevés par les requérants sont inopérants ou infondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 26 janvier et 13 mai 2022, l'établissement public foncier Provence-Alpes-Côte d'Azur (EPF PACA), représenté par l'AARPI Barata Charbonnel, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge solidaire des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'établissement public foncier Provence-Alpes-Côte-d'Azur soutient que les moyens soulevés par les requérants sont inopérants ou infondés.

La procédure a été communiquée à la commune de Pertuis, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier. Vu :

- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de l'urbanisme ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Aymard,
- les conclusions de Mme Achour, rapporteure publique,
- et les observations de Me Victoria représentant l'association Terres Vives Pertuis, celles de Me Charbonnel représentant l'EPF PACA et celles de Me Poulard représentant la métropole Aix-Marseille-Provence.

A la suite de la lecture des conclusions de la rapporteure publique, qui a conclu à l'annulation de l'arrêté attaqué en tant qu'il ne prévoit pas la participation financière du maître de l'ouvrage conformément aux dispositions de l'article L. 122-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, les débats de l'audience ont porté, notamment, sur la possible application ou non, au présent litige, de l'arrêt du Conseil d'Etat rendu le 9 juillet 2021 sous le n°437634. Le président de la formation du jugement a invité les parties présentes à l'audience à produire une note en délibéré sur ce point.

Une note en délibéré présentée pour la MAMP a été enregistrée le 25 avril 2023. Une note en délibéré présentée pour l'EPF PACA a été enregistrée le 26 avril 2023.

Une note en délibéré présentée pour l'association Terres Vives Pertuis et autres a été enregistrée le 19 mai 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 25 juin 2020, le préfet de Vaucluse a déclaré d'utilité publique, à la demande de la métropole d'Aix-Marseille-Provence (MAMP) et pour le compte de l'établissement public foncier Provence-Alpes-Côte d'Azur (EPF PACA), la constitution d'une réserve foncière sur le secteur de la zone d'activités économiques (ZAE) sur le territoire de la commune de Pertuis (Vaucluse). Le 24 août 2020, l'association Terres Vives Pertuis, la confédération paysanne de Vaucluse, l'association Foll'Avoine, l'association Sos Durance Vivante, l'association L'Etang Nouveau, l'association France Nature Environnement PACA, Mme P, Mme M, M. S, Mme S, M. D et Mme Carrion épouse Fragione ont présenté un recours gracieux à l'encontre de cet arrêté. Par un courrier du 2 novembre 2020, le préfet de Vaucluse a rejeté ce recours gracieux. Par la présente requête, les requérants demandent d'annuler cet arrêté en date du 25 juin 2020, ainsi que les décisions du 27 octobre 2020 de rejet tacite et du 2 novembre 2020 de rejet express du recours gracieux formé à l'encontre de cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne l'arrêté du 25 juin 2020 :

2. En premier lieu, aux termes de l'article R. 121-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « I. – Dans les cas autres que ceux énumérés à l'article R. 121-2, l'utilité publique est déclarée : / – soit par arrêté du préfet du lieu où se trouvent les immeubles faisant l'objet de l'opération lorsqu'ils sont situés sur le territoire d'un seul département ; / – soit par arrêté conjoint des préfets concernés, lorsque l'opération porte sur des immeubles situés sur

le territoire de plusieurs départements. / II. – Elle est déclarée par arrêté du ministre responsable du projet, pour les opérations poursuivies en vue de l'installation des administrations centrales, des services centraux de l'Etat et des services à compétence nationale.

/ III. – Les travaux de création de routes express sont déclarés d'utilité publique soit par arrêté du ministre chargé de la voirie routière nationale lorsque la voie appartient au domaine public de l'Etat, soit par arrêté du préfet du département concerné dans les autres cas. Lorsque les travaux projetés s'étendent sur le territoire de plusieurs départements, l'utilité publique est déclarée par arrêté conjoint des préfets concernés. ». Aux termes de l'article R. 121-2 du même code : « Sont déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat : / 1° Les travaux de création d'autoroutes, à l'exclusion, sur les autoroutes existantes, des travaux de réalisation d'ouvrages annexes, d'élargissement et de raccordement à d'autres voies publiques ; / 2° Les travaux de création d'aérodromes de catégorie A ; / 3° Les travaux de création de canaux de navigation d'une longueur supérieure à 5 kilomètres, accessibles aux bateaux de plus de 1 500 tonnes de port en lourd ; / 4° Les travaux de création ou de prolongement de lignes du réseau ferré national d'une longueur supérieure à 20 kilomètres, à l'exclusion des travaux d'aménagement et de réalisation d'ouvrages annexes sur le réseau existant ; / 5° Les travaux de création de centrales électriques d'une puissance égale ou supérieure à 100 mégawatts, d'usines utilisant l'énergie des mers ainsi que d'aménagements hydroélectriques d'une puissance maximale brute égale ou supérieure à 100 mégawatts et d'installations liées à la production et au développement de l'énergie nucléaire ; / 6° Les travaux de transfert d'eau de bassin fluvial à bassin fluvial (hors voies navigables) dont le débit est supérieur ou égal à 1 mètre cube par seconde. ».

3. D'autre part, en application des dispositions précitées de l'article R. 121-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le préfet de Vaucluse était compétent pour prendre l'arrêté attaqué eu égard à

la localisation des parcelles et du projet en cause. D'autre part, l'arrêté attaqué a été signé pour le préfet de Vaucluse par M. Christian Guyard, secrétaire général de la préfecture de Vaucluse. Ce dernier disposait, aux termes de l'arrêté du 2 mars 2020, régulièrement publié au recueil des actes administratifs de la préfecture du même jour, d'une délégation à l'effet de signer, en toutes matières, notamment tous arrêtés et décisions relevant des attributions de l'Etat dans le département de Vaucluse, à l'exception des arrêtés et décisions de désaffectation des lieux culturels et des arrêtés de conflit. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'arrêté attaqué doit être écarté.

4. En deuxième lieu, les requérants soutiennent que le recours au dossier dit simplifié n'est pas justifié en l'espèce et que le dossier est incomplet en l'absence d'une évaluation environnementale et en l'absence de mention des raisons pour lesquelles, parmi les partis envisagés, le projet soumis à l'enquête publique a été retenu, notamment du point de vue de son insertion dans l'environnement.

5. Tout d'abord, aux termes de l'article L. 221-1 du code de l'urbanisme, dans sa version applicable au litige : « L'Etat, les collectivités locales, ou leurs groupements y ayant vocation, les syndicats mixtes, les établissements publics mentionnés aux articles L. 321-1 et L. 324-1, les bénéficiaires des concessions d'aménagement mentionnées à l'article L. 300-4, les sociétés publiques définies à l'article L. 327-1 et les grands ports maritimes sont habilités à acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 ». Aux termes du premier alinéa de l'article L. 300-1 du même code, dans sa version applicable au litige : « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser

le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. ».

6. Aux termes de l'article R. 112-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans sa version applicable au litige : « Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages, l'expropriant adresse au préfet du département où l'opération doit être réalisée, pour qu'il soit soumis à l'enquête, un dossier comprenant au moins : / 1° Une notice explicative ; / 2° Le plan de situation ; / 3° Le plan général des travaux ; / 4° Les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants ; / 5° L'appréciation sommaire des dépenses. ». Aux termes de l'article R. 112-5 du même code : « Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de l'acquisition d'immeubles, ou lorsqu'elle est demandée en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante et qu'il est nécessaire de procéder à l'acquisition des immeubles avant que le projet n'ait pu être établi, l'expropriant adresse au préfet du département où sont situés les immeubles, pour qu'il soit soumis à l'enquête, un dossier comprenant au moins : / 1° Une notice explicative ; / 2° Le plan de situation ; / 3° Le périmètre délimitant les immeubles à exproprier ; / 4° L'estimation sommaire du coût des acquisitions à réaliser. ».

7. En l'espèce, compte tenu notamment de l'objet et de l'ampleur de l'opération d'aménagement envisagée, qui porte sur l'extension de la ZAE de la commune de Pertuis à hauteur de 85 hectares environ, la déclaration d'utilité publique attaquée doit être regardée comme ayant été demandée en vue d'une opération d'aménagement d'urbanisme importante au sens des dispositions précitées, et la nature et les caractéristiques principales des travaux et des ouvrages de cette opération d'aménagement ne pouvaient pas, à la date d'ouverture de l'enquête publique et de l'arrêté contesté, être définies avec précision. Par ailleurs, eu égard à l'intérêt qui s'attachait à prévenir les mouvements spéculatifs compte tenu de la pression foncière dans le bassin de vie de Pertuis, l'acquisition des parcelles en cause dans le cadre de la constitution d'une réserve foncière présentait un caractère nécessaire au sens desdites dispositions. Dans ces conditions, c'est à bon droit que l'administration a soumis au public un dossier dit simplifié tel que prévu par les dispositions de l'article R. 114-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Ainsi, le

moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit être écarté.

8. Ensuite, aux termes de l'article L. 110-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « L'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique est régie par le présent titre. / Toutefois, lorsque la déclaration d'utilité publique porte sur une opération susceptible d'affecter l'environnement relevant de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, l'enquête qui lui est préalable est régie par les dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier de ce code. ».

9. Aux termes du I de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, dans sa version applicable au litige : « Font l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre préalablement à leur autorisation, leur approbation ou leur adoption : / 1° Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-1 à l'exception : / (...) / 2° Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification faisant l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L. 122-4 à L. 122-11 du présent code, ou L. 104-1 à L. 104-3 du code de l'urbanisme, pour lesquels une enquête publique est requise en application des législations en vigueur ; / 3° Les projets de création d'un parc national, d'un parc naturel marin, les projets de charte d'un parc national ou d'un parc

naturel régional, les projets d'inscription ou de classement de sites et les projets de classement en réserve naturelle et de détermination de leur périmètre de protection mentionnés au livre III du présent code ; / 4° Les autres documents d'urbanisme et les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements, plans, schémas et programmes soumises par les dispositions particulières qui leur sont applicables à une enquête publique dans les conditions du présent chapitre. ». Aux termes de l'article L. 122-1 du même code : « I.- Pour l'application de la présente section, on entend par : / 1° Projet : la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ; (...) / II.- Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas. / (...) ».

10. L'arrêté en cause ne prévoit pas, par lui-même, la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage au sens des dispositions précitées de l'article L. 122-1 du code de l'environnement et ne relève d'aucune des catégories prévues par les dispositions de l'article L. 123-2 de ce code. Dans ces conditions, l'enquête publique en cause n'entraîne pas dans le champ d'application des dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que l'administration aurait dû réaliser une étude environnementale.

11. Enfin, aux termes de l'article R. 112-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « La notice explicative prévue aux articles R. 112-4 et R. 112-5 indique l'objet de l'opération et les raisons pour lesquelles, parmi les partis envisagés, le projet soumis à l'enquête a été retenu, notamment du point de vue de son insertion dans l'environnement. ».

12. Il ressort des pièces du dossier que le projet en cause ne comporte pas d'autres partis envisagés. Par suite, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la notice explicative prévue aux articles R. 112-4 et R. 112-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique n'avait pas à mentionner les raisons pour lesquelles parmi les partis envisagés, le projet soumis à l'enquête a été retenu, notamment du point de vue de son insertion dans l'environnement.

13. Il résulte de ce qui précède aux points 5 à 12 inclus que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le dossier de l'enquête publique était irrégulier ou incomplet.

14. En troisième lieu, les requérants soutiennent que le pétitionnaire n'a pas sollicité l'avis de France Domaine préalablement au calcul des estimations du prix de l'acquisition des immeubles nécessaires à la

réalisation du projet. Toutefois, il ressort des termes mêmes du document intitulé « estimation sommaire du coût des acquisitions à réaliser », qui faisait partie du dossier, que l'estimation à hauteur de 12 980 115,03 euros des acquisitions foncières à réaliser a été effectuée sur la base de l'avis en date du 9 mars 2018 établi par France Domaine. Dans ces conditions, et étant précisé que l'administration n'est pas tenue d'annexer au dossier l'avis de France Domaine, le moyen tiré de l'absence d'avis de ce service doit être écarté.

15. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « La déclaration d'utilité publique des opérations susceptibles d'affecter l'environnement relevant de l'article L. 123-2 du code de l'environnement est soumise

à l'obligation d'effectuer la déclaration de projet prévue à l'article L. 126-1 du code de l'environnement. ».

16. Comme indiqué précédemment, l'opération en cause ne relève pas de l'article L. 123-2 du code de l'environnement. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 122-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique en raison de l'absence de déclaration de projet doit être écarté.

17. En cinquième lieu, aux termes de l'article R. 131-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « Notification individuelle du dépôt du dossier à la mairie est faite par l'expropriant, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, aux propriétaires figurant sur la liste établie conformément à l'article R. 131-3, lorsque leur domicile est connu d'après les renseignements recueillis par l'expropriant ou à leurs mandataires, gérants, administrateurs ou syndics. / En cas de domicile inconnu, la notification est faite en double copie au maire, qui en fait afficher une, et, le cas échéant, aux locataires et aux preneurs à bail rural. ».

18. Les dispositions précitées de l'article R. 131-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique concernent l'enquête parcellaire et sont, par conséquent, inapplicables au présent litige relatif à l'arrêté portant déclaration d'utilité publique. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 131-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est inopérant et ne peut qu'être écarté. En tout état de cause, ce moyen manque en fait dès lors qu'il ressort des courriers en date du 4 novembre 2019 produits à l'instance par l'EPF PACA que les requérants qui sont propriétaires de parcelles situées dans le périmètre de la déclaration d'utilité publique ont fait l'objet de la notification individuelle prévue par l'article R. 131-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, la réception de ces courriers n'étant pas contestée en réplique par les intéressés.

19. En sixième lieu, aux termes de l'article R. 122-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « L'avis du ministre chargé de l'agriculture est recueilli par l'autorité compétente désignée à l'article R. 121-1 ou par le ministre sur le rapport duquel est pris le décret en Conseil d'Etat mentionné à l'article R. 121-2, préalablement à la déclaration d'utilité publique, chaque fois que l'expropriation pourrait atteindre des parcelles plantées de vignes soumises au régime des appellations d'origine. ».

20. Les requérants ne justifient pas que des parcelles situées dans le périmètre de la déclaration d'utilité publique seraient des parcelles plantées de vignes soumises au régime des appellations d'origine. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 122-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique doit être écarté.

21. En septième lieu, les requérants soutiennent que l'arrêté en litige méconnaît le principe de prévention et les dispositions relatives à la réduction, à l'évitement et à la compensation des effets négatifs notables du projet sur l'environnement.

22. Aux termes de l'article L. 110-1 du code de l'environnement : « I. - Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. (...) / II. - Leur connaissance, leur protection, (...) sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à

satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants

: / 1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ; / 2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ; / Ce principe doit viser un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité (...).

23. Les dispositions combinées des articles L. 122-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et L. 122-1 et R. 122-14 du code de l'environnement précisent, s'agissant des actes portant déclaration d'utilité publique, la portée du principe dit « de prévention » défini au point précédent. Il en résulte que, si les travaux, ouvrages ou aménagements que ces actes prévoient le justifient, ces derniers doivent, à peine d'illégalité, comporter, au moins dans leurs grandes lignes, compte tenu de l'état d'avancement des projets concernés, les mesures appropriées et suffisantes devant être mises à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi. Ces mesures sont, si nécessaire, précisées ou complétées ultérieurement, notamment à l'occasion de la délivrance des autorisations requises au titre des polices d'environnement.

24. En l'espèce, comme il a été dit précédemment, l'arrêté en cause ne prévoit pas, par lui-même, la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, et l'opération dont il s'agit n'est pas soumise à évaluation environnementale. Par suite, l'opération en cause n'est pas assujettie aux obligations mentionnées au point 23, de sorte que le moyen tiré de la méconnaissance du principe de prévention et les dispositions relatives à la réduction, à l'évitement et à la compensation des effets négatifs notables du projet sur l'environnement doit être écarté.

25. En huitième lieu, il appartient au juge, lorsqu'il se prononce sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, de contrôler successivement qu'elle répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation et, enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs au regard de l'intérêt qu'elle présente.

26. Tout d'abord, les requérants soutiennent que le projet en cause ne présente aucune utilité publique. Il ressort des pièces du dossier que l'opération d'extension de la ZAE de Pertuis a été déclarée d'intérêt communautaire par une délibération du conseil de la communauté d'agglomération du pays d'Aix en date du 19 décembre 2013, et que le schéma de cohérence territoriale du pays d'Aix, qui a été approuvé le 17 décembre 2015, identifie la commune de Pertuis comme un espace de développement prioritaire et le projet en cause comme un site économique à développement prioritaire et de rayonnement métropolitain ou international. A cet égard, la notice explicative du dossier préalable à la déclaration d'utilité publique souligne le contexte, à l'échelle de la MAMP, de pénurie foncière à vocation économique marqué par un déficit structurel de locaux d'activités sur le territoire métropolitain et par le caractère inadapté de l'offre foncière actuelle, considérée comme saturée, diffuse, vieillissante et onéreuse, ainsi que le besoin global au niveau de la MAMP d'environ 1 450 hectares de terrains dont 260 hectares pour les parcs d'activités. En outre, il ressort des pièces que le projet en cause a vocation à répondre aux besoins exprimés, d'une part, par la filière de l'énergie, eu égard à la proximité de Pertuis par rapport au centre du commissariat à l'énergie atomique de Cadarache, du projet ITER (International thermonuclear experimental reactor), de la

citée des énergies et du pôle de compétitivité Capénergies, ainsi que, d'autre part, par plusieurs entreprises locales relevant de secteurs d'activités variés. A cet égard, l'ITER a confirmé la nécessité de bénéficier d'au moins 30 hectares de foncier à court terme alors que les besoins locaux recensés s'établissent à 37 hectares. Compte tenu de ce qui précède, l'opération en cause doit être regardée comme répondant à une finalité d'intérêt général eu égard à l'objectif de développement de l'économie et de l'emploi qu'elle poursuit.

27. Ensuite, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'expropriante serait en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, étant précisé que, à la suite de la mise en place en 2014 d'une convention d'intervention foncière avec l'EPF PACA et de la création, par l'arrêté du préfet de Vaucluse en date du 16 juillet 2014, d'une zone d'aménagement différé sur la commune de Pertuis, l'EPF PACA, la commune de Pertuis et le département de Vaucluse ne maîtrisaient au total que 4% environ de l'aire de l'opération, selon les mentions non contestées de la notice explicative du dossier préalable à la déclaration d'utilité publique.

28. Enfin, les requérants avancent que le projet en cause présente des inconvénients majeurs dès lors que 230 parcelles seront expropriées, que cette expropriation présente un coût élevé, que plusieurs inondations ont eu lieu sur cette zone depuis 1990, que 64 hectares de terres agricoles de grande qualité seront artificialisés, qu'a eu lieu dans cette zone une pollution causée par la société Sotramo et que l'opération dont s'agit contribue à la dégradation continue depuis 1955 de la Durance. Tout d'abord, il ressort des pièces du dossier que, sur les douze exploitations agricoles concernées, une exploitation subira une perte faible de 1,85% de son assiette foncière, dix exploitations subiront une perte faible ou moyenne comprise entre 6 et 16% et une exploitation, détenue par un agriculteur retraité, subira une perte correspondant à 98,5%, étant précisé que des mesures compensatoires, tendant notamment à la protection d'autres zones agricoles alentours, sont prévues, de sorte que, selon l'étude menée par la société d'aménagement foncier et d'établissement rural, les préjudices subis par ces exploitations agricoles seront sensiblement atténués. Ensuite, il n'est pas sérieusement contesté que la majeure partie de la zone de la déclaration d'utilité publique relève au titre du plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation de la Durance sur la commune de Pertuis d'un « aléa modéré ». Et il ressort des pièces du dossier que, par un arrêté en date du 26 mai 2020, un nouveau système d'endiguement dit de Pertuis a été autorisé par le préfet de Vaucluse, étant précisé que ce dernier a prescrit, par un arrêté antérieur du 7 décembre 2018 la révision du plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation de la Durance sur la commune de Pertuis en considération de travaux de restructuration des dispositifs de protection contre les crues de la Durance en amont de l'Eze, alors que la notice explicative précise que la procédure de labellisation des digues existantes comme « résistantes à la crue de référence » était en cours à la date de l'enquête publique. En ce qui concerne le risque d'inondation par ruissellement, il ressort de la réponse de la MAMP apportée au commissaire enquêteur que le schéma directeur d'assainissement pluvial de Pertuis, pour lequel la MAMP est compétente, prévoit plusieurs actions destinées à l'amélioration du réseau d'assainissement pluvial et à la desserte de la future zone d'activités. De plus, s'agissant des atteintes à la propriété privée, il ressort des pièces du dossier que les parcelles en cause sont essentiellement des terrains agricoles, bien que le périmètre comporte en outre quelques parcelles porteuses d'activités économiques non agricoles, dont l'importance en termes de chiffres d'affaires et d'emploi n'est pas établie par les pièces du dossier, et des parcelles d'habitations, dont la plupart seraient illicites ou non déclarées selon le rapport établi par le commissaire enquêteur. En outre, le coût d'acquisition à réaliser au titre de l'ensemble des biens concernés par la déclaration d'utilité publique a été évalué sommairement à la somme totale de 13 282 11, 03 euros. Enfin, en ce qui concerne les autres inconvénients d'ordre social ou économique que ceux portés aux exploitations agricoles, le reproche relatif à l'atteinte à l'environnement n'est pas suffisamment étayé par les requérants, étant souligné que la pollution souterraine causée par la société Sotramo, qui a entraîné des mesures administratives, est dépourvue de lien avec l'opération en litige et que l'affirmation relative à la politique de dégradation continue du lit majeur de la Durance depuis 1955 ne porte pas spécifiquement sur l'opération en cause.

29. Au regard de l'ensemble des éléments mentionnés aux points 26 à 28, les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs au regard de l'intérêt public qu'elle présente.

30. En neuvième et dernier lieu, aux termes de l'article L. 122-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « Lorsqu'une opération déclarée d'utilité publique est susceptible de compromettre la structure d'une exploitation agricole, le maître de l'ouvrage, dans l'acte déclarant l'utilité publique, participe financièrement à la réparation des dommages dans les conditions prévues aux articles L. 123-24 à L. 123-26 et L. 352-1 du code rural et de la pêche maritime. ».

31. Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un arrêté déclarant d'utilité publique l'acquisition d'immeubles pour constituer des réserves foncières dans le cadre de l'article L. 221-1 du code de l'urbanisme, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la modification de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

32. Le juge peut préciser, par son jugement avant dire droit, les modalités de cette régularisation, qui implique l'intervention d'une décision corrigeant le vice dont est entaché l'arrêté attaqué. Un vice de procédure, dont l'existence et la consistance sont appréciées au regard des règles applicables à la date de l'arrêté attaqué, doit en principe être réparé selon les modalités prévues à cette même date. Si ces modalités ne sont pas légalement applicables, notamment du fait de l'illégalité des dispositions qui les définissent, il appartient au juge de rechercher si la régularisation peut être effectuée selon d'autres modalités, qu'il lui revient de définir en prenant en compte les finalités poursuivies par les règles qui les ont instituées et en se référant, le cas échéant, aux dispositions en vigueur à la date à laquelle il statue.

33. En l'espèce, il ressort du diagnostic agricole que l'opération en cause est susceptible de compromettre la structure de quelques exploitations agricoles dès lors que dix exploitations subiront une perte comprise entre 6 et 16% de leur surface et qu'une exploitation, détenue par un agriculteur retraité, subira une perte correspondant à 98,5%, étant précisé que, dans son arrêté modificatif en date du 21 octobre 2021, le préfet de Vaucluse a expressément considéré que certaines exploitations incluses dans le périmètre de la déclaration d'utilité publique sont susceptibles de subir des dommages et a ajouté un article à l'arrêté attaqué du 25 juin 2020 aux termes duquel le maître d'ouvrage devra, s'il y a lieu, participer financièrement à la réparation des dommages dans les conditions prévues par les articles L. 123-24 à L. 123-26, L. 352-1, R. 123-30 à R. 123-38 et R. 352-1 à R. 352-14 du code rural et de la pêche maritime. Il suit de là que l'arrêté contesté a été, à sa date d'édition du 25 juin 2020, entaché d'un vice tiré de la méconnaissance de l'article L. 122-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

34. Toutefois, eu égard à ce qu'il a été dit aux points 31 et 32, le vice tiré de la méconnaissance de l'article L. 122-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui affectait l'arrêté du 25 juin 2020 est régularisable dès lors qu'un tel vice constitue un vice de procédure, qu'aucun autre moyen que ce vice n'est susceptible de fonder l'annulation de l'arrêté attaqué, et que cette faculté de régularisation, qui n'est pas réservée aux seuls arrêtés déclarant d'utilité publique et urgents des travaux et approuvant la mise en compatibilité de plans d'occupation des sols et de plans locaux d'urbanisme, est applicable à un arrêté déclarant d'utilité publique l'acquisition d'immeubles pour constituer des réserves foncières dans le cadre de l'article L. 221-1 du code de l'urbanisme.

35. Dans ces conditions et en l'espèce, dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que le vice tiré de la méconnaissance de l'article L. 122-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique a été régularisé en cours d'instance par l'adoption par le préfet de Vaucluse d'un arrêté modificatif en date du 21 octobre 2021, par lequel a été ajouté un article à l'arrêté attaqué du 25 juin 2020 aux termes duquel le maître d'ouvrage devra s'il y a lieu participer financièrement à la réparation des dommages dans les conditions prévues par les articles L. 123-24 à L. 123-26, L. 352-1, R. 123-30 à R. 123-38 et R. 352-1 à R. 352-14 du code rural et de la pêche maritime, les conclusions des requérants tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 25 juin 2020 doivent être rejetées.

En ce qui concerne les décisions portant rejet de recours gracieux :

36. Il est toujours loisible à la personne intéressée, sauf à ce que des dispositions spéciales en disposent autrement, de former à l'encontre d'une décision administrative un recours gracieux devant l'auteur de cet acte et de ne former un recours contentieux que lorsque le recours gracieux a été rejeté. L'exercice du recours gracieux n'ayant d'autre objet que d'inviter l'auteur de la décision à reconsidérer sa position, un recours contentieux consécutif au rejet d'un recours gracieux doit nécessairement être regardé comme étant dirigé, non pas tant contre le rejet du recours gracieux dont les vices propres ne peuvent être utilement contestés, que contre la décision initialement prise par l'autorité administrative. Il appartient, en conséquence, au juge administratif, s'il est saisi dans le délai de recours contentieux qui a recommencé de courir à compter de la notification du rejet du recours gracieux, de conclusions dirigées formellement contre le seul rejet du recours gracieux, d'interpréter les conclusions qui lui sont soumises comme étant aussi dirigées contre la décision administrative initiale.

37. Les requérants soutiennent que la décision expresse portant rejet de leur recours gracieux n'est pas signée par une autorité habilitée. Toutefois, dès lors qu'un tel moyen porte sur un vice propre à la décision portant rejet du recours gracieux, il est inopérant et ne peut dès lors qu'être écarté.

38. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation des décisions implicite et express portant rejet de leur recours gracieux formé le 24 août 2020.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

39. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, de la MAMP et de l'EPF PACA, qui ne sont pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par les requérants au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de rejeter les conclusions de l'EPF PACA et de la MAMP au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**D E C I D E :**

Article 1er : La requête de l'association Terres Vives Pertuis, de la confédération paysanne de Vaucluse, de l'association Foll'Avoine, de l'association Sos Durance Vivante, de l'association L'Etang Nouveau, de l'association France Nature Environnement PACA, de Mme P, de Mme M, de M. S, de Mme S, de M. D et de Mme F est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative par la MAMP et par l'EPF PACA sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association Terres Vives Pertuis, première dénommée au titre des dispositions de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, au ministre de l'intérieur et des outre-mer, à l'établissement public foncier Provence-Alpes-Côte- d'Azur, à la Métropole Aix-Marseille-Provence et à la commune de Pertuis.

Copie en sera adressée à la préfète de Vaucluse.

Délibéré après l'audience du 21 avril 2023, à laquelle siégeaient :

M. Brossier, président,  
Mme Bala, première conseillère,  
M. Aymard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 mai 2023.

Le rapporteur, F. AYMARD

Le président, J. B. BROSSIER

La greffière, E. NIVARD

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer, en ce qui le concerne, et à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°2003936](#)

N° 19TLo2648

Mme GESLAN-DEMARET, président  
Mme Céline ARQUIÉ, rapporteur  
Mme TORELLI, rapporteur public

REPUBLIQUE FRANCAISE

AARPI ADMYS AVOCATS, avocats

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Lecture du jeudi 15 décembre 2022

2ème chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le syndicat UNSA Territoriaux du Carcassonnais a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté du 27 décembre 2017 par lequel le maire de Carcassonne a modifié les droits syndicaux d'autorisation d'absence visées par les articles 14 à 18 du décret du 3 avril 2015 relatif à l'exercice du droit syndical, retiré le local municipal qui lui était affecté et d'enjoindre au maire de le rétablir dans l'ensemble de ses droits tels qu'ils ont été arrêtés après le résultat des élections au comité technique de la commune et dans l'ensemble de ses moyens syndicaux, en lui permettant notamment de faire usage du local qui lui était affecté, dans un délai de cinq jours à compter du jugement à intervenir et sous astreinte de 100 euros par jour de retard.

Par un jugement n° 1801008 du 10 avril 2019, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 11 juin 2019 sous le n° 19MA02648, au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille, puis le 11 avril 2022 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n°19TLo2648, le syndicat UNSA Territoriaux du Carcassonnais, représenté par Me Couret Hamon, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Montpellier du 10 avril 2019 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 27 décembre 2017 par lequel le maire de Carcassonne a mis fin aux droits des membres de l'UNSA Territoriaux du Carcassonnais de se prévaloir des autorisations d'absence visées par les articles 14 à 18 du décret du 3 avril 2015 relatif à l'exercice du droit syndical ;

3°) d'enjoindre au maire de Carcassonne de le rétablir dans l'ensemble de ses droits syndicaux dans un délai de 15 jours à compter de la notification de l'arrêt à venir, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Carcassonne une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement est irrégulier en l'absence de communication de son mémoire du 26 mars 2019, lequel n'a pas été visé ;

- la commune aurait abrogé l'arrêté du 27 décembre 2017 par un arrêté du 4 juin 2018, mais le tribunal n'a pas demandé la communication de ce dernier arrêté dont l'existence était pourtant de nature à conduire au prononcé d'un non-lieu ;
- il a été réintégré de manière rétroactive au sein de la fédération nationale le 12 avril 2018 par les juridictions civiles, de sorte que les premiers juges ne pouvaient considérer que son exclusion de la fédération nationale lui retirait tout droit au maintien de ses droits ;
- l'arrêté est illégal y compris dans l'hypothèse où il n'aurait pas été réintégré à la fédération ; il était en effet constitué depuis au moins deux ans à compter de la date de dépôt légal de ses statuts et répondait par conséquent aux conditions fixées par l'article 9 bis de la loi du 13 juillet 1983 ; sa désaffiliation de la fédération ne le privait pas de sa personnalité morale et ne saurait remettre en cause sa candidature à l'élection professionnelle ;
- la désaffiliation n'entre pas dans les trois hypothèses permettant de mettre fin au mandat d'un représentant du personnel, de sorte qu'elle ne peut remettre en cause les droits syndicaux acquis lors des élections du personnel ;
- la fédération nationale a informé la collectivité que les membres élus aux instances paritaires, comité technique et commissions administratives paritaires restent membres de ces instances sans pouvoir se prévaloir du sigle UNSA et que les autres droits individuels restaient actifs ;
- il résulte de l'article 100-1 de la loi du 26 janvier 1984 et du décret du 3 avril 1985 que le crédit de temps syndical ne concerne pas uniquement les autorisations d'absence et doit être attribué par la collectivité après chaque élection des représentants du personnel au comité technique.

Par un mémoire en défense enregistré le 7 novembre 2019, la commune de Carcassonne représentée par le cabinet d'avocats Richer et associés, conclut au rejet de la requête et demande qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge du syndicat UNSA territoriaux du Carcassonnais en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle fait valoir que :

En ce qui concerne la régularité du jugement :

- le mémoire du 26 mars 2019 a été produit après la clôture de l'instruction de sorte que le syndicat ne saurait se plaindre ni de son absence de versement au débat contradictoire, ni de son absence de visa ;

En ce qui concerne le bien-fondé du jugement :

- l'arrêté du 4 juin 2018 a été transmis avec les écritures de la commune ;
- le tribunal a estimé que le litige n'avait pas perdu son objet du fait de l'absence de caractère rétroactif de l'arrêté du 4 juin 2018 ; à supposer l'existence d'un motif d'irrégularité entraînant l'annulation du jugement, un non-lieu devrait être constaté ;
- le jugement du 12 avril 2018 de la juridiction civile qui annule l'exclusion du syndicat de la fédération est postérieur à la décision attaquée, de sorte qu'elle n'était pas en mesure de le prendre en compte ;
- ce jugement n'a pas de portée rétroactive et cette exclusion n'emporte pas par elle-même disparition de la décision d'exclusion ;
- elle était tenue de tirer les conséquences juridiques liées à la perte de représentativité du syndicat qui n'était plus lié à un organisme directeur ou une entité nationale en raison de son exclusion de la fédération ;
- les membres du syndicat n'étant plus liés au syndicat UNSA territoriaux, le bénéfice des heures pour autorisation d'absence est devenu sans objet ;
- du fait de sa désaffiliation, le syndicat local n'avait plus droit au maintien du contingent de décharges d'activité de service.

Par une ordonnance du 5 février 2020, la clôture de l'instruction a été fixée au 24 février 2020 à 12h.

Par une ordonnance en date du 11 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a attribué à la cour administrative d'appel de Toulouse le jugement de la requête du syndicat UNSA Territoriaux du Carcassonnais.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 83-634 du 10 juillet 1983 ;
- la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 ;
- le décret n° 85-397 du 3 avril 1985 ;
- le décret n° 85-565 du 30 mai 1985 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Céline Arquié, première conseillère,
- et les conclusions de Mme Michèle Torelli, rapporteure publique. Considérant ce qui suit :

1. Le syndicat UNSA Territoriaux du Carcassonnais a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté du 27 décembre 2017 par lequel le maire de Carcassonne a modifié le contingent d'autorisations d'absence et de décharges d'activités dont il pouvait bénéficier. Par un jugement du 10 avril 2019 dont le syndicat relève appel, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande.

Sur la régularité du jugement :

2. Aux termes de l'article R. 741-2 du code de justice administrative : " La décision (...) contient le nom des parties, l'analyse des conclusions et mémoires ainsi que les visas des dispositions législatives ou réglementaires dont elle fait application ".

3. Le syndicat UNSA Territoriaux du Carcassonnais a adressé le 26 mars 2019, postérieurement à la clôture de l'instruction fixée au 28 janvier 2019, un mémoire en réplique. Les circonstances que le tribunal se soit abstenu de viser et communiquer ce mémoire ne sont pas par elles-mêmes de nature à vicier la régularité du jugement dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que ces écritures n'apportaient aucun élément nouveau auquel il n'aurait pas été répondu dans les motifs de ce jugement. Par suite, les circonstances que le jugement attaqué ne comporte pas le visa de ce mémoire, et que celui-ci n'ait pas été communiqué sont, en l'espèce, sans incidence sur sa régularité.

4. Le syndicat UNSA Territoriaux du Carcassonnais soutient que les premiers juges n'ont pas demandé la communication de l'arrêté du 4 juin 2018 dont la commune de Carcassonne faisait valoir qu'il abrogeait l'arrêté du 27 décembre 2017 et qu'ils ont à tort estimé que ce nouvel arrêté n'avait pas pour effet de rendre sans objet leur demande. Toutefois, cet arrêté, qui contrairement à ce qu'indique le syndicat, a été produit par la commune en pièce jointe de son mémoire en défense de première instance, prévoit une prise d'effet au 13 avril 2018 et l'arrêté du 27 décembre 2017 a ainsi produit des effets du 9 janvier 2018, date de sa notification au syndicat requérant, au 13 avril 2018. Dans ces conditions, la demande du syndicat, qui avait expressément fait connaître sa volonté de maintenir sa requête sans que la commune apporte d'éléments de nature à justifier que l'acte n'ait pas reçu d'exécution pendant la période où il était en vigueur, n'était pas devenue sans objet. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité du jugement faute d'avoir prononcé un non-lieu doit être écarté.

Sur le bien-fondé du jugement :

5. Le syndicat UNSA territoriaux du Carcassonnais soutient que, par un jugement du 12 avril 2018, le tribunal de grande instance de Bobigny a d'une part annulé la décision du 29 novembre 2016 du bureau fédéral prononçant son exclusion de la fédération UNSA territoriaux, ainsi que celle du 6 avril 2017 confirmant cette décision, a d'autre part ordonné sa réintégration au sein de la fédération UNSA territoriaux et qu'en exécution de cette décision de justice, la fédération UNSA territoriaux a procédé par lettre du 13 avril 2018 à sa réintégration au sein de la fédération. Toutefois ce jugement, dépourvu d'effet rétroactif, ainsi que la décision de réintégration de la fédération sont intervenus postérieurement à l'arrêté du 27 décembre 2017 du maire de Carcassonne mettant fin aux droits des membres de l'UNSA territoriaux du Carcassonnais de se prévaloir des autorisations d'absence, et sont ainsi sans incidence sur sa légalité.

6. D'une part aux termes de l'article 9 bis de la loi du 13 juillet 1983 dans sa rédaction applicable à l'espèce : " Peuvent se présenter aux élections professionnelles : 1° Les organisations syndicales de fonctionnaires qui, dans la fonction publique où est organisée l'élection, sont légalement constituées depuis au moins deux ans à compter de la date de dépôt légal des statuts et satisfont aux critères de respect des valeurs républicaines et d'indépendance ; 2° Les organisations syndicales de fonctionnaires affiliées à une union de syndicats de fonctionnaires qui remplit les conditions mentionnées au 1°. Pour l'application du 2°, ne sont prises en compte en qualité d'unions de syndicats de fonctionnaires que les unions de syndicats dont les statuts déterminent le titre et prévoient l'existence d'organes dirigeants propres désignés directement ou indirectement par une instance délibérante et de moyens permanents constitués notamment par le versement de cotisations par les membres (...). Aux termes de l'article 100-1 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée alors applicable: " Sous réserve des nécessités du service, les collectivités et établissements accordent des décharges d'activité de service aux responsables des organisations syndicales représentatives et mettent des fonctionnaires à la disposition de ces organisations. (...) Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article ". Aux termes de l'article 12 du décret du 3 avril 1985 : " A la suite de chaque renouvellement général des comités techniques, la collectivité territoriale, l'établissement public ou le centre de gestion attribue un crédit de temps syndical aux organisations syndicales, compte tenu de leur représentativité. (...) Le crédit de temps syndical comprend deux contingents : 1° Un contingent d'autorisations d'absence ; 2° Un contingent de décharges d'activité de service ". Aux termes de l'article 13 du même décret : " Chacun des contingents mentionnés aux 1° et 2° de l'article 12 est réparti entre les organisations syndicales, compte tenu de leur représentativité appréciée de la manière suivante : 1° La moitié entre les organisations syndicales représentées au comité technique ou aux comités techniques du périmètre retenu pour le calcul du contingent, en fonction du nombre de sièges qu'elles détiennent ; 2° L'autre moitié entre toutes les organisations syndicales ayant présenté leur candidature à l'élection du comité technique ou des comités techniques du périmètre retenu pour le calcul du contingent, proportionnellement au nombre de voix qu'elles ont obtenues ", et aux termes de l'article 20 du même décret : " Les organisations syndicales désignent les agents bénéficiaires des décharges d'activité de service parmi leurs représentants en activité dans le périmètre du ou des comités techniques pris en compte pour le calcul du contingent concerné...".

7. D'autre part aux termes de l'article 13 bis du décret du 30 mai 1985 : " Lorsque plusieurs organisations syndicales affiliées à une même union de syndicats de fonctionnaires ont déposé des listes concurrentes pour un même scrutin, l'autorité territoriale en informe (...) les délégués de chacune des listes en cause. Ces derniers disposent alors d'un délai de trois jours francs pour procéder aux modifications ou aux retraits de liste nécessaires. Si, après l'expiration de ce dernier délai, ces modifications ou retraits de liste ne sont pas intervenus, l'autorité territoriale informe dans un délai de trois jours francs l'union des syndicats dont les listes se réclament. Celle-ci dispose alors d'un délai de cinq jours francs pour indiquer (...) la liste qui pourra se prévaloir de l'appartenance à l'union pour l'application du présent décret. En l'absence de cette indication, les organisations syndicales ayant déposé les listes en cause ne peuvent (...) se prévaloir sur les bulletins de vote de l'appartenance à une union de syndicats à caractère national ". Aux termes de l'article 18 : " Les représentants titulaires sont désignés selon l'ordre de présentation de la liste " et de l'article 19 : " Il est attribué à chaque liste un nombre de représentants suppléants égal à celui des représentants titulaires, désignés selon l'ordre de présentation de la liste ". Enfin, l'article 21-5 dispose que : " Les bulletins de vote indiquent le nom de l'organisation syndicale ou des organisations syndicales qui présentent les candidats, ainsi que, le cas échéant, l'appartenance de l'organisation syndicale, à la date du dépôt des listes, à une union de syndicats à caractère national... ".

8. Il résulte de ces dispositions que l'affiliation d'un syndicat à une fédération et l'étiquette sous laquelle il se présente aux élections aux commissions administratives paritaires et au comité technique paritaire est un critère déterminant pour le vote des électeurs. Une organisation syndicale locale qui, après avoir démontré sa représentativité aux élections aux commissions administratives paritaires et aux comités techniques paritaires, est ensuite conduite à modifier la clause essentielle de ses statuts que constitue son affiliation à une fédération nationale et à renoncer ainsi à l'étiquette sous laquelle elle avait présenté des candidats aux élections, ne saurait revendiquer le bénéfice des avantages liés à la représentativité ainsi acquise.

9. En l'espèce, le syndicat UNSA territoriaux du Carcassonnais, après avoir démontré sa représentativité aux élections aux commissions administratives paritaires et aux comités techniques paritaires du 4 décembre 2014, a perdu l'étiquette UNSA territoriaux sous laquelle il avait présenté des candidats aux élections professionnelles et la clause essentielle de ses statuts que constitue son affiliation à la fédération nationale. La circonstance qu'il aurait pu se présenter aux élections locales sans être affilié à une fédération représentative au niveau national ou celle selon laquelle il conserve une personnalité propre n'était pas de nature à modifier l'affiliation qu'il revendiquait lors des élections professionnelles de 2014 dont il n'est pas établi qu'elle n'aurait pas contribué aux résultats obtenus. Par ailleurs, la continuité de sa personnalité morale n'autorise pas, par elle-même, l'attribution d'un crédit d'heures dont l'octroi est subordonné à la participation aux élections et à la représentativité constatée pour la période où l'affiliation était effective. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que le critère de son affiliation à la fédération UNSA territoriaux ne pourrait être retenu pour apprécier la représentativité qu'il a acquise aux élections professionnelles et, par voie de conséquence, la possibilité de bénéficier des avantages liés à cette représentativité, ne peut qu'être écarté.

10. Il résulte des dispositions des articles 12 et 13 du décret du 3 avril 1985 et de l'article 100-1 de la loi du 26 janvier 1984 que les décharges de service et les autorisations d'absence s'attachent à l'organisation syndicale représentative qui désigne les personnes physiques qui la représentent. En application de ce qui a été dit au point 8, le moyen tiré de ce que le maire de Carcassonne aurait méconnu ces dispositions en modifiant le contingent d'autorisations d'absence et de décharges d'activités dont le syndicat UNSA territoriaux pouvait bénéficier, doit être écarté.

11. Il résulte de ce qui précède que le syndicat UNSA territoriaux du Carcassonnais n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande. Le présent arrêt, qui rejette les conclusions à fin d'annulation du syndicat UNSA territoriaux du Carcassonnais, n'implique aucune mesure d'exécution. Par suite, ses conclusions à fin d'injonction doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la commune de Carcassonne, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement de la somme demandée par le syndicat UNSA territoriaux du Carcassonnais au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu dans les circonstances de l'espèce de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge du syndicat UNSA territoriaux du Carcassonnais la somme demandée au titre des frais exposés par la commune et non compris dans les dépens.

**D E C I D E :**

Article 1er : La requête du syndicat UNSA territoriaux du Carcassonnais est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Carcassonne sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié au syndicat UNSA Territoriaux du Carcassonnais et à la commune de Carcassonne. Délibéré après l'audience du 15 novembre 2022 à laquelle siégeaient :

Mme Geslan-Demaret, présidente de chambre, Mme Blin, présidente assesseure,  
Mme Arquié, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 décembre 2022.

La rapporteure, C. Arquié ; La présidente, A. Geslan-Demaret ; La greffière, M-M. Maillat

La République mande et ordonne au préfet de l'Aude en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°19TL02648](#)

N° 21TLo1840

Lecture du mardi 27 juin 2023

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Président

Mme GESLAN-DEMARET

Rapporteur

Mme Céline ARQUIÉ

Rapporteur public

Mme TORELLI

Avocat(s)

SCP LOGOS TOMAS-BEZER BLIEK-VEIDIG CECERE

C+

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme A... B... a demandé au tribunal administratif de Nîmes d'annuler l'arrêté du 14 mai 2018 du recteur de la région académique Occitanie en tant qu'il limite le montant de l'indemnité de départ volontaire à la somme de 19 092,21 euros, ainsi que la décision du 2 juillet 2018 rejetant son recours gracieux et la décision du 22 janvier 2019 rejetant son recours hiérarchique et d'enjoindre au recteur de la région académique Occitanie de prendre une nouvelle décision lui accordant une indemnité de départ volontaire au taux de 50 % de deux années de salaire brut et de n'exiger les justificatifs relatifs à l'effectivité de son exploitation qu'un an après cette nouvelle décision.

Par un jugement n°1803858 du 22 décembre 2020, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande.  
Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 12 mai 2021 sous le n°21MA01840 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille, puis le 1er mars 2022 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n°21TLo1840, et un mémoire enregistré le 27 juin 2022, Mme A... B..., représentée par Me Cecere, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n°1803858 du 22 décembre 2020 du tribunal administratif de Nîmes ;

2°) d'annuler l'arrêté du 14 mai 2018 du recteur de la région académique Occitanie en tant qu'il limite le montant de l'indemnité de départ volontaire à la somme de 19 092,21 euros, ainsi que la décision du 2 juillet 2018 rejetant son recours gracieux et la décision du 22 janvier 2019 rejetant son recours hiérarchique ;

3°) d'enjoindre au recteur de la région académique Occitanie de prendre une nouvelle décision lui accordant une indemnité de départ volontaire au taux de 50 % de deux années de salaire brut, et de n'exiger les justificatifs relatifs à l'effectivité de son exploitation qu'un an après cette nouvelle décision ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros à verser à son conseil en application de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement est irrégulier, en l'absence d'une délégation de pouvoir du ministre de l'éducation nationale pour prendre des décisions relatives à l'indemnité de départ volontaire d'un professeur ;
- la rectrice de l'académie de Montpellier n'était pas compétente pour représenter l'Etat devant la juridiction administrative ;
- il est également entaché d'erreur de droit, le tribunal n'ayant pas recherché si des circonstances particulières tenant à sa situation permettaient de s'écarter du plafond de 25% fixé par la circulaire MENH1605198C du 27 janvier 2017 ;
- les décisions n'ont pas été signées par une autorité compétente ;
- elles sont entachées d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- elles sont entachées d'erreur de droit.

Par un mémoire enregistré le 24 mai 2022, la rectrice de la région académique Occitanie conclut au rejet de la requête. Elle fait valoir que

les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 18 juillet 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 9 août 2022 à 12h. Mme B... a été admise au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale par une décision du 23 avril 2021.

Vu les autres pièces du dossier. Vu

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le décret n° 2008-368 du 17 avril 2008 ;
- le décret n° 2014-507 du 19 mai 2014 ;
- l'arrêté du 9 août 2004 portant délégation de pouvoirs du ministre chargé de l'éducation aux recteurs d'académie en matière de gestion des personnels enseignants, d'éducation, d'information et d'orientation de l'enseignement du second degré ;
- la circulaire du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse n° 2017-010 du 27 janvier 2017 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Céline Arquié, première conseillère,
- les conclusions de Mme Michèle Torelli, rapporteure publique,
- et les observations de Me Duarte substituant Me Cecere, représentant Mme B.... Considérant ce qui suit :

1. Mme B..., professeure certifiée de philosophie, a informé, le 21 janvier 2018, la rectrice de la région académique Occitanie de son intention de démissionner en vue de créer une entreprise et a demandé à bénéficier d'une indemnité de départ volontaire. L'intéressée a confirmé, le 27 avril 2018, sa volonté de démissionner après avoir été informée, par lettre de la rectrice du 20 mars 2018, du caractère irrévocable de la démission et du montant de l'indemnité de départ volontaire susceptible de lui être accordé. La rectrice de la région académique Occitanie a accepté, par arrêté du 14 mai 2018, la démission de Mme B... à compter du 1er septembre 2018 et lui a attribué une indemnité de départ volontaire de 19 092,21 euros. Par un jugement du 22 décembre 2020, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté la demande de Mme B... sollicitant l'annulation de l'arrêté du 14 mai 2018 en tant qu'il limite le montant de l'indemnité de départ volontaire à la somme de 19 092,21 euros, ainsi que des décisions du 2 juillet 2018 et du 22 janvier 2019 rejetant respectivement le recours gracieux et le recours hiérarchique formés à l'encontre de cet arrêté. Mme B... relève appel de ce jugement.

Sur le bien-fondé du jugement :

2. En application des articles 1er et 3 du décret du 17 avril 2008 susvisé, une indemnité de départ volontaire peut être attribuée aux fonctionnaires qui quittent définitivement la fonction publique à la suite d'une démission régulièrement acceptée, notamment pour créer ou reprendre une entreprise au sens de l'ancien article L. 351-24 du code du travail. L'article 6 du même décret prévoit que : " Le montant de l'indemnité de départ volontaire ne peut excéder une somme équivalente à vingt-quatre fois un douzième de la rémunération brute annuelle perçue par l'agent au cours de l'année civile précédant celle du dépôt de sa demande de démission. Le montant de l'indemnité peut être modulé à raison de l'ancienneté de l'agent dans l'administration. ".

3. Le ministre chargé de l'éducation nationale, dans l'exercice de ses prérogatives d'organisation des services placés sous son autorité, a fixé la réglementation relative au calcul et à la modulation de l'indemnité de départ volontaire dans son administration par une circulaire du 27 janvier 2017, publiée au bulletin officiel du ministère de l'éducation nationale le 9 février 2017. Aux termes de cette circulaire, l'indemnité de départ volontaire peut être modulée à raison de l'ancienneté de l'agent dans l'administration et doit généralement s'inscrire dans une fourchette comprise entre 25 et 50 % du plafond de cette indemnité pour les agents justifiant d'une ancienneté supérieure à dix ans.

4. En fixant à 19 092,21 euros le montant définitif de l'indemnité due à Mme B..., soit 25 % du plafond prévu par le décret du 17 avril 2008 au regard de la rémunération qu'elle avait perçue au cours de l'année civile précédant sa demande, correspondant à l'estimation la plus basse des fourchettes applicables aux agents ayant plus de 10 ans d'ancienneté, alors que l'intéressée justifiait d'une ancienneté de plus de 30 ans dans la fonction publique, la rectrice de l'académie de Montpellier, qui n'invoque aucune considération tirée de l'intérêt du service pour justifier le niveau de l'indemnité de départ volontaire retenu, a commis une erreur manifeste d'appréciation.

5. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la régularité du jugement attaqué, ni les autres moyens de la requête, que Mme B... est fondée à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande. Par suite, l'arrêté du 14 mai 2018 doit être annulé en tant qu'il limite le montant de l'indemnité de départ volontaire à la somme de 19 092,21 euros, ainsi que, par voie de conséquence, les décisions du 2 juillet 2018 et du 22 janvier 2019 rejetant respectivement le recours gracieux et le recours hiérarchique formés à l'encontre de cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

6. Compte tenu du motif retenu, l'annulation de l'arrêté du 14 mai 2018 en tant qu'il limite le montant de l'indemnité de départ volontaire accordée à Mme B... à la somme de 19 092,21 euros, ainsi que l'annulation, dans la même mesure, de la décision du 2 juillet 2018 rejetant son recours gracieux et de la décision du 22 janvier 2019 rejetant son recours hiérarchique, implique seulement un nouvel examen du montant de l'indemnité de départ volontaire accordé de Mme B. Il y a lieu d'enjoindre à la rectrice de la région académique Occitanie d'y avoir procédé dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt.

Sur les frais liés au litige :

7. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État le versement à Me Cecere, conseil de Mme B..., une somme de 1 500 euros en application des dispositions combinées de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991, sous réserve qu'elle renonce à percevoir la part contributive de l'Etat à la mission d'aide juridictionnelle qui lui a été confiée.

**DECIDE :**

Article 1er : Le jugement n°1803858 du 22 décembre 2020 du tribunal administratif de Nîmes est annulé.

Article 2 : L'arrêté du 14 mai 2018 de la rectrice de la région académique Occitanie est annulé en tant qu'il limite le montant de l'indemnité de départ volontaire accordé à Mme B... à la somme de 19 092,21 euros et les décisions du 2 juillet 2018 et du 22 janvier 2019 rejetant respectivement le recours gracieux et hiérarchique de Mme B... sont annulées dans la même mesure.

Article 3 : Il est enjoint la rectrice de la région académique Occitanie de procéder à un nouvel examen du montant de l'indemnité de départ volontaire accordé Mme B... dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt.

Article 4 : L'Etat versera à Me Cecere, conseil de Mme B..., une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, sous réserve qu'elle renonce à percevoir la part contributive de l'Etat à la mission d'aide juridictionnelle qui lui a été confiée.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête de Mme B... est rejeté.

Article 6 : Le présent arrêt sera notifié à Mme A... B... et au ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse. Copie en sera adressée pour information à la rectrice de la région académique Occitanie.

Délibéré après l'audience du 6 juin 2023 à laquelle siégeaient :

Mme Geslan-Demaret, présidente de chambre,  
Mme Blin, présidente assesseure,  
Mme Arquié, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 juin 2023.

La rapporteure, C. Arquié  
La présidente, A. Geslan-Demaret  
La greffière, M-M. Maillat

La République mande et ordonne au ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.

[Retour n° 21TL01840](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NÎMES

N° 2104323

Mme S

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme Fanny Galtier Rapporteure

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Céline Chamot Rapporteure publique

Le tribunal administratif de Nîmes (2ème chambre)

Audience du 16 février 2023

Décision du 9 mars 2023

36-05-04-01-01

36-05-05

36-07-01-04

54-01-01-02

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 24 décembre 2021, Mme S, représentée par Me Viguié de la Selas M&R avocats, demande au tribunal :

1°) d'ordonner, avant dire droit, une expertise médicale pour déterminer son état de santé et son aptitude à reprendre le travail, ainsi que la manière la plus opportune de compléter son profil vaccinal au vu de sa récente infection à la Covid-19 ;

2°) d'annuler la décision du 22 septembre 2021 par laquelle le directeur du centre hospitalier régional universitaire (CHRU) de Nîmes l'a suspendue de ses fonctions à compter de cette date et jusqu'à la production d'un justificatif de vaccination ou de contre-indication à la vaccination contre la Covid-19 ;

3°) d'annuler la décision du 20 octobre 2021 la mettant en demeure de reprendre ses fonctions dans un délai de 72h, sous réserve de la justification d'un schéma vaccinal complet ;

4°) d'enjoindre au CHRU de Nîmes, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, de la rétablir dans ses droits à traitement, en ce compris le remboursement de la somme de 485,15 euros qui lui a été indûment réclamée ;

5°) de mettre à la charge du CHRU de Nîmes une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle est fondée à solliciter une expertise avant dire droit afin de déterminer son état de santé et son aptitude à reprendre le travail, ainsi que la manière la plus opportune de compléter son profil vaccinal au vu de sa récente infection à la Covid-19 ;

- la décision de suspension méconnaît les dispositions de l'article 41 de la loi du 9 janvier 1986 et les dispositions de la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021, notamment son article 14, dès lors qu'elle était placée en arrêt de travail depuis le 15 juillet 2021 jusqu'au 12 décembre 2021 ;
- la décision de mise en demeure de reprendre son poste est illégale :
- \* elle est insuffisamment motivée en n'apportant aucun élément médical et en ne visant pas l'avis médical du médecin, lequel ne lui a pas été communiqué ;
- \* elle est entachée d'un vice de procédure dans la mesure ou le contrôle médical d'aptitude dont elle a fait l'objet n'a pas été soumis au contradictoire ;
- \* elle est entachée d'erreur manifeste d'appréciation, compte tenu de ses droits à congé de maladie dûment justifiés par plusieurs arrêts de travail successifs.

Par un mémoire en défense enregistré le 21 décembre 2022, le centre hospitalier régional universitaire de Nîmes, représenté par Me Moreau de l'AARPI MB avocats, conclut au rejet de la requête et à la condamnation de la requérante à lui verser la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'expertise avant dire droit est inutile dès lors que la requérante ne démontre pas l'absence de sérieux du contrôle médical opéré par le docteur Pallancher le 12 octobre 2021, alors que l'avis du conseil médical n'a que valeur consultative ;
- aucun des moyens invoqués dans la requête ne sont en tout état de cause fondés.

Par une lettre en date du 31 janvier 2023, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions dirigées à l'encontre de la décision du 20 octobre 2021, dès lors que les mises en demeure de régulariser une situation ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Vu les autres pièces du dossier ; Vu :

- le code de la santé publique ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 ;
- la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 ;
- le décret n°88-386 du 19 avril 1988 ;
- le décret n° 2021-1059 du 7 août 2021 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus, au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Galtier,
- les conclusions de Mme Chamot, rapporteure publique,
- et les observations de Me Hamidi, représentant le CHRU de Nîmes.

Considérant ce qui suit :

1. Mme S est aide-soignante titulaire du centre hospitalier régional universitaire (CHRU) de Nîmes. Par décision du 22 septembre 2021, le directeur de cet établissement a prononcé la suspension de l'intéressée de ses fonctions sans rémunération, à compter de cette même date et jusqu'à ce qu'elle produise un justificatif de vaccination ou de contre-indication à la vaccination contre la Covid-19 répondant aux conditions réglementaires. Suite à un contrôle de son arrêt de travail en cours depuis le 15 septembre 2021, Mme S a, par une décision du 20 octobre 2021, été mise en demeure de reprendre ses fonctions dans un délai de 72 heures, sous réserve de satisfaire à l'obligation vaccinale contre la Covid-19. Par la présente requête, M. S demande l'annulation de ces deux décisions.

Sur les conclusions dirigées contre la décision de suspension de fonctions du 22 septembre 2021 :

2. D'une part, aux termes de l'article 12 de la loi du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire : « I. - Doivent être vaccinés, sauf contre-indication médicale reconnue, contre la Covid-19 : / 1° Les personnes exerçant leur activité dans : / a) Les établissements de santé mentionnés à l'article L. 6111-1 du code de la santé publique (...) ». Aux termes de l'article 13 de la même loi : « I - Les personnes mentionnées au I de l'article 12 établissent : 1° Satisfaire à l'obligation de vaccination en présentant le certificat de statut vaccinal prévu au second alinéa du II du même article 12. / Par dérogation au premier alinéa du présent 1°, peut être présenté, pour sa durée de validité, le certificat de rétablissement prévu au second alinéa du II de l'article 12. Avant la fin de validité de ce certificat, les personnes concernées présentent le justificatif prévu au premier alinéa du présent 1°. (...) / II. - Les personnes mentionnées au I de l'article 12 justifient avoir satisfait à l'obligation prévue au même I ou ne pas y être soumises auprès de leur employeur lorsqu'elles sont salariées ou agents publics. (...) ». Et aux termes de l'article 14 de la même loi : « (...) / B. - A compter du 15 septembre 2021, les personnes mentionnées au I de l'article 12 ne peuvent plus exercer leur activité si elles n'ont pas présenté les documents mentionnés au I de l'article 13 ou, à défaut, le justificatif de l'administration des doses de vaccins requises par le décret mentionné au II de l'article 12. / Par dérogation au premier alinéa du présent B, à compter du 15 septembre 2021 et jusqu'au 15 octobre 2021 inclus, sont autorisées à exercer leur activité les personnes mentionnées au I de l'article 12 qui, dans le cadre d'un schéma vaccinal comprenant plusieurs doses, justifient de l'administration d'au moins une des doses requises par le décret mentionné au II du même article 12, sous réserve de présenter le résultat, pour sa durée de validité, de l'examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la Covid-19 prévu par le même décret. (...) / III. - Lorsque l'employeur constate qu'un agent public ne peut plus exercer son activité en application du I, il l'informe sans délai des conséquences qu'emporte cette interdiction d'exercer sur son emploi ainsi que des moyens de régulariser sa situation. L'agent public qui fait l'objet d'une interdiction d'exercer peut utiliser, avec l'accord de son employeur, des jours de congés payés. A défaut, il est suspendu de ses fonctions ou de son contrat de travail. La suspension mentionnée au premier alinéa du présent III, qui s'accompagne de l'interruption

du versement de la rémunération, prend fin dès que l'agent public remplit les conditions nécessaires à l'exercice de son activité prévues au I. Elle ne peut être assimilée à une période de travail effectif pour la détermination de la durée des congés payés ainsi que pour les droits acquis par l'agent public au titre de son ancienneté. Pendant cette suspension, l'agent public conserve le bénéfice des garanties de protection sociale complémentaire auxquelles il a souscrit. La dernière phrase du deuxième alinéa du présent III est d'ordre public. Lorsque le contrat à durée déterminée d'un agent public non titulaire est suspendu en application du premier alinéa du présent III, le contrat prend fin au terme prévu si ce dernier intervient au cours de la période de suspension ».

3. D'autre part, aux termes de l'article 41 de la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière : « Le fonctionnaire en activité à droit : (...) 2° A des congés de maladie dont la durée totale peut atteindre un an pendant une période de douze mois consécutifs en cas de maladie dûment constatée mettant l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. Celui-ci conserve alors l'intégralité de son traitement pendant une durée de trois mois ; ce traitement est réduit de moitié pendant les neuf mois suivants. Le fonctionnaire conserve, en outre, ses droits à la totalité du supplément familial de traitement et de l'indemnité de résidence. Le bénéfice de ces dispositions est subordonné à la transmission par le fonctionnaire, à son administration, de l'avis d'arrêt de travail justifiant du bien-fondé du congé de maladie, dans un délai et selon les sanctions prévues en application de l'article 42 ». Il résulte de ces dispositions, combinées avec celles précitées des articles 12 et 14 de la loi du 5 août 2021, que si le directeur d'un établissement de santé public peut légalement prendre une mesure de suspension à l'égard d'un agent qui ne satisfait pas à l'obligation vaccinale contre la Covid-19 alors que cet agent est déjà en congé de maladie, cette mesure et la suspension de traitement qui lui est associée ne peuvent toutefois entrer en vigueur qu'à compter de la date à laquelle prend fin le congé de maladie de l'agent en question.

4. Par ailleurs, aux termes de l'article 15 du décret du 19 avril 1988 relatif aux conditions d'aptitude physique et aux congés de maladie des agents de la fonction publique hospitalière : « / (...) / Les fonctionnaires bénéficiaires d'un congé de maladie doivent se soumettre au contrôle exercé par l'autorité investie du pouvoir de nomination. Cette dernière peut faire procéder à tout moment à la contre-visite de l'intéressé par un médecin agréé ; le fonctionnaire doit se soumettre, sous peine d'interruption de sa rémunération, à cette contre-visite. / (...) / ». Ces dispositions ont pour objet de permettre à l'administration, lors d'une demande initiale de congé de maladie ou à chaque renouvellement, de vérifier, pour l'avenir, le bien-fondé de celle-ci en faisant procéder à une contre-expertise suivie, le cas échéant, d'une saisine du comité médical. L'agent intéressé, placé de plein droit en congé de maladie dès la demande qu'il a formulée sur le fondement d'un certificat médical, demeure en situation régulière tant que l'administration n'a pas expressément rejeté sa demande de congé de maladie ou n'a pas enjoint à l'agent de reprendre ses fonctions. En revanche, ces dispositions n'autorisent pas l'administration à rejeter rétroactivement un congé de maladie.

5. Il résulte de ce qu'il vient d'être dit que l'obligation vaccinale des personnels hospitaliers s'impose à ceux-ci, alors même qu'ils se trouveraient régulièrement placés en congé de maladie en application de l'article 41 précité de la loi du 9 janvier 1986. Dans ces conditions, Mme S n'est pas fondée à soutenir que, eu égard à son placement en arrêt de travail du 15 au 26 septembre 2021, prolongée jusqu'au 12 décembre 2021, elle n'était pas tenue de justifier de son statut vaccinal à la date du 15 septembre 2021. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que la mesure litigieuse de suspension est intervenue le 22 septembre 2021, alors que l'intéressée se trouvait régulièrement placée en arrêt de travail à compter du 15 jusqu'au 26 septembre 2021 inclus, arrêt de travail contesté postérieurement par son administration le 1er octobre 2021 en application des dispositions précitées de l'article 15 du décret du 19 avril 1988. Par suite, Mme S est fondée à soutenir qu'eu égard à son placement en congé de maladie, elle ne pouvait faire l'objet d'une mesure de suspension à la date du 22 septembre 2021.

6. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il y ait lieu d'ordonner les suppléments d'instruction sollicités par la requérante, la décision du 22 septembre 2021 par laquelle le directeur du CHRU de Nîmes a suspendu Mme S de ses fonctions à compter de cette date doit être annulée.

Sur les conclusions dirigées contre la mise en demeure de reprendre le service du 20 octobre 2021 :

7. Il ressort des pièces du dossier que la décision du 20 octobre 2021 contestée a pour seul objet d'informer Mme S de l'avis du médecin agréé sur son arrêt de travail du 15 septembre 2021, qu'il considère injustifié, et de la mettre en conséquence en demeure de reprendre son poste. Or, la mise en demeure de régulariser une situation non assortie comme en l'espèce de suspension de traitement ne présente pas le caractère d'une décision faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours. Par suite, Mme S n'est pas recevable à en demander l'annulation.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

8. Mme S sollicite du tribunal qu'il soit enjoint au CHRU de Nîmes de la rétablir dans ses droits à traitement, en ce compris le remboursement de la somme de 485,15 euros qui lui a été indûment réclamée au titre de ses salaires perçus à compter du 22 septembre 2021.

9. Il résulte de l'instruction qu'à la suite de la mesure de suspension édictée le 22 septembre 2021, le CHRU de Nîmes a diligenté un contrôle de l'arrêt de travail de Mme S, prolongé une première fois le 25 septembre, puis une deuxième fois le 16 octobre, puis enfin du 3 novembre au 12 décembre 2021 inclus. Or, par un avis rendu le 12 octobre 2021, le médecin agréé a estimé que les arrêts de travail de l'intéressée n'étaient pas médicalement justifiés et que celle-ci pouvait reprendre ses fonctions à compter du 13 octobre 2021, lequel avis a été suivi par le CHRU de Nîmes qui l'a mise en demeure de reprendre son poste sous 72 heures par un courrier du 20 octobre 2021, reçu le 25 octobre suivant. Dans ces conditions, et eu égard aux principes exposés au point 4, Mme S est fondée à soutenir qu'en considérant qu'elle ne se trouvait plus placée régulièrement en arrêt de travail à compter du 13 octobre 2021, le CHRU de Nîmes a commis une

erreur d'appréciation. Toutefois, il résulte de ce qu'il vient d'être dit qu'à l'expiration du délai de 72 heures laissé par son employeur, qui expirait ainsi le 28 octobre 2021, Mme S ne se trouvait plus placée régulièrement en arrêt de travail en application des dispositions citées au point 4 et pouvait légalement être suspendue de ces fonctions.

10. Il résulte de ce qui précède que le présent jugement implique nécessairement que l'administration prenne une nouvelle décision plaçant Mme S en congé de maladie ordinaire durant la période du 22 septembre au 27 octobre 2021 inclus (date de la fin de justification de son arrêt de travail), avec rétablissement de l'intéressée dans ses droits à traitement, en ce compris la somme indue réclamée de 485,15 euros au titre du reliquat de salaire de septembre. Le présent jugement implique également qu'il soit enjoint au CHRU de Nîmes de procéder au réexamen de la situation de Mme S pour la période postérieure au 28 octobre 2021. Il y a lieu de lui enjoindre d'y procéder, dans un délai d'un mois suivant la notification du présent jugement.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise, à ce titre, à la charge de Mme S qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge du CHRU de Nîmes la somme de 1 200 euros à verser à Mme S au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : La décision du 22 septembre 2021 par laquelle le directeur du CHRU de Nîmes a suspendu Mme S de ses fonctions est annulée.

Article 2: Il est enjoint au CHRU de Nîmes de rétablir Mme S dans ses droits à traitement, en ce compris la somme réclamée de 485,15 euros, pour la période allant du 22 septembre 2021 au 27 octobre 2021 inclus, et de procéder au réexamen de la situation de l'agent à compter du 28 octobre 2021, le tout dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement.

Article 3 : Le CHRU de Nîmes versera la somme de 1 200 euros à Mme S au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Les conclusions du CHRU de Nîmes présentées au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à Mme S et au centre hospitalier régional et universitaire de Nîmes.

Copie en sera adressée pour information à la trésorerie principale de Nîmes CHU.

Délibéré après l'audience du 16 février 2023, à laquelle siégeaient : Mme Corneloup, présidente de la 2ème chambre,

Mme Galtier, première conseillère,

M. Chevillard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 mars 2023.

La rapporteure, F. GALTIER  
La présidente de la 2ème chambre, F. CORNELOUP  
La greffière, F. DESMOULIÈRES

La République mande et ordonne à la préfète du Gard en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°2104323](#)

N° 2200759

M. B

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme Fanny Galtier, Rapporteur

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Céline Chamot, Rapporteur publique

Le tribunal administratif de Nîmes (2ème chambre)

Audience 30 mars 2023

Décision du 20 avril 2023

36-05-04-03.

36-07-01-04

54-01-07-05-01

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 14 mars et 29 décembre 2022, et les 9 et 27 février 2023, M. B, représenté par Me Bacha, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision du 10 septembre 2021 par laquelle le directeur du centre hospitalier « Mas Careiron » l'a suspendu de ses fonctions à compter du 15 septembre 2021 et jusqu'à la production d'un justificatif de vaccination ou de contre-indication à la vaccination contre la Covid-19, ainsi que la décision du 15 janvier 2022 rejetant le recours gracieux présenté le 15 novembre 2021 ;

2°) d'annuler la décision du 1er mars 2023 rejetant le recours gracieux présenté le 31 décembre 2022 ;

3°) à titre principal, d'enjoindre au centre hospitalier « Mas Careiron » de procéder à sa réintégration pour la période du 15 au 30 septembre 2021, avec reconstitution de sa carrière et rétablissement dans ses droits à traitement durant sa période de congés annuels et de placement en arrêt de maladie, à titre subsidiaire, de condamner le centre hospitalier « Mas Careiron » à lui verser une somme de 1 350 euros au titre du préjudice financier subi ;

4°) de condamner le centre hospitalier « Mas Careiron » à lui verser une somme de 500 euros au titre du préjudice moral subi ;

5°) de mettre à la charge du centre hospitalier « Mas Careiron » une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

\* sur la recevabilité des demandes :

- les conclusions dirigées contre le rejet du recours gracieux sont recevables eu égard à l'obligation de transmettre les demandes mal dirigées entre autorités d'un même établissement public participant à une même activité, dont la première demande a été réceptionnée le 15 novembre 2021 ; en tout état de cause,

cette demande a été régularisée par l'envoi d'un courrier au directeur d'établissement le 20 décembre 2022, qui a été implicitement rejetée le 1er mars 2023 ;

- les conclusions indemnitaires sont recevables eu égard à une réclamation préalable adressée au directeur du centre hospitalier le 20 décembre 2022, reçue le 31 décembre suivant, et alors que la décision de suspension ne constitue pas une décision purement pécuniaire faisant obstacle à la présentation d'un recours indemnitaire fondé sur l'illégalité de la mesure ;

- \* sur la légalité de la mesure de suspension :

- la décision attaquée méconnaît les dispositions du III de l'article 14 de la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 dès lors que la suspension litigieuse, qui prend effet immédiatement avant qu'il ait pu en prendre connaissance, n'a pas été précédée d'une information préalable et l'a ainsi privé d'une garantie ;

- elle méconnaît les dispositions de la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021, notamment son article 14, dès lors qu'il était placé en congés annuels, repos hebdomadaire ou RTT jusqu'au 20 septembre 2021, puis en arrêt de travail à compter du 17 septembre 2021, régulièrement transmis à son employeur par lettre recommandée avec accusé de réception daté du 20 septembre 2021, et ne se trouvait soumis à l'obligation vaccinale qu'à la reprise effective de son service à l'issue de son congé de maladie le 3 octobre 2021 ;

- l'obligation vaccinale viole la convention européenne des droits de l'Homme, et notamment ses articles 12 à 14 ;

- \* sur la réparation des préjudices :

- il est fondé à solliciter le versement d'une somme de 1 350 euros en réparation des préjudices financiers subis du fait de l'illégalité de la mesure de suspension et de la perte de traitement conséquente pour la période du 15 au 30 septembre 2021, dont le versement n'a pas été régularisé suite à la communication de son arrêt de maladie courant à compter du 17 septembre 2021 ;

- il est fondé à solliciter le versement d'une somme de 500 euros en réparation du préjudice moral subi par les atteintes à son honneur personnel et professionnel ;

Par des mémoires en défense enregistrés le 25 mai 2022, et les 12 janvier et 17 février 2023, le centre hospitalier « Mas Careiron », représenté par Me Garreau, conclut au rejet de la requête et à la condamnation du requérant à lui verser la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- \* sur la recevabilité :

- les conclusions en annulation sont tardives compte tenu de la notification de la décision le 14 septembre 2021, et faute pour l'intéressé de justifier d'un recours gracieux exercé dans les délais de recours contentieux, conformément aux voies et délais de recours portées sur la décision ;

- les conclusions indemnitaires sont irrecevables faute de justifier d'une réclamation préalable indemnitaire adressée à l'autorité compétente ; en tout état de cause, le requérant n'est pas recevable à demander réparation d'une décision purement pécuniaire devenue définitive ;

- la décision de réintégration au 30 septembre 2021, édictée le 8 octobre 2021, est devenue définitive et rend sans objet le présent litige ;

- \* sur le bien-fondé : aucun des moyens invoqués dans la requête, qui sont inopérants en raison de la situation de compétence liée dans laquelle se trouvait le directeur de l'établissement, n'est en tout état de cause fondé.

Par un courrier du 21 février 2023, le tribunal a, sur le fondement des dispositions de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, interrogé les parties afin de produire toute information concernant la position administrative de M. B au regard de son arrêt de travail courant à compter du 17 septembre 2021. Des observations en réponse ont été apportées par M. B dans son mémoire enregistré le 27 février 2023, et ont été communiquées.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre la décision du 1er mars 2023 rejetant le recours gracieux du 20

décembre 2022, lesquelles présentent le caractère de conclusions nouvelles enregistrées après l'expiration du délai de recours contentieux.

Vu les autres pièces du dossier ; Vu :

- la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 ;
- la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 ;
- le décret n°2002-8 du 4 janvier 2002
- le décret n° 2021-1059 du 7 août 2021 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus, au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Galtier,
- les conclusions de Mme Chamot, rapporteure publique,
- et les observations de Me Garreau, représentant le centre hospitalier « Mas Careiron ».

Considérant ce qui suit :

1. M. B est infirmier titulaire du centre hospitalier « Mas Careiron » à Uzès. Par décision du 10 septembre 2021, le directeur de cet établissement a prononcé la suspension de l'intéressé de ses fonctions sans rémunération, à compter du 15 septembre 2021, et jusqu'à ce qu'il produise un justificatif de vaccination ou de contre-indication à la vaccination contre la Covid-19 répondant aux conditions réglementaires. Par décision du 8 octobre 2021, M. B a été réintégré à compter du 30 septembre 2021 suite à la production d'un justificatif d'une primo-injonction à la vaccination. Par courriers des 9 novembre 2021 et 20 décembre 2022, il a sollicité le retrait de la décision de suspension du 10 septembre 2021, ainsi que l'indemnisation des préjudices subis en raison de l'intervention de cette mesure. Par la présente requête, M. B demande, dans le dernier état de ses écritures, l'annulation de la décision de suspension du 10 septembre 2021 et de celles, nées le 15 janvier 2022 et 1er mars 2023, rejetant ses recours gracieux, ainsi que la condamnation du centre hospitalier « Mas Careiron » à lui verser les sommes de 1 350 euros et 500 euros en réparation des préjudices financiers et moraux subis.

Sur la recevabilité des conclusions de la requête :

2. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. / Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle. ». Et aux termes de l'article R. 412-1 du même code : « La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de la décision attaquée ou, dans le cas mentionné à l'article R. 421-2, de la pièce justifiant de la date de dépôt de la réclamation ». Enfin, l'article R. 421-5 du même code dispose : « Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision ».

En ce qui concerne l'objet du litige :

3. Il ressort des pièces du dossier que par décision du 8 octobre 2021 le directeur du centre hospitalier « Mas Careiron » a réintégré M. B à compter du 30 septembre 2021, suite à la justification d'une primo-injonction à la vaccination contre la Covid-19 le même jour. Or la circonstance que M. B n'ait pas contesté cette décision, qui n'a ni pour objet ni pour effet de retirer la décision litigieuse de suspension des fonctions du 10 septembre 2021, ne saurait emporter pour l'intéressé acceptation de ce que sa réintégration n'aurait

pu être prononcée avant la date du 30 septembre 2021. Dans ces conditions, et contrairement à ce que soutient le centre hospitalier en défense, la circonstance que la décision du 8 octobre 2021 soit devenue définitive est sans incidence sur la recevabilité du présent recours dirigée contre la mesure de suspension du 10 septembre 2021.

En ce qui concerne les conclusions en annulation de la décision du 10 septembre 2021 :

4. Il ressort des dernières pièces produites par le centre hospitalier « Mas Careiron » que celui-ci justifie de la notification de la décision litigieuse à l'intéressé le 17 septembre 2021. Dans ces conditions, cette autorité est fondée à soutenir que la notification de cette décision, qui mentionnait les voies et délais de recours contentieux en application de l'article R. 421-5 du code de justice, permettait de faire courir le délai de recours contentieux en application de l'article

R. 421-1 du code de justice administrative, lequel arrivait à échéance le 18 novembre 2021.

5. Toutefois, l'exercice dans ce délai de deux mois d'un recours administratif à l'encontre d'une décision a pour conséquence de conserver ce délai, qui ne recommence à courir qu'à compter de l'intervention d'une décision rejetant ce recours. Lorsque celui-ci a été adressé par erreur à une autorité qui participe à l'activité de l'administration à laquelle appartient l'autorité compétente pour en connaître, ce service ou cette autorité est tenu de le transmettre à cette dernière, y compris lorsque sont en cause les relations de l'administration avec ses agents.

6. M. B justifie de l'envoi d'un recours gracieux daté du 9 novembre 2021, réceptionné le 15 novembre suivant, et tendant au retrait de la décision du 10 septembre 2021. Il résulte de ce qui a été exposé au point précédent que ce recours doit être regardé comme ayant conservé le délai de recours contentieux à l'encontre la décision de suspension, alors même qu'il a été adressé par erreur à la présidente du conseil de surveillance du centre hospitalier, et non au directeur de cet établissement. Il s'en suit que les conclusions présentées par M. B dans sa requête du 14 mars 2022 tendant à l'annulation de la décision du 10 septembre 2021, présentées dans le délai de deux mois suivant la naissance de la décision du 15 janvier 2022 rejetant implicitement son recours gracieux, ne sont pas tardives.

En ce qui concerne les conclusions en annulation de la décision du 15 janvier 2022 :

7. Il résulte de ce qu'il vient d'être dit au point 6 que M. B justifie de l'envoi et de la réception du courrier le 15 novembre 2021 valant recours gracieux. Dans ces conditions, M. B justifie de la naissance d'une décision le 15 janvier 2022 rejetant implicitement son recours gracieux et le centre hospitalier « Mas Careiron » n'est pas fondé à soutenir que les conclusions en annulation seraient présentées contre une décision inexistante.

En ce qui concerne les conclusions en annulation de la décision du 1er mars 2023 :

8. Dans ses dernières écritures, M. B demande au tribunal d'annuler la décision du 1er mars 2023 par laquelle le centre hospitalier « Mas Careiron » a rejeté son recours gracieux formé le 20 décembre 2022, et reçu le 31 décembre suivant. Toutefois, ces conclusions, qui ont été présentées après l'expiration du délai de recours contentieux, présentent le caractère de conclusions nouvelles. Par suite, elles sont irrecevables et doivent, pour ce motif, être rejetées.

En ce qui concerne les conclusions en indemnisation :

9. D'une part, si l'expiration du délai de recours pour excès de pouvoir ouvert contre une décision expresse à objet purement pécuniaire, et donc son caractère définitif, fait obstacle à la recevabilité d'une action en responsabilité fondée sur l'illégalité fautive de cette décision, les décisions par lesquels les établissements de soins suspendent leurs agents en l'absence de production d'un justificatif de vaccination ou de contre-indication à la vaccination contre la Covid-19 ne présentent pas ce caractère.

10. D'autre part, il résulte de l'instruction que par le courrier adressé par erreur à la présidente du conseil de surveillance le 15 novembre 2021, et réputé transmis à l'autorité compétente en application des principes énoncés au point 5, M. B sollicitait tant le retrait de la mesure de suspension édictée à son encontre le 10 septembre 2021 que la réparation des préjudices financiers et moraux en découlant. Dans ces conditions, M. B justifie avoir présenté au directeur du centre hospitalier « Mas Careiron » une réclamation préalable conformément aux dispositions précitées de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, réitérée par ailleurs par courrier du 20 décembre 2022, reçu le 31 décembre. Il s'en suit que les conclusions présentées par M. B dans sa requête du 14 mars 2022 tendant à la condamnation du centre hospitalier à lui verser, dans le dernier état de ses écritures, les sommes de 1 350 euros et 500 euros au titre des préjudices financiers et moraux sont recevables.

Sur la légalité de la décision du 10 septembre 2021 portant suspension de fonctions :

11. D'une part, aux termes de l'article 12 de la loi du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire : « I. - Doivent être vaccinés, sauf contre-indication médicale reconnue, contre la Covid-19 : / 1° Les personnes exerçant leur activité dans : / a) Les établissements de santé mentionnés à l'article L. 6111-1 du code de la santé publique (...) ». Aux termes de l'article 13 de la même loi : « I - Les personnes mentionnées au I de l'article 12 établissent : 1° Satisfaire à l'obligation de vaccination en présentant le certificat de statut vaccinal prévu au second alinéa du II du même article 12. / Par dérogation au premier alinéa du présent 1°, peut être présenté, pour sa durée de validité, le certificat de rétablissement prévu au second alinéa du II de l'article 12. Avant la fin de validité de ce certificat, les personnes concernées présentent le justificatif prévu au premier alinéa du présent 1°. (...) / II. - Les personnes mentionnées au I de l'article 12 justifient avoir satisfait à l'obligation prévue au même I ou ne pas y être soumises auprès de leur employeur lorsqu'elles sont salariées ou agents publics. (...) ». Et aux termes de l'article 14 de la même loi : « (...) / B. - A compter du 15 septembre 2021, les personnes mentionnées au I de l'article 12 ne peuvent plus exercer leur activité si elles n'ont pas présenté les documents mentionnés au I de l'article 13 ou, à défaut, le justificatif de l'administration des doses de vaccins requises par le décret mentionné au II de l'article 12. / Par dérogation au premier alinéa du présent B, à compter du 15 septembre 2021 et jusqu'au 15 octobre 2021 inclus, sont autorisées à exercer leur activité les personnes mentionnées au I de l'article 12 qui, dans le cadre d'un schéma vaccinal comprenant plusieurs doses, justifient de l'administration d'au moins une des doses requises par le décret mentionné au II du même article 12, sous réserve de présenter le résultat, pour sa durée de validité, de l'examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19 prévu par le même décret. (...) / III. - Lorsque l'employeur constate qu'un agent public ne peut plus exercer son activité en application du I, il l'informe sans délai des conséquences qu'emporte cette interdiction d'exercer sur son emploi ainsi que des moyens de régulariser sa situation. L'agent public qui fait l'objet d'une interdiction d'exercer peut utiliser, avec l'accord de son employeur, des jours de congés payés. A défaut, il est suspendu de ses fonctions ou de son contrat de travail. La suspension mentionnée au premier alinéa du présent III, qui s'accompagne de l'interruption du versement de la rémunération, prend fin dès que l'agent public remplit les conditions nécessaires à l'exercice de son activité prévues au I. Elle ne peut être assimilée à une période de travail effectif pour la détermination de la durée des congés payés ainsi que pour les droits acquis par l'agent public au titre de son ancienneté. Pendant cette suspension, l'agent public conserve le bénéfice des garanties de protection sociale complémentaire auxquelles il a souscrit. La dernière phrase du deuxième alinéa du présent III est d'ordre public. Lorsque le contrat à durée déterminée d'un agent public non titulaire est suspendu en application du premier alinéa du présent III, le contrat prend fin au terme prévu si ce dernier intervient au cours de la période de suspension ».

12. D'autre part, aux termes de l'article 41 de la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière : « Le fonctionnaire en activité à droit : 1° A un congé annuel avec traitement dont la durée est fixée par décret en Conseil d'Etat (...) ». Il résulte de ces dispositions, combinées avec celles précitées des articles 12 et 14 de la loi du 5 août 2021, que si le directeur d'un établissement de santé public peut légalement prendre une mesure de suspension à l'égard d'un agent qui ne satisfait pas à l'obligation vaccinale contre la Covid-19 alors que cet agent est placé en congé annuel, cette mesure et la suspension de traitement qui lui est associée ne peuvent toutefois entrer en vigueur qu'à compter de la date à laquelle, au terme de son congé annuel, l'agent reprend son service.

13. Il résulte de ce qu'il vient d'être dit que l'obligation vaccinale des personnels hospitaliers s'impose à ceux-ci, alors même qu'ils se trouveraient régulièrement placés en congé annuel en application de l'article 41 précité de la loi du 9 janvier 1986. Dans ces conditions, M. B n'est pas fondé à soutenir que, eu égard à son placement congé annuel au cours du mois de septembre 2021, il n'était pas tenu de justifier de son statut vaccinal à la date du 15 septembre 2021. Toutefois, si le centre hospitalier fait valoir que l'intéressé avait en tout état de cause repris ses fonctions dès le 13 septembre 2021, il ne l'établit pas par la seule production du planning prévisionnel annuel des congés établi en mars 2021, et par une extraction du planning individuel de l'agent réalisée postérieurement à l'édition de la mesure litigieuse. A l'inverse, M. B justifie qu'il était placé en position d'absence régulière pour la période du 28 août au 19 septembre inclus, par la production du « planning collectif » mensuel de son service, signé par le responsable de son unité, conformément aux usages dans les services du centre hospitalier de « Mas Careiron », usages dont ledit centre n'est pas recevable à se prévaloir, en tout état de cause, de leur contrariété avec les dispositions de l'article 2 du décret du 4 janvier 2002 relatif aux congés annuels des agents des établissements de santé pour demander au tribunal de les écarter. Or, ce planning mensuel du « pôle 6 » démontre, faute pour le centre hospitalier d'apporter d'autres éléments attestant de la reprise de M. B, le placement en continu de l'agent en repos hebdomadaire, ou jours de récupération de temps de travail, ou congés annuels pour la période du 28 août au 19 septembre 2021 inclus, ainsi qu'une reprise effective du service programmée en service de nuit du lundi 20 septembre 2021. Par suite, M. B est fondé à soutenir qu'eu égard à son placement en congé annuel, il ne pouvait faire l'objet d'une mesure de suspension à la date du 15 septembre 2021.

14. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, la décision du 10 septembre 2021 par laquelle le directeur du centre hospitalier « Mas Careiron » a suspendu M. B de ses fonctions à compter du 15 septembre 2021 doit être annulée, ainsi que, par voie de conséquence, la décision du 15 janvier 2022 rejetant le recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

15. M. B demande au tribunal d'enjoindre au centre hospitalier « Mas Careiron » de procéder à sa réintégration pour la période du 15 au 30 septembre 2021, avec reconstitution de sa carrière et rétablissement dans ses droits à traitement durant sa période de congés annuels les 15 et 16 septembre 2021, puis durant son placement en arrêt de maladie du 17 au 30 septembre 2021, date de sa réintégration effective. Or, si l'annulation de la décision suspendant l'intéressé de ses fonctions durant son congé annuel implique nécessairement la régularisation administrative et financière de l'agent, pour la période concernée par cette position d'absence régulière, il en va toutefois différemment des droits que détiendrait M. B du fait de son placement en arrêt de travail, acquis postérieurement à la décision dont le tribunal prononce l'annulation.

16. Il résulte de ce qui précède que le présent jugement implique, d'une part, que l'administration prenne une nouvelle décision rétablissant le versement de la rémunération de M. B au titre de ses congés annuels durant la période du 15 au 19 septembre inclus, avec rétablissement de l'intéressé dans ses droits à l'avancement, à l'ancienneté et à la détermination de ses congés payés au titre de la même période, et d'autre part, que le centre hospitalier « Mas Careiron » réexamine la situation administrative et financière de M. B au titre de la période du 20 au 29 septembre 2021 inclus, dans un délai d'un mois suivant la notification du présent jugement.

Sur les conclusions à fin d'indemnisation :

17. Il résulte de ce qui précède qu'à la date de sa suspension de fonctions le 15 septembre 2021, M. B était régulièrement placé en congé annuel et ne pouvait faire l'objet d'une telle mesure. Il en résulte que la décision du 10 septembre 2021 par laquelle le directeur du centre hospitalier « Mas Careiron » l'a suspendu est illégale et donc fautive.

18. D'une part, il résulte des écritures du requérant que les conclusions tendant à la réparation du préjudice financier ont été présentées à titre subsidiaire des conclusions en injonction auxquelles il vient d'être fait droit au point 16. Par suite, ces conclusions ne peuvent qu'être rejetées.

19. D'autre part, il sera fait une juste appréciation du préjudice moral subi par M. B en lui allouant la somme de 500 euros.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

20. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du centre hospitalier « Mas Careiron », partie perdante, une somme de 1 200 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de M. B, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que demande le centre hospitalier « Mas Careiron » sur ce même fondement.

**DECIDE :**

Article 1er : La décision du 10 septembre 2021 par laquelle le directeur du centre hospitalier « Mas Careiron » a suspendu M. B de ses fonctions, et celle du 15 janvier 2022 rejetant le recours gracieux, sont annulées.

Article 2: Il est enjoint au centre hospitalier « Mas Careiron » de rétablir M. B dans ses droits à traitement, à l'avancement, à l'ancienneté et à la détermination de ses congés payés pour la période allant du 15 au 19 septembre 2021 inclus, et de réexaminer la situation administrative et financière de M. B au titre de la période du 20 au 29 septembre 2021 inclus, dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement.

Article 3 : Le centre hospitalier « Mas Careiron » est condamné à verser à M. B une somme de 500 euros en réparation du préjudice moral subi.

Article 4 : Le centre hospitalier « Mas Careiron » versera une somme de 1 200 euros à M. B au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 : Les conclusions du centre hospitalier « Mas Careiron » présentées au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 7 : Le présent jugement sera notifié à M. B et au centre hospitalier « Mas Careiron ».

Délibéré après l'audience du 30 mars 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Corneloup, présidente de la 2ème chambre, Mme Galtier, première conseillère,  
M. Chevillard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 avril 2023.

La rapporteure, F. GALTIER ; La présidente de la 2ème chambre, F. CORNELOUP ; La greffière, F. DESMOULIÈRES

La République mande et ordonne à la préfète du Gard en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°2200759](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NÎMES

N° 2100417

Mme C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme Bala, Rapporteur

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Achour, Rapporteur publique

Le Tribunal administratif de Nîmes (4ème chambre)

Audience du 11 avril 2023

Décision du 21 avril 2023

36-10-10

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 8 février 2021, Mme C, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 30 octobre 2020 par laquelle l'adjoint au directeur des ressources humaines du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires a rejeté sa demande tendant au bénéfice de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle, ainsi que la décision implicite portant rejet de son recours gracieux formé le 27 novembre 2020 ;

2°) d'enjoindre au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires de réexaminer sa demande de rupture conventionnelle ;

3°) de condamner l'Etat à lui verser une réparation correspondante à son préjudice. Elle soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'un défaut de motivation ;
- la décision attaquée est entachée d'un vice de procédure ; le montant de l'indemnité envisagé de l'indemnité spécifique de la rupture conventionnelle n'a pas été abordé lors de l'entretien en méconnaissance de l'article 4 du décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019 ;
- la décision attaquée est entachée d'un défaut de base légale ;
- elle remplit les conditions lui permettant de bénéficier de la rupture conventionnelle ; elle souffre d'un asthme sévère et a été contrainte de réduire son temps de travail ;
- elle n'a pas reçu de réponse à son recours préalable ;
- l'administration a fait preuve de manque de rigueur dans l'instruction de son dossier ; le service chargé de l'instruction ne disposait pas de sa demande initiale et celui-ci ne disposait pas de l'avis du service de proximité, pièce pourtant indispensable à l'instruction de sa demande ; ces manquements révèlent un défaut d'examen réel et sérieux de sa situation ;
- la décision attaquée a été prise sans se fonder sur une note de gestion, garante de l'égalité de traitement entre agents du même ministère ;
- la décision attaquée méconnaît le principe de l'égalité de traitement entre agents de la même fonction publique ;
- le comportement de l'administration, tant par action que par omission, a eu un impact non négligeable lui portant préjudice.

Par un mémoire en défense enregistré le 12 octobre 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les conclusions indemnitaires sont irrecevables en l'absence de liaison du contentieux ;
- les moyens de Mme C ne sont pas fondés. Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 ;
- le décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus, au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Bala,
- et les conclusions de Mme Achour, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Mme C, secrétaire de classe exceptionnelle affectée au service interministériel départemental des systèmes d'information et de communication du Gard, est rattachée au pôle de proximité en tant que technicien au bureau « support utilisateurs ». Le 8 janvier 2020, elle a présenté une demande tendant au bénéfice de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle auprès de la direction des ressources humaines du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. Elle a été reçue en entretien le 13 février 2020. Par une décision du 30 octobre 2020, l'adjoint au directeur des ressources humaines du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires a refusé de faire droit à sa demande. Par courrier du 27 novembre 2020 réceptionné le 1er décembre suivant, elle a formé un recours gracieux. Du silence de l'administration est née une décision implicite de rejet le 1er février 2020. Par la présente requête, Mme C demande au tribunal d'annuler la décision du 30 octobre 2020, ensemble la décision implicite rejetant son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article 72 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique : « I. - L'administration et le fonctionnaire mentionné à l'article 2 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 (...) peuvent convenir en commun des conditions de la cessation définitive des fonctions, qui entraîne radiation des cadres et perte de la qualité de fonctionnaire. La rupture conventionnelle, exclusive des cas mentionnés à l'article 24 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée, ne peut être imposée par l'une ou l'autre des parties. / (...) Les modalités d'application du présent I, notamment l'organisation de la procédure, sont définies par décret en Conseil d'Etat. / Le présent I est applicable du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2025. (...) ».

3. Aux termes de l'article 2 du décret du 31 décembre 2019 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique : « La procédure de la rupture conventionnelle peut être engagée à l'initiative du fonctionnaire ou de l'administration (...). Le demandeur informe l'autre partie par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou remise en main propre contre signature. (...) Dans les conditions prévues aux articles 3 et 4, un entretien relatif à cette demande se tient à une date fixée au moins dix jours francs et au plus un mois après la réception de la lettre de demande de rupture conventionnelle. (...) Il peut être organisé, le cas échéant, d'autres entretiens. ». Aux termes de l'article 4 du même décret : « Le ou les entretiens préalables prévus à l'article 2 portent principalement sur : 1° Les motifs de la demande et le principe de la rupture conventionnelle ; 2° La fixation de la date de la cessation définitive des fonctions ; 3° Le montant envisagé de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle ; 4° Les conséquences de la cessation définitive des fonctions, notamment le bénéfice de l'assurance chômage, l'obligation de

remboursement prévue à l'article 8 et le respect des obligations déontologiques prévues aux articles 25 octies et 26 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée et à l'article 432-13 du code pénal. ». Aux termes de l'article 18 du même décret :

« Chacune des deux parties dispose d'un droit de rétractation. Ce droit s'exerce dans un délai de quinze jours francs, qui commence à courir un jour franc après la date de la signature de la convention de rupture conventionnelle, sous la forme d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou remise en main propre contre signature ».

4. En premier lieu, Mme C fait état de ce que la décision attaquée ne comporterait aucun argument, ni aucune explication, quant au rejet de sa demande de rupture conventionnelle. Toutefois, dès lors que la rupture conventionnelle prévue par les dispositions précitées ne constitue pas un droit pour les fonctionnaires qui en remplissent les conditions, et qu'aucun texte législatif ou réglementaire ou principe général du droit ne l'impose, la décision en litige rejetant la demande de rupture conventionnelle présentée par Mme C n'avait pas à être motivée. Le moyen tiré du défaut de motivation est ainsi inopérant et doit être écarté.

5. En deuxième lieu, il résulte des dispositions précitées du décret du 30 décembre 2019, lesquelles définissent précisément sur ce point les modalités d'application de l'article 72 de la loi du 6 août 2019, que l'autorité administrative ne peut légalement opposer un refus à la demande régulièrement formée par le fonctionnaire qui envisage une rupture conventionnelle sans avoir préalablement organisé l'entretien qu'elles prévoient, cet entretien devant porter sur le principe même d'une telle rupture conventionnelle qui ne peut résulter que d'un accord entre les parties intéressées. En revanche, il ne résulte pas de ces dispositions que le montant de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle, envisagé en cas de conclusion de la convention, doit être envisagé dès le premier entretien ni que ce montant devrait être impérativement envisagé dans l'hypothèse d'un refus de l'administration sur le principe même de la rupture conventionnelle. Enfin, dès lors que Mme C a bénéficié de l'entretien préalable prévu à l'article 2 du décret du 31 décembre 2019 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique le 13 février 2020 et que l'administration y a opposé un refus de principe, le non-respect de la formalité relative au montant envisagé de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle durant l'entretien n'a pas été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision et n'a pas privé la requérante d'une garantie. Par suite, le moyen doit être écarté.

6. En troisième lieu, la décision attaquée est fondée sur le décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique et a été édictée, ainsi qu'il a été précédemment dit, après l'entretien prévu par l'article 2 dudit décret. Dans ces conditions, Mme C n'est pas fondée à soutenir que la décision attaquée est privée de base légale. A cet égard, l'absence de note ou de circulaire émanant du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires n'est pas de nature à entacher la légalité de la décision attaquée. Par suite, le moyen doit être écarté.

7. En quatrième lieu, Mme C soutient que des agents relevant du ministère de l'agriculture et de l'alimentation bénéficient quant à eux d'une note de gestion, que trois agents dans une situation analogue à la sienne ont pu bénéficier de la rupture conventionnelle, et qu'ainsi, la décision par laquelle sa demande de rupture conventionnelle a été rejetée constitue une rupture d'égalité dans le traitement, d'une part, des fonctionnaires de l'Etat, d'autre part, des agents publics d'un même ministère. Il ressort toutefois des pièces du dossier, d'abord, que la requérante se borne à alléguer que des agents d'un autre ministère auraient bénéficié d'une rupture conventionnelle sans démontrer en quoi ces agents se trouvent dans des situations comparables à la sienne. Ensuite, elle n'établit pas non plus que des agents du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires auraient bénéficié d'une rupture conventionnelle alors qu'ils auraient été dans des situations identiques à la sienne. Enfin, la circonstance que le ministère de l'agriculture et de l'alimentation a pu adopter une note de gestion n'est pas de nature à établir la rupture d'égalité alléguée. Par suite, le moyen doit être écarté.

8. En cinquième et dernier lieu, Mme C fait état de la durée de ses services, de son asthme sévère qui a été caractérisé comme affection de longue durée le 18 juillet 2014, et de la réduction de son temps de travail en lien avec sa pathologie. Les éléments précités ne sont toutefois pas de nature à lui ouvrir droit au bénéfice des dispositions précitées, la rupture conventionnelle ne constituant pas un droit pour l'agent dès lors qu'elle demeure soumise à un accord entre ce dernier et son administration, sans pouvoir être imposée par l'une ou l'autre des parties. Enfin, la requérante n'établit ni même n'allègue que son poste n'aurait plus été utile à son administration. Il résulte ainsi de ces éléments que c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que la demande de rupture conventionnelle de Mme C a pu être refusée.

9. Il résulte de tout ce qui précède que Mme C n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision attaquée du 30 octobre 2020 et de la décision implicite rejetant son recours gracieux. Par suite, les conclusions à fin d'annulation de la requête doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'indemnisation :

10. Il résulte de tout ce qui précède que Mme C, qui n'établit pas que l'Etat aurait commis une illégalité fautive de nature à engager sa responsabilité en adoptant la décision du 30 octobre 2020, n'est pas fondée à demander que l'Etat soit condamné à réparer les conséquences dommageables de cette décision. Par suite, les conclusions à fin d'indemnisation de la requérante doivent être rejetées, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre défendeur.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

11. Le présent jugement, qui rejette les conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée, n'implique aucune mesure particulière d'exécution au regard des dispositions des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative. Par suite, les conclusions à fin d'injonction de la requérante doivent être rejetées.

**DECIDE :**

Article 1er : La requête de Mme C est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme C et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Délibéré après l'audience du 11 avril 2023, à laquelle siégeaient :

M. Brossier, président,  
Mme Bala, première conseillère,  
M. Aymard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 21 avril 2023.

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, en ce qui le concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°2100417](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 2101100

---

M. R

---

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme Bossi  
Rapporteure

---

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Moynier  
Rapporteure publique

---

Le tribunal administratif de Montpellier (3ème chambre)

Audience du 2 décembre 2022  
Décision du 23 décembre 2022

---

36-05-04-01-03  
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires complémentaires, enregistrés les 5 mars 2021, 17 mai 2021 et 10 septembre 2021, M. R demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 17 décembre 2020 en tant qu'elle refuse la prise en charge du traitement qui lui a été prescrit hors autorisation de mise sur le marché et qui est en lien avec son accident de service du 9 août 2012 ;

2°) d'annuler le refus implicite de prise en charge d'une cure thermale en lien avec son accident de service du 9 août 2012 ;

3°) d'enjoindre à l'administration de prendre en charge l'intégralité des soins relatifs à l'accident du 9 août 2012 ;

4°) d'enjoindre à l'administration de prendre en charge l'intégralité des frais pour les cures thermales à venir, nécessitées par son état, relatifs à l'accident du 9 août 2012 ;

5°) d'enjoindre à l'administration d'indemniser le pretium doloris et le préjudice moral selon un barème à faire établir par un expert.

Il soutient que :

- le mémoire en défense de l'administration a été présenté hors-délai et est, dès lors, irrecevable ;
- les décisions attaquées méconnaissent l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 août 2021, le préfet de la zone de défense et de sécurité Sud conclut au rejet de la requête :

Il fait valoir que :

- les conclusions du requérant dirigées contre le courriel du 17 juin 2019 sont irrecevables, ce courriel communiquant la réponse du médecin inspecteur zonal concernant le refus de prise en charge de la cure thermale sollicitée par le requérant constituant un simple avis médical qui est dépourvu de caractère décisionnel et qui ne lie pas l'administration ;
- les conclusions à fin d'indemnisation n'ont pas fait l'objet d'une demande écrite à l'administration ;
- les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Bossi,
- les conclusions de Mme Moynier, rapporteure publique,
- et les observations de M. R.

Considérant ce qui suit :

1. M. R, alors agent titulaire de la police nationale, a été victime le 9 août 2012 d'un accident reconnu imputable au service par arrêté du 20 novembre 2013. Il a été placé à la retraite pour invalidité imputable au service le 1er avril 2019. Par un formulaire CERFA du 4 juin 2019 rempli par son médecin traitant, M. R a sollicité la prise en charge d'une cure thermale en lien avec son accident de service du 9 août 2012. Par un courriel du 17 juin 2019, l'administration a transmis la réponse du médecin inspecteur régional qui précise que depuis le début de l'année, « les cures thermales ne sont plus prises en charge devant l'absence de preuve du service médical rendu ». Parallèlement, M. R s'est rendu à la pharmacie pour se faire remettre le renouvellement du traitement médical prescrit en lien avec son accident de service du 9 août 2012. Le pharmacien lui a alors remis une note qu'il avait reçu du service médical statutaire et de contrôle du secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) indiquant « prise en charge refusée – prescription non conforme avec l'accident de travail - Merci de facturer au régime maladie ordinaire ». Par courriel du 10 novembre 2020, le requérant a sollicité auprès de son administration les motivations du refus ainsi opposé. Par courrier du 19 novembre 2020, le requérant a contesté le refus de prise en charge opposé concernant les soins prescrits par son médecin. Par courrier du 17 décembre 2020, le médecin inspecteur zonal a refusé la prise en charge d'une partie du traitement prescrit hors du cadre de son autorisation de mise sur le marché (AMM) mais a accepté la prise en charge des antalgiques autorisés en fonction des référentiels de mise sur le marché. Par courrier du 4 janvier 2021, M. R a contesté à nouveau le refus de prise en charge concernant les soins prescrits qui lui a été opposé ainsi que le refus opposé à sa demande de cure thermale. M. R demande au tribunal l'annulation de la décision du 17 décembre 2020 du médecin inspecteur zonal en tant qu'elle refuse la prise en charge de son traitement qui lui a été prescrit hors autorisation de mise sur le marché ainsi que l'annulation du refus implicite de prise en charge d'une cure thermale en 2019 en lien avec son accident de service du 9 août 2012.

Sur la recevabilité du mémoire en défense :

2. Aux termes de l'article R. 611-10 du code de justice administrative : « Sous l'autorité du président de la chambre à laquelle il appartient et avec le concours du greffier de cette chambre, le rapporteur fixe, eu égard aux circonstances de l'affaire, le délai accordé aux parties pour produire leurs mémoires. Il peut demander aux parties, pour être jointes à la procédure contradictoire, toutes pièces ou tous documents utiles à la solution du litige. (...) ».

3. Si le requérant soutient que le mémoire présenté par le préfet de la zone de défense et de sécurité Sud est irrecevable dès lors qu'il a été produit postérieurement au délai de deux mois fixé par le tribunal, ce moyen ne peut qu'être écarté dès lors que ledit délai n'est pas prescrit à peine d'irrecevabilité du mémoire en défense.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Aux termes de l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, dans sa version alors applicable : « Le fonctionnaire en activité a droit : (...) 2° A des congés de maladie (...) Toutefois, si la maladie provient (...) d'un accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire (...) a droit, en outre, au remboursement des honoraires médicaux et des frais directement entraînés par la maladie ou l'accident. (...) ».

5. Il résulte de ces dispositions qu'en cas de survenance d'un accident de service, les fonctionnaires de l'Etat ont droit, qu'ils soient en service ou retraités, au remboursement des frais réels qu'ils ont exposés pour les soins nécessités par leur état de santé découlant de cet accident. Il appartient néanmoins aux intéressés de justifier tant du montant de ces frais que du caractère d'utilité directe que les soins ont présenté pour parer aux conséquences de l'accident. Il en va ainsi s'agissant du remboursement d'un traitement ou d'une spécialité médicale librement prescrits par un médecin pour une indication ou une modalité d'utilisation non prévue dans l'autorisation de mise sur le marché, à la condition toutefois que l'agent justifie que son besoin n'est pas déjà couvert par la palette des médicaments autorisés et leurs indications.

En ce qui concerne la décision du 17 décembre 2020 portant refus de prise en charge du traitement médicamenteux prescrit en lien avec l'accident de service du 9 août 2012 :

6. Afin d'établir l'utilité du traitement prescrit pour pallier les conséquences de son accident de service, le requérant produit un certificat médical du 6 novembre 2020 émanant d'un médecin rhumatologue, qui affirme suivre l'intéressé pour ses douleurs neuropathiques séquellaires de son accident de travail et qui indique que la symptomatologie est actuellement traitée par des applications de versatis®, effectuées en dehors de son autorisation de mise sur le marché, qui se sont révélées efficaces sur de telles douleurs. Toutefois, il ne ressort pas de cette pièce médicale, ni d'aucune autre versée au dossier, que l'offre de soin, constituée par les médicaments pris dans le cadre de leurs autorisations de mise sur le marché pour le traitement des douleurs neuropathiques ressenties par le requérant, était insuffisante.

7. Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation dirigées contre la décision du 17 décembre 2020 en tant qu'elle refuse la prise en charge du traitement prescrit à M. R hors autorisation de mise sur le marché doivent être rejetées.

En ce qui concerne la décision implicite portant refus de prise en charge de la cure thermale suite à la demande de l'intéressé du 4 juin 2019 :

8. En se limitant à produire un certificat médical d'un médecin rhumatologue daté du 21 juin 2019, qui indique que M. R a bénéficié d'une cure thermale qui a été très profitable et qu'il doit pouvoir renouveler, le requérant n'établit pas, pour l'année 2019, l'utilité directe de séances de cure thermale pour le traitement de la pathologie et des douleurs l'affectant liées à son accident de service. Par ailleurs, la production de l'attestation médicale concernant le bilan de la cure thermale suivie en 2018 qui conclut que « le résultat de la cure s'appréciera par ailleurs en cours d'année et une nouvelle cure pourra être envisagée l'an prochain si les résultats de celle-ci s'avèrent satisfaisants » n'est pas non plus de nature à établir que ce traitement lui apporte un service médical rendu positif. Par suite, M. R n'est pas fondé à soutenir que la décision implicite portant refus de prise en charge de la cure thermale suite à sa demande de du 4 juin 2019 méconnaîtrait les dispositions de l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

9. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir soulevée en défense par le préfet de la zone de défense et de sécurité Sud, que les conclusions à fin d'annulation dirigées contre la décision implicite portant refus de prise en charge de la cure thermale pour l'année 2019 doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

10. Le présent jugement n'implique aucune mesure d'exécution au titre des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative. Il y a lieu, en conséquence, de rejeter les conclusions présentées aux fins d'injonction par le requérant.

Sur les conclusions à fin d'indemnisation :

11. M. R n'apporte aucun élément pour établir la réalité du préjudice qu'il estime avoir subi au titre du pretium doloris et du préjudice moral. Par suite, ses conclusions indemnitaires doivent être rejetées, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir soulevée en défense et sans qu'il soit besoin de diligenter une expertise médicale qui ne présente pas le caractère d'utilité requis.

**DECIDE :**

Article 1er : La requête de M. R est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. R et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet de la zone de défense et de sécurité Sud pour information.

Délibéré après l'audience du 2 décembre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Gayraud, président,  
Mme Bayada, première conseillère,  
Mme Bossi, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 décembre 2022.

La rapporteure, M. Bossi  
Le président, J.-P. Gayraud  
La greffière, B. Flaesch

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Montpellier, le 23 décembre 2022.  
La greffière, B. Flaesch

[Retour n°2101100](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

No 2006383

Mme Nawel BIZAROGLU

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Alain Daguerre de Hureaux  
Rapporteur

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Michel Bernos  
Rapporteur public

Le tribunal administratif de Toulouse  
Le magistrat désigné

Audience du 22 mars 2023  
Décision du 5 avril 2023

04-02  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 11 décembre 2020 et des mémoires et pièces enregistrés les 4, 8, 9, 10, 21, 23 et 27 février 2021, 20 avril 2021, 1er juin 2021, 26 juillet 2021, 2 septembre 2021, 16 mars 2022, 24 avril 2022, 22 juin 2022, 30 août 2022, 12 octobre 2022, 25 octobre 2022, 25 novembre 2022 et 26 décembre 2022 Mme Nawel Bizaroglu doit être regardée comme demandant au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1) d'annuler les avis de sommes à payer émis par le département de la Haute-Garonne le 19 novembre 2020 pour le recouvrement de deux indus de revenu de solidarité active (RSA) d'un montant de 8 728,43 euros pour la période de juin 2017 à octobre 2018 et de 10 531,09 euros pour la période de novembre 2018 à février 2020 ;

2) de recevoir son opposition à la contrainte émise le 26 janvier 2021 par la caisse d'allocations familiales de la Haute-Garonne (CAF) pour le recouvrement d'un indu d'allocation de logement familiale (ALF) de 2 020 euros pour la période du 1er juillet 2017 au 29 février 2020, d'un indu de prestations familiales PAJE d'un montant de 449,17 euros pour la période de janvier à avril 2019 et de deux indus d'aide exceptionnelle de fin d'année de 228,67 euros pour les années 2018 et 2019, soit au total 2 778,51 euros ;

3) d'annuler la décision du 29 janvier 2021 par laquelle le directeur de la CAF lui a notifié une pénalité administrative de 745 euros ;

4) d'annuler la décision reçue le 6 avril 2022 par laquelle la CAF lui notifie un indu d'APL de 122 euros ;

5) d'annuler la décision du 6 septembre 2022 par laquelle le directeur de la CAF a confirmé un indu d'allocation de logement familiale IM4004 d'un montant de 4 498 euros ;

6) d'enjoindre le remboursement de toutes les sommes auxquelles elle avait droit dont l'APL entre mars 2019 et avril 2020 soit 4 676 euros, le RSA entre mars et septembre 2020 soit 5 222,55 euros, les aides de l'État par rapport à la pandémie de covid-19 à hauteur de 1 750 euros de même que les sommes de 528 euros prélevées par fraction de 48 euros entre mars 2019 et avril 2020 et de 6 460 euros, retenues entre mars 2019 et septembre 2020 à hauteur de 340 euros par mois ;

7) d'enjoindre à la CAF de lui rembourser la somme de 115,85 euros retenue sur une allocation de rentrée scolaire versée en septembre 2021 ainsi que ses droits à l'APL modifiés en août 2022 ;

8) de condamner la CAF à lui verser une somme de 20 000 euros au titre des dommages et intérêts en réparation des préjudices subis ;

9) de mettre à la charge de la CAF une somme de 400 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle est mère isolée depuis septembre 2016 ; entre septembre 2016 et février 2017, elle est restée dans la maison de son ex-conjoint le temps de trouver un appartement ;
- elle n'a pas rempli de demande de pensions alimentaires car les sommes qu'elle percevait de son ex-conjoint étaient des remboursements de prêts effectués dix ans plus tôt ;
- la caisse d'allocations familiales de la Haute-Garonne (CAF) a considéré qu'elle avait perçu 30 825 euros de revenus fonciers qui sont inexistantes ;
- elle a conclu un pacte civil de solidarité avec son ex-conjoint pour qu'il fasse des économies d'impôts ; lors du contrôle du 15 juillet 2019, elle a été accusée d'être encore en couple, de ne pas avoir déclaré qu'une partie de son domicile servait de studio photographique non déclaré, de ne pas avoir déclaré 1 500 euros de pensions alimentaires et de ne pas avoir déclaré une activité professionnelle qu'elle n'avait pas encore commencé ;
- en mars 2019, toutes ses allocations ont été suspendues, la laissant sans revenus avec sa fille ;
- elle a reçu un courrier du président du conseil départemental de la Haute-Garonne du 30 janvier 2019 qu'elle a contesté ; elle est harcelée par la CAF ; si la somme de 1 500 euros qu'elle a perçue mensuellement devait être regardée comme une pension alimentaire, elle serait pour sa fille ce qui est sans incidence sur ses droits au RSA ou à l'aide personnalisée au logement (APL) ;
- elle a droit à des dommages et intérêts en réparation des préjudices qu'elle a subis résultant de l'agression dont elle a été victime devant sa fille de la part du contrôleur de la CAF, du harcèlement qu'elle subit, et du fait qu'elle n'a pas pu démarrer sa société ;
- les retenues sont illégales alors qu'une instance est en cours ;
- le contrôle a été mené à son terme ; elle possède l'attestation sur l'honneur signée en fin de contrôle oubliée par le contrôleur à son domicile ;
- elle est aujourd'hui assistante administrative et n'a toujours pas démarré son activité de photographe ; elle justifie des sommes déposées sur son compte ; elle n'avait pas à déclarer les sommes provenant de ventes d'objets personnels ; elle a un compte joint ouvert avec son ex-conjoint depuis 2015 qui ne prouve pas une vie commune ;
- des retenues ont été effectuées au titre du plan de remboursement prévu par la CAF ;
- M. Lopez a payé directement le loyer car le bail était également à son nom ; cela est sans incidence sur ses droits ; la CAF est de mauvaise foi ;
- les poursuites de la part d'un huissier missionné par le département de la Haute-Garonne sont irrégulières alors que son dossier est toujours pendant devant le tribunal ;
- elle a perçu 301 euros et non 602 euros ; l'indu d'APL n'est pas fondé ; certes M. Lopez a parfois payé le loyer mais elle a elle-même payé plusieurs loyers ; dans l'onglet du site de la CAF relatif à ses dettes, figurent 4 498 euros correspondant aux APL de janvier 2021 à mars 2022 qu'elle n'a pas perçus ;
- son compte CAF est modifié à son insu par la CAF ;
- un nouveau plan de remboursement a été mis en place par la CAF ; elle a formé un recours devant la commission de recours amiable reçu le 11 août 2022 ; un jugement a été rendu en sa faveur par le tribunal judiciaire le 30 juin 2022 ;

- les indus d'ALF de 122 euros et 4 498 euros pour la période de janvier 2021 à mars 2022 ne sont pas fondés dès lors qu'elle a payé l'intégralité de son loyer ; elle a formé un recours préalable à l'encontre de l'indu de 4 498 euros ainsi que sur ses droits à l'allocation de rentrée scolaire.

Des pièces et mémoires ont été enregistrés pour Mme Bizaroglu les 24 janvier 2023, 1er mars 2023 et 17 mars 2023 et n'ont pas été communiquées.

Par des mémoires en défense enregistrés les 15 avril 2021, 27 mai 2021, 13 août 2021, 19 avril 2022, le département de la Haute-Garonne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- il est incompétent pour défendre en ce qui concerne les conclusions relatives aux APL, aux aides exceptionnelles de fin d'année, à la pénalité administrative, à l'annulation du plan de remboursement des indus de RSA, aux dommages et intérêts en raison d'une agression qu'aurait subie l'intéressée de la part du contrôleur de la CAF (qui a également déposé plainte à son encontre) ;
- la créance de RSA lui a été transférée par la CAF et aucune retenue n'a été effectuée ;
- la régularité des titres exécutoires n'est pas contestée ;
- l'indu est fondé en fait et en droit ;
- Mme Bizaroglu a formé un recours gracieux le 20 juillet 2020 transmis par la CAF et reçu le 14 octobre 2020, par lequel elle demande le versement rétroactif de ses droits au RSA, implicitement rejeté ; cette décision est fondée dès lors que les ressources de l'intéressée sont supérieures au plafond du RSA ;
- le recouvrement des indus de RSA avait été suspendu à sa demande ; cette suspension n'est intervenue que pour un temps limité et l'huissier a poursuivi sans qu'il en soit informé ; il a demandé la suspension du recouvrement.

Par des mémoires en défense enregistrés les 19 juillet 2021, 22 septembre 2021, 23 mars 2022, 20 octobre 2022, 26 octobre 2022, 21 novembre 2022 et 21 décembre 2022, la CAF de la Haute-Garonne doit être regardée comme concluant au rejet de la requête et à la mise à la charge de Mme Bizaroglu d'une somme de 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le tribunal administratif est incompétent en ce qui concerne la pénalité administrative ;
- à titre principal, la procédure de recouvrement est régulière ;
- à titre subsidiaire, l'indu est fondé en fait et en droit ;
- la demande de dommages et intérêts est injustifiée et le tribunal judiciaire est saisi des plaintes de Mme Bizaroglu et de la personne chargée du contrôle ;
- elle produit l'état des créances et remboursements relatifs aux indus d'ALF IM4003 d'un montant de 122 euros pour les mois de février à mars 2022 en raison d'une modification de la situation professionnelle de l'intéressée, et IM4004 d'un montant de 4 498 euros pour les mois de janvier 2021 à mars 2022 en raison d'une modification de ses ressources de référence ; un recours a été formé par l'intéressée le 27 avril 2022 ; l'indu IM4004 a été confirmé par décision du directeur de la CAF du 6 septembre 2022 ;
- Mme Bizaroglu étant au chômage indemnisé, elle pouvait prétendre à un abattement de 30 % sur ses revenus d'activité professionnelle ; les ressources du foyer faisaient obstacle jusqu'en janvier 2022 au versement de l'ALF ; ce droit a été valorisé à compter de janvier 2022, en prenant en compte la situation de chômage indemnisé de l'intéressée ; toutefois, en avril 2022, Mme Bizaroglu a indiqué avoir repris une activité salariée depuis le 15 février 2022 ; elle ne pouvait donc plus bénéficier de l'abattement de 30 % précité ; l'indu de 122 euros a été soldé par compensation de ses droits ;
- en ce qui concerne l'indu de 4 498 euros, Mme Bizaroglu pouvait éventuellement prétendre au bénéfice de l'ALF pour son logement loué à Gratentour à compter de mars 2019 ; à la demande de la CAF, l'intéressée a adressé une attestation de loyer qui a permis l'étude de ses droits pour la période de janvier 2021 à mars 2022, sur la base des ressources 2019, 2020 et 2021, déterminées selon les dispositions de l'article R. 822-3 du code de la construction et de l'habitation ; un rappel d'ALF d'un montant de 4 550 euros a été décidé le 18 mars 2022 pour la période de janvier 2021 à février 2022 et le 30 mars 2022, un versement de 301 euros a été effectué auprès du bailleur de Mme Bizaroglu ; toutefois, la situation de cette dernière a été vérifiée dès lors

que Mme Bizaroglu n'était plus au chômage indemnisé depuis le 15 février 2022, qu'elle avait repris une activité de travailleur indépendant depuis octobre 2021, qu'elle avait perçu des aides financières et une pension alimentaire mensuelle de 600 euros au cours des années 2010 et 2020 ; la somme de 4 550 euros ne lui a pas été versée mais a été retenue à hauteur de 2 649,15 euros en compensation d'un autre indu d'ALF IM4002 et d'une pénalité administrative FP1001 ; en outre, le reliquat de ce rappel soit 1 900,85 euros a été affecté à l'indu d'ALF IM4004 ; en outre, la somme de 598 euros a également été retenue sur le rappel d'ALF du 25 avril 2022 et affectée à l'indu IM4004 dont le solde est ainsi de 1 999,15 euros ;

- le tribunal est incompétent en ce qui concerne l'indu IN1002 complément de mode de garde, d'un montant de 449,17 euros dont le tribunal judiciaire a déjà été saisi ;
- elle produit l'état de remboursement des créances de l'intéressée ;
- Mme Bizaroglu a perçu une pension alimentaire de son ex-concubin à hauteur de 600 euros par mois depuis 2017 ; en outre, il acquittait le loyer depuis 2019 à hauteur de 909 euros par mois en 2019 et 920 euros par mois en 2020 ; pour l'année 2019 ont donc été retenues des ressources de 18 108 euros et pour 2020 de 18 240 euros ;
- pour l'année 2017, ont été retenus 23 498 euros de revenus imposables au titre des capitaux mobiliers, 11 850 euros de pensions alimentaires, 177 euros de CSG déductible conformément aux éléments retenus par l'administration fiscale ;
- pour 2018, ont été retenus 11050 euros de pensions alimentaires et un montant fictif de 999999 euros de revenus non-salariés dès lors qu'elle n'a pu estimer ces revenus qui n'ont pas été déclarés à l'URSSAF ;
- les droits réels de Mme Bizaroglu à l'APL pour la période de janvier 2021 à mars 2022 s'élèvent à 77 euros par mois pour la période de janvier à mars 2021 et 240 euros par mois pour la période de janvier 2022 à mars 2022 ; elle produit une attestation de paiement relative aux prestations servies pendant la période en litige ;
- la demande indemnitaire est irrecevable faute de demande préalable ; en tout état de cause, le montant n'est pas justifié.

Par une décision du bureau d'aide juridictionnelle du tribunal judiciaire de Toulouse du 23 juillet 2021, Mme Bizaroglu a été admise au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale. Me Touboul, par courrier enregistré le 31 janvier 2022, a informé le tribunal que Mme Bizaroglu l'avait dessaisi du dossier. Mme Bizaroglu a été invitée, par courrier du 22 février 2022 du greffe de ce tribunal, à se rapprocher du bureau d'aide juridictionnelle afin qu'il soit procédé à la désignation d'un autre avocat. Par courriel du 23 février 2022, Mme Bizaroglu a indiqué au greffe du tribunal qu'elle souhaitait se défendre seule.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la sécurité sociale ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridictionnelle ;
- le décret n° 2018-1150 du 14 décembre 2018 portant attribution d'une aide exceptionnelle de fin d'année aux bénéficiaires du revenu de solidarité active et aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, de la prime forfaitaire pour reprise d'activité et de l'allocation équivalent retraite ;
- le décret n° 2019-1323 du 10 décembre 2019 portant attribution d'une aide exceptionnelle de fin d'année aux bénéficiaires du revenu de solidarité active et aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, de la prime forfaitaire pour reprise d'activité et de l'allocation équivalent retraite ;
- le code de justice administrative.

En application de l'article R. 222-13 du code de justice administrative, le président du tribunal a désigné M. Daguerre de Hureaux pour statuer sur les litiges visés audit article.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique, après l'appel de l'affaire, ont été entendus le rapport de M. Daguerre de Hureaux, les conclusions de M. Bernos, rapporteur public, les observations de Mme Bizaroglu qui persiste

dans ses écritures et celles de Mme Valette-Martichon, pour le département de la Haute-Garonne, qui persiste également dans ses écritures, puis la clôture de l'instruction a été prononcée en application de l'article R. 772-9 du code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. Mme Bizaroglu a fait l'objet d'un contrôle de situation sur place par la CAF de la Haute-Garonne le 15 juillet 2019. Par courrier du 30 décembre 2019, le département de la Haute-Garonne a informé Mme Bizaroglu que le montant des pensions alimentaires versées par M. Lopez, et le paiement des loyers par ce dernier seraient retenus pour la détermination de ses droits au RSA pour les années 2016, 2017, 2018 et 2019. Par courrier du 16 janvier 2020, le département de la Haute-Garonne a informé l'intéressée qu'il était admis qu'elle n'avait pas perçu de revenus de sa microentreprise. Mme Bizaroglu a formé un recours administratif le 23 janvier 2020, rejeté le 30 janvier 2020. Deux indus de RSA d'un montant de 8 728,43 euros pour la période de juin 2017 à octobre 2018 et de 10 531,09 euros pour la période de novembre 2018 à février 2020 et, notamment, un indu d'allocation de logement familiale IM4002 de 2020 euros ont été notifiés par la CAF à l'intéressée le 3 mars 2020. Mme Bizaroglu a formé un recours le 20 juillet 2020 auprès de la CAF, concernant tant ses droits à l'allocation de logement que le RSA, transmis au département de la Haute-Garonne le 14 octobre 2020. Après transfert de la créance de RSA par la CAF au département, deux avis de sommes à payer ont été émis le 19 novembre 2020. Parallèlement, la CAF de la Haute-Garonne poursuivait, par une contrainte en date du 26 janvier 2021, le recouvrement de l'indu d'allocation de logement familiale (ALF) de 2 020 euros notifié le 3 mars 2020 et implanté le 4 mars 2020 pour la période du 1er juillet 2017 au 29 février 2020, d'un indu de prestations familiales PAJE d'un montant de 449,17 euros pour la période de janvier à avril 2019 et de deux indus d'aide exceptionnelle de fin d'année de 228,67 euros pour les années 2018 et 2019, soit au total 2 778,51 euros et le 29 janvier 2021, notifiait à Mme Bizaroglu une pénalité administrative de 745 euros. Par courrier du 6 avril 2022, la CAF a notifié à l'intéressée un indu d'allocation de logement familiale d'un montant de 122 euros (IM4003) pour les mois de février et mars 2022 en raison de l'exercice d'une activité professionnelle et par courrier du 21 avril 2022, un autre indu d'ALF d'un montant de 4 498 euros (IM4004). Mme Bizaroglu a formé un recours préalable à l'encontre de ces deux indus, rejeté implicitement pour l'indu IM4003 et expressément par décision du 6 septembre 2022 pour l'indu IM4004. Mme Bizaroglu doit être regardée comme demandant au tribunal d'annuler les avis de sommes à payer émis par le département de la Haute-Garonne le 19 novembre 2020, de recevoir son opposition à la contrainte émise le 26 janvier 2021, et d'annuler l'ensemble des décisions implicites ou expresses prises sur ses recours, et demande en outre à être remboursée des sommes indûment prélevées et une somme au titre de dommages et intérêts.

Sur les conclusions relatives à la pénalité administrative décidée par la CAF le 29 janvier 2021 et à l'allocation de rentrée scolaire :

2. Aux termes de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale, les pénalités administratives prononcées par le directeur de l'organisme chargé de la gestion des prestations familiales, au titre de toute prestation servie par l'organisme concerné, « peut être contestée devant le tribunal judiciaire spécialement désigné en application de l'article L. 211-16 du code de l'organisation judiciaire ». Ainsi, il n'appartient qu'à l'autorité judiciaire de connaître des conclusions de Mme Bizaroglu dirigées contre la somme due au titre de la pénalité administrative en litige. Il suit de là que la juridiction administrative n'est manifestement pas compétente pour connaître des conclusions de la requérante relative à la pénalité qui lui a été infligée, qui doivent ainsi être rejetées.

3. Aux termes de l'article L. 142-1 du code de la sécurité sociale : « Le contentieux de la sécurité sociale comprend les litiges relatifs : / 1° A l'application des législations et réglementations de sécurité sociale (...) ». Aux termes de l'article L. 142-8 du même code : « Le juge judiciaire connaît des contestations relatives : 1° Au contentieux général de la sécurité sociale défini à l'article L. 142-1 ; (...) ». Aux termes de l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction applicable au litige : « Les prestations familiales comprennent : 1° la prestation d'accueil du jeune enfant (...) 7° l'allocation de rentrée scolaire (...) ». Les

litiges relatifs aux prestations familiales sont au nombre des litiges relatifs à l'application des législations et réglementations de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole mentionnés à l'article L. 142-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction applicable au présent litige, comme relevant du contentieux général de la sécurité sociale. En vertu de l'article L. 211-16 du code de l'organisation judiciaire, le contentieux général de la sécurité sociale, qui relevait du tribunal des affaires de sécurité sociale jusqu'au 31 décembre 2018, relève, depuis le 1er janvier 2019, du tribunal de grande instance, devenu, à compter du 1er janvier 2020, le tribunal judiciaire.

4. Il résulte de ce qui a été dit aux points 2 et 3 qu'il n'appartient pas au juge administratif de connaître des conclusions de la requête de Mme Bizaroglu, en tant qu'elles concernent l'allocation de rentrée scolaire, la pénalité administrative de 745 euros qui lui a été infligée et l'indu de prestation d'accueil du jeune enfant mis à sa charge par la contrainte émise le 26 janvier 2021. Au demeurant, il résulte de l'instruction que par un jugement du 30 juin 2022, le juge judiciaire a reçu l'opposition formée par Mme Bizaroglu à l'encontre d'une nouvelle contrainte du 21 mai 2021, en tant qu'elle porte sur un indu de complément libre choix du mode de garde de 449,17 euros pour la période du 1er janvier 2019 au 30 avril 2019. Lesdites conclusions doivent donc être rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

Sur les conclusions dirigées contre les avis de sommes à payer émis le 19 novembre 2020 par le département de la Haute-Garonne :

5. Aux termes de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales : « (...) / 1° En l'absence de contestation, le titre de recettes individuel ou collectif émis par la collectivité territoriale ou l'établissement public local permet l'exécution forcée d'office contre le débiteur. / Toutefois, l'introduction devant une juridiction de l'instance ayant pour objet de contester le bien-fondé d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local suspend la force exécutoire du titre. / L'action dont dispose le débiteur d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local pour contester directement devant la juridiction compétente le bien-fondé de ladite créance se prescrit dans le délai de deux mois à compter de la réception du titre exécutoire ou, à défaut, du premier acte procédant de ce titre ou de la notification d'un acte de poursuite. / 2° La contestation qui porte sur la régularité d'un acte de poursuite est présentée selon les modalités prévues à l'article L. 281 du livre des procédures fiscales. (...) ».

6. En premier lieu, Mme Bizaroglu ne conteste pas la régularité des titres exécutoires émis par le département de la Haute-Garonne le 19 novembre 2020 portant recouvrement de deux indus de RSA.

7. Aux termes de l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles dispose que : « (...) L'ensemble des ressources du foyer (...) est pris en compte pour le calcul du revenu de la solidarité active, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'État qui détermine notamment : 1° Les ressources ayant le caractère de revenus professionnels ou qui en tiennent lieu (...) ». Aux termes de l'article L. 262-47 du même code : « Toute réclamation dirigée contre une décision relative au revenu de solidarité active fait l'objet, préalablement à l'exercice d'un recours contentieux, d'un recours administratif auprès du président du conseil départemental. (...) ». Aux termes de l'article R. 262-6 du même code : « Les ressources prises en compte pour la détermination du montant du revenu de solidarité active comprennent, sous les réserves et selon les modalités figurant au présent chapitre, l'ensemble des ressources, de quelque nature qu'elles soient, de toutes les personnes composant le foyer, et notamment les avantages en nature (...) ».

8. En second lieu, à la suite d'une enquête diligentée en juillet 2019, le rapport établi par le contrôleur assermenté de la CAF, qui fait foi jusqu'à preuve du contraire, a relevé l'existence d'un pacte civil de solidarité conclu avec M. Lopez le 22 novembre 2016 et rompu le 1er février 2019, une adresse commune entre M. Lopez et Mme Bizaroglu pour la période de février 2016 à février 2017 et l'existence d'un compte joint entre M. Lopez et l'intéressée jusqu'en avril 2017. Par suite, c'est à bon droit que la CAF, puis le département de la Haute-Garonne ont pu remettre en cause la situation de personne isolée de Mme Bizaroglu. Il est également apparu que Mme Bizaroglu n'avait pas déclaré une pension alimentaire perçue de M. Lopez ni les aides ponctuelles accordées par ce dernier qui a payé le loyer de son logement. Ainsi, il a

été relevé que, pour l'année 2017, Mme Bizaroglu avait perçu 11 850 euros de la part de M. Lopez, la même somme en 2018 et en 2019 des versements mensuels de 600 euros ainsi qu'une aide de 2 000 euros. Mme Bizaroglu n'est pas fondée à soutenir que les pensions alimentaires qu'elle a perçues pour sa fille n'ont pas à être prises en compte car elle n'en était pas bénéficiaire, dès lors qu'aux termes des dispositions précitées, c'est l'ensemble des ressources du foyer qui est pris en compte pour la détermination des droits au RSA. Si Mme Bizaroglu soutient que les sommes versées par M. Lopez correspondent au remboursement d'un prêt de plus de 30 000 euros souscrit une dizaine d'années auparavant, elle ne l'établit pas par la seule attestation de M. Lopez, postérieure au contrôle, alors que ce prêt n'a pas été déclaré aux services fiscaux. Enfin, une somme totale de 8 475,05 euros a été versée sur le compte de Mme Bizaroglu entre 2017 et 2019 correspondant à des ressources non justifiées. Si l'intéressée fait valoir que ces recettes correspondent au fruit de la vente d'effets personnels, elle n'en justifie que ponctuellement et en tout état de cause, en vertu des dispositions précitées, Mme Bizaroglu était tenue de déclarer l'ensemble des ressources du foyer, de quelque nature qu'elles soient, y compris les pensions alimentaires perçues pour sa fille et les contributions de M. Lopez aux dépenses du foyer. Dans ces conditions, c'est à bon droit que le département de la Haute-Garonne a pu réintégrer ces sommes dans les ressources à prendre en compte pour la détermination des droits de Mme Bizaroglu et mettre à sa charge les indus contestés d'un montant de 8 728,43 euros pour la période de juin 2017 à octobre 2018 et de 10 531,09 euros pour la période de novembre 2018 à février 2020.

9. Par ailleurs et au surplus, si un huissier a poursuivi le recouvrement de ces titres alors que la présente instance était en cours, le département de la Haute-Garonne a immédiatement fait cesser toute poursuite.

10. Il résulte de ce qui précède que Mme Bizaroglu n'est pas fondée à demander l'annulation des avis de sommes à payer contestés.

Sur l'opposition à la contrainte émise le 26 janvier 2021 en tant qu'elle concerne l'allocation de logement familiale et les indus d'aide exceptionnelle de fin d'année versée au titre du RSA pour les années 2018 et 2019 :

11. Aux termes de l'article L. 823-9 du code de la construction et de l'habitation : « Les articles L. 161-1-5 et L. 553-2 du code de la sécurité sociale sont applicables au recouvrement des montants d'aide personnelle au logement indûment versés. » Aux termes de l'article 6 des décrets susvisés du 14 décembre 2018 et du 10 décembre 2019 : « Tout paiement indu d'une aide exceptionnelle attribuée en application du présent décret est récupéré pour le compte de l'État par l'organisme chargé du service de celle-ci. ». Aux termes de l'article L. 161-5 du code de la sécurité sociale : « Pour le recouvrement d'une prestation indûment versée (...), le directeur d'un organisme de sécurité sociale peut, dans les délais et selon les conditions fixées par voie réglementaire, délivrer une contrainte qui, à défaut d'opposition du débiteur devant la juridiction compétente, comporte tous les effets d'un jugement (...).

En ce qui concerne les indus d'aide exceptionnelle de fin d'année 2018 et 2019 :

12. Aux termes de l'article 3 du décret du 14 décembre 2018 portant attribution d'une aide exceptionnelle de fin d'année aux bénéficiaires du revenu de solidarité active et aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, de la prime forfaitaire pour reprise d'activité et de l'allocation équivalent retraite : « Une aide exceptionnelle est attribuée aux allocataires du revenu de solidarité active qui ont droit à cette allocation au titre du mois de novembre 2018 ou, à défaut, du mois de décembre 2018, sous réserve que le montant dû au titre de ces périodes ne soit pas nul et à condition que les ressources du foyer, appréciées selon les dispositions prises en vertu de l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles, n'excèdent pas le montant forfaitaire mentionné à l'article L. 262-2 du même code. / Une seule aide est due par foyer. » L'article 3 du décret du 10 décembre 2019 porte application des mêmes dispositions transposées à l'année 2019.

13. Mme Bizaroglu, qui ne discute pas la régularité de la contrainte en litige, en conteste le bien-fondé pour les mêmes motifs que ceux développés à l'encontre des indus de RSA mis à sa charge. Il résulte de ce qui a été dit au point 8, que les moyens développés par Mme Bizaroglu à l'encontre de l'indu de RSA ont été

écartés et la requérante n'est fondée à contester ni le principe ni le montant des indus de RSA mis à sa charge. Compte tenu de la rectification des droits de Mme Bizaroglu au RSA, l'intéressée n'avait plus de droit ouvert au titre des mois de novembre ou décembre 2018 et 2019. Par suite, c'est à bon droit que la CAF a poursuivi le recouvrement des indus d'aide exceptionnelle de fin d'année 2018 et 2019 par la contrainte en litige.

En ce qui concerne le bien-fondé de l'allocation de logement familiale de 2 020 euros pour la période de juillet 2017 à février 2020 (IM4002) :

14. Aux termes de l'article L. 542-5 du code de la sécurité sociale applicable jusqu'au 31 août 2019 : « Les taux de l'allocation sont déterminés compte tenu du nombre des personnes à charge vivant au foyer et du pourcentage des ressources affecté au loyer. (...) ». Aux termes de l'article D. 542-9 du même code : « Les ressources prises en compte pour l'application de l'article D. 542-5 sont, soit celles perçues pendant l'année civile de référence prévue aux articles D. 542-20 à D. 542-28, par l'allocataire et son conjoint et par les personnes vivant habituellement au foyer, soit celles appréciées dans les conditions prévues à l'article R. 532-8. / Sont considérées comme vivant habituellement au foyer les personnes y ayant résidé pendant plus de six mois au cours de l'année civile précédant la période de paiement et y résidant à la date d'ouverture du droit ou au début de la période de paiement. » Aux termes de l'article R. 532-8 du même code : « I.- Il est procédé à une évaluation forfaitaire des ressources de la personne et de son conjoint ou concubin lorsque les conditions ci-après sont réunies : 1° D'une part : - soit, à l'ouverture du droit, lorsque le total des ressources de la personne et de son conjoint ou concubin perçu au cours de l'année civile de référence et apprécié selon les dispositions de l'article R. 532-3 est au plus égal à 1 015 fois le salaire minimum de croissance horaire en vigueur au 31 décembre de cette année ; - soit, à l'occasion du premier renouvellement du droit, lorsque les ressources lors de l'ouverture du droit ont déjà fait l'objet d'une évaluation forfaitaire ; - soit, à l'occasion du renouvellement du droit autre que le premier, lorsqu'au cours de l'année civile de référence ni le bénéficiaire, ni son conjoint, ni son concubin n'a disposé de ressources appréciées selon les dispositions de l'article R. 532-3 ; 2° D'autre part, le bénéficiaire, son conjoint ou son concubin perçoit une rémunération. Ces dispositions ne sont pas applicables aux personnes qui perçoivent le revenu de solidarité active mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles. (...) » Aux termes de l'article D. 542-10 du même code : « Les ressources retenues sont celles perçues pendant l'année civile de référence. L'année civile de référence est l'avant-dernière année précédant la période de paiement. (...) ».

15. Aux termes de l'article L. 821-3 du code de la construction et de l'habitation applicable à compter du 1er septembre 2019 : « Le montant des aides personnelles au logement est calculé en fonction d'un barème défini par voie réglementaire. Ce barème est établi en prenant en considération : 1° La situation de famille du demandeur et le nombre de personnes à charge vivant habituellement au foyer ; 2° Ses ressources et la valeur en capital de son patrimoine et, s'il y a lieu, de son conjoint et des personnes vivant habituellement à son foyer, telles que définies aux articles L. 822-5 à L. 822-8 ; (...) ». Aux termes de l'article L. 822-5 du même code : « Les aides personnelles au logement ne sont dues qu'aux personnes payant un minimum de loyer, compte tenu de leurs ressources et de la valeur en capital de leur patrimoine, lorsque cette valeur est supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ». Aux termes de l'article L. 822-6 du même code : « La détermination ainsi que les conditions de prise en compte des ressources et de la valeur du patrimoine sont définies par voie réglementaire. Les conditions de prise en compte des ressources, notamment les périodes de référence retenues, peuvent varier en fonction de la nature des ressources ». Aux termes de l'article R. 822-2 de ce code : « Les ressources prises en compte pour le calcul de l'aide personnelle au logement sont celles perçues par le bénéficiaire, son conjoint et les personnes vivant habituellement au foyer. / Sont considérées comme vivant habituellement au foyer les personnes y ayant résidé plus de six mois au cours de l'année civile précédant la période de paiement prévue par l'article R. 823-6 et qui y résident encore à la date d'ouverture du droit ou au premier jour de la période de paiement. » Aux termes de l'article R. 822-3 du même code : « Sous réserve des cas où ces ressources sont évaluées forfaitairement, les ressources prises en compte pour l'établissement de l'aide personnelle au logement sont celles perçues pendant l'année civile de référence. / L'année civile de référence est l'avant-dernière année précédant la période de paiement. » Aux termes de l'article R. 822-4 du même code : « I.- Les ressources prises en compte s'entendent du total des revenus nets catégoriels retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu selon le barème progressif,

des revenus taxés à un taux proportionnel ou soumis à un prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu ainsi que des revenus perçus hors de France ou versés par une organisation internationale. (...) » Aux termes de l'article R. 822-17 du même code : « Lorsque le bénéficiaire ou son conjoint perçoit le revenu de solidarité active mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, il n'est tenu compte ni des revenus d'activité professionnelle, ni des indemnités de chômage perçus par l'intéressé durant l'année civile de référence. / Les droits sont examinés sur cette nouvelle base, à compter du premier jour du mois civil suivant celui au cours duquel ces conditions sont réunies et jusqu'au dernier jour du mois civil au cours duquel ces conditions cessent d'être réunies. »

16. Pour mettre à la charge de Mme Bizaroglu l'indu en litige (IM4002), la CAF, aux termes de ses écritures du 21 novembre 2022, a retenu pour l'année 2017 23 498 euros de revenus de capitaux mobiliers, 11 850 euros de pensions alimentaires et 177 euros de CSG déductible, dont elle indique qu'ils sont conformes à ceux retenus par l'administration fiscale au titre de l'année 2017, le montant des pensions alimentaires résultant du contrôle du 19 décembre 2019. Pour l'année 2018, la CAF a retenu 11 050 euros de pensions alimentaires, résultant du même contrôle, et un montant fictif de 999 999 euros de revenus non-salariés dès lors qu'au cours de cette année, le contrôle a mis en évidence des rentrées d'argent non justifiées sur le compte de Mme Bizaroglu, qui ont été regardées comme des revenus non-salariés issus de l'activité de travailleur indépendant de l'intéressée, alors que la CAF indique qu'aucune déclaration n'a été faite à l'URSSAF. Il résulte toutefois de l'instruction que, d'une part, Mme Bizaroglu a produit le 4 février 2021 les déclarations URSSAF de ses revenus non commerciaux, qui sont nuls, pour les années 2017, 2018 et 2019 et que, d'autre part, elle a produit le 27 février 2021 un avis d'imposition rectifié sur les revenus de l'année 2017 ne faisant apparaître aucune ressource. Par suite, les bases retenues par la CAF pour la détermination des droits de l'intéressée à l'allocation de logement familiale étant erronées, il y a lieu d'annuler l'indu en litige et par voie de conséquence, d'annuler la décision implicite par laquelle le recours de Mme Bizaroglu a été rejeté et de recevoir l'opposition formée par Mme Bizaroglu à l'encontre de la contrainte en litige, en tant qu'elle concerne l'indu d'ALF IM4002.

Sur les conclusions dirigées contre la décision implicite prise sur recours préalable relative à un indu d'allocation de logement familiale de 122 euros (IM4003) pour la période de février à mars 2022 initialement notifié le 6 avril 2022 :

17. Aux termes de l'article R. 822-14 du code de la construction et de l'habitation : « Lorsque le bénéficiaire ou son conjoint se trouve, depuis au moins deux mois consécutifs à la date d'effet de la demande ou pendant au moins deux mois consécutifs au cours de la période de paiement, en chômage total et qu'il perçoit l'allocation d'assurance prévue à l'article L. 5422-1 du code du travail ou lorsqu'il se trouve en chômage partiel et qu'il perçoit l'allocation spécifique prévue à l'article L. 5122-1 du même code, les revenus d'activité professionnelle perçus par l'intéressé pendant l'année civile de référence sont affectés d'un abattement de 30 %. / Cette mesure s'applique à partir du premier jour du deuxième mois civil suivant celui au cours duquel est intervenu le changement de situation. Le nombre minimal d'heures de chômage partiel requis pour bénéficier de cet abattement de 30 % est de quarante heures sur une période de deux mois consécutifs. / La rémunération perçue par les personnes relevant des conventions conclues en application de l'article L. 1233-68 du code du travail est assimilée, pendant la durée de la formation et pour l'application des dispositions du deuxième alinéa du présent article, à l'allocation de chômage à laquelle elle s'est substituée lors de l'entrée en formation. / Lorsque l'intéressé reprend une activité professionnelle rémunérée, l'abattement est supprimé à partir du premier jour du mois civil au cours duquel intervient la reprise d'activité. »

18. La CAF a valorisé un droit de Mme Bizaroglu à l'ALF à hauteur de 301 euros à partir de janvier 2022. 301 euros ont été versés auprès du bailleur de Mme Bizaroglu le 5 avril 2022, avant la prise en compte de la reprise d'une activité salariée par l'intéressée le 15 février 2022, déclarée à la CAF le 6 avril 2022. Ce changement de situation a induit la suppression de l'abattement de 30 % sur les revenus professionnels de l'intéressée au cours de l'année civile de référence, entraînant un indu de 122 euros, soldé par compensation le 25 avril 2022. Si Mme Bizaroglu fait valoir qu'elle a payé l'intégralité de son loyer pendant la période en litige, cette circonstance est sans incidence sur l'indu en litige, dès lors que l'ALF peut être versée

directement à l'allocataire, et pas seulement au bailleur qui, dans cette hypothèse, doit déduire du loyer le montant de l'allocation qu'il perçoit. Par suite, Mme Bizaroglu n'est pas fondée à contester l'indu en litige ni à demander l'annulation de la décision implicite de rejet de son recours préalable du 27 avril 2022.

Sur les conclusions dirigées contre la décision du 6 septembre 2022, prise sur recours préalable, relative à un indu d'allocation de logement familiale de 4 498 euros (IM4004) initialement notifié le 21 avril 2022, pour la période de janvier 2021 à mars 2022 :

19. Les dispositions applicables ont été citées aux points 15 et 17 du présent jugement.

20. Il résulte de l'instruction que la CAF a étudié le droit à l'ALF de Mme Bizaroglu pour la période de janvier 2021 à mars 2022, après réception par ses services d'une attestation de loyer en mars 2022. Le droit à l'ALF a été étudié à partir des ressources d'activité salariée et d'allocations de chômage, déterminées selon les dispositions précitées au point 15 de l'article R. 822-3 du code de la construction et de l'habitation, en prenant en compte la circonstance que Mme Bizaroglu n'avait réalisé aucun chiffre d'affaires au titre de son activité de travailleur indépendant pour les années 2019 et 2020. Le 18 mars 2022, un rappel de droits à l'ALF à hauteur de 4 550 euros a été élaboré pour la période de janvier 2021 à février 2022. Un versement de 301 euros a été effectué par la CAF auprès du bailleur de l'intéressé le 30 mars 2022. Ce rappel de droit sur la période antérieure n'a pas été versé immédiatement au bailleur de Mme Bizaroglu et a fait l'objet d'un réexamen en prenant en compte la reprise d'activité salariée déclarée le 6 avril 2022 de même que les aides financières et les pensions perçues au cours des années 2019 et 2020, révélées par l'enquête administrative conduite en décembre 2019, à hauteur de 18 108 euros d'aides financières et de pensions alimentaires pour 2019 et de 18 240 euros d'aides financières et de pensions alimentaires pour 2020. Le 21 avril 2022, un indu de 4 498 euros d'ALF a ainsi été établi pour la période de janvier 2021 à mars 2022. Le rappel de droit de 4 550 euros (qui n'a pas été versé mais enregistré comptablement) a fait l'objet de retenues à hauteur de 2 649,15 euros pour solder, à hauteur de 1 904,15 euros un autre indu d'ALF IM4002 évoqué aux points 14 à 16 du présent jugement, et pour le recouvrement d'une pénalité administrative FP1001 à hauteur de 745 euros, évoquée au point 2 de ce jugement. Le reliquat de ce rappel (4 550 – 2 649,15) de 1 900,85 euros a été directement affecté à l'indu IM4004, qui a donc été diminué du même montant, ainsi qu'il résulte de l'état des créances produit par la CAF. Par ailleurs, la somme de 598 euros a également été retenue sur le rappel d'ALF à hauteur de 720 euros du 25 avril 2022 pour la période de janvier à mars 2022 et affectée au remboursement de l'indu IM4004. Le solde de ce rappel d'ALF soit 122 euros, a été retenu par compensation pour le remboursement de l'indu IM4003 mentionné au point 18. Le rappel de 4 550 euros a donc entièrement été affecté au remboursement des indus précités. La CAF a précisé, dans son mémoire du 21 novembre 2022, que les droits à l'ALF de Mme Bizaroglu s'établissait à 77 euros par mois pour la période de janvier à mars 2021 et à 240 euros par mois pour la période de janvier 2022 à mars 2022, soit la somme totale de 951 euros. Il résulte de l'attestation de paiement établie le 15 novembre 2022 et produite par la CAF que pour la période en litige de janvier 2021 à mars 2022, le bailleur a perçu la somme de 301 euros alors qu'elle aurait dû percevoir, d'après la CAF la somme de 951 euros. Ainsi, compte tenu des retenues effectués sur les rappels et leur affectation, l'indu IM4004 s'établit bien à 301 euros (ALF perçue pour le mois de mars 2022) + 4550 euros (rappel de droits sur la période en litige) + 720 euros (2e rappel de droit sur la période janvier à mars 2022) – 951 euros (somme due par la CAF au titre des ALF sur la période de janvier 2021 à mars 2022) – 122 euros (somme affectée à l'indu IM4003) – 598 euros (somme affectée à l'indu en litige) – 1900,85 euros (somme affectée à l'indu en litige) + 1 904,15 euros (somme due par Mme Bizaroglu au titre de l'indu IM4002) – 1 904,15 euros (somme affectée au remboursement de l'indu IM4002 ainsi soldé) + 745 euros (somme due par Mme Bizaroglu au titre de la pénalité FP1) – 745 euros (somme affectée au remboursement de la pénalité FP1 ainsi soldée) soit au total 1999,15 euros, tel que mentionnés dans l'état des créances produit par la CAF le 21 novembre 2022. Toutefois, il apparaît que la somme de 1 904,15 euros a été affectée au solde de l'indu IM4002 qui est annulé par le présent jugement. Par suite, l'indu IM4004 s'en trouve nécessairement affecté dans son montant. Il y a lieu, par voie de conséquence, de l'annuler également. Par ailleurs, il y a lieu de relever que Mme Bizaroglu établit, dans ses mémoires, avoir réglé les loyers d'octobre 2019 (virement du 3 octobre de 909 €), décembre 2019 (virement du 5 décembre de 909 €), janvier 2020 (virement du 6 janvier 2020 de 909 €), mars 2020 (virement du 5 mars de 917 €), août 2020 (virement du 7 août de 920 €), février à décembre 2021 et janvier 2022 à octobre 2022.

21. Il résulte de ce qui précède que la décision du 6 septembre 2022 par laquelle la CAF a maintenu à la charge de Mme Bizaroglu l'indu IM4004 dont le solde s'établit à 1 999,15 euros pour la période de janvier 2021 à mars 2022 doit être annulé.

Sur les conclusions à fin de remboursement :

22. En ce qui concerne le RSA, le département de la Haute-Garonne établit, par un bordereau de situation du 12 mai 2021, qu'aucune retenue n'a été effectuée sur les indus en litige. Mme Bizaroglu n'est donc pas fondée, en tout état de cause, à demander le remboursement de sommes qui auraient été indûment prélevées alors que, ainsi qu'il a été dit au point 9 les indus de RSA sont fondés dans leur principe et leurs montants.

23. En ce qui concerne l'indu d'ALF IM4002 d'un montant de 2020 euros, aujourd'hui soldé, il résulte du point 16 du présent jugement que les bases retenues pour la détermination des droits de Mme Bizaroglu sont erronées. Le tribunal n'est toutefois pas en mesure de déterminer les droits à l'ALF de l'intéressée sur la période en litige. Il y a donc lieu d'ordonner à la CAF de rembourser à Mme Bizaroglu la somme de 2 020 euros dans un délai de deux mois, sous réserve que la CAF de la Haute-Garonne ne prenne pas, dans le même délai, une nouvelle décision d'indu, portant sur la même période, et prenant en compte les motifs du présent jugement. Dans l'hypothèse où le nouvel indu ainsi déterminé serait inférieur à 2 020 euros, il appartiendra à la CAF de procéder immédiatement au remboursement à Mme Bizaroglu de la différence.

24. En ce qui concerne l'indu d'ALF IM4004 d'un montant de 4 498 euros, aujourd'hui soldé, il résulte du point 20 du présent jugement que les bases retenues pour l'indu en litige prennent en compte la retenue sur un rappel de droit de la somme de 1 904,15 euros pour le remboursement de l'indu IM4002 annulé par le présent jugement. Compte tenu de l'injonction prononcée au point 23 de ce jugement, les conclusions de Mme Bizaroglu doivent être rejetées.

25. Mme Bizaroglu demande également qu'il soit enjoint à la CAF de lui rembourser diverses aides dont les aides exceptionnelles liées à la situation sanitaire. Toutefois, le présent jugement ne porte pas sur de telles aides. Par suite, les conclusions à fin d'injonction présentées par Mme Bizaroglu à ce titre doivent être également rejetées.

Sur la demande de dommages et intérêts :

26. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. / Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle. (...) ».

27. Mme Bizaroglu demande l'indemnisation des préjudices qu'elle estime avoir subis en raison du comportement des agents de la CAF à son égard et notamment celui de l'agent assermenté ayant procédé au contrôle de sa situation. Elle chiffre le montant de ses préjudices à hauteur de 20 000 euros, sans toutefois en justifier. Toutefois, ainsi que le fait valoir la CAF de la Haute-Garonne, la requérante n'établit pas avoir fait une demande indemnitaire préalable auprès de la CAF avant de former des conclusions en indemnisation devant le tribunal. Dès lors, le contentieux n'étant pas lié, les conclusions indemnitaires de la requête sont irrecevables et doivent être rejetées comme telles.

Sur la demande de frais de procès :

28. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font en tout état de cause obstacle à ce qu'une somme versée à Mme Bizaroglu, qui est la partie perdante au principal dans la présente instance, sur ce fondement. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces

dispositions et de mettre à la charge de Mme Bizaroglu la somme de 200 euros que demande la CAF de la Haute-Garonne sur le même fondement.

#### DECIDE :

Article 1er : La décision implicite rejetant le recours de Mme Bizaroglu à l'encontre d'un indu d'allocation de logement familiale d'un montant de 2 020 euros, ensemble la contrainte émise le 26 janvier 2021, en tant qu'elle porte sur cet indu, sont annulées.

Article 2 : La décision du 6 septembre 2022 par laquelle le directeur de la CAF de la Haute-Garonne a maintenu à la charge de Mme Bizaroglu un indu d'allocation de logement familiale IM4004 d'un montant de 4498 euros est annulée.

Article 3 : Il est enjoint à la caisse d'allocations familiales de la Haute-Garonne de rembourser à Mme Bizaroglu la somme de 2 020 euros sauf à ce qu'elle prenne, dans un délai de deux mois, une nouvelle décision mettant à la charge un indu d'allocation de logement familiale portant sur la même période et d'un même montant. Dans l'hypothèse où le montant d'un nouvel indu serait inférieur à 2 020 euros, il appartiendra à la caisse d'allocations familiales de la Haute-Garonne de rembourser à Mme Bizaroglu la différence entre 2 020 euros et le montant de ce nouvel indu.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de Mme Bizaroglu est rejeté.

Article 5 : Les conclusions de la caisse d'allocations familiales de la Haute-Garonne tendant au bénéfice de frais de procès sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à Mme Nawel Bizaroglu, à la caisse d'allocations familiales de la Haute-Garonne, au département de la Haute-Garonne, au ministre chargé des solidarités et au ministre délégué chargé de la ville et du logement.

Rendue publique par mise à disposition au greffe le 5 avril 2023.

Le magistrat désigné,  
Alain Daguerre de Hureaux  
La greffière,  
Sandrine Furbeyre

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne, au ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées et au ministre délégué chargé de la ville et du logement, en ce qui les concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme :  
La greffière en chef,

[Retour n°2006383](#)

# COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N° 20TLo1787

---

Centre hospitalier du Vigan

---

Mme Karine Beltrami  
Rapporteuse

---

Mme Françoise Perrin  
Rapporteuse publique

---

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Toulouse  
3ème chambre

Audience du 18 octobre 2022  
Décision du 8 novembre 2022

---

39-04-02  
C+

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le centre hospitalier du Vigan a demandé au tribunal administratif de Nîmes de rejeter les requêtes de la société Gardoise de Bâtiments et Construction et de la condamner à lui verser la somme de 10 300 euros HT au titre des excédents de dépenses résultant du marché de substitution qu'elle a dû conclure avec une autre entreprise.

Par un jugement n° 1800274-1801262 du 12 mars 2020, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté les requêtes de la société Gardoise de Bâtiments et Construction ainsi que les conclusions reconventionnelles du centre hospitalier du Vigan.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 11 mai 2020, sous le n° 20 MA01787, au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille, puis le 1er mars 2022 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n° 20TLo1787, et un mémoire en réplique, enregistré le 12 septembre 2022, le centre hospitalier du Vigan, représenté par Me Vrignaud, demande à la cour :

1°) à titre principal, d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Nîmes du 12 mars 2020 en tant qu'il a rejeté sa demande de condamnation reconventionnelle présentée à l'encontre de la SARL Gardoise de Bâtiments et Constructions ;

2°) de condamner la SARL Gardoise de Bâtiments et Construction à lui verser la somme de 70 775 euros HT au titre des marchés de substitution qu'elle a conclus ;

3°) à titre subsidiaire de limiter le droit à l'indemnisation du préjudice de la SARL Gardoise de Bâtiments et Construction ;

4°) de mettre à la charge de la SARL Gardoise de Bâtiments et Construction une somme de 2 000 euros à verser à son profit sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

Sur le bien-fondé de ses conclusions indemnitaires reconventionnelles :

- les marchés de substitution pour reprise des malfaçons qu'elle a conclus avec la société PSA pour un montant de 10 300 euros HT et avec la société Demathieu et Bard pour un montant de 48 500 euros HT, complété par un avenant pour un montant total de 60 475 euros, ont été notifiés à la société Gardoise de Bâtiment et Construction par un courrier du 28 février 2018 qui indique expressément que « en complément, vous trouverez, ci-joint, le nouveau marché passé aux frais et risque... » ;

Sur le mal-fondé de l'appel incident :

- les termes du cahier des clauses administratives particulières du marché de travaux ont été respectés ; la société Gardoise de Bâtiments et Construction n'a pas eu connaissance de ses manquements le 20 novembre 2017, date de la dernière mise en demeure, mais bien avant à travers les divers courriers recommandés et mises en demeure adressées le 20 juillet 2007, le 19 septembre 2017 et le 13 octobre 2017 ;

- à titre subsidiaire, la personne publique ne peut être condamnée à réparer l'intégralité du préjudice subi par son cocontractant du fait de la résiliation irrégulière de son contrat, sans tenir compte des fautes commises par ce dernier dans l'exécution de ce contrat.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 24 mai et 21 juin 2022, la société anonyme à responsabilité limitée Gardoise de Bâtiments et Construction, représentée par Me Bocognano, conclut :

1°) au rejet de la requête ;

2°) à la réformation du jugement, par la voie de l'appel incident, en ce qu'il a rejeté ses conclusions tendant à la condamnation du centre hospitalier du Vigan à lui payer la somme de 50 920,01 euros TTC en réparation des préjudices subis ;

3°) à ce que la somme de 3 500 euros soit mise à la charge du centre hospitalier du Vigan sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Elle fait valoir que :

Sur le rejet de l'appel principal :

- la demande indemnitaire du centre hospitalier du Vigan doit être rejetée pour le montant de l'indemnité qui excède celui demandé devant les premiers juges ;

- les premiers juges ont écarté, à juste titre, la demande indemnitaire reconventionnelle du centre hospitalier du Vigan ; elle n'a pas été mise en mesure d'user de la faculté de suivre, en vue de sauvegarder ses intérêts, les opérations exécutées à ses risques et périls par le nouvel entrepreneur faute d'avoir été informée par le maître de l'ouvrage de son intention de passer un nouveau marché préalablement à la signature du marché de substitution ; la communication du marché de substitution par courrier du 28 février 2018 n'est intervenue qu'une fois le marché signé ; aux termes de l'article 48.5 du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de travaux, le maître de l'ouvrage doit notifier le

marché de substitution à l'entreprise dont le marché a été résilié à ses frais et risques ; le maître de l'ouvrage supporte la charge de cette preuve ; la notification du marché de substitution lui a été faite postérieurement ; l'acte d'engagement communiqué le 28 février 2018 ne comporte pas les indications qui lui auraient permis de connaître l'objet précis du marché et la date de début des travaux ; elle n'a jamais été invitée à participer aux réunions de chantier ;

Sur le bien-fondé de sa demande indemnitaires :

- le centre hospitalier du Vigan a commis une faute de nature à engager sa responsabilité dès lors que la procédure de résiliation aux frais et risques suivie à son encontre est irrégulière ; l'obligation de la mettre en demeure dans un délai utile n'a pas été respectée ; la lettre du 13 octobre 2017 ne constitue pas la mise en demeure prévue par l'article 46.3.2 du CCAG-Travaux et le délai de quinze jours fixé à l'article 48.1 du CCAG-Travaux n'a pas été respecté ;

- le centre hospitalier du Vigan a commis une faute en s'abstenant de l'informer de la conclusion du marché de substitution ;

- la décision de résiliation n'est pas fondée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée ;

- l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ;

- le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics ;

- l'arrêté du 8 septembre 2009 portant approbation du cahier des clauses administratives générales applicable aux marchés publics de travaux ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Karine Beltrami, première conseillère,

- les conclusions de Mme Françoise Perrin, rapporteure publique

- et les observations de Me Bocognano, représentant la société Gardoise de Bâtiments et Construction.

Considérant ce qui suit :

1. Le centre hospitalier du Vigan a conclu le 29 juillet 2009 avec la société d'aménagement et d'équipement du Gard (SEGARD) une convention de mandat de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'une opération de construction d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes de 44 lits et 6 places. Par un ordre de service n° 1 du 13 octobre 2016, la SARL Gardoise de Bâtiments et Construction s'est vu notifier l'approbation par la directrice générale déléguée de la SEGARD du marché de travaux pour le « lot 3 – Cloisons – doublages – faux plafonds » pour un montant total hors taxes de 173 732 euros, soit 208 478,40 euros toutes taxes comprises, conclu à l'issue de la procédure adaptée prévue à l'article 42-2 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. Par un courrier du 20 juillet 2017, la SEGARD a relevé des retards et des insuffisances dans l'exécution de la mission confiée à la société requérante et a mis celle-ci en demeure de respecter les délais prévus pour la réalisation des travaux. À la suite de plusieurs relances et mises en demeure supplémentaires émanant de la maîtrise d'œuvre, du représentant du maître d'ouvrage ou encore de l'organisme en charge de la mission « ordonnancement, pilotage et coordination » (OPC), la directrice de la SEGARD, par une décision du 28 novembre 2017, a résilié pour faute, à ses frais et risques, le marché de travaux dont la société Gardoise de Bâtiments et Construction était attributaire. Par

un jugement n° 11800274-1801262 du 12 mars 2020, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté les requêtes de la SARL Gardoise de Bâtiments et Construction tendant à la condamnation du centre hospitalier le Vigan à lui payer la somme de 50 920,01 euros TTC en réparation des préjudices subis ainsi que les conclusions reconventionnelles du centre hospitalier du Vigan. Ce dernier relève appel de ce jugement en tant qu'il a rejeté sa demande reconventionnelle de condamnation de la SARL Gardoise de Bâtiments et Construction à lui verser la somme de 70 775 euros HT au titre des marchés de substitution qu'elle a conclus. La SARL Gardoise de Bâtiments et Construction demande, par la voie de l'appel incident, la réformation de ce jugement en ce qu'il a rejeté ses conclusions tendant à la condamnation du centre hospitalier du Vigan à lui payer la somme de 50 920,01 euros TTC en réparation des préjudices subis.

Sur l'appel principal :

En ce qui concerne la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. Devant les premiers juges, le centre hospitalier du Vigan a demandé, à titre reconventionnel, la condamnation de la SARL Gardoise de Bâtiments et Construction à lui verser la somme de 10 300 euros HT au titre des excédents de dépenses résultant du marché de substitution qu'elle a dû conclure avec une autre entreprise. Dans ces conditions, la demande chiffrée dont le tribunal administratif s'est trouvé saisi étant limitée à 10 300 euros HT, les conclusions présentées en appel et tendant à l'allocation d'une indemnité de 70 775 euros HT constituent une demande nouvelle qui n'est pas recevable dans la mesure où ces conclusions excèdent la somme de 10 300 euros HT.

En ce qui concerne les conclusions indemnitaires :

3. Aux termes de l'article 48.4 du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de travaux, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « En cas de résiliation aux frais et risques du titulaire, les mesures prises en application de l'article 48.3 sont à la charge de celui-ci. Pour l'achèvement des travaux conformément à la réglementation en vigueur, il est passé un marché avec un autre entrepreneur. Ce marché de substitution est transmis pour information au titulaire défaillant. (...) ». Aux termes de son article 48.6 : « Les excédents de dépenses qui résultent du nouveau marché, passé après la décision de résiliation prévue aux articles 48.2 ou 48.3, sont à la charge du titulaire. (...) ».

4. Il résulte de ces stipulations et des règles générales applicables aux contrats administratifs que le maître d'ouvrage d'un marché de travaux publics peut, après avoir vainement mis en demeure son cocontractant de poursuivre l'exécution des prestations qu'il s'est engagé à réaliser conformément aux stipulations du contrat, décider de confier l'achèvement des travaux à un autre entrepreneur aux frais et risques de son cocontractant. Le cocontractant défaillant doit être mis à même de suivre l'exécution du marché de substitution ainsi conclu afin de lui permettre de veiller à la sauvegarde de ses intérêts, les montants découlant des surcoûts supportés par le maître d'ouvrage en raison de l'achèvement des travaux par un nouvel entrepreneur étant à sa charge.

5. La notification faite au cocontractant défaillant par le pouvoir adjudicateur de la décision de conclure un marché de substitution, avant que ce marché n'ait reçu exécution, met suffisamment à même ce cocontractant d'en suivre l'exécution.

6. La société Gardoise de Bâtiments et Construction ne conteste pas avoir reçu un courrier du centre hospitalier du Vigan, daté du 28 février 2018, indiquant qu'était joint à ce pli le nouveau marché de substitution passé à ses frais et risques. Si, par cette transmission, le centre hospitalier du Vigan peut être regardé comme ayant notifié au titulaire défaillant du marché public de travaux sa décision de passer un marché de substitution, il n'apporte cependant pas la preuve qui lui incombe de ce que cette notification est bien intervenue avant la mise à exécution du marché de substitution passé avec la société PSA. À cet égard, le centre hospitalier du Vigan se borne à alléguer que le marché de substitution n'a pu recevoir un début d'exécution avant le 16 février 2018 alors qu'il dispose nécessairement des documents établissant précisément la date de commencement des travaux par la société PSA. Dans ces conditions, la SARL

Gardoise de Bâtiments et Construction n'ayant pas été mise suffisamment à même de suivre l'exécution du marché de substitution conclu par le centre hospitalier du Vigan avec la société PSA, ce dernier n'est pas fondé à lui réclamer les excédents de dépenses qui résultent de l'exécution de ce nouveau marché.

7. Il en résulte que le centre hospitalier du Vigan n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande indemnitaire reconventionnelle. Sa requête doit donc être rejetée.

Sur l'appel incident :

En ce qui concerne l'irrégularité fautive de la mise en demeure :

8. Aux termes de l'article 46.3.1 du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de travaux, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « Résiliation pour faute du titulaire : (...) c) Le titulaire, dans les conditions prévues à l'article 48, ne s'est pas acquitté de ses obligations dans les délais contractuels, après que le manquement a fait l'objet d'une constatation contradictoire et d'un avis du maître d'œuvre, et si le titulaire n'a pas été autorisé par ordre de service à reprendre l'exécution des travaux ; dans ce cas, la résiliation du marché décidée peut être soit simple, soit aux frais et risques du titulaire et, dans ce dernier cas, les dispositions des articles 48. 4 à 48. 7 s'appliquent ; (...) ». Selon son article 46.3.2. : « Sauf dans les cas prévus aux g, i, k et l du 46. 3. 1 ci-dessus, une mise en demeure, assortie d'un délai d'exécution, doit avoir été préalablement notifiée au titulaire et être restée infructueuse. Dans le cadre de la mise en demeure, le représentant du pouvoir adjudicateur informe le titulaire de la sanction envisagée et l'invite à présenter ses observations ». Aux termes de l'article 48.1 de ce cahier : « À l'exception des cas prévus aux articles 15.2.2, 15.4 et 47.2, lorsque le titulaire ne se conforme pas aux dispositions du marché ou aux ordres de service, le représentant du pouvoir adjudicateur le met en demeure d'y satisfaire, dans un délai déterminé, par une décision qui lui est notifiée par écrit. Ce délai, sauf pour les marchés intéressant la défense ou en cas d'urgence, n'est pas inférieur à quinze jours à compter de la date de notification de la mise en demeure ». Selon son article 48.2 : « Si le titulaire n'a pas déféré à la mise en demeure, la poursuite des travaux peut être ordonnée, à ses frais et risques, ou la résiliation du marché peut être décidée ».

9. Aux termes de l'article 10.1 du cahier des clauses administratives particulières du présent marché : « Résiliation : les dispositions des articles 45 à 48 du CCAG sont applicables au présent marché auxquelles s'ajoute la disposition suivante : (...) 10.1.2 – Résiliation du marché aux torts du titulaire : en cas de résiliation pour faute, il sera fait application des articles 46.3 du CCAG-Travaux avec les précisions suivantes, le titulaire n'a droit à aucune indemnisation ».

10. La lettre du 13 octobre 2017 adressée à la société Gardoise de Bâtiments et Construction, qui est consécutive à deux précédentes lettres des 20 juillet et 19 septembre 2017 portant sur des retards et des malfaçons dans l'exécution des travaux et intimant à cette société de réaliser les travaux destinés à y remédier, met expressément en demeure celle-ci de lever les observations constatées lors de la visite de chantier du 11 octobre 2017 et de réaliser un essai de reprise totale d'une entrée de chambre dans le délai d'une semaine, soit au plus tard à la date de la réunion de contrôle du 18 octobre 2017. Par ailleurs, cette lettre précise qu'en cas de constat de la méconnaissance, en tout ou en partie de ces demandes, ces prestations seraient réalisées immédiatement aux frais et risques de la société Gardoise de Bâtiments et Construction. Dès lors, compte tenu de ces mentions, la lettre du 13 octobre 2017 doit être regardée comme constituant une mise en demeure au sens de l'article 46.3.2 du cahier des clauses administratives générales précitées. Si la société Gardoise de Bâtiments et Construction fait valoir qu'elle n'a pas disposé d'un délai utile de quinze jours, prévu à l'article 48.1 de ce cahier, le centre hospitalier du Vigan pouvait toutefois, eu égard à l'urgence liée au retard pris par rapport au calendrier de livraison des travaux, précédemment pointé notamment dans la lettre du 19 septembre 2017 et qui n'est aucunement contesté, limiter ce délai à une semaine. Par suite, la société Gardoise de Bâtiments et Construction n'est pas fondée à se prévaloir de l'irrégularité fautive de la mise en demeure préalable à la résiliation, à ses frais et risques, du marché de travaux.

En ce qui concerne l'illégalité fautive de la décision de résiliation du marché :

11. Si la société Gardoise de Bâtiments et Construction fait valoir que la résiliation à ses frais et risques serait entachée d'une illégalité quant à son bien-fondé constitutive d'une faute, elle se borne cependant à faire état de ce que les premiers juges ont relevé que les explications fournies sur ses conditions de travail difficiles n'étaient pas contredites par le maître de l'ouvrage. Toutefois, l'intervention des autres corps d'état ne saurait justifier, ainsi que l'ont relevé les premiers juges, ni l'ensemble du retard accumulé ni les malfaçons constatées dans les finitions. Par suite, la société Gardoise de Bâtiments et Construction n'est pas fondée à se prévaloir de l'illégalité fautive de la décision de résiliation, à ses frais et risques, du marché public de travaux.

En ce qui concerne l'irrégularité fautive de la procédure de substitution de marché :

12. Comme cela a déjà été exposé au point 4, le maître d'ouvrage d'un marché de travaux publics peut, après avoir vainement mis en demeure son cocontractant de poursuivre l'exécution des prestations qu'il s'est engagé à réaliser conformément aux stipulations du contrat, décider de confier l'achèvement des travaux à un autre entrepreneur aux frais et risques de son cocontractant. La mise en œuvre de cette mesure coercitive n'a pas pour effet de rompre le lien contractuel entre le pouvoir adjudicateur et son cocontractant et ne saurait être subordonnée à une résiliation préalable du contrat.

13. Si la société Gardoise de Bâtiments et Construction fait valoir que le centre hospitalier du Vigan a commis une faute en s'abstenant de l'informer de la conclusion du marché de substitution avec la société PSA avant que ce marché n'ait reçu exécution, cette irrégularité fautive est toutefois sans lien de causalité avec sa demande indemnitaire tendant à obtenir la réparation des préjudices subis du fait de la résiliation à ses frais et risques du marché. Par suite, la société Gardoise de Bâtiments et Construction n'est pas fondée à se prévaloir de l'irrégularité fautive de la procédure de substitution de marché.

14. Il résulte de tout ce qui précède que la société Gardoise de Bâtiments et Construction n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande indemnitaire.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation ».

16. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'affaire, de mettre à la charge des parties une somme au titre de ces dispositions.

**DÉCIDE :**

Article 1er : La requête du centre hospitalier du Vigan est rejetée.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié au centre hospitalier du Vigan et à la société à responsabilité limitée Gardoise de Bâtiments et Construction.

Copie en sera adressée à la société d'aménagement et d'équipement du Gard.

Délibéré après l'audience du 18 octobre 2022 à laquelle siégeaient :

M. Rey-Bèthbéder, président de chambre,  
M. Bentolila, président-assesseur,  
Mme Beltrami, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 8 novembre 2022.

La rapporteure, K. Beltrami  
Le président, É. Rey-Bèthbéder  
La greffière, C. Lanoux

La République mande et ordonne au préfet du Gard en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°20TL01787](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NÎMES

N° 1902990

CENTRE HOSPITALIER DE VAISON-LA-ROMAINE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme Fanny Galtier, Rapporteur

Mme Céline Chamot, Rapporteur publique

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nîmes (2ème chambre)

Audience du 10 novembre 2022

Décision du 15 décembre 2022

39-06-01

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 2 septembre 2019 et 13 novembre 2021, le centre hospitalier de Vaison-la-Romaine, représenté par Me Rayssac, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner solidairement, au titre de la garantie décennale, la société Axa France, assureur dommage-ouvrage, ainsi que l'ensemble des intervenants et de leurs assureurs tels que présents aux opérations d'expertise, au paiement des sommes de 5 164 euros hors taxes (HT) et 39 500 euros HT, augmentées de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable à 20%, au titre des travaux provisoires et réparatoires résultant des désordres affectant la balnéothérapie, ainsi que de la somme de 137 131,04 euros toutes taxes comprises (TTC) en réparation du préjudice immatériel subi du fait des périodes de fermeture du centre de balnéothérapie entre 2010 et 2017.

2°) de mettre à la charge solidaire des sociétés défenderesses les sommes de 13 800 euros TTC, 1 440 euros TTC, et 16 236 euros TTC au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que les entiers dépens.

Il soutient que :

- la responsabilité décennale des intervenants aux travaux de réalisation du centre de balnéothérapie est engagée eu égard aux désordres résultant d'un défaut de conception de l'ouvrage et d'isolation du « puit de lumière », occasionnant une condensation excessive sur les parois de cet ouvrage, constatée par l'expert judiciaire ; ces désordres ont rendu l'ouvrage impropre à sa destination de centre de soins ;
- il est fondé à solliciter la réparation des coûts des travaux provisoires sollicités par l'expert, pour un montant total de 5 164 euros HT ;
- il est fondé à solliciter la réparation des coûts des travaux réparatoires préconisés par l'expert, pour un montant de 39 500 euros HT ;
- les désordres ont imposé la fermeture du centre du 4 janvier au 14 février 2010, puis du 1er juin au 3 juillet 2015, et du 2 mars 2016 au 8 janvier 2017, lui occasionnant un préjudice de jouissance d'un total de 137 131,04 euros TTC.

Par des mémoires en défense, enregistré le 20 janvier 2020, 29 janvier 2021, et 17 février 2022, la compagnie d'assurance Aviva Assurances, devenue SA Abeille IARD & Santé, représentée par le cabinet Verbateam avocats, conclut, dans le dernier état de ses écritures, à sa mise hors de cause du litige et à la condamnation du centre hospitalier de Vaison-la- Romaine à lui verser 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la société CLIMECO, mise en cause par le centre hospitalier, n'était pas assurée auprès d'elle à la date des travaux en litige effectués en 2016 ; en tout état de cause cette société, qui a effectué des travaux de reprise postérieurs à la réception de l'ouvrage, n'est pas à l'origine des dommages initiaux dont il est demandé réparation ;
- le préjudice immatériel allégué n'est pas démontré.

Par des mémoires en défense, enregistré le 20 janvier 2020, 16 février 2021, et 12 janvier 2022, la société SARETEC France, représentée par la SCP Bernard Hugues Jeannin Petit, conclut, dans le dernier état de ses écritures, au rejet de la requête et à la condamnation du centre hospitalier de Vaison-la-Romaine à lui verser 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, aucun lien contractuel de droit public n'existe avec le centre hospitalier, et la juridiction administrative est incompétente pour en connaître ;
- à titre subsidiaire, elle n'a commis aucune faute dans l'exécution de sa mission d'expertise auprès de l'assureur dommage-ouvrage du centre hospitalier ; elle n'a pas participé à la réalisation des travaux, n'a pas la qualité de constructeur ou de locateur d'ouvrage, et n'a aucune responsabilité dans la survenance des dommages dont il est demandé réparation ;
- le préjudice matériel doit être fixé à 10 000 euros ;
- le lien de causalité entre le préjudice immatériel allégué et les désordres objets du présent litige n'est pas démontré.

Par un mémoire en défense, enregistré le 31 janvier 2020, la SA SMA, représentée par la selarl Gils Eydoux Peylhard, conclut au sursis à statuer dans l'attente du rapport définitif de l'expert.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 3 février 2020, 11 mai et 13 juillet 2022, l'entreprise Girard, représentée par la Sarl Atori Avocats, conclut, dans le dernier état de ses écritures, à titre principal au rejet des demandes formées à son encontre, à titre subsidiaire de condamner ses codéfendeurs, ou, à tout le moins, le groupement de maîtrise d'œuvre, à la garantir de toute condamnation, et à titre infiniment subsidiaire à la condamnation de toute partie perdante à lui verser 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la responsabilité des désordres, qui relèvent d'un défaut de conception de l'ouvrage et d'une inefficacité des travaux de réparation, ne lui est pas imputable ; aucune malfaçon concernant la réalisation de son lot n'est alléguée ;
- le groupement de maîtrise d'œuvre, qui avait à sa charge la conception de l'ouvrage, doit la garantir de toute condamnation ;
- le préjudice immatériel allégué n'est pas démontré.

Par des mémoires en défense, enregistré le 6 février 2020, 27 janvier 2021, et le 14 avril 2022, M. B, représenté par la SCP Robert & Faint-Robert, conclut, dans le dernier état de ses écritures, au rejet de la requête, et à la condamnation du centre hospitalier de Vaison-la- Romaine à lui verser 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- à titre principal, aucun lien contractuel de droit public n'existe avec le centre hospitalier, et la juridiction administrative est incompétente pour connaître des relations entre l'assureur dommage-ouvrage et son consultant ;

- à titre subsidiaire, il n'a commis aucune faute dans l'exécution de sa mission de consultant auprès de l'assureur dommage-ouvrage du centre hospitalier, au demeurant postérieure à la survenance des désordres ; il n'a pas participé à la réalisation des travaux, n'a pas la qualité de constructeur, et n'a aucune responsabilité dans la survenance des dommages dont il est demandé réparation ;
- le préjudice immatériel allégué n'est pas démontré, et sans lien avec son intervention de consultant.

Par un mémoire enregistré le 7 février 2020, M. A, Mme E, M. D, la SARL d'architecture Atelier 234, et la mutuelle des architectes français, représentés par la SCP Albertini L'Hostis, concluent, à titre principal au sursis à statuer dans l'attente du rapport définitif de l'expert, à titre subsidiaire au rejet de la requête, et à titre infiniment subsidiaire à ce que les défendeurs appelés à la cause soient condamnés à les garantir de toute condamnation, ainsi que la condamnation de toutes parties succombantes à leur verser 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir que :

- l'expertise est en cours à la date de l'introduction de la requête ;
- la requête est irrecevable en ce qu'elle est dirigée contre M. A et Mme E, personnes physiques qui n'ont pas contracté personnellement avec le maître d'ouvrage ;
- le centre hospitalier ne démontre pas la responsabilité de chaque intervenant au groupement de maîtrise d'œuvre, lequel est conjoint non solidaire ; l'expert a établi la responsabilité du BET dans la survenance des désordres ;
- la réclamation d'une somme de 8 867,28 euros n'est assortie d'aucune précision ;
- le préjudice immatériel n'est pas démontré et relève en tout état de cause de la carence de l'assureur dommage ouvrage à mettre fin aux désordres.

Par des mémoires en défense, enregistré le 7 février 2020 et le 28 avril 2022, la société SOCOTEC, représentée par la SCP Tertian-Bagnoli, conclut, dans le dernier état de ses écritures, au rejet de la requête et à la condamnation du centre hospitalier de Vaison-la-Romaine à lui verser 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'aucune faute relative à sa mission spécifique n'est alléguée par le centre hospitalier ; en tout état de cause, sa mission est sans lien avec les opérations de conception et la survenance des désordres ne lui est pas imputable.

Par des mémoires en défense, enregistré le 12 février 2020 et le 17 novembre 2021, la SARL ALU ESPACE, représentée par Me Oosterlynck, conclut, dans le dernier état de ses écritures, au rejet de la requête et à la condamnation du centre hospitalier de Vaison-la-Romaine à lui verser 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la juridiction administrative est incompétente pour connaître des relations entre le constructeur et son sous-traitant ;
- à titre subsidiaire, elle n'a commis aucune faute dans l'exécution de sa prestation de menuiseries extérieures, lesquelles ont en outre été déposées et remplacées en 2015 par des menuiseries en aluminium, sans que cela ne mette pour autant fin aux désordres.

Par des mémoires en défense, enregistré le 10 février 2020 et le 25 juillet 2022, la société d'assurances mutuelles SMABTP, représentée par la Selarl Favre De Thierrens Barnoin Vrignaud Mazars Drimacci, conclut, dans le dernier état de ses écritures, à titre principal au rejet de la requête, à titre subsidiaire à la condamnation du groupement de maîtrise d'œuvre à la garantir de toute condamnation à son encontre, et à la condamnation de toute partie reconnue responsable des désordres à lui verser 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la juridiction administrative est incompétente pour connaître des relations de droit privé entre un assureur et son assuré, ainsi que des relations entre le constructeur et son sous-traitant ;

- à titre subsidiaire, son assurée la société ALU ESPACE n'a commis aucune faute dans l'exécution des travaux de réparation ;
- le préjudice immatériel n'est pas démontré et relève en tout état de cause de la carence de l'assureur dommage ouvrage à mettre fin aux désordres.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 10 février 2020 et le 1er juin 2022, la SAS LIONS et la compagnie d'assurances Auxiliaire, représentées par la Selarl Favre De Thierrens Barnoin Vrignaud Mazars Drimacci, concluent, dans le dernier état de leurs écritures, à titre principal au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à la condamnation du groupement de maîtrise d'œuvre à les garantir de toute condamnation, et à la condamnation de toute partie reconnue responsable des désordres à leur verser 3 500 euros au titre de l'article

L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- à titre principal, la juridiction administrative est incompétente pour connaître des relations de droit privé entre un assureur et son assuré ;
- à titre subsidiaire, la SAS LIONS n'a commis aucune faute dans l'exécution des travaux de son lot, lequel ne comprenait aucune opération de conception de l'ouvrage ;
- le préjudice immatériel n'est pas démontré et relève en tout état de cause de la carence de l'assureur dommage ouvrage à mettre fin aux désordres.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 10 février 2020 et le 26 juin 2022, la société CO.RE.BAT et la SMABTP, représentées par la Selarl Favre De Thierrens Barnoin

Vrignaud Mazars Drimacci, concluent, dans le dernier état de leurs écritures, à titre principal au rejet de la requête et de tout appel en garantie formé à leur encontre, à titre subsidiaire, au rejet des prétentions au titre du préjudice immatériel et à la condamnation du groupement de maîtrise d'œuvre à les garantir de toute condamnation, et à la condamnation de toute partie reconnue responsable des désordres à lui verser 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- à titre principal, la juridiction administrative est incompétente pour connaître des relations de droit privé entre un assureur et son assuré ;
- à titre subsidiaire, la société CO.RE.BAT n'a commis aucune faute dans l'exécution des travaux de réparations diligentés par l'assureur dommage-ouvrage du centre hospitalier ; elle n'a pas participé à la réalisation des travaux initiaux et n'a aucune responsabilité dans la survenance des dommages dont il est demandé réparation ;
- le préjudice immatériel n'est pas démontré et relève en tout état de cause de la carence de l'assureur dommage ouvrage à mettre fin aux désordres.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 février 2020, la compagnie d'assurances SMABTP représentée par la Selarl Favre De Thierrens Barnoin Vrignaud Mazars Drimacci, conclut, au sursis à statuer dans l'attente du rapport d'expertise judiciaire.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 26 mars 2020 et le 26 juillet 2022, la société SOPREMA Entreprises, représentée par Me Marle-Plante, conclut, dans le dernier état de ses écritures, au rejet de la requête et des appels en garantie formés à son encontre, et à la condamnation du centre hospitalier de Vaison-la-Romaine à lui verser 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 2 mars 2020, et les 8 juin et 25 juillet 2022, la SA GAN Assurances, représentée par la SCP Drujon D'Astros et associés, conclut, dans le dernier état de ses écritures, à titre principal à sa mise hors de cause du litige, à titre subsidiaire, à la condamnation de la société Abeille IARD Santé à la garantir, en sa qualité d'assureur de la société CLIMECO, de toute condamnation, au rejet de tout appel en garantie présenté à son encontre, et à la condamnation de toute

partie perdante à lui verser 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les travaux réalisés par la société CLIMECO selon facture du 16 décembre 2016 ne sont pas couverts par son contrat d'assurance ; à la date de la requête, le contrat d'assurance a été résilié au profit de la société Abeille IARD, qui devra la garantir de toute condamnation ;
- son assurée, la société CLIMECO, n'a commis aucune faute dans l'exécution des travaux de réparations diligentés par l'assureur dommage-ouvrage du centre hospitalier ; elle n'a pas participé à la réalisation des travaux initiaux et n'a aucune responsabilité dans la survenance des dommages dont il est demandé réparation ;
- le préjudice immatériel n'est pas démontré.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 10 mars 2020, et le 11 mai 2022, la société AXA France IARD, représentée par SCP DE ANGELIS, conclut, dans le dernier état de ses écritures, à titre principal au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à la condamnation du groupement de maîtrise d'œuvre et du BET ARES, ainsi que de leurs assureurs respectifs, à la garantir de toute condamnation, ainsi qu'à la condamnation de ces derniers à lui verser 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- en qualité d'assureur dommage-ouvrage, elle ne peut faire l'objet d'une condamnation solidaire avec les constructeurs au titre de la garantie décennale ;
- la responsabilité décennale de la maîtrise d'œuvre a été démontrée par l'expert, ainsi que celle du BET ARES dans le cadre de l'action de l'assurance dommage-ouvrage ;
- le rapport de l'expert a révélé un défaut d'entretien faute de déshumidification suffisante ;
- le préjudice immatériel n'est pas démontré et les préjudices allégués doivent être ramenés à de plus juste proportion.

La clôture immédiate de l'instruction est intervenue, en application du dernier alinéa de l'article R. 613-1 du code de justice administrative, à l'émission de l'ordonnance de clôture le 3 octobre 2022.

Un mémoire, enregistré le 12 octobre 2022 pour la société SMA SA, a été produit après la clôture d'instruction et n'a pas été communiqué.

Un mémoire, enregistré le 17 octobre 2022 pour M. A, Mme E, M. D, la SARL d'architecture Atelier 234, et la mutuelle des architectes français, a été produit après la clôture d'instruction et n'a pas été communiqué.

La société IGREC Ingénierie et la SA ALLIANZ IARD, représentées par Me Chabannes, ont présenté un mémoire le 25 octobre 2022, qui a été produit après la clôture d'instruction et n'a pas été communiqué.

Par lettre du 17 octobre 2022, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen, relevé d'office, tiré de l'incompétence de la juridiction administrative pour connaître des conclusions présentées par le centre hospitalier de Vaison-la-Romaine contre les sociétés Mutuelle des architectes français, Allianz IARD, SMA SA, Elite Insurance Company, GAN, AVIVA, et AXA France IARD en sa qualité d'assureur de la société Perroto, dès lors que l'action dirigée contre l'assureur d'une personne privée en raison du fait dommageable commis par celle-ci relève de la compétence de la juridiction judiciaire.

Par lettre du 18 octobre 2022, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen, relevé d'office, tiré de l'incompétence de la juridiction administrative pour connaître des conclusions présentées par la société Atelier 234, contre M. B et la société SARETEC, dès lors qu'elles sont dirigées contre des personnes privées dépourvues de la qualité de participant à l'opération de travaux publics d'une part, et contre les sociétés Auxiliaire, Allianz IARD, SMABTP, SMA SA, Elite Insurance Company, GAN,

AVIVA, et AXA France IARD en sa qualité d'assureur de la société Perroto, dès lorsqu'elles sont dirigées contre les assureurs de personnes privées d'autre part.

Des observations, enregistrées le 24 octobre 2022, ont été présentées pour la société SARETEC et n'ont pas été communiquées.

Des observations, enregistrées le 25 octobre 2022, ont été présentées pour le centre hospitalier de Vaison-la-Romaine et n'ont pas été communiquées.

Des observations, enregistrées le 27 octobre 2022, ont été présentées pour la société SOPREMA et n'ont pas été communiquées.

Des observations, enregistrées le 28 octobre 2022, ont été produites pour M. A, Mme E, M. D, la SARL d'architecture Atelier 234, et la mutuelle des architectes français et n'ont pas été communiquées.

Vu :

- l'ordonnance n° 1703780 du 11 juin 2018 prescrivant une expertise à la demande du centre hospitalier de Vaison-la-Romaine, et les ordonnances des 12 février 2019 et 8 janvier 2020 portant extension des opérations d'expertise ;
- le rapport de l'expert, déposé le 11 octobre 2021 ;
- l'ordonnance du 11 octobre 2021 liquidant et taxant les frais et honoraires d'expertise à la somme de 16 236 euros toutes taxes comprises ;
- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code des assurances ;
- le code civil ;
- le code des marchés publics ;
- la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus, au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Galtier, rapporteure,
- les conclusions de Mme Chamot, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Rayssac, pour le centre hospitalier de Vaison-la-Romaine, de Me Dailly, pour la société AXA France IARD, de Me Barnouin, pour les sociétés CO.RE.BAT, LIONS, SMABTP et l'Auxiliaire, de Me Puchol, pour la société SARECTEC, de Me Ponce-Cheinet, pour M. A, Mme E, la société Atelier 234, M. D et la mutuelle des architectes français, de Me D'Alimonte-Mazarine, pour la société SOPREMA, de Me Alesanco, pour la société SOCOTEC, et celles de Me Prouzat, pour la société AVIVA.

Considérant ce qui suit :

1. Par contrat du 20 février 2002, le centre hospitalier de Vaison-la-Romaine a confié la maîtrise d'œuvre des travaux de construction d'une maison de retraite de 80 lits et d'un service de soins de suite et de réadaptation fonctionnelle de 30 lits à un groupement conjoint composé de la société « O. A - C. E », qui a mis sa clientèle à disposition de la société Atelier 234, architectes, et dont une partie de la mission de maîtrise d'œuvre a été sous-traitée à M. D, du bureau d'études GEC, devenu société IGREC Ingénierie, et de la société Atelier Tournesol, paysagiste. Le contrôle technique a été confié à la société SOCOTEC par contrat signé le 15 mai 2002. Par acte d'engagement du 15 juin 2005, le centre hospitalier de Vaison-la-Romaine a confié à l'entreprise Girard le lot n°1 « Clos Couvert », dont une partie a été sous-traitée aux sociétés ALU ESPACE, SOPREMA et ISO 9. Par acte d'engagement du 15 juin 2005, le centre hospitalier a confié à la SAS LIONS le lot n° 7 « génie climatique » de l'opération. Par un acte d'engagement du 28 septembre 2005, le centre hospitalier a souscrit une assurance dommages-ouvrage auprès de la société AXA France IARD. La réception des travaux a été prononcée le 22 août 2007 pour la première tranche et, le 3 septembre 2009 pour la seconde tranche.

2. Des désordres concernant le centre de balnéothérapie, constitués par des infiltrations d'eau par les cloisons et les plafonds, des défauts d'isolation thermique, et des phénomènes de condensation excessifs, ont contraint le centre hospitalier à procéder à une première déclaration de sinistre auprès de l'assureur dommages-ouvrages le 2 juillet 2010. Dans ce cadre, la société AXA France IARD a, dans un premier temps, missionné la société Clé en sa qualité d'expert, dont M. B était consultant, laquelle a préconisé des travaux de reprise, consistant notamment en la mise en place d'un extracteur mécanique dans le « puit de lumière », réalisés par les sociétés CO.RE.BAT et SOPREMA. Devant la persistance des désordres, le centre hospitalier a déclaré un nouveau sinistre le 14 octobre 2013, pour lequel la société Clé a proposé des travaux d'isolation et le remplacement des vitrages de ce puit, réalisés en 2015 par la société CO.RE.BAT, qui a sous-traité une partie des travaux à la société Perotto & Frères et à l'entreprise Romuald Azema. Compte tenu de la persistance des désordres résultant d'une condensation et d'une humidité excessives dans le centre de balnéothérapie, le centre hospitalier a procédé à une nouvelle déclaration de sinistre en septembre 2015, pour laquelle la société AXA a mandaté la société SARETEC en qualité d'expert, et qui a préconisé la pose d'une ventilation mécanique complémentaire, ainsi que la conclusion d'un nouveau marché avec le bureau d'études ARES afin de pallier les défauts de conception de l'ouvrage initial. Le marché de maîtrise d'œuvre signé le 20 octobre 2016 avec ce bureau, assisté de la société SOCOTEC en qualité de contrôleur technique, a conduit à la réalisation de travaux par la société CLIMECO, consistant en la reprise de placoplâtre et de peintures, et en la fourniture de dispositifs de ventilation. Ces travaux n'ayant pas mis fin aux désordres, la société AXA France IARD, sur conseil de l'expertise technique de la SARETEC, a estimé que ceux-ci ne résidaient pas dans l'ouvrage assuré, mais dans la réalisation des travaux de réparation effectués postérieurement à la réception de l'ouvrage, et a ainsi signifié au centre hospitalier, par courrier du 14 mars 2017, la clôture du dossier et le refus de prise en charge de ces désordres au titre de la responsabilité décennale.

3. Saisi par le centre hospitalier, le juge des référés du tribunal administratif de Nîmes a, par une ordonnance n° 1703780 du 11 juin 2018, prescrit une expertise afin d'établir l'origine et les conséquences des désordres affectant le service de balnéothérapie du centre hospitalier de Vaison-la-Romaine et les ouvrages et équipements annexes à ce service. L'expert désigné, M. Favre, a déposé son rapport le 11 octobre 2021. Par sa requête du 2 septembre 2019, le centre hospitalier recherche, au titre de la garantie décennale, la responsabilité de la société AXA France, assureur dommage-ouvrage, ainsi que de l'ensemble des intervenants et de leurs assureurs tels que présents aux opérations d'expertise, et demande, dans le dernier état de ses écritures, leur condamnation in solidum à lui verser les sommes de 5 164 euros hors taxes HT et 39 500 euros HT, augmentées de la TVA applicable à 20%, au titre des travaux provisoires et réparatoires résultant des désordres affectant la balnéothérapie, ainsi que de la somme de 137 131,04 euros TTC en réparation du préjudice immatériel subi du fait des périodes de fermeture du centre de balnéothérapie entre 2010 et 2017.

Sur la compétence de la juridiction administrative :

4. Le litige né de l'exécution d'un marché de travaux publics et opposant des participants à l'exécution de ces travaux relève de la compétence de la juridiction administrative, sauf si les parties en cause sont unies par un contrat de droit privé.

5. Parmi les personnes appelées à la cause, le centre hospitalier entend rechercher la responsabilité des sociétés ALU ESPACE, SOPREMA et ISO 9, intervenues en qualité de sous-traitantes de l'entreprise Girard dans le cadre de l'exécution du marché passé pour la réalisation des travaux du centre de soins. Dès lors que ces sociétés sont intervenues dans le cadre de l'exécution du marché passé pour la réalisation des travaux litigieux, et qu'il n'existe aucun contrat de droit privé entre elles et le centre hospitalier, une telle action du centre hospitalier relève bien de la compétence de la juridiction administrative. Il en va de même de l'action dirigée contre les sociétés CO.RE.BAT, CLIMECO, Fermetures Perotto et Frères, et l'entreprise Romuald Azema, qui ont exécutés des travaux de reprise dans le cadre de la garantie spécifique dommage-ouvrage offerte par la société AXA France, assureur du maître d'ouvrage, dès lors que le centre hospitalier n'était lié par aucun contrat de droit privé à ces intervenants. Il en va en revanche différemment de l'action dirigée contre la société SARETEC, la société Clé, et M. B, experts missionnés par la société AXA, assureur, dès lors

que ceux-ci n'ont pas la qualité de participants à l'exécution des travaux.

6. L'action dirigée contre l'assureur d'une personne privée en raison du fait dommageable commis par celle-ci, ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative alors même que l'appréciation de la responsabilité de cet assuré dans la réalisation du fait dommageable relève du juge administratif. Par suite, les conclusions présentées par le centre hospitalier de Vaison-la-Romaine à l'encontre de la mutuelle des architectes français, assureurs des maîtres d'œuvre, de la société Allianz IARD, assureur de la société IGREC et de l'entreprise Romuald Azema, de la société Auxiliaire, assureur de la société LIONS, de la SMA SA assureur de l'entreprise Girard, de la SMABTP, assureur des sociétés ALU ESPACE, SOPREMA et CO.RE.BAT, de la société Elite Insurance Company, assureur du cabinet ARES, de GAN et AVIVA, assureurs de la société CLIMECO, et d'AXA France IARD, en sa qualité d'assureur de la société Perroto, ne peuvent qu'être rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

7. Pareillement, il n'appartient pas à la juridiction administrative de connaître des appels en garantie par lesquels les titulaires du marché cherchent à mettre en jeu, la responsabilité de leurs sous-traitants, dès lors que de telles conclusions sont, en effet, exclusivement fondées sur le contrat de droit privé conclu entre ces constructeurs. Par suite, les conclusions en appel en garantie présentée par l'entreprise Girard à l'encontre de ses sous-traitants, les sociétés ALU ESPACE, SOPREMA et ISO 9, ne peuvent qu'être rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

8. Il en va de même des appels en garantie formés par la société Atelier 234 à l'encontre de M. B et la société SARETEC lesquels n'ont pas, ainsi qu'il a été précédemment exposé au point 5, la qualité de participant à l'exécution des travaux, ainsi que des appels en garantie formés contre les sociétés Auxiliaire, assureur de la société LIONS, Allianz IARD, assureur de la société IGREC et de l'entreprise Romuald Azema, SMA SA, assureur de l'entreprise GIRARD, SMABTP, assureur des sociétés ALU ESPACE, SOPREMA et CO.RE.BAT, Elite Insurance Company, assureur du cabinet ARES, de GAN et AVIVA, assureurs de la société CLIMECO, et d'AXA France IARD, en sa qualité d'assureur de la société Perroto, dans la mesure où l'obligation qui pèse sur ces assureurs résultent de contrats de droit privé dont il n'appartient pas à la juridiction administrative de connaître.

9. Il résulte de ce qui précède que les conclusions formulées par le centre hospitalier, en tant qu'elles sont dirigées contre la société SARETEC France, la société Clé, M. B, la mutuelle des architectes français, la société Allianz IARD, la société Auxiliaire, la SMA SA, la SMABTP, la société Elite Insurance Company, la GAN, la société AVIVA, et la société Axa France IARD, en sa qualité d'assureur de la société Perroto, sont rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

10. Les conclusions en appel en garantie de la société Atelier 234, en tant qu'elles sont dirigées contre M. B et les sociétés SARETEC France, Allianz IARD, Auxiliaire, SMA SA, SMABTP, Elite Insurance Company, GAN, AVIVA, et AXA France IARD, en sa qualité d'assureur de la société Perroto, sont rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

11. Les conclusions en appel en garantie de l'entreprise Girard, en tant qu'elles sont dirigées contre les sociétés ALU ESPACE, SOPREMA et ISO 9, sont rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

Sur les conclusions présentées au titre de la garantie décennale :

12. Il résulte des principes qui régissent la responsabilité décennale des constructeurs que des désordres apparus dans le délai d'épreuve de dix ans, de nature à compromettre la solidité de l'ouvrage ou à le rendre impropre à sa destination dans un délai prévisible, engagent leur responsabilité, même s'ils ne se sont pas révélés dans toute leur étendue avant l'expiration du délai de dix ans. En application de ces principes, est susceptible de voir sa responsabilité engagée de plein droit toute personne appelée à participer à la construction de l'ouvrage, liée au maître de l'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrage ou qui, bien

qu'agissant en qualité de mandataire du propriétaire de l'ouvrage, accomplit une mission assimilable à celle d'un locateur d'ouvrage, ainsi que toute personne qui vend, après achèvement, un ouvrage qu'elle a construit ou fait construire. Le constructeur dont la responsabilité est recherchée sur ce fondement ne peut en être exonéré, outre les cas de force majeure et de faute du maître d'ouvrage, que lorsque, eu égard aux missions qui lui étaient confiées, il n'apparaît pas que les désordres lui soient en quelque manière imputables. Il incombe enfin au juge administratif, lorsqu'est recherchée devant lui la responsabilité décennale des constructeurs, d'apprécier, au vu de l'argumentation que lui soumettent les parties sur ce point, si les conditions d'engagement de cette responsabilité sont ou non réunies et d'en tirer les conséquences, le cas échéant d'office, pour l'ensemble des constructeurs.

En ce qui concerne la qualité de constructeur :

13. Seules les personnes ayant passé avec le maître de l'ouvrage un contrat de louage d'ouvrage peuvent être condamnées à lui réparer les conséquences dommageables d'un vice de cet ouvrage imputable à sa conception ou à son exécution. Il en résulte que les sous-traitants, même agréés par le maître d'ouvrage, n'ont pas la qualité de constructeur au sens et pour l'application du régime de la garantie décennale. Par suite, en l'absence de tout lien contractuel avec le maître d'ouvrage, le centre hospitalier Vaison-la-Romaine n'est pas fondé à rechercher, sur ce seul fondement, la responsabilité des sociétés ALU ESPACE, SOPREMA et ISO 9, intervenues en qualité de sous-traitantes de l'entreprise Girard, ainsi que celle de M. Bethnies, sous-traitant de la maîtrise d'œuvre. Il en va de même s'agissant des conclusions dirigées contre la société AXA France IARD, intervenue en qualité d'assureur « dommages ouvrages » du centre hospitalier Vaison-la-Romaine. La société AXA France IARD n'a pas la qualité de constructeur et ne peut donc voir sa responsabilité engagée sur le terrain de la responsabilité décennale des constructeurs.

14. Pareillement, seules les personnes ayant directement participé à la conception ou à la réalisation de l'ouvrage peuvent être condamnées envers le maître de l'ouvrage à réparer les conséquences dommageables d'un vice de cet ouvrage imputable à sa conception ou à son exécution au titre de la garantie décennale. Il en résulte que les personnes qui interviennent sur l'ouvrage postérieurement à sa réception, afin notamment de remédier aux désordres constatés par la maîtrise d'ouvrage, n'ont pas la qualité de constructeur au sens et pour l'application du régime de cette garantie. Par suite, le centre hospitalier n'est pas fondé à rechercher la responsabilité des sociétés ALU ESPACE, SOPREMA, ISO 9, CO.RE.BAT, CLIMECO, Perotto et Frères, de l'entreprise Romulad Azema, et celle du Cabinet ARES pour leur intervention dans le cadre des travaux diligentés par l'assureur dommage-ouvrage après réception des travaux. Il en résulte que les conclusions présentées à leur encontre par le centre hospitalier de Vaison-la-Romaine ne peuvent qu'être rejetées.

15. Il résulte de ce qui précède que le centre hospitalier est seulement fondé à rechercher, au titre de la garantie décennale, la responsabilité des entreprises ayant la qualité de constructeur. Dispose notamment de cette qualité la maîtrise d'œuvre, composée, à la date de la réception des travaux, de la société Atelier 234, laquelle s'est vue mettre à disposition la clientèle de la société « O. A – C. E », titulaire initial du marché de maîtrise d'œuvre. Dans ces conditions, les conclusions du centre hospitalier, dirigées à tort contre M. A et Mme E, en leur nom personnel, doivent être regardées comme dirigées contre eux en tant qu'ils forment ladite société « O. A – C. E », membre du groupement de maîtrise d'œuvre étant intervenu au titre des travaux de construction susmentionnés, et dont la clientèle a été cédée à la « société Atelier 234 », dûment mise en cause dans la présente instance. La circonstance selon laquelle la société Atelier 234 est un groupement conjoint ne fait pas obstacle à la demande du centre hospitalier de condamner ladite société in solidum. Pareillement, le centre hospitalier est fondé à rechercher la responsabilité de la société GEC, devenue société IGREC, bureau d'étude de la maîtrise d'œuvre, ainsi que des titulaires des lots de travaux, pour ceux mis en cause dans la présente instance, l'entreprise Girard, titulaire du lot 1 « clos couvert », et la société LIONS, titulaire du lot 7 « génie climatique ». Enfin, et contrairement à ce que soutient la société SOCOTEC, l'obligation de garantie due à l'égard des personnes publiques au titre de la garantie décennale s'impose non seulement aux architectes et aux entrepreneurs, mais également au bureau de contrôle technique lié au maître de l'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrage en application de l'article L. 111-24 du code de la construction et de l'habitation.

En ce qui concerne le caractère décennal des désordres :

16. Il résulte de l'instruction, et notamment du rapport de l'expert M. Favre du 11 octobre 2021, que peu après la réception de l'ouvrage le 17 septembre 2009, le centre de balnéothérapie du centre hospitalier de Vaison-la-Romaine, objet de la tranche 2 des travaux, a subi de nombreux désordres en raison d'infiltrations d'eau par les cloisons et les plafonds, de défauts d'isolation thermique et de phénomènes de condensation excessifs. Si les déclarations de sinistres effectuées par le maître d'ouvrage entre janvier 2010 et septembre 2017 auprès de son assureur dommage-ouvrage ont pu remédier, par le biais de travaux de réparation, à la plupart de ces désordres, des phénomènes de condensation excessive ont perduré sur les parois et vitrage du « puits de lumière » de la balnéothérapie, entraînant, outre la dégradation des embellissements, la formation de flaques d'eau au sol et des phénomènes de moisissures sur les parois, occasionnant ainsi des problèmes d'hygiène incompatibles avec l'activité médicale dans la balnéothérapie, qui a dû être fermée à plusieurs reprises entre 2010 et 2017. Ces désordres, sont de nature à porter atteinte à la destination de l'ouvrage en ce qu'ils affectent la salubrité et la sécurité de ce centre de balnéothérapie et engagent, ainsi, la responsabilité décennale des constructeurs.

Sur l'imputabilité des désordres :

S'agissant des désordres initiaux consécutifs au phénomène de condensation excessive :

17. Il résulte de l'instruction, et notamment du rapport d'expertise, que le phénomène de condensation excessive qui affecte le « puits de lumière » de la balnéothérapie entraînant la dégradation des embellissements, des flaques d'eau au sol, et des phénomènes de moisissures sur les parois, trouve son origine dans le défaut d'isolation de cet ouvrage qui subit de fortes variations thermiques et aérauliques, notamment en hiver, entre les conditions météorologiques extérieures et l'atmosphère extrêmement humide et chaude à l'intérieur. De telles malfaçons résultent ainsi tant d'un défaut de conception de l'ouvrage que d'un défaut de contrôle et de surveillance des travaux. Dans ces conditions, le centre hospitalier de Vaison-la-Romaine est fondé à soutenir que les désordres relevés engagent la responsabilité solidaire de la maîtrise d'œuvre, composée de la société Atelier 234 et de la société IGREC, et de la société SOCOTEC, chargée du contrôle technique des opérations. En revanche, et dès lors qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'entreprise Girard, titulaire du lot n°1 « clos couvert », et la société LIONS, titulaire du lot n°7 « génie climatique », aient participé aux opérations de conception de l'ouvrage ou de surveillance des travaux, et alors qu'aucune malfaçon n'a été relevée dans les travaux réalisées par ces constructeurs, l'entreprise Girard et la société LIONS sont fondées à demander leur mise hors de cause du présent litige.

S'agissant de la persistance des désordres relatifs au phénomène de condensation excessive :

18. Il résulte de l'instruction que les phénomènes de moisissures sur les parois ont occasionné des problèmes d'hygiène incompatibles avec l'activité médicale dans la balnéothérapie. A ce titre, le centre hospitalier se prévaut de fermetures du centre de balnéothérapie du 4 janvier au 14 février 2010, du 1er juin au 3 juillet 2015 et du 2 mars 2016 au

8 janvier 2017, ainsi que la fermeture de l'hôpital de jour du 2 mars 2016 au 8 janvier 2017. Toutefois, il résulte de l'instruction que dans le cadre d'une déclaration de sinistre, l'assureur dommage-ouvrage du centre hospitalier a mandaté un expert, lequel a fait appel à un spécialiste, le cabinet EURISK, qui, dans un rapport du 2 mai 2011, préconisait le cloisonnement vitré du volume du « puit de lumière » dans le prolongement du faux plafond. L'expert judiciaire relève que cette solution, qu'il préconise lui-même dans son rapport, aurait permis de mettre fin aux désordres à cette date. Cependant cette option n'a pas été proposée au maître d'ouvrage, qui a subi par la suite de nouveaux sinistres impliquant des travaux qui, ne mettant pas en œuvre cette solution, ont échoué à réparer les désordres qui se sont prolongés dans le temps. Dans ces conditions, et dès lors que le maître d'ouvrage était en mesure de faire cesser les désordres à compter de mai 2011, le centre hospitalier de Vaison-la-Romaine n'est fondé à soutenir que ce désordre engage la responsabilité solidaire de la maîtrise d'œuvre et du contrôle technique des opérations que pour le préjudice de jouissance antérieur à cette date, pour les périodes de fermeture en lien direct avec le désordre

allégué.

Sur la réparation des désordres :

S'agissant des travaux provisoires :

19. Le centre hospitalier de Vaison-la-Romaine sollicite, dans l'état de ses dernières écritures présentées au titre de la garantie décennale des constructeurs, le versement de la somme de 5 164 euros hors taxes correspondant aux travaux engagés sur demande de l'expert judiciaire au cours des opérations d'expertise. Dans ces conditions, ces travaux constituent des frais d'expertise au sens des dispositions de l'article R. 761-1 du code de justice administrative.

S'agissant des travaux de reprise :

20. Le centre hospitalier de Vaison-la-Romaine sollicite, dans l'état de ses dernières écritures, le versement de la somme de 39 500 euros HT au titre des coûts des travaux réparatoires aux désordres affectant la balnéothérapie, en ce compris la fermeture étanche du « puit de lumière », la suppression des ponts thermiques, et la mise en place d'un balayage du volume d'air, dont les travaux ont été évalués par devis du 28 avril 2021 à la somme de 35 000 euros TH, auxquels s'ajoutent des honoraires de maîtrise d'œuvre pour un montant de 4 500 euros HT. Il ressort en effet du rapport de l'expert judiciaire que celui-ci a préconisé, pour mettre fin aux désordres résultant de la condensation excessive dont faisait l'objet cet ouvrage, la séparation physique du volume interne du « puits de lumière » de l'ambiance humide de la balnéothérapie, par la réalisation d'un « plafond de verre » dans le prolongement du faux plafond de la balnéothérapie, et a validé le devis présenté à ce titre par le centre hospitalier dont celui-ci sollicite le paiement dans le cadre de la présente instance. A cette somme doit être ajoutée la somme de 4 500 euros HT qui correspond aux frais de maîtrise d'œuvre nécessaire à la réalisation de ces travaux de reprise, selon la proposition faite la société ALD Ingénierie et validée par l'expert judiciaire. Or, la circonstance que ces travaux, s'ils avaient été intégrés dès la conception de l'ouvrage, auraient été évalués à un montant de 10 000 euros HT par l'expert, ne traduit pas pour autant une plus-value pour le maître d'ouvrage qui est contraint de les réaliser postérieurement à la réception de l'ouvrage initial. Par suite, la société Atelier 234, architectes, la société IGREC, bureau d'études, et la société SOCOTEC, chargée du contrôle technique des opérations, doivent être solidairement condamnées à payer au centre hospitalier de Vaison-la-Romaine la somme de 39 500 euros HT, assortie du taux de taxe de la valeur ajoutée de 20%, soit la somme de 47 400 euros TTC.

S'agissant du préjudice de jouissance :

21. Le centre hospitalier de Vaison-la-Romaine sollicite, dans l'état de ses dernières écritures, le versement de la somme de 137 131,04 euros correspondant aux fermetures du centre de balnéothérapie du 4 janvier au 14 février 2010, du 1er juin au 3 juillet 2015 et du 2 mars 2016 au 8 janvier 2017, ainsi que la fermeture de l'hôpital de jour du 2 mars 2016 au 8 janvier 2017. Toutefois, il résulte de ce qu'il a été dit au point 18 que seules les fermetures antérieures à la date du 2 mai 2011, et les frais inhérents à celles-ci, doivent être considérées comme imputables aux fautes des constructeurs, soit, en l'espèce, la fermeture du 4 janvier au 14 février 2010. Contrairement à ce qui est opposé en défense, il ne résulte pas de l'instruction que cette fermeture résulterait d'une cause étrangère aux désordres susmentionnés de moisissures des parois du centre de balnéothérapie, et notamment à la présence de légionnelles dont le centre hospitalier a justifié de résultats conformes pour l'année 2010. Or, le maître d'ouvrage qui n'a pu bénéficier d'un fonctionnement normal de son équipement et a dû assumer les conséquences des perturbations du service public dont il a la charge a droit au dédommagement des troubles de jouissance, lesquels constituent un préjudice distinct de l'indemnisation des frais de remise en état. Toutefois, compte tenu de ce que le maître d'ouvrage ne fournit pas dans la présente instance de documents probants, en particulier comptables, permettant d'évaluer avec exactitude sa perte de recettes pendant ladite période de fermeture, ainsi que les économies réalisées par ailleurs en ce qui concerne notamment les dépenses de fonctionnement et de personnel, alors qu'il avait déjà été invité à en justifier par l'expert, il sera fait, dans les circonstances de

l'espèce, une juste appréciation de ses troubles de jouissance et de son préjudice d'exploitation en condamnant solidairement les constructeurs à lui verser la somme totale de 10 000 euros tous intérêts compris.

22. Il résulte de ce qui précède que le centre hospitalier de Vaison-la-Romaine est fondé à demander la condamnation solidaire des sociétés Atelier 234, IGREC et SOCOTEC à lui verser une somme totale de 57 400 euros TTC en réparation des désordres affectant le centre de balnéothérapie.

Sur les appels en garantie présentés par la société ATELIER 234 :

23. Dans le cadre d'un litige né de l'exécution de travaux publics, le titulaire du marché peut rechercher la responsabilité quasi-délictuelle des autres participants à la même opération de construction avec lesquels il n'est lié par aucun contrat, notamment s'ils ont commis des fautes qui ont contribué à l'inexécution de ses obligations contractuelles à l'égard du maître d'ouvrage, sans devoir se limiter à cet égard à la violation des règles de l'art ou à la méconnaissance de dispositions législatives et réglementaires. Il peut en particulier rechercher leur responsabilité du fait d'un manquement aux stipulations des contrats qu'ils ont conclus avec le maître d'ouvrage.

24. Il résulte de l'instruction, et notamment du rapport d'expertise, que le phénomène de condensation excessive qui affecte le « puits de lumière » de la balnéothérapie trouve son origine dans le défaut d'isolation de cet ouvrage qui subit de fortes variations thermiques et aérauliques, notamment en hiver, entre les conditions météorologiques extérieures et l'atmosphère extrêmement humide et chaude à l'intérieur. Si la conception d'un tel ouvrage « puit de lumière » avait pour objet principal de permettre un éclairage naturel des patients, tout en protégeant ceux-ci de la vue directe de l'extérieur, l'expert relève que le bureau d'étude GEC, auquel il revenait de définir la partie technique et le niveau de performance, a été défaillant à alerter les architectes sur la nécessité de traiter cet ouvrage afin d'éviter les phénomènes de condensations. En outre, l'expert relève qu'en dépit des contraintes thermiques fortes qu'imposait la réalisation d'un tel projet, aucune isolation n'a été préconisée ou réalisée sur l'ouvrage. Si les architectes font valoir que le centre hospitalier se borne à invoquer la responsabilité du groupement de maîtrise d'œuvre sans indiquer spécifiquement les responsabilités de ses membres, conjoints non solidaires, il résulte toutefois de l'instruction qu'en égard notamment aux responsabilités d'exécution des prestations réparties par la convention de cotraitance, ainsi que celles relevant de l'assistance au maître d'ouvrage pour la réception des travaux, alors qu'aucune observation n'a été formulée par ces architectes qui ne pouvaient ignorer la nécessité d'une forte isolation thermique à l'ouvrage qu'ils avaient conçu, laquelle était au demeurant défaillante, ces maîtres d'œuvre ne sont pas fondés à soutenir que les fautes commises par le bureau d'étude GEC seraient de nature à les exonérer de toute responsabilité dans la survenance des désordres. Pareillement, l'expert relève que le bureau d'étude a failli dans sa mission technique, dont il avait exclusivement la charge en application de la convention de cotraitance annexée à l'acte d'engagement de la maîtrise d'œuvre, et notamment dans la rédaction des cahiers des clauses techniques particulières (CCTP) des lots étanchéité, cloisons, isolation et menuiseries intérieures et extérieures, ainsi que dans sa mission de conseil de ses cotraitants au regard des particularités thermiques que requéraient l'ouvrage projeté. Enfin, pour s'exonérer de toute responsabilité, la société SOCOTEC se borne à soutenir que l'expert n'a relevé aucune carence dans sa mission de contrôle de l'exécution des travaux. Toutefois, il résulte de cette même expertise que le bureau d'étude GEC a omis d'évaluer les contraintes thermiques du « puit de lumière », ainsi que l'isolation de cet ouvrage soumis à de fortes variations de températures. Dans ces conditions, le contrôleur technique, qui était chargé, outre les missions de base, d'une prestation complémentaire « Th Thermique : isolation et économie d'énergie » ne saurait, eu égard au nombre et à l'importance des malfaçons constatées, s'exonérer de sa responsabilité en faisant valoir qu'il n'interviendrait que par avis ou sondage, alors même qu'il ne justifie pas avoir émis des réserves à la réalisation puis à la réception de l'ouvrage litigieux.

25. Il résulte de ce qui précède que l'origine des désordres est imputable tant à un défaut de conception et de surveillance des travaux, dont était en charge la maîtrise d'œuvre, qu'à un défaut de contrôle des travaux. Eu égard à leurs fautes respectives dans la survenance des dommages, il y a lieu de fixer à 20 % la

part de responsabilité de la société Atelier 234, architectes, à 70% la part de la société IGREC, bureau d'études, et à 10% la part de la société SOCOTEC, contrôleur technique. Dans ces conditions, la société Atelier 234 est fondée à appeler en garantie les sociétés IGREC et SOCOTEC des condamnations prononcées à son encontre, à hauteur respective de 70% et 10%.

26. En revanche, si les architectes sont recevables en principe à appeler en garantie tous participants à l'opération de construction, ils n'allèguent toutefois d'aucune faute à l'encontre de l'entreprise Girard, titulaire du lot n°1 « clos couvert », et de la société LIONS, titulaire du lot n°7 « génie climatique », ainsi que de leurs sous-traitants, les sociétés SOPREMA, ALU ESPACE et ISO 9, justifiant que leur responsabilité en soit ainsi atténuée, alors même que, en tout état de cause et ainsi qu'il a été dit au point 17 du présent jugement, les désordres trouvent leur origine exclusive dans un défaut de conception et de surveillance des travaux, et ne sont donc pas imputables à l'intervention de ces entreprises. Pareillement, il résulte de ce qui précède que les travaux réalisés par les sociétés SOPREMA, ALU ESPACE, ISO 9, CO.RE.BAT, CLIMECO, Perotto et Frères, Entreprise Romulad Azema, dans le cadre de la garantie dommage-ouvrage actionnée par la société AXA France postérieurement à la réception des travaux le 3 septembre 2009, n'ont pas participé à la réalisation des dommages dont le centre hospitalier obtient réparation dans la présente instance. Par suite, les appels en garantie dirigés contre ces sociétés ne peuvent qu'être rejetés.

Sur les dépens :

27. Aux termes de l'article R. 761-1 du code de justice administrative : « Les dépens comprennent les frais d'enquête, les frais d'expertise (...) ils sont mis à la charge de toute partie perdante sauf si les circonstances particulières de l'affaire justifient qu'ils soient mis à la charge d'une autre partie ou partagés entre les parties. ».

28. En application de ces dispositions, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre les frais et honoraires de l'expertise, liquidés et taxés à la somme de 16 236 euros TTC, ainsi que la somme de 5 164 euros HT, soit 6 547,44 euros TTC, correspondant aux travaux qui ont été réalisés dans le cadre de l'expertise judiciaire, et celle de 1 440 euros correspondant aux frais d'assistance technique à expertise exposés par le centre hospitalier, à la charge définitive et solidaire des sociétés Atelier 234, IGREC, et SOCOTEC. Il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'espèce, notamment des parts de responsabilité retenues au point 25 pour chacun des constructeurs concernés, en répartissant la charge finale de ces dépens, d'un montant total de 24 223,44 euros TTC, en appliquant la même répartition respective de 20%, 70% et 10%.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

29. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par les parties au litige sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**D É C I D E :**

Article 1er : Les conclusions de la requête, en tant qu'elles sont dirigées contre la société SARETEC France, la société Clé, M. B, la mutuelle des architectes français, la société Allianz IARD, la société Auxiliaire, la SMA SA, la SMABTP, la société Elite Insurance Company, la GAN, la société AVIVA, et la société AXA France IARD, en sa qualité d'assureur de la société Perroto, sont rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

Article 2 : Les conclusions en appel en garantie de la société Atelier 234, en tant qu'elles sont dirigées contre M. B et les sociétés SARETEC France, Allianz IARD, Auxiliaire, SMA SA, SMABTP, Elite Insurance Company, GAN, AVIVA, et AXA France IARD, en sa qualité d'assureur de la société Perroto, sont rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

Article 3 : Les conclusions en appel en garantie de l'entreprise Girard, en tant qu'elles sont dirigées contre les sociétés ALU ESPACE, SOPREMA et ISO 9, sont rejetées comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

Article 4 : La société Atelier 234, la société IGREC, et la société SOCOTEC sont solidairement condamnées à verser au centre hospitalier de Vaison-la-Romaine la somme de 57 400 euros en réparation des désordres affectant le centre de balnéothérapie.

Article 5 : La société IGREC est condamnée à garantir la société Atelier 234 de la condamnation prononcée contre elle à l'article 4 du dispositif du présent jugement à concurrence de 70 %.

Article 6 : La société SOCOTEC est condamnée à garantir la société Atelier 234 de la condamnation prononcée contre elle à l'article 4 du dispositif du présent jugement à concurrence de 10 %.

Article 7 : Les dépens de l'instance, d'un montant total de 24 223,44 euros, sont mis à la charge de la société Atelier 234, de la société IGREC, et de la société SOCOTEC, à hauteur respective de 20%, 70% et 10%.

Article 8 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 9 : Le présent jugement sera notifié au centre hospitalier de Vaison-la-Romaine, à M. A, à Mme E, à la société Atelier 34, à la société Groupe d'études et de conceptions, devenue société IGREC Ingénierie, à la société AXA France, à la société LIONS, à la société d'assurance Auxiliaire, à la société SOCOTEC à la société SARETEC France, à la société CLIMECO, à la société GAN Assurances, à la société AVIVA Assurances, à la société CO.RE.BAT, à la société SMABTP, à la société AXA France IARD, à la mutuelle des architectes français, à la compagnie d'assurances générales de France Allianz Iard, à la société Elite Insurance Company, à l'entreprise A. Girard, à la société SMA SA, à M. B, à la société SOPREMA entreprises, à la société ALU ESPACE, à la société ISO 9, à l'entreprise Romuald Azema, à la société Fermetures Perroto et Frères, à M. D, à la SAS Clé France et au Cabinet ARES.

Délibéré après l'audience du 10 novembre 2022, à laquelle siégeaient : Mme Corneloup, présidente de la 2ème chambre,  
Mme Galtier, première conseillère,  
M. Chevillard, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 décembre 2022.  
La rapporteure, F. GALTIER

La présidente de la 2ème chambre, F. CORNELOUP

La greffière, I. LOSA

La République mande et ordonne à la préfète du Gard en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°1902990](#)

N°2002398

SOCIÉTÉ AGENCE DUVAL NEVIÈRE ARCHITECTES

Mme Fanny Galtier, Rapporteur

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme Céline Chamot, Rapporteur publique

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nîmes (2ème chambre)

Audience du 9 mars 2023

Décision du 30 mars 2023

39-04-02

39-04-02-04

39-05-02-01-02

39-08-01

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 14 août 2020, 15 juin 2021, et 19 avril 2022, l'agence Duval Nevière (AdN) architectes, représentée par Me Bérenger de la selarl cabinet Debeaurain & associés, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de réformer la décision du 15 mai 2020 par laquelle la commune de Beaucaire a arrêté les prestations de maîtrise d'œuvre concernant le marché public d'extension et de réhabilitation du groupe scolaire « Garrigues Planes » ;

2°) d'ordonner la reprise des relations contractuelles, subsidiairement de condamner la commune de Beaucaire à lui verser une indemnité de 150 748,95 euros sur le fondement des dispositions contractuelles, assortie des intérêts au taux légal ;

3°) de mettre à la commune de Beaucaire la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

\* la requête est recevable :

- le délai de recours contentieux a commencé à courir le 24 juin 2020 en application de l'article 7 de l'ordonnance du 13 mai 2020, et les conclusions dirigées contre la décision de résiliation et tendant à la reprise des relations contractuelles ne sont ainsi pas tardives ;

- la décision du 15 mai 2020 lui fait grief personnellement et lui donne intérêt pour agir ;

- les conclusions indemnitaires ont été régulièrement liées par une réclamation préalable du 14 août 2020 ;

- le décompte général ne peut être opposé aux présentes conclusions indemnitaires fondées sur l'action fautive du maître d'ouvrage ;

- \* la requête est fondée :
- la décision méconnaît les articles 20 du CCAG-PI et 13 du CCAP dès lors que les missions ACT de la partie extension n'étaient pas divisibles, et ont en tout état de cause été réalisées dans la limite de l'attribution des lots par la maîtrise d'ouvrage, que les missions DET et OPC avaient bien débuté, et que les missions EXE et VISA avaient été réalisées ;
- aucun motif de résiliation ne pourra être substitué en application de l'article 30 du CCAG-PI, alors que la décision litigieuse manifeste une intention du maître d'ouvrage de l'évincer du marché en cours ; elle justifie de diligences et d'exécution de ses prestations, conformément à ses obligations contractuelles ;
- les relations contractuelles peuvent être reprises en l'absence d'échéance prévue au contrat, et dès lors que le nouveau contrat de maîtrise d'œuvre n'a pas été totalement exécuté ;
- \* les conclusions reconventionnelles présentées par la commune ne sont pas justifiées.

Par des mémoires en défense enregistrés les 2 février et 29 novembre 2021, la commune de Beaucaire, la société publique locale (SPL) « Terre d'Argence », et la société d'aménagement et d'équipement du Gard (SEGARD), représentées par Me Labourier, demandent au tribunal :

- à titre principal, de rejeter la requête et de condamner AdN Architectes à verser à la commune de Beaucaire une somme de 31 361,09 euros TTC ;
- à titre subsidiaire, à ce qu'il soit opéré une compensation des condamnations prononcées à l'encontre de la commune de Beaucaire à hauteur de 31 361,09 euros TTC ;
- de mettre à la charge de la société requérante la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- \* la requête est irrecevable :
  - les conclusions en réformation de la décision du 15 mai 2020, régulièrement notifiée le 4 juin suivant, sont tardives en application de l'article R. 421-1 du code de justice administrative ;
  - la requête est introduite par la société AdN Architectes, en sa qualité d'architecte en son nom propre, et qui ne justifie ainsi pas d'un intérêt et d'une capacité pour agir au nom du groupement de maîtrise d'œuvre concernant la résiliation de l'ensemble du marché de maîtrise d'œuvre, alors même que des membres de ce groupement sont opposés à ce recours ;
  - les conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles sont tardives faute d'avoir été présentées dans le délai de recours contentieux de deux mois ;
  - les conclusions indemnitaires sont irrecevables fautes d'avoir fait l'objet d'une réclamation préalable indemnitaire, et eu égard au caractère intangible et définitif du décompte général notifié régulièrement le 10 juin 2020 ;
- \* la requête est infondée compte tenu de l'arrêt régulier des prestations du marché de maîtrise d'œuvre en application de l'article 20 CCAG-PI et de l'article 13 du CCAP ;
- \* à titre subsidiaire, il sera substitué le motif tiré d'une résiliation pour faute conformément au courrier de mise en demeure adressé au groupement de maîtrise d'œuvre le 2 décembre 2019 ;
- \* la reprise des relations contractuelles ne pourra être ordonnée compte tenu de la détérioration des relations contractuelles et de la conclusion d'un nouveau contrat de maîtrise d'œuvre le 20 janvier 2021, lequel a permis l'achèvement et la réception des travaux le 1er septembre 2021 ;
- \* elle est fondée à solliciter à titre reconventionnel la condamnation de la société requérante à lui verser une somme de 31 361,09 euros dont celle-ci est débitrice en application du décompte général et définitif établi le 5 juin 2020, portant ainsi sa créance à la connaissance de la société requérante, ou à tout le moins la compensation judiciaire de cette somme.

La clôture immédiate de l'instruction est intervenue, en application du dernier alinéa de l'article R. 613-1 du code de justice administrative, à l'émission de l'ordonnance de clôture le 23 janvier 2023.

Par un courrier du 22 février 2023, le tribunal a, sur le fondement des dispositions de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, interrogé la commune de Beaucaire :

- s'agissant des travaux d'extension du groupe scolaire Garrigues Planes, afin d'informer le tribunal de l'état de l'achèvement de ces travaux réceptionnés le 1er septembre 2021, et de l'incidence de cette réception sur l'achèvement de la mission de maîtrise d'œuvre en application des articles 3.3 de l'acte d'engagement et 14 du cahier des clauses administratives particulières ;
- s'agissant des autres travaux concernant l'opération d'extension et de réhabilitation du groupe scolaire Garrigues Planes, afin d'informer le tribunal de l'état d'achèvement de ces travaux, et de son incidence sur l'achèvement de la mission de maîtrise d'œuvre en application des articles 3.3 de l'acte d'engagement et 14 du cahier des clauses administratives particulières.

Des observations en réponse ont été enregistrées pour la commune de Beaucaire le 23 février 2023, et ont été communiquées.

Par un courrier du 24 février 2023, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen, relevé d'office, tiré de ce qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions d'AdN architectes tendant à la reprise des relations contractuelles avec la commune de Beaucaire, dès lors que, d'une part, la tranche ferme du marché a été entièrement exécutée dans le cadre du marché de substitution, et, d'autre part, que le titulaire du contrat n'a aucun droit à l'affermissement de la tranche optionnelle, lequel a été prononcé le 1er avril 2022 au profit du groupement de maîtrise d'œuvre de substitution, postérieurement à la résiliation litigieuse.

Vu les autres pièces du dossier ; Vu :

- l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 ;
- le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 ;
- l'arrêté du 16 septembre 2009 portant approbation du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de prestations intellectuelles ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus, au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Galtier,
- les conclusions de Mme Chamot, rapporteure publique,
- les observations de Me Tagnon, substituant Me Bérenger, représentant AdN architectes, et celles de Me Labourier, représentant la commune de Beaucaire.

Considérant ce qui suit :

1. Par un acte d'engagement signé le 18 mars 2019, la société publique locale (SPL) « Terre d'Argence », maître d'ouvrage délégué de la commune de Beaucaire, a confié à un groupement conjoint, dont « l'agence Duval Nevière (AdN) architectes » était mandataire, un marché de maîtrise d'œuvre pour l'extension et la réhabilitation du groupe scolaire Garrigues Planes. Par une décision du 15 mai 2020, l'autorité territoriale a décidé de l'arrêt des prestations des missions du groupement de maîtrise d'œuvre en application de l'article 20 du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de prestations intellectuelles (CCAG-PI). Le 5 juin 2020, la commune de Beaucaire a établi le décompte général de liquidation et l'a notifié au mandataire du groupement le 10 juin suivant. Par un acte d'engagement signé le 18 janvier 2021, la SPL « Terre d'Argence » a confié la maîtrise d'œuvre portant sur la continuité de ces opérations à un groupement, dont l'atelier ADP est mandataire. Par la présente requête, AdN architectes doit être regardée comme demandant au tribunal, dans le dernier état de ses écritures, la reprise des relations contractuelles, ou à défaut la condamnation de la commune de Beaucaire à lui verser une indemnité de résiliation de 150 748,95 euros sur le fondement des dispositions contractuelles, assortie des intérêts au taux légal. A titre reconventionnel, la commune de Beaucaire sollicite la condamnation de l'agence AdN à lui verser une somme de 31 361,09 euros TTC, ou à défaut la compensation de cette somme à toute condamnation prononcée à son encontre.

## Sur les conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles :

2. Saisi par une partie d'un litige relatif à une mesure d'exécution d'un contrat, le juge du contrat peut seulement, en principe, rechercher si cette mesure est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à indemnité. Toutefois, une partie à un contrat administratif peut, eu égard à la portée d'une telle mesure d'exécution, former devant le juge du contrat un recours de plein contentieux contestant la validité de la résiliation de ce contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles. Elle doit exercer ce recours, y compris si le contrat en cause est relatif à des travaux publics, dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elle a été informée de la mesure de résiliation. Il incombe au juge du contrat, saisi par une partie d'un recours de plein contentieux contestant la validité d'une mesure de résiliation et tendant à la reprise des relations contractuelles, lorsqu'il constate que cette mesure est entachée de vices relatifs à sa régularité ou à son bien-fondé, de déterminer s'il y a lieu de faire droit, dans la mesure où elle n'est pas sans objet, à la demande de reprise des relations contractuelles, à compter d'une date qu'il fixe, ou de rejeter le recours, en jugeant que les vices constatés sont seulement susceptibles d'ouvrir, au profit du requérant, un droit à indemnité. Dans l'hypothèse où il fait droit à la demande de reprise des relations contractuelles, il peut décider, si des conclusions sont formulées en ce sens, que le requérant a droit à l'indemnisation du préjudice que lui a, le cas échéant, causé la résiliation, notamment du fait de la non-exécution du contrat entre la date de sa résiliation et la date fixée pour la reprise des relations contractuelles.

3. Aux termes de l'article 14 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) du marché attribué au premier groupement de maîtrise d'œuvre, auquel renvoie l'article 3.3 de l'acte d'engagement relatif à la durée du marché, la mission du maître d'œuvre s'achève à la fin du délai de garantie de parfait achèvement ou après prolongation de ce délai si les réserves signalées lors de la réception ou les désordres constatés pendant le délai de garantie ne sont pas tous levés à la fin de cette période ; dans cette hypothèse, l'achèvement de la mission intervient lors de la levée de la dernière réserve ou à la réparation du désordre.

4. D'une part, il résulte de l'instruction qu'à la date du présent jugement, la tranche ferme du marché de maîtrise d'œuvre relative aux études et réalisation de l'extension, ainsi qu'aux études de réhabilitation (missions DIAG, APS, APD, PRO), du groupe scolaire Garrigues Planes a été entièrement exécutée, compte tenu de la réception des marchés de travaux, après levée des réserves, le 1er septembre 2021, de l'expiration du délai de garantie de parfait achèvement pour ces travaux, ainsi que du commencement d'exécution des travaux de réhabilitation. Par suite, les conclusions de la requête tendant à la reprise des relations contractuelles pour cette tranche ferme de travaux sont sans objet, et il n'y a donc pas lieu pour le tribunal d'y statuer.

5. D'autre part, il résulte de l'article 2.3 de l'acte d'engagement que l'affermissement de la tranche optionnelle, relative aux études (à partir de la mission ACT) et à la réalisation de la réhabilitation d'une partie du groupe scolaire Garrigues Planes, était subordonné à la notification d'un ordre de service par le maître d'ouvrage, sans que le groupement de maîtrise d'œuvre puisse se prévaloir d'un droit à indemnité d'attente ou de dédit en contrepartie du non affermissement de cette tranche. Dans ces conditions, et dès lors que le groupement de maîtrise d'œuvre ne disposait d'aucun droit à l'affermissement de la tranche optionnelle des travaux, lequel a été prononcé le 1er avril 2022 postérieurement à la résiliation en litige au profit du maître d'œuvre de substitution, l'entière exécution de la tranche ferme du marché rend sans objet les conclusions de la requête tendant à la reprise des relations contractuelles pour la tranche de travaux optionnelle, et il n'y a donc pas lieu pour le tribunal d'y statuer.

## Sur les conclusions indemnitaires :

6. D'une part, en application de l'article 34 du CCAG-PI dans sa version applicable au présent litige résultant de l'arrêté du 16 septembre 2009, auquel se réfère le marché en litige, les résiliations prononcées en vertu des articles 30 à 33 de ce cahier font l'objet d'un décompte de résiliation, qui est arrêté par le pouvoir adjudicateur et notifié au titulaire. Aux termes de l'article 37 de ce CCAG : « Le pouvoir adjudicateur

et le titulaire s'efforceront de régler à l'amiable tout différend éventuel relatif à l'interprétation des stipulations du marché ou à l'exécution des prestations objet du marché. Tout différend entre le titulaire et le pouvoir adjudicateur doit faire l'objet, de la part du titulaire, d'une lettre de réclamation exposant les motifs de son désaccord et indiquant, le cas échéant, le montant des sommes réclamées. Cette lettre doit être communiquée au pouvoir adjudicateur dans le délai de deux mois, courant à compter du jour où le différend est apparu, sous peine de forclusion. Le pouvoir adjudicateur dispose d'un délai de deux mois, courant à compter de la réception de la lettre de réclamation, pour notifier sa décision. L'absence de décision dans ce délai vaut rejet de la réclamation. ». Et aux termes de l'article 6.1.4 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) applicable au marché en litige : « (...) Toute réclamation du titulaire sur le décompte général qui lui est notifié doit être présentée par le titulaire dans un délai de deux mois à compter de cette notification. Passé ce délai, le titulaire est réputé avoir accepté le décompte ».

7. D'autre part, l'ensemble des opérations auxquelles donne lieu l'exécution d'un marché public de prestation intellectuelle est compris dans un compte dont aucun élément ne peut être isolé et dont seul le solde arrêté lors de l'établissement du décompte définitif détermine les droits et obligations définitifs des parties. Il en résulte que le caractère définitif de ce décompte a pour effet d'interdire aux cocontractants toute réclamation correspondant à ces sommes. Par ailleurs, ces règles d'unicité et d'intangibilité du décompte s'appliquent, en cas de résiliation d'un marché, au décompte de résiliation.

8. Il résulte de l'instruction que la SPL « Terre d'Argence », maître d'ouvrage délégué, a notifié le 10 juin 2020 à AdN architectes, mandataire du groupement, le décompte général de résiliation du marché de maîtrise d'œuvre conclu le 18 mars 2019. Or, faute de contestation par ce groupement, ce décompte est devenu définitif le 10 août 2020, avant même l'introduction du recours contentieux. En outre, la circonstance que la présente demande indemnitaire est fondée sur la résiliation fautive du marché, alors que ce décompte général a été établi sur le fondement d'une résiliation pour arrêt des prestations en application des articles 20 et 31.3 du CCAG-PI, laquelle ne donne droit à aucune indemnisation, n'a pas pour effet de déroger au principe d'unicité du décompte dès lors que ces prétentions indemnitaires, ainsi que leur fondement fautif, auraient dû faire l'objet d'une réclamation sur le décompte dans le respect des prescriptions de l'article 6.1.4 précité du CCAP, que la société ne soutient ni même n'allègue avoir présentée, et qui ne saurait en tout état de cause résulter du courrier adressé au maire de Beaucaire le 13 août 2020. Dans ces conditions, à raison du caractère définitif et indivisible du décompte général notifié le 10 juin 2020, la demande d'AdN architectes tendant à ce que la commune de Beaucaire soit condamnée à lui verser une indemnité de 150 748,95 euros au titre du marché de maîtrise d'œuvre relatif au marché public d'extension et de réhabilitation du groupe scolaire « Garrigues Planes », est irrecevable et doit être rejetée.

Sur les conclusions reconventionnelles formulées par la commune de Beaucaire :

9. L'irrecevabilité de la demande principale entraîne par voie de conséquence l'irrecevabilité de la demande reconventionnelle. Par suite, et en application de ce qui a été dit aux points 4, 5 et 8 du présent jugement, les conclusions formulées par la commune de Beaucaire tendant à ce qu'AdN architectes soit condamnée à lui verser la somme de 31 361,09 euros TTC au titre du solde du marché de groupement de maîtrise d'œuvre sont, en tout état de cause, irrecevables et doivent être rejetées.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge d'AdN architectes la somme de 2 000 euros à verser à la commune de Beaucaire au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise, au même titre, à la charge de la commune, qui n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance.

## DECIDE :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions d'AdN architectes tendant à la reprise des relations contractuelles.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Les conclusions reconventionnelles de la commune de Beaucaire sont rejetées.

Article 4 : AdN architectes versera à la commune de Beaucaire la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'agence Duval Nevière architectes, à la commune de Beaucaire, à la société publique locale « Terre d'Argence », et à la société d'aménagement et d'équipement du Gard (SEGARD).

Copie en sera adressée, pour information, à la société BET Structure Inge Plus, au cabinet Frustie & associés, à la société BET Fluides Solaire, à la société BET acoustique Pialot Escande, à la société BET Hydrosol Languedoc, et à la société BET Sol Abesol.

Délibéré après l'audience du 9 mars 2023, à laquelle siégeaient : Mme Corneloup, présidente de la 2ème chambre,  
Mme Galtier, première conseillère,  
M. Chevillard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 mars 2023.

La rapporteure, F. GALTIER

La présidente de la 2ème chambre, F. CORNELOUP

La greffière, F. GARNIER

La République mande et ordonne à la préfète du Gard en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°2002398](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N°2105058

SOCIÉTÉ M

M. Nicolas Huchot  
Rapporteur

M. Mathieu Lauranson  
Rapporteur public

Audience du 1er juin 2023  
Décision du 15 juin 2023

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier  
(4<sup>e</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 28 septembre 2021 et le 30 août 2022, la société M, représentée par Me G, demande au tribunal :

1°) de condamner la maison de retraite P à lui verser la somme de 557 914,13 euros TTC, assortie des intérêts moratoires de droit, au titre du solde du décompte général et définitif du 19 décembre 2020 du marché de travaux pour la construction d'un bâtiment de 66 lits ;

2°) de mettre à la charge de la maison de retraite P la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761 1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- par acte d'engagement du 14 mars 2017, elle a obtenu le lot n°1 « gros œuvre » du marché public relatif à la construction d'un bâtiment de 66 lits, pour un montant de 2 760 923,09 euros TTC, ainsi que des prestations supplémentaires pour 12 879,29 euros TTC ;
- elle a alerté en cours de chantier des nombreux retards des autres lots ; pour le lot n°1, le retard global pris sur la tranche ferme, la seule la concernant, est de 10,5 mois ;
- la réception des travaux de la tranche ferme a eu lieu en trois fois, le 11 février 2019 pour la partie neuve et la partie réhabilitée accueil, le 5 juin 2020 pour le bâtiment existant aile ouest et quatre locaux de l'aile nord et le 30 juillet 2020 pour les travaux extérieurs ;
- contrairement à ce que soutient la maison de retraite, c'est bien la date de réception des travaux qui fixe le point de départ du délai donné à l'entreprise pour notifier le projet de décompte final et non la date à laquelle les réserves sont levées ; le procès-verbal de réception relatif à la tranche ferme du marché, en date du 30 juillet 2020, indique que : « la date retenue pour l'achèvement des travaux est fixée au 30 juillet 2020 » ; au cas d'espèce, le procès-verbal de levée des réserves en date du 13 janvier 2021 n'a pas à être pris en compte pour fixer le point de départ du délai de transmission du projet de décompte final par l'entreprise ;

- de même, le procès-verbal de réception des prestations « partie centrale, mise en conformité sécurité » en date du 17 février 2021, ne correspond pas à la tranche ferme des travaux, objet du projet de décompte final litigieux ; ce procès-verbal n'a donc pas à intervenir dans les débats et n'est produit qu'à seule fin d'introduire de la confusion, par la maison de retraite ;
- elle a adressé son projet de décompte final le 20 octobre 2020 au maître d'ouvrage et au maître d'œuvre ; il était annexé une demande en réclamation ; aucun décompte général ne lui a été adressé dans le délai de 30 jours ; elle a donc adressé le 3 décembre 2020 un projet de décompte général comprenant le projet de décompte final, le projet d'état du solde et le projet de récapitulation des acomptes ;
- dans le délai de dix jours à compter de la réception de ces documents, le représentant du pouvoir adjudicateur n'a pas notifié au titulaire le décompte général du marché, en conséquence de l'article 13.4.4 du CCAG Travaux, ce projet est devenu le décompte général et définitif ;
- le solde du marché de 557 914,13 euros n'a pas été réglé à ce jour ; par un recours préalable du 15 janvier 2021, elle a demandé le paiement de cette somme et les intérêts moratoires de droit ;
- elle a respecté la procédure du CCAG Travaux 2009 dans sa version de 2014 et un décompte général tacite est bien né ; elle a ainsi droit au solde qui y est mentionné ;
- s'agissant de la procédure de facturation électronique ; le CCAG Travaux est un acte de double nature réglementaire et contractuelle, qui s'applique selon la volonté des parties de s'y soumettre, à la date d'entrée en vigueur du contrat ; le CCAG de 2009, au contraire de celui de 2021, ne prévoit aucune stipulation spécifique quant à la l'obligation de facturation électronique instaurée par le décret du 18 juillet 2019 relatif à la facturation électronique dans la commande publique ;
- il est possible de déroger par la voie contractuelle aux dispositions du code de la commande publique concernant la facturation électronique ; au jour de la naissance du décompte général et définitif tacite litigieux, aucune disposition légale ou réglementaire ne sanctionnait le défaut de communication des factures par voie électronique dans la procédure spécifique d'élaboration du décompte général définitif ; il ne s'agit pas de dispositions d'ordre public ;
- subsidiairement, le principe de loyauté dans les relations contractuelles devrait tout de même conduire à l'application de la procédure d'établissement du décompte général prévue par le CCAG travaux de 2009 ;
- à titre plus subsidiaire, la procédure unilatérale de transmission électronique n'a pas été respectée ; elle n'a reçu de la part du mandataire du maître d'ouvrage que le 8 décembre 2020 l'information quant à l'obligation d'utiliser le logiciel CHORUS pour l'établissement du décompte général, or, à cette date, le décompte tacite était déjà né ; le document unilatéral du 4 novembre 2020 relatif à cette procédure n'a aucun caractère contractuel ; la procédure définie par AGEMO ne prévoit le dépôt du projet de décompte final sur la plateforme CHORUS PRO qu'à l'étape 3 de la procédure définie et qu'une fois que celui-ci aura été examiné et validé par la maîtrise d'œuvre ; cette procédure prévoit donc une phase préalable au cours de laquelle l'entreprise doit notifier son projet de décompte final à la maîtrise d'œuvre, conformément aux stipulation du CCAG travaux ; cette transmission est prévue par la procédure AGEMO, par simple mail à l'OPC ;
- ni le maître d'œuvre, ni AGEMO, ni le maître d'ouvrage ne lui ont demandé d'utiliser CHORUS pour déposer son décompte final pendant la période allant jusqu'au 21 novembre 2020 ;
- il est au contraire constant que le projet de décompte final transmis par la S a été reçu et analysé par la société B, en effet, par courrier recommandé en date du 23 novembre 2020 et reçu le 27 novembre 2020, soit postérieurement au délai de 30 jours susvisé, l'OPC du marché, la société B a décidé de ne pas accepter le projet de décompte final, qui n'est d'ailleurs pas motivé par une prétendue non-respect de la procédure de facturation électronique ;
- à titre encore plus subsidiaire, si par impossible, la juridiction de céans estimait que la société SMB n'a pas respecté la procédure de facturation électronique prévue par les dispositions des articles L. 2192-5 et R. 2192-3 du code de la commande publique, il serait constaté que la maison de retraite P n'a pas régulièrement rejeté le projet de décompte final transmis par la S ; pour pouvoir rejeter de manière valide le projet de décompte final qu'elle avait transmis, au motif que celui-ci devait être communiqué par le biais de la plateforme CHORUS PRO, il incombait à la personne publique destinataire de lui communiquer cette information dans le délai utile de 30 jours imparti par l'article 13.4.2. du CCAG travaux, ce qui n'a pas eu lieu ; le courriel du 8 décembre 2020 est tardif et il a été notifiée par une personne incompétente pour ce faire dès lors que seul le maître d'ouvrage pouvait y procéder ;

- sur les préjudices, dès lors qu'il est revêtu de son caractère définitif, comme c'est le cas en l'espèce, les parties sont infondées à contester le contenu du décompte général, y compris lorsque celui-ci est tacite ; le solde de 557 914,13 euros TTC lui est donc dû.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 juin 2022, l'Ehpad P, représenté par la SCP G Avocats Associés, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la société M au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- au cours de l'exécution du marché, l'assistant à maîtrise d'ouvrage AGEMO et le maître d'œuvre, le cabinet d'architecte B, ont déploré de nombreux retards de la part de la S, engageant des pénalités à l'encontre de cette dernière ;

- la société S a transmis, par courrier notifié le 8 décembre 2020, un projet de décompte général sans utiliser la plateforme numérique Chorus Pro, et sans l'adresser à l'OPC ; le jour même, par courriel du 8 décembre 2020, AGEMO a signalé à la S cette irrégularité de procédure qui faisait obstacle à l'enregistrement de sa demande ;

- le 2 avril 2021, l'OPC B a transmis le projet de décompte final à la S ;

- par ordonnance du 19 juillet 2021, le juge des référés du Tribunal de Céans a rejeté la requête présentée par la société S ;

- la société S n'a pas respecté la procédure de facturation électronique prévue par l'article L. 2192-5 du code de la commande publique, l'article D. 2192-3 du même code et le décret n°2019-748 du 18 juillet 2019 ; dans le cadre de la dématérialisation de la commande publique, toutes les entreprises françaises doivent éditer des factures numériques afin d'adresser leurs demandes de paiement pour des contrats conclus par l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics ;

- la S n'a pas respecté la procédure légale d'envoi de son projet de décompte général, de sorte que sa demande n'a pu être enregistrée et qu'elle ne saurait être opposable au maître d'ouvrage ; ce que n'a pas manqué de relever le juge des référés ;

- la procédure de facturation électronique s'applique aux contrats en cours, ce qui est le cas en l'espèce ; comme tous les intervenants clairement informés de cette évolution, S ne peut prétendre l'ignorer ; le compte rendu de réunion n°73 des 16 et 23 janvier 2020 indique la procédure électronique à suivre par Chorus et tous les comptes rendus suivant rappellent cette obligation ;

- en ce qui concerne le prétendu non-respect de l'article R. 2192-3 du code de la commande publique, d'une première part, les dispositions du code de la commande publique précitées étant applicables aux contrats en cours, aucune modification des pièces contractuelles du marché n'étaient requises ; d'une deuxième part, la S a été informée, comme tous les titulaires des lots du marché, de la modification de la procédure et de l'obligation de transmettre factures et décomptes via CHORUS PRO, à la fois par courriel et dans chacun des compte-rendu de l'OPC ; d'une troisième part, les autres intervenants du marché ont utilisé la plateforme CHORUS PRO ; d'une quatrième part, la S, qui est un professionnel intervenant sur le secteur de la commande publique, devait, en tout état de cause, être informée de cette obligation légale et réglementaire de transmettre ses pièces via la plateforme dématérialisée dédiée ; d'une cinquième part, dans ses écritures en réplique, la S reconnaît explicitement avoir réceptionné le courriel d'AGEMO l'invitant à utiliser la plateforme CHORUS PRO et n'avoir pas cherché par la suite à régulariser la situation : d'une sixième part, enfin, la S ne peut utilement se prévaloir d'une quelconque incompétence de l'auteur du rejet de son décompte, pour la simple et bonne raison qu'en n'enregistrant pas ce document via la plateforme CHORUS PRO en application des textes l'imposant, le décompte est irrecevable et ne peut qu'être réputé n'avoir jamais été adressé au destinataire ;

- aucun décompte général tacite n'est intervenu ; selon l'article 41.3 du CCAG Travaux, la réception ne prend effet qu'à la date fixée pour l'achèvement des travaux et selon l'article 13.3.1 ajoute que la demande de paiement finale ne peut avoir lieu qu'après l'achèvement des travaux ; or, en l'espèce, des travaux complémentaires au titre de la sécurité incendie ont été effectués, le procès-verbal de réception sans réserves avec achèvement des travaux étant fixé au 17 février 2021 ;

- le projet de décompte général est donc intervenu avant l'achèvement des travaux et aucun décompte ne pouvait être adressé dès novembre 2020 ;

- sur la validité du décompte, les sommes demandées sont infondées.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la commande publique ;
- la loi n°2019-486 du 22 mai 2019 ;
- le décret n°2019-748 du 18 juillet 2019 ;
- l'arrêté du 8 septembre 2009 portant approbation du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de travaux ;
- l'arrêté du 3 mars 2014 modifiant l'arrêté du 8 septembre 2009 portant approbation du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de travaux ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Huchot ;
- les conclusions de M. Lauranson, rapporteur public ;
- les observations de Me G, représentant la société M.

Considérant ce qui suit :

1. Par acte d'engagement du 14 mars 2017, la société M s'est vue attribuer, par la maison de retraite P à Montpellier, le lot n°1 « Gros œuvre » du marché public relatif à la construction d'un bâtiment de 66 lits, pour un montant de 2 760 923,09 euros TTC pour la tranche ferme. La réception des travaux de la tranche ferme a finalement été prononcée en trois fois, le 11 février 2019 pour la partie neuve et la partie réhabilitée accueil, le 5 juin 2020 pour le bâtiment existant aile ouest et quatre locaux de l'aile nord, enfin le 30 juillet 2020 pour les travaux extérieurs. La S a adressé son projet de décompte final, le 20 octobre 2020, simultanément au maître d'œuvre et à la personne responsable du marché, ainsi qu'à l'assistant à maîtrise d'ouvrage AGEMO, auquel a été annexé une demande en réclamation au titre des préjudices liés à l'allongement du chantier. Estimant pouvoir se prévaloir d'un décompte général et définitif tacite avec un solde de 557 914,13 euros en sa faveur, la S a demandé le paiement de cette somme par un recours préalable du 15 janvier 2021, qui n'a pas reçu de réponse. Par sa requête, la S demande la condamnation de la maison de retraite P à lui payer cette somme assortie des intérêts moratoires de droit.

Sur la demande paiement du solde du marché :

2. Aux termes de l'article L. 2192-1 du code de la commande publique : « Les titulaires de marchés conclus avec les personnes morales de droit public, ainsi que leurs sous-traitants admis au paiement direct, transmettent leurs factures sous forme électronique. ». Aux termes de l'article L. 2192-5 du même code : « Une solution mutualisée, mise à disposition par l'Etat et dénommée « portail public de facturation », permet le dépôt, la réception et la transmission des factures sous forme électronique. Pour la mise en œuvre des obligations fixées à la sous-section 1 de la présente section, utilisent le portail public de facturation : 1° L'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics ; 2° Les titulaires de marchés conclus avec un acheteur mentionné au 1° ainsi que leurs sous-traitants admis au paiement direct. ». L'article R. 2192-3 de ce code dispose : « Un arrêté du ministre chargé du budget, annexé au présent code, définit les modalités techniques selon lesquelles le dépôt, la transmission et la réception des factures sont effectués sur le portail public de facturation en application de l'article L. 2192-5. Ces modalités garantissent la réception immédiate et intégrale des factures et assure la fiabilité de l'identification de l'émetteur, l'intégrité des données, la sécurité, la confidentialité et la traçabilité des échanges. L'utilisation du portail public de facturation est exclusive de tout autre mode de transmission. Lorsqu'une facture lui est transmise en dehors de ce portail, la personne publique destinataire ne peut la rejeter qu'après avoir informé l'émetteur par tout moyen de l'obligation mentionnée à l'article L. 2192-1 et l'avoir invité à s'y conformer en utilisant ce portail. ». Enfin, en vertu de l'article 193 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, les dispositions des articles L. 2192-1 et suivants sont applicables aux marchés en cours d'exécution.

3. Il résulte de l’instruction que les dispositions précitées au point 2 sont entrées en vigueur en cours d’exécution du présent marché de travaux et lui étaient applicables, si bien que la procédure finale d’établissement de décompte général, qui commence par l’envoi par le titulaire du décompte final, devait être exclusivement réalisée par le portail public de facturation « Chorus Pro » et il est constant que la société S n’a pas utilisé cette plateforme numérique. Ensuite, dès lors que la transmission électronique des factures est imposée par l’article L. 2192-1 du code de la commande publique aux contrats en cours d’exécution, la circonstance que l’article 13.3.2 du CCAG Travaux de 2009, dans sa version de 2014, permettait la transmission du décompte final par tout moyen, est sans influence et ne permet pas de déroger aux dispositions législatives précitées qui lui sont postérieures et qui présentent un caractère d’ordre public. Si la société SMB soutient ne pas avoir été informée de cette obligation d’utiliser Chorus Pro, il résulte toutefois de l’instruction que l’information quant à l’utilisation de Chorus apparaît, à minima, dans le compte rendu n°76 des 16 et 23 janvier 2020, ainsi que dans un courrier électronique du 2 avril 2020 adressé à tous les titulaires. Par ailleurs, à supposer même que la société S n’ait été informée de l’obligation d’utiliser Chorus Pro, comme elle l’indique, que le 8 décembre 2020, cette circonstance est sans influence sur l’obligation d’utiliser ce système électronique laquelle s’opposait à ce qu’un rejet implicite du décompte final naisse en l’absence de transmission d’un projet de décompte général dans le délai de trente jours. Enfin, la circonstance que le courrier électronique du 8 décembre 2020 n’émanerait pas du maître d’ouvrage lui-même est sans influence sur l’opposabilité du recours obligatoire à Chorus Pro. Dans ces conditions, et dès lors qu’elle n’a pas transmis son décompte final du 20 octobre 2020 par Chorus Pro, la société M, qui n’est pas fondée à soutenir qu’elle aurait valablement initié la procédure d’établissement du décompte général, ne peut ainsi se prévaloir d’aucun décompte général tacite.

4. Il résulte de ce qui précède que les conclusions indemnitaires tendant au versement du solde allégué du décompte général tacite doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

5. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la maison de retraite P, qui n’a pas la qualité de partie perdante, verse à la société M la somme qu’elle réclame au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, dans les circonstances de l’espèce, il y a lieu de mettre à la charge la société M le versement à la maison de retraite P d’une somme de 1 500 euros sur le fondement de ces mêmes dispositions.

**DECIDE :**

Article 1er : La requête de la société M est rejetée.

Article 2 : La société M versera la somme de 1 500 euros à la maison de retraite P la somme de 1 500 euros au titre de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la société M et à l’Ehpad P.

Délibéré après l'audience du 1er juin 2023, à laquelle siégeaient :

M. Souteyrand, président,  
M. Huchot, premier conseiller,  
Mme Lesimple, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 juin 2023.

Le rapporteur, N. Huchot

Le président, E. Souteyrand

La greffière, M.-A Barthélémy

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault en ce qui le concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Montpellier le 15 juin 2023.

La greffière, M-A. Barthélémy

[Retour n°2105058](#)

# Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE

## 4ème chambre

N° 21TL00688

Lecture du jeudi 16 mars 2023

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Président

M. CHABERT

Rapporteur

M. Florian JAZERON

Rapporteur public

Mme MEUNIER-GARNER

Avocat(s)

PILONE

C+

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société par actions simplifiée Umicore France a demandé au tribunal administratif de Nîmes l'annulation de l'arrêté n° 2018-11-072 du 29 novembre 2018 par lequel le préfet du Gard l'a mise en demeure de respecter les dispositions de l'article L. 541-2 du code de l'environnement pour la gestion d'un dépôt de résidus miniers situé sur la parcelle cadastrée section A n° 326 sur le territoire de la commune de Saint-Félix-de-Pallières.

Par un jugement n° 1900396 du 21 décembre 2020, le tribunal administratif de Nîmes a prononcé l'annulation de cet arrêté et a rejeté les conclusions présentées par la société Umicore France et par la commune de Saint-Félix-de-Pallières sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 19 février 2021 sous le n° 21MA00688 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille et ensuite sous le n° 21TL00688 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, puis des mémoires enregistrés le 21 septembre 2022 et le 26 octobre 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1900396 du 21 décembre 2020 en tant qu'il a annulé l'arrêté du préfet du Gard du 29 novembre 2018 ; 2°) de rejeter la demande présentée par la société Umicore France devant le tribunal administratif de Nîmes sous le n° 1900396.

Il soutient que :

- le jugement attaqué est irrégulier au regard de l'article R. 741-7 du code de justice administrative en l'absence de signature de la minute ;
- c'est à tort que le tribunal a estimé que la surveillance et la prévention des risques résultant des résidus de l'ancienne exploitation minière avaient été transférées à l'État et que la sécurisation de ces résidus relevait d'une compétence étatique au titre du droit minier ;
- le préfet du Gard était fondé à mettre en œuvre la police spéciale des déchets prévue par les articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement.

Par des mémoires en défense enregistrés le 28 mai 2021 et le 25 octobre 2022, la société Umicore France, représentée par Me Clément, conclut, dans le dernier état de ses écritures, au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 8 000 euros soit mise à la charge de l'État et une somme de 3 000 euros à la charge de la commune de Saint-Félix-de-Pallières au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le moyen de régularité invoqué par le ministre n'est pas fondé ;
  - c'est à bon droit que le tribunal a jugé que la surveillance et la prévention des risques miniers avaient été transférées à l'État ;
  - l'État lui ayant donné acte de l'arrêt de l'exploitation minière et ayant accepté sa renonciation aux concessions, le préfet ne pouvait pas légalement mettre en œuvre la police des déchets pour lui imposer des mesures sur l'ancien site minier ; il a méconnu le principe de l'indépendance des législations et commis un détournement de pouvoir ;
  - à supposer la police des déchets applicable, l'arrêté litigieux est illégal en ce qu'il ne repose pas sur une violation de la législation relative aux déchets ;
  
  - l'arrêté est irrégulier dès lors que le préfet ne pouvait pas légalement se substituer au maire pour intervenir au titre de la police des déchets ;
- /
- il est insuffisamment motivé ;
  - il est entaché d'illégalité en ce qu'il lui impose des obligations à la fois imprécises et impossibles à mettre en œuvre dans les délais impartis.

Par un mémoire en défense enregistré le 21 septembre 2022, la commune de Saint-Félix-de-Pallières, représentée par Me Pilone, conclut : 1°) à titre principal à la confirmation du jugement attaqué ; 2°) à titre subsidiaire à l'annulation partielle de l'arrêté n° 2018-11-072 " en tant qu'il présente dans ses visas l'action préfectorale comme issue de la procédure tenant à l'arrêté portant substitution n° 2018-07-050 et non exclusivement sur l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales dans son 3° ou sur le pouvoir de police du préfet dans le cadre de l'article L. 163-9 du code minier " ;

3°) en tout état de cause, à ce que soit mise à la charge de l'État la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le moyen de régularité invoqué par le ministre n'est pas fondé ;
- à titre principal, c'est à bon droit que le tribunal a jugé que la surveillance et la prévention des risques miniers avaient été transférées à l'État ;
- à titre subsidiaire, le préfet n'était pas fondé à mettre en œuvre la police des déchets : l'arrêté litigieux est entaché d'une erreur de fait concernant l'étendue de la pollution et d'une erreur sur la qualification de déchets ; le préfet aurait en revanche pu agir sur le fondement de son pouvoir de police générale ou au titre des risques miniers.

Par une ordonnance du 26 octobre 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 15 novembre 2022.

Vu les autres pièces du dossier. Vu

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code minier ;
- le décret n° 59-1205 du 23 octobre 1959 ;
- le décret n° 2010-1394 du 12 novembre 2010 ;
- l'arrêté du ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer du 5 octobre 2016 fixant la liste des installations gérées par le bureau des recherches géologiques et minières au titre des 9 et 10 de l'article 1er du décret n° 59-1205 du 23 octobre 1959 ;

- l'arrêté du ministre de l'écologie, de l'énergie et du développement durable et de la mer du 19 avril 2010 relatif à la gestion des déchets des industries extractives ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Jazon, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,
- les observations de Me Bouillié, représentant la société Umicore France, et de Me Ortial, représentant la commune de Saint-Félix-de-Pallières.

Une note en délibéré présentée pour la société Umicore France, représentée par Me Clément, a été enregistrée le 22 février 2023.

Une note en délibéré, présentée pour la commune de Saint-Félix-de-Pallières, représentée par Me Pilone, a été enregistrée le 27 février 2023.

Considérant ce qui suit :

1. La société des Mines et fonderies de zinc de la Vieille Montagne exploitait depuis le début du XXème siècle plusieurs concessions minières instituées au XIXème siècle et situées sur le territoire des communes de Saint-Félix-de-Pallières, Thoiras et Tornac (Gard), notamment la concession de " La Croix de Pallières ", pour l'extraction de zinc, plomb, argent et autres métaux sauf le fer, et la concession de " Valleraube ", pour l'extraction de pyrite de fer. Par un arrêté du 25 janvier 1999, le préfet du Gard a donné acte à la société Union minière France, venue aux droits de la société Mines et fonderies de zinc de la Vieille Montagne, de l'arrêt des travaux miniers pour la concession de " Valleraube ". Par un arrêté du 6 juillet 1999, la même autorité a donné acte à ladite société de l'arrêt des travaux pour la concession de " La Croix de Pallières ". Puis, par deux arrêtés pris les 19 mars 2004 et 14 avril 2005, le ministre délégué à l'industrie a accepté la renonciation de la société Union minière France à ces deux concessions minières. Plusieurs études conduites entre les années 2008 et 2016 ayant mis en évidence l'existence de fortes concentrations en métaux lourds sur certains sites de ces anciennes mines, le préfet du Gard a mis en demeure le maire de Saint-Félix-de-Pallières, le 8 mars 2018, d'exercer ses pouvoirs de police des déchets à l'encontre de la société Umicore France, venue aux droits de la société Union minière France, pour assurer en conformité avec les dispositions du code de l'environnement la gestion d'un dépôt de résidus de traitement présent sur la zone dite de " L'Issart ", sur la parcelle cadastrée section A n° 326, située dans le périmètre des deux anciennes concessions, sur le territoire de cette commune. Le maire de Saint-Félix-de-Pallières n'ayant pas répondu à la mise en demeure, le préfet du Gard s'est substitué à lui pour engager à l'encontre de la société Umicore France, par un arrêté n° 2018-07-050 édicté le 18 juillet 2018, la procédure prévue à l'article L. 541-3 du code de l'environnement. Ladite société a présenté, le 12 septembre 2018, ses observations sur cette procédure, mais, par un arrêté n° 2018-11-072 pris le 29 novembre 2018, le préfet du Gard l'a mise en demeure de respecter les dispositions de l'article L. 541-2 du même code pour la gestion du dépôt de résidus en cause. Par la présente requête, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires relève appel du jugement n° 1900396 du 21 décembre 2020 par lequel le tribunal administratif de Nîmes a prononcé l'annulation de ce dernier arrêté sur demande de la société Umicore France.

Sur le motif d'annulation retenu par le tribunal :

2. L'article 91 du code minier en vigueur jusqu'au 1er mars 2011, dont les dispositions sont désormais reprises aux articles L. 163-2 à L. 163-9 du même code, dispose que : "(...) Lors de la cessation d'utilisation d'installations mentionnées à l'article 77, ou lors de la fin de chaque tranche de travaux ou, au plus tard, lors de la fin de l'exploitation et de l'arrêt des travaux, l'explorateur ou l'exploitant fait connaître les mesures qu'il envisage de mettre en œuvre pour préserver les intérêts mentionnés à l'article 79, pour faire cesser de façon générale les désordres et nuisances de toute nature engendrés par ses activités, pour prévenir les risques de survenance de tels désordres, et pour ménager le cas échéant les possibilités de reprise de l'exploitation. / Dans le cas où il n'existe pas de mesures techniques raisonnablement envisageables

permettant de prévenir ou faire cesser tout désordre, il incombe à l'explorateur ou à l'exploitant de rechercher si des risques importants susceptibles de mettre en cause la sécurité des biens ou des personnes subsisteront après l'arrêt des travaux. Si de tels risques subsistent, il étudie et présente les mesures, en particulier de surveillance, qu'il estime devoir être poursuivies après la formalité mentionnée au neuvième alinéa du présent article. (...) / Au vu de la déclaration d'arrêt des travaux, après avoir consulté les conseils municipaux des communes intéressées et après avoir entendu l'explorateur ou l'exploitant, l'autorité administrative prescrit, en tant que de besoin, les mesures à exécuter et les modalités de réalisation qui n'auraient pas été suffisamment précisées ou qui auraient été omises par le déclarant. L'autorité administrative indique le délai dans lequel les mesures devront être exécutées. / Le défaut d'exécution des mesures prescrites entraîne leur exécution d'office par les soins de l'administration, aux frais de l'explorateur ou de l'exploitant. (...) / Lorsque les mesures envisagées par l'explorateur ou l'exploitant, ou prescrites par l'autorité administrative en application du présent article, ont été exécutées, cette dernière en donne acte à l'explorateur ou à l'exploitant. / Cette formalité met fin à l'exercice de la police des mines telle qu'elle est prévue à l'article 77. Toutefois, s'agissant des activités régies par le présent code, et lorsque des risques importants susceptibles de mettre en cause la sécurité des biens ou des personnes apparaissent après la formalité prévue à l'alinéa précédent, l'autorité administrative peut intervenir dans le cadre des dispositions de l'article 79 jusqu'à l'expiration du titre minier et, dans les cas prévus au premier alinéa de l'article 93, jusqu'au transfert à l'Etat de la surveillance et de la prévention des risques miniers. "

3. L'article 93 du code minier, dont les dispositions sont désormais reprises aux articles L. 174-1 et L. 174-2 dudit code, prévoit que : " Lorsque des risques importants d'affaissement de terrain ou d'accumulation de gaz dangereux, susceptibles de mettre en cause la sécurité des biens ou des personnes, ont été identifiés lors de l'arrêt des travaux, l'exploitant met en place les équipements nécessaires à leur surveillance et à leur prévention et les exploite. / La fin de la validité du titre minier emporte transfert à l'Etat de la surveillance et de la prévention de ces risques, sous réserve que les déclarations prévues à l'article 91 aient été faites et qu'il ait été donné acte des mesures réalisées. / Ce transfert n'intervient toutefois qu'après que l'explorateur ou l'exploitant a transmis à l'Etat les équipements, les études et toutes les données nécessaires à l'accomplissement des missions de surveillance et de prévention et qu'après le versement par l'exploitant d'une somme correspondant au coût estimé des dix premières années de la surveillance et de la prévention des risques et du fonctionnement des équipements. "

4. En l'espèce, ainsi qu'il a été indiqué au point 1 ci-dessus, le préfet du Gard a donné acte de la cessation des travaux miniers à la société Union minière France le 25 janvier 1999 pour la concession dite de " Valleraube ", puis le 6 juillet suivant pour la concession dite de " La Croix de Pallières ". La renonciation à ces deux concessions a été ensuite acceptée par le ministre délégué à l'industrie par arrêtés des 19 mars 2004 et 14 avril 2005. Il ne ressort pas des pièces du dossier et il n'est d'ailleurs pas allégué que des risques importants d'affaissement de terrain ou d'accumulation de gaz dangereux auraient été identifiés lors de l'arrêt des travaux miniers, ni même au demeurant après cet arrêt. Il ressort au contraire des termes de l'arrêté en litige que le dépôt de résidus de traitement situé sur la parcelle cadastrée section A n° 326 sur le territoire de la commune de Saint-Félix-de-Pallières n'est pas mis en cause pour des risques relevant de l'une de ces deux catégories, seules visées par les dispositions du premier alinéa de l'article 93 du code minier désormais reprises à l'article L. 174-1 du même code, mais pour des risques de contamination de leur environnement en raison d'une teneur excessive en métaux lourds. Par voie de conséquence et alors même que l'Etat a donné acte de l'arrêt des travaux miniers et accepté la renonciation aux titres miniers, il ne peut être regardé comme s'étant vu transférer la surveillance et la prévention des risques liés aux résidus miniers dont s'agit par l'effet des dispositions du deuxième alinéa de l'article 93 du code minier désormais reprises à l'article L. 174-2 du même code. Par ailleurs, aucune autre disposition du code minier ou de ses règlements d'application ne prévoit une obligation pour l'Etat d'assurer, après l'expiration du titre minier, la surveillance et la prévention des risques miniers autres que ceux mentionnés au premier alinéa dudit article 93. La commune de Saint-Félix-de-Pallières ne saurait utilement se prévaloir à cet égard des dispositions du décret du 23 octobre 1959 relatif à l'organisation administrative et financière du bureau de recherches géologiques et minières ou de l'arrêté du 5 octobre 2016 pris pour son application, lesquels n'imposent à l'Etat aucune autre obligation de surveillance ou de prévention des risques miniers que celles résultant de la mise en œuvre de la procédure de transfert prévue par l'article 93 du code minier. Dans ces conditions, le ministre de

la transition écologique et de la cohésion des territoires est fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Nîmes a estimé que l'arrêté du préfet du Gard n° 2018-11-072 du 29 novembre 2018 était entaché d'une erreur de droit au regard des dispositions précitées.

5. Il appartient toutefois à la cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par la société Umicore France et la commune de Saint-Félix-de-Pallières, en première instance et en appel, à l'encontre de l'arrêté attaqué.

Sur les autres moyens invoqués par les intimées :

6. L'article L. 541-1 du code de l'environnement mentionne que : " (...) II. - Les dispositions du présent chapitre et de l'article L. 125-1 ont pour objet : (...) / 2° De mettre en œuvre une hiérarchie des modes de traitement des déchets consistant à privilégier, dans l'ordre : / a) La préparation en vue de la réutilisation ; / b) Le recyclage ; / c) Toute autre valorisation, notamment la valorisation énergétique ; / d) L'élimination ; / 3° D'assurer que la gestion des déchets se fait sans mettre en danger la santé humaine et sans nuire à l'environnement, notamment sans créer de risque pour l'eau, l'air, le sol, la faune ou la flore, sans provoquer de nuisances sonores ou olfactives et sans porter atteinte aux paysages et aux sites présentant un intérêt particulier ; (...) ". Aux termes de l'article L. 541-2 du même code : " Tout producteur ou détenteur de déchets est tenu d'en assurer ou d'en faire assurer la gestion, conformément aux dispositions du présent chapitre. / Tout producteur ou détenteur de déchets est responsable de la gestion de ces déchets jusqu'à leur élimination ou valorisation finale, même lorsque le déchet est transféré à des fins de traitement à un tiers. (...) ". Selon l'article L. 541-2-1 du même code : " I. - Les producteurs de déchets, outre les mesures de prévention des déchets qu'ils prennent, et les détenteurs de déchets en organisent la gestion en respectant la hiérarchie des modes de traitement définie au 2° du II de l'article L. 541-1. / L'ordre de priorité du mode de traitement peut notamment être modifié pour certains types de déchets si cela est prévu par un plan institué en application des articles L. 541-11-1, L. 541-13, L. 541-14 ou L. 541-14-1 couvrant le territoire où le déchet est produit. / Cet ordre de priorité peut également être modifié si cela se justifie compte tenu des effets sur l'environnement et la santé humaine, et des conditions techniques et économiques. La personne qui produit ou détient les déchets tient alors à la disposition de l'autorité compétente les justifications nécessaires. (...) ".

7. En outre, l'article L. 541-3 du code de l'environnement dispose que : " I. - Lorsque des déchets sont abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions du présent chapitre et des règlements pris pour leur application, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente avise le producteur ou détenteur de déchets des faits qui lui sont reprochés ainsi que des sanctions qu'il encourt et, après l'avoir informé de la possibilité de présenter ses observations, écrites ou orales, dans un délai d'un mois, le cas échéant assisté par un conseil ou représenté par un mandataire de son choix, peut le mettre en demeure d'effectuer les opérations nécessaires au respect de cette réglementation dans un délai déterminé. / Au terme de cette procédure, si la personne concernée n'a pas obtempéré à cette injonction dans le délai imparti par la mise en demeure, l'autorité titulaire du pouvoir de police compétente peut, par une décision motivée qui indique les voies et délais de recours : / 1° L'obliger à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des mesures prescrites (...) / 2° Faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites. (...) / 4° Ordonner le versement d'une astreinte journalière au plus égale à 1 500 € (...) jusqu'à ce qu'il ait été satisfait aux mesures prescrites par la mise en demeure. (...) / 5° Ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 150 000 €. (...) ".

8. En premier lieu, la société Umicore France soutient que le droit minier doit être regardé comme régissant de manière exclusive les conditions de remise en état du site après l'arrêt des travaux miniers et comme excluant par conséquent la mise en œuvre ultérieure de la police des déchets, telle que prévue par les dispositions précitées du code de l'environnement, à l'encontre de l'ancien exploitant. S'il est vrai qu'en application des dispositions rappelées au point 2 du présent arrêt, l'accomplissement des formalités liées à la procédure d'arrêt des travaux miniers met fin à l'exercice de la police spéciale des mines, sous réserve des exceptions prévues par le dernier alinéa de l'article 91 du code minier désormais reprises à l'article L. 163-9 du même code, aucune disposition du code minier ou du code de l'environnement, ni aucun autre texte ou

principe, n'exclut en revanche l'exercice de la police spéciale des déchets sur un site minier et, a fortiori, sur le site d'une ancienne exploitation qui, comme en l'espèce, n'est plus soumis à la police des mines. Dès lors qu'il résulte par ailleurs des dispositions précitées de l'article L. 541-2 du code de l'environnement que le producteur ou le détenteur de déchets reste responsable de la gestion de ces déchets jusqu'à leur élimination ou leur valorisation finale, rien ne s'oppose à ce que l'autorité compétente intervienne sur le fondement des pouvoirs qui lui sont reconnus par l'article L. 541-3 dudit code à l'encontre du producteur ou du détenteur de déchets présents sur un tel site, alors même qu'il s'agirait de l'exploitant ou de l'ancien exploitant. Il en résulte que l'arrêté préfectoral en litige n'est pas entaché de l'erreur de droit invoquée par la société Umicore France à ce titre. Pour les mêmes motifs, le préfet du Gard n'a ni méconnu le principe d'indépendance des législations ni commis le détournement de pouvoir allégué.

9. En deuxième lieu, si l'autorité investie des pouvoirs de police municipale est en principe compétente pour prendre à l'égard du producteur ou du détenteur des déchets, sur le fondement de l'article L. 541-3 précité du code de l'environnement, les mesures nécessaires au respect de la législation relative à la gestion de ces déchets, l'autorité préfectorale doit prendre les mesures requises en cas de carence constatée de l'autorité municipale dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés au titre de la police spéciale des déchets. Dès lors que le maire de Saint-Félix-de-Pallières n'a pas satisfait en l'espèce à la mise en demeure qui lui a été adressée par le préfet du Gard le 8 mars 2018, la société Umicore France n'est pas fondée à soutenir que le préfet ne pouvait pas légalement se substituer audit maire pour exercer à son encontre les pouvoirs de police spéciale mentionnés à l'article L. 541-3 du code de l'environnement.

10. En troisième lieu, l'arrêté attaqué mentionne l'ensemble des textes dont il est fait application, rappelle les constats réalisés par les inspecteurs de l'environnement sur le site de l'ancienne mine et précise notamment la consistance des résidus miniers en cause et les risques susceptibles d'en résulter pour l'environnement ou la santé humaine. Il expose également les raisons pour lesquelles le préfet du Gard a considéré que ces résidus miniers devaient être regardés comme des déchets, que leur gestion ne respectait pas la législation en vigueur et que la société intimée devait être mise en demeure de remédier à ces manquements en qualité de productrice de ces déchets. En conséquence, l'arrêté litigieux est suffisamment motivé.

11. En quatrième lieu, la commune intimée reproche au préfet du Gard de s'être borné à prévoir des mesures portant sur le dépôt de résidus de traitement situé sur la parcelle cadastrée section A n° 326, ainsi que, par trois arrêtés du même jour, sur trois autres sites de l'ancienne zone d'exploitation, alors que la pollution concernerait, selon elle, la totalité du périmètre de ladite zone, sur plusieurs centaines d'hectares. L'arrêté en litige a toutefois pour seul objet de rechercher la mise en conformité de la gestion des résidus miniers susmentionnés, qui ont été identifiés comme l'une des principales sources de pollution potentielle. Il ne saurait donc être regardé comme traduisant une appréciation portée par l'autorité administrative sur la situation du reste de la zone anciennement exploitée. Dans ces conditions, la commune ne peut utilement soutenir que le préfet du Gard a commis une erreur de fait en prenant l'arrêté attaqué.

12. En cinquième lieu, aux termes des dispositions de l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement dans sa rédaction applicable au présent litige : " Au sens du présent chapitre, on entend par : / Déchet : toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ; (...) / Producteur de déchets : toute personne dont l'activité produit des déchets (producteur initial de déchets) ou toute personne qui effectue des opérations de traitement des déchets conduisant à un changement de la nature ou de la composition de ces déchets (producteur subséquent de déchets) ; / Détenteur de déchets : producteur des déchets ou toute autre personne qui se trouve en possession des déchets ; (...) ". Aux termes de l'article L. 541-4-1 du même code : " Ne sont pas soumis aux dispositions du présent chapitre : / - les sols non excavés, y compris les sols pollués non excavés et les bâtiments reliés aux sols de manière permanente ; (...) ".

13. D'une part, il est constant que les sociétés ayant exploité les concessions minières, productrices des résidus miniers en litige, puis la société Umicore France venue à leurs droits, se sont défaites ou ont

l'intention de se défaire de ces reliquats des travaux d'extraction, lesquels n'ont pas vocation à être réutilisés sans transformation préalable. D'autre part, alors même que les sols environnants contiendraient également des substances provenant des travaux miniers, l'arrêté contesté a pour seul objet de traiter des résidus spécifiquement identifiés, lesquels sont issus des opérations d'extraction, résultent donc d'un processus d'excavation et sont par ailleurs présents en surface, au dessus du sol naturel, sans y être incorporés. Par suite, les intimées ne sont pas fondées à soutenir que les résidus visés par l'arrêté attaqué constitueraient des sols pollués non excavés exclus du champ d'application de la police des déchets en vertu de l'article L. 541-4-1 du code de l'environnement. Enfin, la commune ne saurait utilement invoquer ni la notion d'installation de surface, visée à l'article L. 171-2 du code minier désormais en vigueur, ni la notion d'installation de stockage de déchets, instituée par l'arrêté du 19 avril 2010 et le décret du 12 novembre 2010 susvisés, lesquels ne sont en tout état de cause pas applicables à l'ancien site minier en litige. Par conséquent, le préfet n'a pas retenu une qualification erronée en regardant les résidus en cause comme constituant des déchets au sens et pour l'application de la police spéciale prévue aux articles L. 541-1 et suivants du code de l'environnement.

13. En sixième lieu, l'arrêté attaqué indique qu'au regard des constats réalisés sur l'ancien site minier et des risques d'atteintes à l'environnement ou à la santé humaine qui en résultent, la gestion des déchets miniers litigieux ne peut être regardée comme respectant les prescriptions des articles L. 541-2 et L. 541-2-1 du code de l'environnement, telles que citées au point 6 du présent arrêt. D'une part, compte tenu de ce qui a été développé au point 8 ci-dessus, la circonstance que l'exploitant s'est conformé aux obligations qui lui ont été prescrites lors de la cessation des travaux miniers ne fait pas obstacle à ce que l'autorité compétente intervienne à son encontre en cas de violation de la législation relative aux déchets. D'autre part, la société intimée ne conteste pas qu'elle a pu être légalement regardée comme la productrice des déchets miniers en sa qualité d'ayant droit des sociétés ayant exploité le site. La circonstance qu'elle n'est plus propriétaire des terres concernées et qu'elle n'est donc plus la détentrice des déchets litigieux n'est dès lors pas de nature à l'exonérer des obligations qui lui incombent pour assurer le traitement de ces déchets. De surcroît et ainsi que le rappelle le ministre, la responsabilité du propriétaire des terrains sur lesquels sont entreposés des déchets ne peut être recherchée que dans l'hypothèse d'une absence de tout producteur ou détenteur connu des déchets en cause. Enfin, il ressort clairement des pièces du dossier et notamment des conclusions des études évoquées au point 1 du présent arrêt, que les opérations d'extraction minière sont à l'origine des résidus visés par l'arrêté attaqué, lesquels contiennent les substances métalliques susceptibles d'entraîner des risques pour l'environnement. Dans ces conditions, la société Umicore France n'est pas fondée à soutenir que la violation de la législation relative aux déchets ne serait pas caractérisée.
14. En septième lieu, l'arrêté préfectoral contesté précise la nature, la consistance et la localisation des déchets miniers en litige, ainsi que les risques auxquels la mise en demeure a pour objet de remédier. L'article premier de cet arrêté impose à la société Umicore France de respecter les dispositions de l'article L. 541-2 du code de l'environnement pour la gestion des résidus en cause, tout en ménageant la possibilité pour cette dernière de proposer une éventuelle solution alternative à l'élimination ou à la valorisation de ces déchets, telle que pourrait l'être, par exemple, la solution de confinement évoquée entre les parties lors des échanges préalables à la mise en demeure. Le préfet du Gard a ainsi défini de manière suffisamment claire les mesures propres à atteindre les buts recherchés. La société intimée n'apporte par ailleurs aucun élément précis de nature à remettre en cause l'affirmation du préfet selon laquelle le ou les propriétaires intéressés ne s'opposent pas à ce qu'elle intervienne sur leurs terres pour procéder aux travaux nécessaires. Elle n'apporte pas davantage d'élément de nature à laisser présumer du caractère insuffisant des délais prescrits par la mise en demeure, lesquels ont été fixés à une année pour la mise en conformité de la gestion des déchets et à six mois pour la présentation d'une éventuelle solution alternative. Par suite, la société Umicore France n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté préfectoral lui imposerait des mesures imprécises et impossibles à mettre en œuvre.
15. En huitième lieu, il résulte de ce qui a été développé aux points précédents que le préfet du Gard a pu légalement prononcer la mise en demeure litigieuse au titre de la police spéciale des déchets. Par voie de conséquence, les moyens invoqués par la commune intimée tirés de ce que le préfet aurait pu intervenir

soit sur le fondement de son pouvoir de police générale prévu au 3° de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales pour les mesures dont le champ d'application excède le territoire d'une commune, soit au titre des risques miniers, doivent être écartés comme inopérants. En tout état de cause, il résulte de ce qui a été indiqué précédemment, d'une part, que les déchets miniers visés par l'arrêté attaqué se situent sur le territoire d'une seule commune et, d'autre part, que le préfet ne disposait plus d'aucune prérogative au titre de la législation minière à la date à laquelle cet arrêté a été édicté.

16. Il résulte tout de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la régularité du jugement attaqué, que le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires est fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'article 1er de ce jugement, le tribunal administratif de Nîmes a annulé l'arrêté du préfet du Gard du 29 novembre 2018.

Sur les conclusions subsidiaires de la commune intimée :

18. La commune intimée conclut à titre subsidiaire à l'annulation partielle de l'arrêté " en tant qu'il présente dans ses visas l'action préfectorale comme issue de la procédure tenant à l'arrêté portant substitution n° 2018-07-050 et non exclusivement sur l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales dans son 3° ou sur le pouvoir de police du préfet dans le cadre de l'article L. 163-9 du code minier ". Toutefois, il résulte de ce qui a été exposé au point 16 ci-dessus qu'une telle demande ne peut, en tout état de cause, qu'être rejetée.

Sur les frais liés au litige :

19. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'État, qui n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance, le paiement des sommes réclamées par la société Umicore France et par la commune de Saint-Félix-de-Pallières au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par la société Umicore France à l'encontre de la commune sur le fondement des mêmes dispositions. **D E C I D E :**

Article 1er : L'article 1er du jugement du tribunal administratif de Nîmes n° 1900396 du 21 décembre 2020 est annulé.

Article 2 : La demande présentée par la société Umicore France au tribunal administratif de Nîmes sous le n° 1900396 est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par la société Umicore France et par la commune de Saint-Félix-de-Pallières au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que les conclusions subsidiaires de la commune, sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, à la société Umicore France et à la commune de Saint-Félix-de-Pallières.

Copie en sera adressée à la préfète du Gard.

Délibéré après l'audience du 21 février 2023, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,

M. Haïli, président assesseur,

M. Jazon, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 mars 2023.

Le rapporteur, F. Jazon

Le président, D. Chabert

Le greffier, F. Kinach

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, en ce qui le concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n° 21TL00688](#)

N° 2003889

M. B

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. François Chevillard, Rapporteur

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Céline Chamot, Rapporteuse publique

Le tribunal administratif de Nîmes (2ème chambre)

Audience du 9 mars 2023

Décision du 30 mars 2023

48-01

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 21 décembre 2020, le 6 avril 2021, le 16 août 2021, le 13 juillet 2022 et le 1er février 2023, M. B, représenté par la SELARL Bénédicte Anav-Arlaud, demande au tribunal :

A titre principal :

1°) d'annuler la décision du 16 octobre 2020 par laquelle la commission de recours de l'invalidité a rejeté son recours administratif préalable obligatoire dirigé contre la décision du 10 décembre 2019 par laquelle la ministre des armées a refusé de lui accorder le bénéfice d'une pension militaire d'invalidité pour les infirmités d'hypoacousie bilatérale et d'acouphènes permanents bilatéraux ;

2°) de surseoir à statuer sur la liquidation de ses droits à pension militaire d'invalidité ;

3°) d'ordonner avant-dire-droit une expertise médicale confiée à un médecin Oto-Rhino-Laryngologiste aux fins d'évaluation de son taux d'invalidité en lien avec ses acouphènes ;

A titre subsidiaire :

4°) d'enjoindre à l'administration de procéder au versement d'une pension militaire d'invalidité à son profit pour ses deux infirmités à un taux global de 45% ;

En tout état de cause :

5°) de mettre les entiers dépens de l'instance à la charge de la sous-direction des pensions du ministère des armées ;

6°) de mettre à la charge de la sous-direction des pensions du ministère des armées la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la requête est recevable ;
- la décision attaquée a été prise par une autorité non habilitée ;
- elle est entachée d'une erreur de droit, en méconnaissance de l'article L. 121-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre dès lors qu'il bénéficie de la présomption d'imputabilité au service de la maladie professionnelle contractée à l'occasion du service et dont il souffre ;
- elle est entachée d'une erreur de droit dans l'appréciation de la notion de bruit lésionnel, en méconnaissance de l'article R.4431-2 du code du travail, dès lors qu'en retenant qu'il a été exposé seulement de manière exceptionnelle à la « leg > 87 dba avec EPI » et qu'il ne remplissait pas la condition « d'exposition aux bruits lésionnels » prévue au tableau n°42 des maladies professionnelles, l'administration a ajouté une condition non prévue par ce dernier ; la « valeur limite d'exposition professionnelle » est inopérante pour apprécier le droit à prise en charge au titre des risques professionnels ;
- elle est entachée d'une erreur de fait concernant la période de son exposition aux bruits lésionnels dès lors que celle-ci n'a pas pris fin à compter de l'année 2012 et qu'il a été exposé tout au long de sa carrière à des bruits provoqués par des travaux énumérés aux points 7 et 22 du tableau n°42 des maladies professionnelles ;
- la décision attaquée est entachée d'erreur de droit en méconnaissance de l'article L. 121-6 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre qui prévoit que le droit à pension est ouvert au taux d'invalidité au moins égal à 10% dès lors qu'il a également exercé ses fonctions en opérations extérieures ;
- l'évaluation du taux de son invalidité liée à son état de surdité, pleinement imputable au service doit être fixée à 30 % ;
- l'évaluation du taux de son invalidité liée aux acouphènes, pleinement imputable au service doit être fixée à un taux supérieur à 10% ; l'évaluation d'un tel taux rend une expertise nécessaire ;
- son taux d'invalidité globale, imputable au service, doit être évalué à 45%.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 24 février 2021, le 30 juin 2021, le 1er décembre 2021 et 23 janvier 2023, le ministre des armées conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens de la requête sont infondés, que la présomption d'imputabilité ne peut être reconnue et qu'une expertise avant-dire-droit n'est pas nécessaire.

Le ministre des armées a produit un mémoire, enregistré le 8 février 2023, qui n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;
- le code du travail ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Chevillard ;
- les conclusions de Mme Chamot, rapporteure publique,
- et les observations de Me Botreau, représentant M. B. Considérant ce qui suit :

1. M. B a servi dans l'armée de l'air du 6 janvier 1986 au 1er décembre 2020, date de sa radiation des contrôles. Par une demande enregistrée le 19 juillet 2018, l'intéressé a sollicité le bénéfice d'une pension militaire d'invalidité pour les infirmités d'hypoacousie bilatérale et d'acouphènes permanents bilatéraux.

Par une décision du 10 décembre 2019, la ministre des armées a rejeté sa demande. Par un recours préalable obligatoire formé le 4 juin 2020, M. B a contesté cette décision devant la commission de recours de l'invalidité. Par une décision du 16 octobre 2020, que l'intéressé conteste, cette instance a rejeté son recours.

Sur l'office du juge :

2. Lorsqu'il est saisi d'un litige en matière de pensions militaires d'invalidité, il appartient au juge administratif, en sa qualité de juge de plein contentieux, de se prononcer sur les droits de l'intéressé en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction, et aussi, le cas échéant, d'apprécier, s'il est saisi de moyens en ce sens ou au vu de moyens d'ordre public, la régularité de la décision en litige.

Sur les droits à pension militaire d'invalidité :

3. La décision attaquée a été prise, d'une part, au motif que l'aggravation de la surdité professionnelle de M. B après 2012 ne pouvait être prise en compte au titre de la maladie professionnelle et que le taux imputable au service était inférieur au taux minimal de 30% indemnisable et, d'autre part, que les maladies de l'intéressé, évaluées chacune à un taux d'invalidité de 10% entraînent un degré d'invalidité global de 19% inférieur au minimum indemnisable fixé à 40% dans le cas d'infirmités multiples.

4. Aux termes de l'article L. 121-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, applicable au litige : « Ouvrent droit à pension : (...) 2° Les infirmités résultant de maladies contractées par le fait ou à l'occasion du service ; ». Aux termes de l'article L. 121-1 du même code : « Est présumée imputable au service : (...) Toute maladie désignée par les tableaux de maladies professionnelles mentionnés aux articles L. 461-1, L. 461-2 et L. 461-3 du code de la sécurité sociale et contractée dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice par le militaire de ses fonctions dans les conditions mentionnées à ces tableaux ; ». Aux termes de l'article L. 121-3 de ce code : « La recherche d'imputabilité est effectuée au vu du dossier médical constitué pour chaque militaire lors de son examen de sélection et d'incorporation. Dans tous les cas, la filiation médicale doit être établie entre la blessure ou la maladie ayant fait l'objet de la constatation et l'infirmité invoquée ». Aux termes de l'article L. 121-5 du même code : « La pension est concédée : (...) 2° Au titre d'infirmités résultant de maladies associées à des infirmités résultant de blessures, si le taux global d'invalidité atteint ou dépasse 30 % ; 3° Au titre d'infirmités résultant exclusivement de maladie, si le taux d'invalidité qu'elles entraînent atteint ou dépasse : a) 30 % en cas d'infirmité unique ; b) 40 % en cas d'infirmités multiples. ». Aux termes de l'article L. 125-8 de ce code : « Sous réserve des dispositions de l'article L. 125-9, dans le cas d'infirmités multiples dont aucune n'entraîne une invalidité de 100 %, le taux d'invalidité est calculé ainsi qu'il suit : (...) 4° Quand l'infirmité principale entraîne une invalidité d'au moins 20 %, le taux d'invalidité de chacune des infirmités supplémentaires est majoré de 5, 10, 15 %, et ainsi de suite, suivant qu'elles occupent les deuxième, troisième, quatrième rangs dans la série décroissante de leur gravité. ». Aux termes du tableau n°42 annexé au livre IV du code de la sécurité sociale : « DESIGNATION DES MALADIES : Déficit audiométrique bilatéral par lésion cochléaire irréversible. Ce déficit est évalué par une audiométrie effectuée de trois semaines à un an après cessation de l'exposition aux bruits lésionnels, en cabine insonorisée avec un audiomètre calibré. (...). Aucune aggravation de cette surdité professionnelle ne peut être prise en compte, sauf en cas de nouvelle exposition au bruit lésionnel ».

5. Il résulte de ces dispositions que l'exclusion de l'aggravation de la surdité professionnelle sauf en cas de nouvelle exposition au bruit lésionnel, telle que prévue au tableau n°42 des maladies professionnelles précité, ne peut concerner qu'une pathologie préalablement reconnue de nature professionnelle que ce soit à titre provisoire ou définitif et ne peut dès lors être opposée par l'administration que lors de l'examen d'une demande de pension militaire d'invalidité définitive ou d'une demande de révision, à l'exclusion d'une première demande.

6. En premier lieu, il est constant que l'hypoacousie de M. B réunit toutes les conditions fixées par le tableau numéro 42. Il résulte également de l'instruction et n'est d'ailleurs pas contesté que M. B justifie, par les pièces qu'il produit avoir, dans le cadre de ses fonctions jusqu'à sa radiation des contrôles, exercé des travaux mentionnés par le tableau n°42 des maladies professionnelles précité, y compris après 2012, à savoir mécanicien aux équipements de sécurité sur Mirage 4 et 2000 notamment de 1987 à 2001, puis mécanicien cellule piste sur Mirage 2000 de 2001 à 2013 impliquant la mise en route de réacteurs, puis responsable de maintenance vecteur et moteur en 2014-2015, puis chef de ligne avec des fonctions de mécanicien cellule hydraulique, et ce sur la base aérienne d'Orange depuis 2011. Ainsi, en retenant la notion d'aggravation de la surdité professionnelle de M. B dans le cadre de l'instruction d'une première demande de pension militaire d'invalidité présentée par ce dernier, qui remplissait l'ensemble des critères fixés par le tableau n°42 de maladies professionnelles, la commission de recours de l'invalidité a entaché la décision attaquée d'une erreur de droit.

7. En second lieu, dès lors que les taux des deux infirmités de M. B ont été respectivement évalués à 30% et 10%, et après application du seuil de droit commun de 40% en cas d'infirmités multiples et des modalités de calcul du taux d'invalidité globale de M. B, telles que fixées aux articles L. 125-3 et L. 125-8 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, les droits à pension militaire d'invalidité de M. B doivent être fixés au taux global de 45%.

8. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de sursoir à statuer et d'ordonner avant-dire-droit une expertise, que la décision de la commission de recours de l'invalidité du 16 octobre 2020 doit être annulée. Par voie de conséquence, une pension militaire d'invalidité doit être accordée à M. B au taux de 45% à compter du 19 juillet 2018 pour les infirmités d'hypoacousie bilatérale et d'acouphènes permanents bilatéraux dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

9. Dans les circonstances de l'espèce, il y lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros à verser à M. B au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

**DECIDE :**

Article 1er : La décision de la commission de recours de l'invalidité du 16 octobre 2020 est annulée.

Article 2 : Le ministre des armées accordera une pension militaire d'invalidité à M. B au taux de 45% à compter du 19 juillet 2018 pour les infirmités d'hypoacousie bilatérale et d'acouphènes permanents bilatéraux dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : L'Etat versera à M. B la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. B et au ministre des armées.

Délibéré après l'audience du 9 mars 2023, à laquelle siégeaient : Mme Corneloup, présidente de la 2ème chambre,

Mme Galtier, première conseillère,  
M. Chevillard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 mars 2023.

Le rapporteur,  
F. CHEVILLARD

La présidente de la 2ème chambre,  
F. CORNELOUP

La greffière,  
F. GARNIER

La République mande et ordonne au ministre des armées en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour 2003889](#)

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**N° 1907246**

---

**M. HARDY**

---

**Mme Natacha Soddu  
Rapporteure**

---

**Mme Florence Nègre-Le Guillou  
Rapporteure publique**

---

**Audience du 14 février 2023  
Décision du 7 mars 2023**

---

**48-02-01-11  
48-02-04  
C+**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**Le tribunal administratif de Toulouse  
(5ème chambre)**

**Vu la procédure suivante :**

**Par une requête et des mémoires enregistrés le 19 décembre 2019, le 1er juin 2020 et le 1er juillet 2020, M. Marc Hardy, représenté par Me Brosson, doit être regardé comme demandant au tribunal :**

**1°) d'annuler le titre de perception n° 0006007 du 30 avril 2019 émis par la direction régionale des finances publiques d'Occitanie, et de le décharger du paiement de la somme de 39 140 euros ;**

**2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;**

**3°) de condamner l'Etat aux dépens.**

**M. Hardy soutient que :**

- l'action en répétition de l'indu est prescrite au regard de l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et de l'article L. 93 du code des pensions civiles et militaires de retraite ;**
- le titre de perception attaqué méconnaît les dispositions de l'article L. 55 du code des pensions civiles et militaires de retraite ;**
- la pension de retraite qui lui a été versée pour la période du 5 avril 2014 au 4 octobre 2016 ne présente pas un caractère indu, dès lors qu'il n'a perçu aucune rémunération pour la période en cause.**

**Par un mémoire en défense enregistré le 26 mai 2020, le ministre de de l'action et des comptes publics conclut au rejet de la requête.**

Il soutient que les moyens soulevés par M. Hardy ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- le code des pensions civils et militaires de retraite ;
- le livre des procédures fiscales ;
- la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 ;
- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Soddu, rapporteure,
- et les conclusions de Mme Nègre- Le Guillou, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. M. Hardy, lieutenant pénitentiaire à la maison d'arrêt de Grasse, doit être regardé comme demandant au tribunal par la présente requête, d'annuler le titre de perception n° 0006007 émis le 30 avril 2019 par la direction régionale des finances publiques d'Occitanie, et de le décharger du paiement de la somme de 39 140 euros relative à un indu de pension portant sur la période du 5 avril 2014 au 4 octobre 2016.

Sur les conclusions aux fins d'annulation et de décharge :

2. En premier lieu, M. Hardy soutient avoir conservé un droit acquis au paiement de sa pension de retraite pour la période courant du 5 avril 2014 au 4 octobre 2016, dès lors que l'administration ne l'a pas réintégré dans ses effectifs et n'a pas procédé à la reconstitution de sa carrière suite au jugement du tribunal administratif de Nice du 18 octobre 2017. Il résulte de l'instruction que par un jugement du 24 mars 2016, le tribunal administratif de Nice a annulé à la demande de M. Hardy, la décision du 23 septembre 2013 par laquelle le directeur de la maison d'arrêt de Grasse avait rejeté sa demande tendant à la prolongation de son activité au-delà de la limite d'âge. En exécution du jugement du même tribunal du 18 octobre 2017, qui a annulé l'arrêté du 18 avril 2016 radiant M. Hardy des cadres à partir du 5 avril 2014, le ministre de la justice a, par un nouvel arrêté du 23 janvier 2019, prononcé la radiation des cadres de M. Hardy à compter cette fois du 5 octobre 2016, conduisant ainsi à l'émission d'un nouveau titre de pension avec une prise d'effet au 5 octobre 2016. Par voie de conséquence, le titre de pension du 17 mars 2014 liquidant la pension de M. Hardy avec effet au 5 avril 2014 est dépourvu de base légale. L'administration fiscale, tenue d'assurer l'exécution du jugement précité du 18 octobre 2017, était donc fondée à émettre un titre de perception en vue du recouvrement de l'indu de pension pour la période allant du 5 avril 2014 au 4 octobre 2016. La circonstance que M. Hardy n'a perçu aucun revenu d'activité durant cette période, alors qu'il était juridiquement en activité, est sans incidence sur le caractère indu des pensions versées sur la même période. Dès lors, le moyen tiré de ce que la créance n'est pas fondée doit être écarté.

3. En deuxième lieu, aux termes de l'article 55 du code des pensions civiles et militaires de retraite: « (...) la pension et la rente viagère d'invalidité sont définitivement acquises et ne peuvent être révisées ou supprimées à l'initiative de l'administration ou sur demande de l'intéressé que dans les conditions suivantes : A tout moment en cas d'erreur matérielle ; Dans un délai d'un an à compter de la notification de la décision de concession initiale de la pension ou de la rente viagère, en cas d'erreur de droit. La restitution des sommes payées indûment au titre de la pension ou de la rente viagère d'invalidité supprimée ou révisée est exigible lorsque l'intéressé était de mauvaise foi. (...)».

4. M. Hardy se prévaut de son absence de mauvaise foi et soutient que sa pension ne pouvait être supprimée, en cas d'erreur de droit, que dans un délai d'un an à compter de la notification de la décision initiale de pension. Il résulte de l'instruction qu'aucune mauvaise foi ne saurait effectivement être reprochée à M. Hardy. Toutefois, le requérant ne peut se prévaloir utilement des dispositions précitées de l'article L. 55 du code des pensions civiles et militaires de retraite, dans la mesure où ces dispositions ne sauraient faire obstacle à ce que l'administration, qui est tenue d'assurer l'exécution des décisions de justice, annule la pension initialement concédée à un agent lorsque celle-ci se trouve, par l'effet d'une décision du juge administratif, privée de base légale.

5. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 93 du code des pensions civiles et militaires de retraite : « Sauf le cas de fraude, omission, déclaration inexacte ou de mauvaise foi de la part du bénéficiaire, la restitution des sommes payées indûment au titre des pensions, de leurs accessoires ou d'avances provisoires sur pensions, attribués en application des dispositions du présent code, ne peut être exigée que pour celles de ces sommes correspondant aux arrérages afférents à l'année au cours de laquelle le trop-perçu a été constaté et aux trois années antérieures. ».

6. Les dispositions de l'article L. 93 du code des pensions civiles et militaires de retraite, relatives au délai pendant lequel peut être exigée la restitution des sommes payées indûment au titre des pensions, s'appliquent lorsque l'apparition d'un trop perçu résulte de l'annulation d'une pension par l'administration, en exécution d'une décision contentieuse. Le cours du délai de répétition prévu par cet article est suspendu pendant la durée de l'instance contentieuse ayant abouti à cette décision. En revanche, ne sont pas applicables à ce cas les dispositions de l'article L. 55 du même code selon lesquelles la restitution des sommes payées indûment ne peut être exigée que si le pensionné est de mauvaise foi, car elles visent le seul cas où la pension est supprimée ou révisée par application de cet article.

7. D'une part, contrairement à ce que soutient M. Hardy, le délai de prescription dont disposait l'ordonnateur pour émettre un titre exécutoire à raison d'un indu en matière de pension de retraite suite à l'annulation du titre de pension par le jugement du tribunal administratif de Nice du 18 octobre 2017 n'est pas celui prévu par l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui concerne les indus en matière de rémunération, mais celui fixé par les dispositions précitées de l'article L. 93 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 doit être écarté.

8. D'autre part, M. Hardy soutient qu'en application des dispositions de l'article L. 93 du code des pensions civiles et militaires de retraite, l'action en répétition de l'indu pour les arrérages de pension du 5 avril 2014 au 4 octobre 2016, est prescrite, que seuls les arrérages correspondant aux années 2019, 2018, 2017 et 2016 peuvent lui être réclamés, et qu'aucune suspension du délai ne peut lui être opposée. Il résulte de l'instruction que par un arrêté du 17 mars 2014, annulé par un jugement du tribunal de Nice du 24 mars 2016, M. Hardy a été radié des cadres à effet du 5 avril 2014 et a perçu sa pension de retraite à compter de cette date. Par un nouvel arrêté du 18 avril 2016, M. Hardy a de nouveau été radié des cadres à compter du 5 avril 2014. Cet arrêté a également été annulé par un jugement du tribunal administratif de Nice du 18 octobre 2017, qui a enjoint au garde des sceaux, ministre de la justice de procéder à la reconstitution de carrière du requérant à compter du 5 avril 2014. Par un arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice du 23 janvier 2019, M. Hardy a été radié des cadres à compter du 5 octobre 2016. Le titre de perception attaqué du 30 avril 2019 correspond aux arrérages de pension pour la période du 5 avril 2014 au 4 octobre 2016. L'indu de pension, constaté le 30 avril 2019, ouvrait ainsi un délai de reprise au titre de l'année 2019 et des trois années antérieures, soit 2018, 2017 et 2016. Ce délai a été suspendu pendant la durée de l'instance contentieuse introduite par M. Hardy, soit du 16 juin 2016, date de la saisine du tribunal administratif de Nice, au 18 octobre 2017, date de lecture du jugement de ce même tribunal administratif de Nice, à défaut de connaître la date de sa notification à l'administration. Compte tenu de la suspension du délai de prescription sur une durée d'un an et quatre mois, l'administration est fondée à demander la restitution des sommes correspondant aux arrérages courant de septembre 2014 à octobre 2016. En revanche, par application de ce même principe, l'action de l'administration est prescrite, s'agissant de la récupération des

sommes correspondant aux arrérages de pension pour la période courant d'avril 2014 à août 2014. Par suite, le moyen tiré de la prescription de cette créance, doit être accueilli, pour ce qui concerne seulement cette période.

9. Il résulte de tout ce qui précède que le requérant est seulement fondé à demander l'annulation partielle du titre de perception attaqué ainsi que la décharge de payer les sommes correspondant aux arrérages perçus entre avril 2014 et août 2014.

Sur les frais liés au litige :

10. Il n'y a pas lieu dans les circonstances de l'espèce de faire droit aux conclusions de M. Hardy présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur les conclusions relatives aux dépens :

11. Les parties n'ont été exposées à aucun dépens dans la présente instance. Par suite, les conclusions présentées par M. Hardy sur le fondement des dispositions de l'article R. 761-1 du code de justice doivent être rejetées.

#### DECIDE:

Article 1er : Le titre de perception émis par la direction régionale des finances publiques d'Occitanie le 30 avril 2019 est annulé en tant qu'il porte sur les arrérages de pension afférents aux mois d'avril 2014 à août 2014.

Article 2 : M. Hardy est déchargé de l'obligation de payer la somme correspondant aux arrérages de pension afférents aux mois d'avril 2014 à août 2014.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. Marc Hardy et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Copies en sera adressée au directeur régional des finances publiques de la région Occitanie et du département de la Haute-Garonne et au directeur régional des finances publiques de la région d'Indre-et-Loire.

Délibéré après l'audience du 14 février 2023 à laquelle siégeaient :

Mme Héry, présidente,  
Mme Soddu, première conseillère,  
Mme Biscarel, conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 mars 2023.

La rapporteure, N. SODDU ; La présidente, F. HÉRY ; La greffière, M. BÉNAZET

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique en ce qui le concerne et à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°1907246](#)

# COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N° 21TLo0854

M. K.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Thierry Teulière  
Rapporteur

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Michèle Torelli  
Rapporteuse publique

La cour administrative d'appel de Toulouse  
2ème chambre

Séance du 7 février 2023  
Décision du 9 mars 2023

36-05-04  
C+

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. K. a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté du 4 septembre 2017 du maire de Perpignan lui refusant le bénéfice de la reconnaissance de maladie professionnelle, de mettre à la charge de cette commune les dépens, et une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, et à titre subsidiaire, de fixer la date de consolidation au 27 octobre 2017 et le taux d'incapacité permanente partielle à 15% en constatant que les soins sont imputables à la maladie professionnelle 57B et qu'il pouvait bénéficier de l'allocation temporaire d'invalidité.

Par un jugement avant-dire droit du 6 décembre 2019, le tribunal administratif de Montpellier, après avoir écarté le moyen tiré de la composition irrégulière de la commission de réforme, a ordonné une expertise médicale afin de déterminer si l'inflammation du coude survenue le 2 mai 2016 présente un lien direct avec l'exercice des fonctions exercées par M. K. à compter d'octobre 2015, ou si elle a une autre origine.

Par un jugement n°1705201 du 30 décembre 2020, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté les demandes de M. K..

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 1er mars 2021, sous le n°21MA00854 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille, puis le 11 avril 2022 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n° 21TLo0854, et un mémoire, enregistré le 23 mai 2022, M. K., représenté par Me Robaglia, demande à la cour, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'infirmier le jugement du tribunal administratif de Montpellier en date du 30 décembre 2020 ;

2°) à titre principal, d'annuler l'arrêté du 4 septembre 2017 par lequel le maire de Perpignan a refusé de reconnaître l'imputabilité au service de sa maladie, la décision de la commission de réforme et l'expertise ordonnée par le tribunal ;

3°) par voie de conséquence de l'annulation de l'arrêté, de reconnaître sa maladie déclarée comme d'origine professionnelle en fixant la date de consolidation au 27 octobre 2017 avec un taux d'incapacité permanente partielle à 15% ;

4°) à titre secondaire, d'enjoindre à la commune de Perpignan de saisir le médecin de prévention afin qu'il se prononce sur la présomption d'imputabilité de sa maladie ;

5°) à titre subsidiaire, de nommer un médecin expert afin qu'il se détermine sur l'imputabilité de sa maladie ;

6°) de mettre à la charge de la commune de Perpignan les dépens, le remboursement des frais d'expertise de première instance ainsi qu'une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient que :

- le tribunal a méconnu le principe du contradictoire, l'affaire ayant été audiencée sans que l'expert ne réponde aux observations de son médecin conseil et aux dires de son conseil et avant son rapport définitif ;
- l'arrêté contesté est entaché d'erreur d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 juillet 2022, la commune de Perpignan, représentée par la société d'avocats Sanguinède-Di Frenna & associés, conclut au rejet de la requête, à la confirmation du jugement contesté et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de M. K. en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par une ordonnance en date du 11 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a attribué à la cour administrative d'appel de Toulouse le jugement de la requête de M. K..

Par une ordonnance du 7 septembre 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 10 octobre 2022.

Par une lettre du 16 janvier 2023, les parties ont été informées de ce que l'arrêt à intervenir était susceptible d'être fondé sur les moyens relevés d'office tirés de l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre la « décision » de la commission de réforme, l'avis de cette commission constituant un acte préparatoire insusceptible de recours et de l'irrecevabilité des conclusions à fin d'annulation des opérations d'expertise, dès lors qu'il n'appartient pas au juge administratif de prononcer l'annulation de telles opérations.

Un mémoire, enregistré le 3 février 2023, a été présenté pour M. K. et n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Thierry Teulière, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Michèle Torelli, rapporteure publique,
- et les observations de Me Martinez, représentant la commune de Perpignan.

Considérant ce qui suit :

1. M. K., adjoint d'animation territorial de deuxième classe de la commune de Perpignan, a été mis à la disposition du centre communal d'action sociale de Perpignan, à compter du 1er octobre 2015, ses missions consistant en l'accueil du public de la <ANO>...</ANO> ainsi qu'en la gestion de l'utilisation des douches et de la laverie sociale. Souffrant d'une tendinite des extenseurs de la main gauche et d'une inflammation du coude gauche, il a présenté, le 4 mai 2016, une demande de reconnaissance de maladie professionnelle. A la suite des avis défavorables à cette reconnaissance du médecin expert le 4 mars 2017 et de la commission de réforme qui s'est réunie le 26 avril 2017, le maire de Perpignan a, par un arrêté du 4 septembre 2017, refusé de reconnaître l'imputabilité au service de la maladie. Par un jugement avant-dire droit du 6 décembre 2019, le tribunal administratif de Montpellier, après avoir écarté la fin de non-recevoir et le moyen tiré de la composition irrégulière de la commission de réforme, a ordonné une expertise médicale afin de déterminer si l'inflammation du coude survenue le 2 mai 2016 présente un lien direct avec l'exercice des fonctions exercées par M. K. à compter d'octobre 2015, ou si elle a une autre origine. Par un jugement n°1705201 du 30 décembre 2020, le tribunal administratif de Montpellier a notamment rejeté la demande de M. K. tendant à l'annulation de l'arrêté du maire de Perpignan en date du 4 septembre 2017. M. K. relève appel de ce jugement.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Est entaché d'irrégularité le jugement, statuant sur le fond du litige, qui a été adopté sur le fondement d'un simple pré-rapport d'expertise. Par ailleurs, en vertu du second alinéa de l'article R. 621-7 du code de justice administrative, les observations faites par les parties, dans le cours des opérations d'expertise, doivent être consignées dans le rapport de l'expert.

3. Il résulte de la motivation du jugement attaqué, notamment du point numéroté 4, que le tribunal s'est exclusivement fondé sur les conclusions de l'expert qu'il avait nommé pour en déduire que l'arrêté du maire de Perpignan n'avait pas méconnu les dispositions de l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984. Il résulte toutefois de l'instruction que le rapport de l'expert en date du 22 octobre 2020 pris en considération par le tribunal n'était qu'un pré-rapport, ce document mentionnant que le rapport aurait valeur de définitif en l'absence de dires des parties dans un délai de huit semaines. A la suite de ce pré-rapport, le médecin conseil et l'avocate du requérant ont présenté, dans le délai sus-indiqué, des dires en date des 2 et 4 novembre 2020 auquel l'expert n'a pas répondu. Par suite, le jugement attaqué, en ce qu'il se fonde sur un rapport provisoire de l'expert et qu'il statue sans attendre le terme du délai à l'issue duquel le rapport provisoire deviendrait définitif, a été rendu à l'issue d'une procédure irrégulière et doit donc être annulé.

4. Il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par M. K. devant le tribunal administratif de Montpellier.

Sur la légalité de l'arrêté du 4 septembre 2017 :

5. En premier lieu, par un jugement avant-dire droit du 6 décembre 2019 qui n'a pas été contesté sur ces points, le tribunal administratif de Montpellier, a écarté la fin de non-recevoir opposée en défense ainsi que le moyen du requérant tiré de la composition irrégulière de la commission de réforme.

6. En deuxième lieu, si M. K. soutient que la commission de réforme n'aurait pas dû se prononcer sur son cas et qu'elle aurait dû saisir à nouveau le médecin du travail, il n'assortit pas ce moyen de précisions suffisantes, notamment en droit, permettant d'en apprécier le bien-fondé.

7. En troisième et dernier lieu, aux termes de l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, alors applicable : Le fonctionnaire en activité a droit : / 2° A des congés de maladie dont la durée totale peut atteindre un an pendant une période de douze mois consécutifs en cas de maladie dûment constatée mettant l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. Celui-ci conserve alors l'intégralité de son traitement pendant une durée de trois mois ; ce traitement est réduit de moitié pendant les neuf mois suivants. (...) / Toutefois, si la maladie provient de l'une des causes exceptionnelles prévues à l'article L. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite, le fonctionnaire conserve l'intégralité de son traitement jusqu'à ce qu'il soit en état de reprendre son service ou jusqu'à mise à la retraite. Il a droit, en outre, au remboursement des honoraires médicaux et des frais directement entraînés par la maladie ou l'accident. (...) ».

8. Les droits des agents publics en matière d'accident de service et de maladie professionnelle sont constitués à la date à laquelle l'accident est intervenu ou la maladie diagnostiquée. Il ressort des pièces du dossier que l'épicondylite du coude de M. K. a été diagnostiquée le 30 avril 2016 sur antécédent de tendinite des extenseurs de la main gauche. Par suite, sa situation, qui ne relève pas de l'article 21 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, lequel n'était pas encore applicable, est entièrement régie par les dispositions précitées alors applicables de l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984. Il s'ensuit également qu'il appartient donc au fonctionnaire qui entend voir reconnaître le caractère professionnel d'une pathologie dont il souffre d'apporter des éléments de nature à justifier l'existence d'un lien direct entre cette pathologie et son travail habituel et que le requérant ne peut utilement soutenir qu'il bénéficie d'une présomption d'imputabilité au service de sa pathologie résultant de l'application de la loi.

9. Une maladie contractée par un fonctionnaire, ou son aggravation, doit être regardée comme imputable au service si elle présente un lien direct avec l'exercice des fonctions ou avec des conditions de travail de nature à susciter le développement de la maladie en cause, sauf à ce qu'un fait personnel de l'agent ou toute autre circonstance particulière conduisent à détacher la survenance ou l'aggravation de la maladie du service.

10. Pour contester l'arrêté attaqué, M. K. soutient qu'à l'occasion de ses fonctions de gardien de la <ANO>...</ANO>, il devait effectuer des gestes répétitifs impliquant notamment la manipulation d'une raclette lors du nettoyage des toilettes, des douches et lors de l'entretien des locaux du bâtiment, ainsi que la manutention de linge et que sa maladie professionnelle est inscrite au tableau 57 B des maladies professionnelles. Il se prévaut également des conclusions du rapport en date du 26 octobre 2017 de son médecin conseil selon lesquelles il « est atteint sans doute possible d'épicondylite professionnelle inscrite au tableau 57 B des maladies professionnelles », ainsi que sur les dires de ce dernier en réponse au pré rapport de l'expert désigné par le tribunal.

11. Toutefois, il ressort de la lettre du médecin du travail au médecin agréé près la commission de réforme qu'il lui était difficile de se prononcer sur la demande de reconnaissance de maladie professionnelle de M. K. dès lors, notamment que ce médecin n'avait pu observer l'agent le 27 mai 2016 sur son poste de travail. Il ressort des pièces du dossier que le médecin expert a estimé, le 4 mars 2017, qu'en l'absence de validation par le médecin du travail, il n'était pas possible d'imputer les soins prodigués à compter du 2 mai 2016 à une maladie professionnelle. Il ressort également des pièces du dossier que la commission de réforme a émis, le 26 avril 2017, un avis défavorable à la demande de reconnaissance de maladie professionnelle de l'agent, en l'état du dossier présenté et en l'absence de validation par le médecin du travail présent lors de cette séance. Si M. K. entend se prévaloir des conclusions de l'expertise du docteur Haddad, son médecin conseil, celle-ci n'est pas contradictoire et les conclusions de cet expert, qui ne sont pas corroborées par les autres pièces du dossier, ne suffisent pas à regarder comme établie l'origine professionnelle de la maladie du requérant, alors que le pré-rapport du docteur Daoud, dont les constatations peuvent être retenues à titre d'éléments d'information, conclut, à l'inverse que l'inflammation du coude gauche dont souffre l'intéressé n'est pas d'origine professionnelle en relevant notamment que l'épicondylite est observée plus spécifiquement dans certains métiers dont celui des ouvriers du bâtiment et en particulier chez les maçons faisant usage d'engins vibrants ou percutants. Dans ces conditions, le requérant n'établit pas l'existence

d'un lien direct entre sa pathologie et son travail habituel et le maire de Perpignan n'a pas, en refusant de reconnaître l'imputabilité au service de la maladie de M. K., entaché la décision contestée d'une erreur d'appréciation.

12. Il résulte de ce qui précède, que les conclusions de M. K. à fin d'annulation de l'arrêté du 4 septembre 2017 ne peuvent qu'être rejetées ainsi que, par voie de conséquence, ses conclusions subsidiaires tendant à la reconnaissance d'une maladie professionnelle ainsi qu'à la fixation d'une date de consolidation et d'un taux d'incapacité permanente partielle.

Sur les conclusions dirigées contre la « décision » de la commission de réforme :

13. L'avis de la commission de réforme constitue un acte préparatoire insusceptible de recours. Par suite, les conclusions du requérant dirigées en réalité contre cet avis sont irrecevables et doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'expertise :

14. Il n'appartient pas au juge administratif de prononcer l'annulation d'opérations d'expertise. Dès lors, les conclusions de M. K. tendant à l'annulation des opérations d'expertise conduites par l'expert désigné par jugement du 6 décembre 2019 du tribunal administratif de Montpellier sont irrecevables et doivent, par suite, être rejetées.

15. Il résulte de tout ce qui précède que la demande de M. K. devant le tribunal administratif de Montpellier ne peut qu'être rejetée. Par voie de conséquence, ses conclusions d'appel à fin d'injonction et de désignation d'un nouvel expert ne peuvent également qu'être rejetées.

Sur les frais liés aux litiges :

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre les frais d'expertise, liquidés et taxés à la somme 780 euros, à la charge définitive de M. K..

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Perpignan, qui n'est pas la partie perdante, la somme que demande M. K. sur ce fondement. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. K. une somme au titre des frais exposés par la commune de Perpignan et non compris dans les dépens.

**D E C I D E :**

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif du Montpellier du 30 décembre 2020 est annulé.

Article 2 : La demande présentée par M. K. devant le tribunal administratif de Montpellier et le surplus des conclusions de la requête sont rejetés.

Article 3 : Les frais d'expertise, liquidés et taxés à la somme 780 euros, sont mis à la charge définitive de M. K..

Article 4 : Les conclusions de la commune de Perpignan présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à M. K. et à la commune de Perpignan.

Délibéré après l'audience du 7 février 2023 à laquelle siégeaient :

Mme Geslan-Demaret, présidente de chambre,  
Mme Blin, présidente assesseure,  
M. Teulière, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 mars 2023.

Le rapporteur,  
T. Teulière

La présidente,  
A. Geslan-Demaret

La greffière,  
M-M. Maillat

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Orientales, en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.

[Retour n°21TL00854](#)

# COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N° 21TLo4565

Société <ANO>

M. Pierre Bentolila, Rapporteur

Mme Françoise Perrin, Rapporteuse publique

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Toulouse 3ème chambre

Audience du 14 février 2023

Décision du 7 mars 2023

60-01-02

60-01-05-01

C+

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société anonyme <ANO> a demandé au tribunal administratif de Nîmes de condamner l'État à lui verser la somme de 311 484,15 euros, en réparation des pertes d'exploitation subies entre novembre et décembre 2018 du fait de la présence de membres du mouvement dit des « gilets jaunes » à Nîmes, au niveau des deux ronds-points desservant l'avenue Joliot-Curie et la zone industrielle Saint-Césaire dans laquelle est implantée une usine qu'elle exploite.

Par un jugement n° 1903059 du 30 septembre 2021, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 29 novembre 2021 devant la cour administrative d'appel de Marseille, puis devant la cour administrative d'appel de Toulouse, et un mémoire du 7 février 2023 non communiqué, la société anonyme <ANO>, représentée par Me Sarkissian, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 30 septembre 2021 du tribunal administratif de Nîmes ;

2°) de condamner l'État à lui verser la somme de 311 484,15 euros en réparation du préjudice subi ;

3°) à titre subsidiaire, d'ordonner une expertise aux fins d'évaluer son préjudice et de lui allouer une provision d'un montant de 150 000 euros ;

4°) de mettre à la charge de l'État une somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les premiers juges n'ont pas répondu à son moyen tiré de l'inadaptation et de l'insuffisance des interventions des forces de l'ordre pour débloquent les ronds-points desservant la zone industrielle dans laquelle est implantée son usine ;
- le jugement est insuffisamment motivé s'agissant du rejet du moyen tiré de l'existence d'un préjudice anormal et spécial ouvrant droit à réparation au titre d'une rupture d'égalité devant les charges publiques ;
- aux mois de novembre et décembre 2018, des membres du mouvement dit des « gilets jaunes » ont constitué des barrages au niveau des deux ronds-points desservant l'avenue Joliot- Curie et la zone industrielle de Saint-Césaire à Nîmes, afin de couper l'accès à la plateforme de distribution Auchan, laquelle est située en face de l'usine de <ANO> ; la société <ANO> a subi des pertes d'exploitation qui sont la conséquence directe du blocage des accès routiers ; en effet, en raison de ces blocages, l'activité du site de production a été réduite, parfois arrêtée, compte tenu de l'impossibilité, d'une part, de faire sortir les marchandises de la zone pour procéder à leur livraison et, d'autre part, de s'approvisionner en matières premières ; la société <ANO> a ainsi dû supporter une baisse de production et une perte de chiffre d'affaires, dès lors que ses clients se sont approvisionnés auprès de sociétés concurrentes et qu'elle a dû faire face à des tensions liées notamment à la mise au chômage partiel de son personnel ;
- à titre principal, la responsabilité sans faute de l'État est engagée sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, dans la mesure où les conditions cumulatives posées par cet article sont réunies ; en effet, tout d'abord, le blocage des ronds-points constitue un délit d'entrave à la circulation ; ensuite, ce délit doit être considéré comme ayant été commis à force ouverte, cette notion visant notamment les actions collectives dans lesquelles la contrainte résulte de la constitution d'un groupe de participants animés par la même intention qui, sans avoir forcément recours à la violence, manifestent leur supériorité par leur nombre, laquelle ne permet pas la résistance ou engendre l'impossibilité d'une intervention ; enfin, ce délit a un lien direct avec la manifestation des « gilets jaunes » et, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif, il n'a pas été commis par un groupe constitué et organisé à cette seule fin ;
- à titre subsidiaire, la responsabilité pour faute de l'État doit être engagée, du fait de sa carence fautive dans le rétablissement de la circulation sur la période du 17 novembre au 20 décembre 2018 ;
- à titre infiniment subsidiaire, la responsabilité sans faute de l'État est engagée, du fait d'une rupture d'égalité devant les charges publiques.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 janvier 2022, la préfète du Gard conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir qu'aucun moyen de la requête n'est fondé.

Une note en délibéré a été produite par Me Gaziello, représentant la société <ANO>, le 27 février 2023, qui n'a pas été communiquée.

Vu les autres pièces du dossier. Vu :

- le code de la route ;
- le code de sécurité intérieure ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Bentolila, président-assesseur,
- les conclusions de Mme Perrin, rapporteure publique,
- les observations de Mme Mermier-Billet, représentant Mme la préfète du Gard, munie d'un mandat de représentation,

Considérant ce qui suit :

1. La société <ANO>, spécialisée dans le béton et l'acier, exploite un site de production situé avenue Joliot-Curie, dans la zone industrielle de Saint-Césaire à Nîmes. Dans le cadre du mouvement national dit des « gilets jaunes », entre le 20 novembre et le 19 décembre 2018, des barrages ont été installés à plusieurs reprises par des manifestants au niveau de deux ronds-points afin de bloquer, pour les poids-lourds, l'accès à cette zone industrielle et, plus particulièrement à la plateforme logistique d'Auchan, qui est située en face de l'usine de la société <ANO>. Alléguant des pertes d'exploitation subies du fait de ce blocage, la société <ANO> a présenté, le 27 mars 2019, une demande préalable d'indemnisation auprès de la préfète du Gard, laquelle l'a explicitement rejetée par une lettre du 11 juillet 2019. La société <ANO> a alors demandé au tribunal administratif de Nîmes de condamner l'État à lui verser la somme de 311 481,15 euros. Elle relève appel du jugement du 30 septembre 2021 par lequel le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande. Sur la régularité du jugement :

2. Le tribunal administratif de Nîmes a expressément répondu, et de manière suffisamment motivée, aux moyens soulevés par la société <ANO> dans ses écritures. En particulier, d'une part, les premiers juges, qui n'étaient pas tenus de répondre à tous les arguments avancés par les parties, ont indiqué, avec suffisamment de précision, les raisons pour lesquelles ils ont considéré que les conditions d'engagement de la responsabilité pour faute de l'État n'étaient pas remplies. D'autre part, le jugement attaqué est également suffisamment motivé au regard des exigences de l'article L. 9 du code de justice administrative dans sa réponse au moyen tiré de l'existence d'un préjudice anormal et spécial ouvrant droit à réparation au titre d'une rupture d'égalité devant les charges publiques. Dès lors, les moyens tirés de l'irrégularité du jugement doivent être écartés.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

S'agissant de la responsabilité sans faute de l'État :

3. Aux termes de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure : « L'État est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens. (...) ». L'application de ces dispositions est subordonnée à la condition que les dommages dont l'indemnisation est demandée résultent de manière directe et certaine de crimes ou de délits déterminés, commis par des rassemblements ou attroupements précisément identifiés.

4. Aux termes de l'alinéa 1er de l'article L. 412-1 du code de la route : « Le fait, en vue d'entraver ou de gêner la circulation, de placer ou de tenter de placer, sur une voie ouverte à la circulation publique, un objet faisant obstacle au passage des véhicules ou d'employer, ou de tenter d'employer un moyen quelconque pour y mettre obstacle, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende. (...) ».

5. Il résulte de l'instruction, et notamment des constats d'huissier produits par l'appelante et des deux plaintes déposées par des représentants de la société <ANO>, respectivement les 10 et 19 décembre 2018, que des actions de blocage et de filtrage de la circulation ont été menées entre le 20 novembre et le 19 décembre 2018 au niveau des ronds-points desservant la zone industrielle de Saint-Césaire où est implantée une usine de la société <ANO>. À cet effet, des manifestants, revêtus de gilets jaunes, ont mis en place des barrages, à l'aide de camions, de palettes et de pneus ou encore de divers objets, pour filtrer le passage, en laissant passer seulement les véhicules légers et en interdisant l'accès aux poids-lourds transportant des marchandises ou en l'autorisant seulement pendant une tranche horaire restreinte. Ces actions, qui se sont succédées pendant une durée d'un mois, s'inscrivaient dans le cadre d'un mouvement national de contestation en réaction à la hausse du prix des carburants, qui a conduit à la mise en place de nombreux barrages routiers, visant à paralyser l'économie française. Elles ont constitué des délits d'entrave à la circulation réprimés par l'article L. 412-1 du code de la route et ont été concertées et préméditées. Par

conséquent, les préjudices qui ont résulté pour la société <ANO> de ces opérations ne sauraient, ainsi que l'ont estimé à bon droit les premiers juges, être considérés comme imputables à un attroupement ou à un rassemblement au sens des dispositions précitées de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure et donc ne sauraient engager la responsabilité de l'État sur ce fondement.

S'agissant de la responsabilité sans faute de l'État pour rupture d'égalité devant les charges publiques :

6. Lorsque le dommage invoqué a été causé à l'occasion d'une série d'actions concertées ayant donné lieu sur l'ensemble du territoire ou une partie substantielle de celui-ci à des crimes ou délits commis par plusieurs attroupements ou rassemblements et que les conditions d'application de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure ne sont pas réunies, la responsabilité de l'État peut être engagée sur le fondement des principes généraux du droit de la responsabilité sans faute si le dommage indemnifiable présente le caractère d'un préjudice anormal et spécial.

7. Comme il a été dit précédemment, il résulte de l'instruction que les blocages et filtrages effectués aux ronds-points desservant la zone industrielle de Saint-Césaire et permettant d'accéder à l'usine exploitée par la société <ANO> s'inscrivent dans un ensemble de manifestations et d'actions de même nature menées à la fin de l'année 2018 sur l'ensemble du territoire. Ces actions ont notamment visé des zones industrielles ou commerciales dans lesquelles des entreprises de la grande distribution ont des plateformes logistiques, telles que la zone industrielle de Saint-Césaire à Nîmes. Dans ces conditions, la société <ANO> n'établit pas avoir subi un préjudice différent et d'une gravité significativement plus élevée que celui subi par d'autres entreprises du fait des actions menées dans le cadre de ce mouvement. Ainsi, le caractère spécial du préjudice subi par elle n'est pas démontré.

S'agissant de la responsabilité pour faute de l'État :

8. En premier lieu, contrairement à ce que fait valoir la société appelante, la responsabilité en matière d'exécution des opérations de maintien de l'ordre ne peut, ainsi que l'ont rappelé à bon droit les premiers juges, être engagée que pour une faute lourde. À cet égard, l'appelante fait valoir que l'État n'aurait pas procédé à la mobilisation des effectifs de police nécessaires à la cessation des troubles existants et au rétablissement de la circulation et adaptés à la situation de blocage qui a perduré entre le 19 novembre et le 20 décembre 2018. Toutefois, il résulte de l'instruction que dans la zone de Saint-Césaire des opérations de déblocage, ont été menées par les forces de police à douze reprises, soit les 21, 22, 25, 28, 29 et 30 novembre ainsi que les 3, 10, 13, 14, 17 et 18 décembre 2018. Par ailleurs il résulte de l'instruction que la zone de défense et de sécurité Sud, qui comprend 19 départements, dont le Gard, est la zone dans laquelle le mouvement des gilets jaunes a été le plus important au niveau national, ce qui a nécessité la mobilisation de forces de police dans d'autres lieux. Dès lors, l'État ne peut, dans les circonstances de l'espèce, être regardé comme ayant commis une faute lourde dans l'exercice de sa mission de maintien de l'ordre public.

9. Il résulte de tout ce qui précède que la société <ANO> n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande.

Sur les frais liés au litige :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'État, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la société <ANO> demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de la société <ANO> est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à la société <ANO> et au ministre l'intérieur et des outre-mer.

Copie en sera adressée à la préfète du Gard.

Délibéré après l'audience du 14 février 2023 à laquelle siégeaient :

M. Rey-Bèthbéder, président,  
M. Bentolila, président-assesseur, Mme Beltrami, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 mars 2023

Le président-assesseur,  
P. Bentolila

Le président,  
É. Rey-Bèthbéder

La greffière,  
M-M. Maillat

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°21TL04565](#)

# COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N° 22TL20296

Mme Véronique VOITURIER et autres

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Éric Rey-Bèthbéder  
Rapporteur

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Françoise Perrin  
Rapporteuse publique

La cour administrative d'appel de Toulouse  
3ème chambre

Audience du 31 janvier 2023  
Décision du 21 février 2023

60-01-02-01-01-01-02

60-01-02-01-02-01-01

60-01-02-02-02

60-04-02-01

C+

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mmes Véronique Voiturier, Chloé Fraisse, France Litou et Paule Ferrier et M. Jean Pierre Fraisse ont demandé au tribunal administratif de Toulouse de condamner l'État à leur verser à chacun, à titre principal, la somme de 75 000 euros en réparation du préjudice moral qu'ils estiment avoir subi, du fait du décès de M. Rémi Fraisse, intervenu le 26 octobre 2014, à l'occasion des opérations de maintien de l'ordre sur le site du barrage de Sivens, compte tenu de l'usage d'une arme comportant des risques exceptionnels pour autrui et, à titre subsidiaire, la somme de 75 000 euros en réparation du préjudice moral subi sur le fondement de l'article L. 211 10 du code de la sécurité intérieure.

Par un jugement n° 1805497 du 25 novembre 2021, le tribunal administratif de Toulouse a condamné l'État à verser à Mme Voiturier et M. Fraisse la somme de 14 400 euros chacun, à Mme Fraisse celle de 9 600 euros et à Mmes Litou et Ferrier celle de 4 000 euros chacune.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 26 janvier 2022, Mmes Voiturier, Fraisse et Litou, représentées par Me Noël, demandent à la cour :

1°) de réformer ce jugement du 25 novembre 2021 du tribunal administratif de Toulouse ;

2°) de condamner l'État à leur verser, à chacune, une somme de 75 000 euros en réparation de leur préjudice moral ;

3°) de mettre à la charge de l'État une somme de 7 500 euros au titre de l'article L. 761 1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la responsabilité sans faute de l'État, admise par les premiers juges sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, est également engagée en raison de l'utilisation d'armes dangereuses comportant un risque exceptionnel ;

- ainsi, M. Rémi Fraisse était, contrairement à ce qu'a estimé le tribunal, étranger aux mesures de police, eu égard tant à l'endroit où il se trouvait qu'en l'absence de comportement agressif de sa part ;

- en tout état de cause, à supposer que M. Rémi Fraisse puisse être regardé comme visé par l'opération de police, la responsabilité de l'État est engagée sur le terrain de la responsabilité pour faute en raison de multiples fautes commises ;

- ainsi, l'auteur du tir de la grenade qui a été fatale à M. Rémi Fraisse a agi à l'aveuglette, sans prendre de précautions, alors que la grenade utilisée était particulièrement dangereuse, et tandis que les forces de l'ordre n'étaient pas confrontées à un danger réel et immédiat ; de plus, le défaut d'information des forces de l'ordre quant au caractère potentiellement létal de ce type de grenade est également constitutif d'une faute ;

- par ailleurs, c'est à tort que le jugement attaqué retient l'existence d'une faute de la victime partiellement exonératoire de la responsabilité de l'État, eu égard à son comportement pacifique et compte tenu de l'usage disproportionné de la force par les gendarmes mobiles.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 septembre 2022, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet de la requête et, par la voie de l'appel incident, à la réformation du jugement attaqué en tant qu'il a condamné l'État à verser des indemnités à Mmes Voiturier, Fraisse et Litou.

Il soutient que :

- la faute de la victime est en l'espèce totalement exonératoire de la responsabilité de l'État, dans la mesure où elle a choisi de se maintenir en toute connaissance de cause sur les lieux en dépit du contexte des affrontements entre les manifestants et les forces de l'ordre et alors que celles-ci avaient procédé aux sommations préalables à l'usage de la force ; en tout état de cause, le taux d'exonération retenu en première instance doit être nettement revu à la hausse ;

- en outre, les montants des indemnisations accordées par les premiers juges est excessif, eu égard notamment au barème d'indemnisation de l'ONIAM ;

- par ailleurs, il renvoie à ses écritures de première instance en ce qui concerne les moyens relatifs à la responsabilité pour faute de l'État.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la sécurité intérieure ;  
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Rey-Bèthbéder, président-rapporteur,
- les conclusions de Mme Perrin, rapporteure publique,
- et les observations de Me Dujardin, substituant Me Noël, représentant Mmes Voiturier, Fraisse et Litou.

Considérant ce qui suit :

1. Le projet de barrage <ANO>dit de Sivens</ANO> avait pour objectif de créer, à <ANO>Lisle sur-Tarn</ANO> (Tarn), une retenue d'eau d'une superficie d'1,5 million de mètres cubes, afin de constituer une réserve d'eau utilisable pour l'irrigation des terres agricoles et de maintenir l'étiage de la rivière du <ANO>Tescou</ANO>, affluent du Tarn. Dès l'année 2011, ce projet a fait l'objet d'un mouvement de contestation regroupant différentes associations de la région Midi-Pyrénées, notamment celle du « Collectif pour la sauvegarde de la zone humide du « <ANO> Testet </ANO> ». Le projet ayant été validé par les pouvoirs publics en octobre 2013, sa mise en œuvre a débuté à partir du mois de septembre 2014 par des opérations de déboisement. Dans le but de compromettre la réalisation du projet, certains des opposants ont commencé dès le mois de novembre 2013 à occuper les alentours du site du barrage de <ANO>Sivens</ANO>, en créant une « zone à défendre » autour de la ferme dénommée la « <ANO>Métairie neuve</ANO> ». Plusieurs escadrons de gendarmerie mobile ont commencé alors à intervenir sur le site du barrage de <ANO>Sivens</ANO> afin de prévenir certains débordements et d'assurer la protection du chantier ainsi que des entreprises participant à l'opération de travaux. Dans ce climat de tension, un collectif d'associations opposées au projet a décidé d'organiser, les samedi et dimanche 25 et 26 octobre 2014, un grand rassemblement dans le but de donner à leur cause une envergure nationale. À l'occasion d'affrontements violents qui se sont déroulés dans la nuit du 25 au 26 octobre 2014, entre les forces de l'ordre et les manifestants, il a été déploré la mort de M. Rémi Fraisse. M. Jean Pierre Fraisse, père de la victime, a déposé plainte en janvier 2017 pour des faits d'homicide volontaire et de violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner. La juridiction d'instruction militaire près la cour d'appel de Toulouse, compétente en vertu des dispositions de l'article 697-1 du code de procédure pénale s'agissant des infractions commises par les militaires de la gendarmerie dans le cadre d'une opération de maintien de l'ordre, a rendu une ordonnance de non-lieu en date du 8 janvier 2018. Par une lettre datée du 28 juin 2018, reçue le 6 septembre suivant, Mme Véronique Voiturier, M. Jean-Pierre Fraisse, Mme Chloé Fraisse, Mme France Litou et Mme Paule Ferrier, en leur qualité respective de mère, père, sœur, grand mère maternelle et grand-mère paternelle de la victime, ont adressé une réclamation indemnitaire préalable au préfet du Tarn, restée sans réponse.

2. Mmes Voiturier, Fraisse et Litou relèvent appel du jugement du 25 novembre 2021 du tribunal administratif de Toulouse en tant qu'il n'a condamné l'État qu'à verser à Mme Voiturier la somme de 14 400 euros, à Mme Fraisse celle de 9 600 euros et à Mmes Litou et Ferrier celle de 4 000 euros chacune, au lieu de la somme de 75 000 euros qu'elles demandaient.

3. Le ministre de l'intérieur et des outre-mer demande, par la voie de l'appel incident, à ce que le jugement précité soit réformé en tant qu'il a condamné l'État à indemniser Mmes Voiturier, Fraisse et Litou.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne la responsabilité sans faute de l'État du fait de l'utilisation par les forces de l'ordre d'une arme comportant des risques exceptionnels :

4. Dans le cas où le personnel du service de police fait usage d'armes ou d'engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens, la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, en l'absence même d'une faute, lorsque les dommages subis dans de telles circonstances excèdent, par leur gravité, les charges qui doivent être normalement supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant de l'existence de ce service public. Il n'en est cependant ainsi que pour les dommages subis par des personnes ou des biens étrangers aux opérations de police qui les ont causés.

5. Il résulte de l'instruction que M. Rémi Fraisse s'est rendu sur le site de <ANO>Sivens</ANO>, le samedi 25 octobre 2014, à partir de 16 h 30, pour se joindre au rassemblement organisé cette fin de semaine. Il ressort du témoignage de Mme Anna Bloy, sa compagne, recueilli dans le cadre de l'enquête de flagrance, que dans la nuit du 25 au 26 octobre 2014, à l'écoute de bruits évocateurs de nouveaux affrontements au niveau de la « zone vie » du chantier de construction du barrage, il a décidé de quitter le site festif de la manifestation pour se rendre avec sa compagne sur place afin d'assister à ces nouveaux affrontements entre les forces de l'ordre et certains des opposants au projet. Une fois arrivé sur les lieux, alors qu'il était directement témoin des violences qui se déroulaient sous ses yeux, marqués notamment par divers jets de projectiles et des explosions de grenades, M. Rémi Fraisse, selon les témoignages concordants de plusieurs manifestants présents et notamment celui de sa compagne, s'est mis à courir en direction des unités de gendarmerie pour se retrouver près de la ligne de défense à proximité immédiate des affrontements, au lieu de rester en retrait parmi les manifestants pacifistes, de sorte que, comme l'ont estimé à juste titre les premiers juges, il ne saurait être considéré comme un tiers à l'opération de maintien de l'ordre à l'occasion de laquelle il a trouvé la mort. Il s'ensuit que les appelantes ne sont pas fondées à soutenir que c'est à tort que le tribunal a rejeté leur demande tendant à titre principal à l'engagement de la responsabilité sans faute de l'État du fait de l'utilisation par les forces de l'ordre de dispositifs comportant des risques exceptionnels.

En ce qui concerne la responsabilité sans faute de l'État sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure :

6. Aux termes de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure : « L'État est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens. (...) ». Ces dispositions visent non seulement les dommages causés directement par les auteurs de ces crimes ou délits, mais encore ceux que peuvent entraîner les mesures prises par l'autorité publique pour le rétablissement de l'ordre.

7. Il résulte de l'instruction que le collectif d'associations à l'initiative du rassemblement à <ANO>Sivens</ANO> les 25 et 26 octobre 2014 avait prévu que la manifestation se déroulerait le samedi 25 octobre entre 10 heures et 19 heures, avec différents stands, débats et concerts au niveau de la ferme de la « <ANO>Métairie neuve</ANO> ». Dans le cadre de cet événement, les organisateurs avaient également planifié une marche qui devait se dérouler à partir de 13 heures entre la ferme précitée et l'ancienne « zone vie », dénommée GAZAD, laquelle était située à environ cinq cents mètres de la « zone vie » actuelle. Alors que des affrontements violents avaient déjà eu lieu la veille entre les forces de l'ordre et des manifestants violents ayant notamment agressé les vigiles chargés de surveiller la « zone vie » et incendié un baraquement, la situation s'est à nouveau détériorée dans le milieu de l'après-midi du 25 octobre, lorsque certains manifestants, ayant quitté le cortège pour venir au contact des gendarmes mobiles, ont été rejoints par une centaine de personnes radicales. Ces opposants virulents ont alors lancé divers projectiles, en particulier des bouteilles incendiaires, des fusées de détresse en tirs tendus et des pierres, notamment à l'aide de frondes et de puissants lance-pierres, sur les forces de l'ordre, obligeant ces dernières à répliquer par l'usage de la force afin de conserver leur position dans la « zone vie » qu'elles avaient désormais pour mission de défendre, avant un retour au calme aux alentours de 19 heures. Lorsque l'escadron de gendarmerie mobile de <ANO>La Réole</ANO> est arrivé sur place vers minuit pour relayer l'escadron de <ANO>Châteauroux</ANO>, celui-ci a pu constater une certaine tension en raison de la présence d'une centaine de manifestants qui s'était installée progressivement dans la soirée sur la partie gauche du dispositif de défense, en hauteur, autour de petits feux, et dont les plus proches étaient à une vingtaine de mètres de la « zone vie ». Aux alentours de 00 h 30, alors que le nombre de manifestants ne cessait d'augmenter, les groupes déjà installés sur place étant rejoints par d'autres manifestants venant de la zone festive, la situation a de nouveau dégénéré lorsque les forces de l'ordre ont commencé à subir des jets de projectiles, constitués notamment de pierres, de morceaux de bois enflammés et de fusées de détresse. Selon les témoignages recueillis par le Défenseur des droits, les gendarmes présents ont pu constater que le mouvement hostile était composé tout à la fois d'un groupe de meneurs radicaux, de manifestants équipés de manière plus rudimentaire et, enfin, d'un groupe de personnes plus pacifiques qui alimentaient les feux

et les approchaient progressivement de la position des gendarmes. A 00 h 35, face aux violences dont ils faisaient l'objet, les gendarmes ont ordonné, à plusieurs reprises, aux manifestants de stopper leur progression et de se retirer à l'aide d'un message diffusé par haut-parleur. Quelques minutes plus tard, à 00 h 49, constatant l'inefficacité de leur avertissement, les gendarmes ont annoncé qu'ils allaient faire usage de la force, en lançant des grenades lacrymogènes. La situation restant toujours aussi critique, le lieutenant-colonel, commandant du groupement tactique de gendarmerie a pris l'initiative d'autoriser l'usage des armes dites « à feu », en ordonnant à ses troupes d'utiliser dans un premier temps des grenades lacrymogènes tirées avec le lanceur « Cougar », puis des grenades mixtes de type F4 et, enfin, des grenades offensives afin de maintenir à distance les personnes les plus proches de la « zone vie » à défendre.

8. Il est constant que le décès de M. Rémi Fraisse est la conséquence directe et certaine de l'explosion à son contact d'une grenade offensive de type OF F1, lancée par un officier du peloton <ANO>Charlie 1 de l'escadron de la Réole</ANO>, dans le contexte des affrontements violents qui se sont déroulés sur le site de <ANO>Sivens</ANO> dans la nuit du 25 au 26 octobre 2014. Le dommage dont se prévalent les appelantes résulte ainsi d'une mesure prise par l'autorité publique en vue de rétablir l'ordre dans le cadre d'affrontements violents, regroupant à tout le moins une centaine de manifestants, et qui s'inscrit dans le prolongement de la manifestation, organisée à l'occasion du rassemblement des 25 et 26 octobre 2014, par un collectif d'associations, afin de protester contre le projet du barrage de <ANO>Sivens</ANO>. Les premiers juges en ont inféré à bon droit que dès lors que le décès de M. Rémi Fraisse résulte directement d'une mesure prise par l'autorité publique, pour faire face à des agissements violents commis par un attroupement ou un rassemblement au sens des dispositions précitées, la responsabilité de l'État devait être engagée sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

9. Ainsi qu'exposé au point 5, il ressort notamment des témoignages concordants de plusieurs manifestants que M. Rémi Fraisse, une fois arrivé sur le lieu des échauffourées, a couru délibérément en direction des gendarmes mobiles et s'est ainsi retrouvé, sans aucune protection et en dépit du manque de luminosité, sur la dalle d'argile, à une dizaine de mètres de la « zone vie », soit tout près de la ligne de défense tenue par les forces de l'ordre et à proximité immédiate des manifestants violents. Bien qu'il ne résulte pas de l'instruction que Rémi Fraisse aurait manifesté le moindre signe de violence envers l'escadron de gendarmerie, et à supposer même, comme le soutiennent les appelantes, qu'il ne soit resté que quelques minutes sur place et qu'il n'aurait pas entendu les sommations successives effectuées préalablement par les gendarmes, il a fait preuve d'imprudence, alors même qu'il ne pouvait ignorer la dangerosité de la situation pour en avoir été le témoin direct lors de son arrivée sur la zone d'affrontement. Cependant, le danger auquel il s'est exposé ne pouvait raisonnablement inclure celui de risquer d'être mortellement atteint par l'explosion d'une grenade offensive de type OF F1, arme alors considérée comme non létale, ce risque ne s'étant réalisé qu'en raison de circonstances tout à fait exceptionnelles. En conséquence et ainsi que l'a jugé le tribunal, dans les circonstances très particulières de l'espèce, l'imprudence fautive ainsi commise par la victime est de nature à exonérer partiellement l'État de sa responsabilité à hauteur de 20 %.

En ce qui concerne la responsabilité pour faute de l'État :

10. Lorsque les dommages ont été subis par des personnes ou des biens visés par une opération de maintien de l'ordre, le service de police ne peut être tenu pour responsable que lorsque le dommage est imputable à une faute commise par les agents de ce service dans l'exercice de leurs fonctions. En raison des dangers inhérents à l'usage des armes ou engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens, il n'est pas nécessaire que cette faute présente le caractère d'une faute lourde.

11. Aux termes de l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure : « Un attroupement, au sens de l'article 431-3 du code pénal, peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser demeurées sans effet, adressées, lorsqu'ils sont porteurs des insignes de leur fonction, par : / 1° Le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police ; / 2° Sauf à Paris, le maire ou l'un de ses adjoints ; / 3° Tout officier de police judiciaire responsable de la sécurité publique, ou tout autre officier de police judiciaire. / Il est procédé à ces sommations suivant des modalités propres à informer les personnes participant à l'attroupement de l'obligation de se disperser sans délai. / Toutefois, les

représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement peuvent faire directement usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent. / Les modalités d'application des alinéas précédents sont précisées par un décret en Conseil d'État, qui détermine également les insignes que doivent porter les personnes mentionnées aux 1<sup>o</sup> à 3<sup>o</sup> et les conditions d'usage des armes à feu pour le maintien de l'ordre public ». Aux termes de l'article R. 211-13 du même code : « L'emploi de la force par les représentants de la force publique n'est possible que si les circonstances le rendent absolument nécessaire au maintien de l'ordre public dans les conditions définies par l'article L. 211-9. La force déployée doit être proportionnée au trouble à faire cesser et son emploi doit prendre fin lorsque celui-ci a cessé ». L'article R. 211-16 du même code énonce : « Hors les deux cas prévus au sixième alinéa de l'article L. 211-9, les armes à feu susceptibles d'être utilisées pour le maintien de l'ordre public sont les grenades principalement à effet de souffle et leurs lanceurs entrant dans le champ d'application de l'article R. 311-2 et autorisés par décret ». L'article R. 211-21 de ce même code dispose, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « Dans les cas d'attroupements prévus à l'article 431-3 du code pénal, le préfet du département ou le sous-préfet, le maire ou l'un de ses adjoints, le commissaire de police, le commandant de groupement de gendarmerie départementale ou, mandaté par l'autorité préfectorale, un commissaire de police ou l'officier de police chef de circonscription ou le commandant de compagnie de gendarmerie départementale doivent être présents sur les lieux en vue, le cas échéant, de décider de l'emploi de la force après sommation. / Si elle n'effectue pas elle-même les sommations, l'autorité civile responsable de l'emploi de la force désigne un officier de police judiciaire pour y procéder ». Enfin, aux termes de la circulaire n° 200000/GEND/DOE/S2DOP/BOP du 22 juillet 2011 relative à l'organisation et à l'emploi des unités de la gendarmerie mobile : « Uniquement lancée à la main, la grenade explosive OF n'a aucun effet lacrymogène mais seulement un effet de souffle combiné à un effet assourdissant. Le fonctionnement explosif ne projette aucun éclat métallique dangereux. Si la situation le permet, les grenades explosives sont dans un premier temps lancées chaque fois que possible dans les endroits dépourvus de manifestants. Leur emploi doit être proportionné aux troubles rencontrés et prendre fin lorsque ceux-ci ont cessé. »

12. En premier lieu, les appelantes se prévalent tant en appel qu'en première instance d'un cumul de fautes dans les modalités d'utilisation de la grenade dont l'explosion a causé le décès de M. Rémi Fraise en soutenant que celle-ci a été lancée à l'aveugle, en violation du cadre légal préexistant, en l'absence de légitime défense et tout en ignorant la dangerosité réelle des grenades offensives de ce type.

13. Le ministre ne conteste pas que les grenades offensives de type OF F1, qui provoquent en cas d'explosion un effet de souffle combiné à un effet assourdissant, sont désormais connues comme constituant des armes présentant un risque exceptionnel pour les personnes et dont l'usage est susceptible d'engager la responsabilité de l'administration pour faute sans qu'il soit nécessaire qu'elle présente le caractère d'une faute lourde.

14. Néanmoins, il résulte de l'instruction, notamment des déclarations concordantes des gendarmes et des manifestants présents sur place, que l'escadron de la gendarmerie de <ANO>La Réole</ANO> a subi à partir de 00 h 30 des jets de projectiles divers, constitués notamment de pierres, de morceaux de bois enflammés et de fusées de détresse, de la part d'un nombre croissant de manifestants qui n'avaient de cesse de se rapprocher en différentes positions de la « zone vie », en faisant fi de l'appel à la dispersion qui leur avait été adressé quelques minutes auparavant. En application des dispositions précitées de l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure, de telles violences permettaient aux forces de l'ordre de recourir directement à l'usage de la force sans avoir à procéder aux sommations préalables. Face à l'intensification de cette violence et à l'avancée progressive des opposants, dans un mouvement pouvant s'apparenter à une manœuvre d'encerclement, le lieutenant-colonel, commandant du groupement tactique de gendarmerie, a donné l'ordre aux membres du peloton de faire usage de leur arsenal, dans le but de maintenir à distance les opposants hostiles, dès lors que le fossé et le grillage qui séparaient ces derniers de la « zone vie » n'étaient pas infranchissables. Si la réglementation applicable n'instaure pas de gradation dans l'utilisation des différentes armes à feu à disposition des gendarmes dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre, il résulte de l'instruction, notamment du réquisitoire définitif du procureur de la République près le tribunal de grande instance de Toulouse, que les forces de l'ordre ont répliqué de manière graduelle et proportionnée

aux violences dont ils faisaient l'objet. Ces dernières ont ainsi fait un usage successif des différents types d'armes, en lançant dans un premier temps des grenades lacrymogènes à la main, puis des grenades mixtes de type F4, des balles de défense et enfin des grenades offensives lorsque les manifestants se sont retrouvés à quelques mètres de la « zone vie ». Le passage de l'une à l'autre de ces armes se justifiait par l'inefficacité de la précédente et était précédé des sommations d'usage. Par ailleurs, si les forces de l'ordre présentes sur le terrain n'avaient pas forcément conscience de la dangerosité potentielle des grenades offensives, celles-ci faisaient alors partie des armes de dotation utilisables par la gendarmerie en cas de violences dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre et il ne résulte pas de l'instruction que la hiérarchie avait elle-même conscience de leur dangerosité potentielle, dans des circonstances exceptionnelles, et qu'elle aurait laissé les unités de gendarmerie les utiliser en toute connaissance de cause.

15. En outre, il résulte de l'instruction que le maréchal des logis-chef à l'origine du tir mortel, a lui-même constaté, depuis la position défendue par le peloton Charlie 1, l'avancée dans ce contexte de violence d'un groupe d'opposants virulents qui était sur le point de franchir le fossé de séparation entre la « zone vie » et la dalle d'argile. Il a alors décidé de mettre un terme à cette progression en effectuant, conformément aux ordres reçus, un tir de barrage par le lancer d'une grenade offensive de type OF F1. Pour ce faire, il a observé la zone au moyen de jumelles dotées d'un intensificateur de lumière, puis a regagné sa position initiale avant d'effectuer les avertissements d'usage et de jeter la grenade à la main et en cloche, compte tenu de la présence du grillage, dans un lieu situé à proximité des manifestants mais que son repérage lui avait permis d'identifier comme étant censé être dépourvu de toute présence humaine. En procédant de la sorte, le maréchal des logis chef a respecté l'ensemble des consignes d'usage de la grenade litigieuse prévues par les dispositions précitées de la circulaire du 22 juillet 2011. Par suite et ainsi que l'ont estimé à bon droit les premiers juges, l'utilisation dans les conditions précédemment décrites de la grenade offensive ayant causé le décès de M. Rémi Fraisse ne présente pas un caractère fautif, de sorte que la responsabilité de l'État n'est pas susceptible d'être engagée à ce titre.

En ce qui concerne la réparation du préjudice :

16. Compte tenu du caractère inattendu du décès de M. Rémi Fraisse à l'âge de 21 ans et des circonstances particulièrement tragiques de ce drame, en allouant à sa mère la somme de 18 000 euros, à sa sœur celle de 12 000 euros ainsi qu'à sa grand-mère la somme de 5 000 euros le tribunal a fait une juste appréciation de leur préjudice moral.

17. Eu égard à l'imprudence fautive de la victime directe exposée au point 9, partiellement exonératoire, c'est à bon droit que les premiers juges ont condamné l'État à verser à Mme Voiturier la somme de 14 400 euros, à Mme Fraisse celle de 9 600 euros et à Mme Litou celle de 4 000 euros.

18. Il résulte de tout ce qui précède que ni Mmes Voiturier, Fraisse et Litou ni le ministre de l'intérieur et des outre-mer ne sont fondés à demander la réformation du jugement attaqué.

Sur les frais liés au litige :

19. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'État la somme demandée par les appelantes au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens.

**DÉCIDE :**

Article 1 : La requête de Mmes Voiturier, Fraisse et Litou est rejetée.

Article 2 : Les conclusions d'appel incident du ministre de l'intérieur et des outre-mer sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à Mmes Véronique Voiturier, Chloé Fraisse et France Litou et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Délibéré après l'audience du 31 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

M. Rey-Bèthbéder, président,  
M. Bentolila, président-assesseur,  
Mme El Gani-Laclautre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 février 2023.

Le président-assesseur,  
P. Bentolila

Le président-rapporteur,  
É. Rey-Bèthbéder

La greffière,  
C. Lanoux

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°22TL20296](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N°2024938

ASSOCIATION L. 214

M. Nicolas Huchot  
Rapporteur

M. Mathieu Lauranson  
Rapporteur public

Audience du 14 avril 2023  
Décision du 4 mai 2023

60-01-02-02-02  
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier  
(4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> chambres réunies)

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance n°462171 du 4 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a transmis au tribunal administratif de Montpellier, en application de l'article R. 351-8 du code de justice administrative, la requête, enregistrée au greffe du tribunal administratif de Toulouse, présentée par l'association L. 214.

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 1er octobre 2020, le 16 juillet 2021 et le 17 mars 2023, l'association L. 214, représentée par Me T, demande au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 30 000 euros en réparation des préjudices que lui ont causés les conditions d'abattage des animaux à l'abattoir de Rodez et révélées par une vidéo diffusée le 24 juin 2020 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761 1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la responsabilité de l'Etat est engagée en raison de la carence fautive des services vétérinaires de l'Aveyron dans la surveillance et le contrôle de l'abattoir dans lequel de graves manquements à la réglementation en matière de protection animale ont été constatés ;
- ces manquements avaient déjà été constatés dans un rapport d'inspection de 2016, notamment des non-conformités majeures dans la connaissance et l'application des bonnes pratiques de protection animale, de l'immobilisation des animaux, de leur étourdissement et de leur mise à mort, du contrôle interne par l'abattoir et de l'absence de mesures correctives ;

- dans sa vidéo du 24 juin 2020, les mêmes manquements sont relevés, plus de quatre ans après ;
- elle justifie d'un préjudice moral de 10 000 euros et d'un préjudice matériel de 20 000 euros de frais d'enquête, dès lors qu'elle est à l'origine de la suspension de l'abattoir ;
- le lien de causalité est établi.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 20 avril 2021 et le 19 octobre 2021, la préfète de l'Aveyron conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- les moyens de la requête ne sont pas fondés ;
- concernant les préjudices : l'Etat n'intervient qu'en deuxième intention, la responsabilité principale incombe en premier lieu à l'établissement et à ses opérateurs ; le préjudice moral est disproportionné ;
- le préjudice matériel n'est pas justifié ; par ailleurs, rien n'oblige l'association à réaliser des vidéos, qu'elle fait en amont et qui lui font gagné en notoriété ; par ailleurs, le délai de trois mois entre la capture des images et la diffusion des vidéos interroge sur les motivations réelles de l'association.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le règlement n°1099/2009 du 24 septembre 2009 ;
- le règlement UE n°2017/625 du 15 mars 2017 ;
- le règlement UE 2019/627 du 15 mars 2019 ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- l'arrêté du 12 décembre 1997 relatif aux procédés d'immobilisation, d'étourdissement et de mise à mort des animaux et aux conditions de protection animale dans les abattoirs ;
- l'arrêté du 8 juin 2006 relatif à l'agrément sanitaire des établissements mettant sur le marché des produits d'origine animale ou des denrées contenant des produits d'origine animale ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Huchot ;
- les conclusions de M. Lauranson, rapporteur public ;
- les observations de Me T, représentant l'association L. 214.

Considérant ce qui suit :

1. L'association L. 214 a diffusé le 24 juin 2020 une vidéo, dont les images ont été captées en février de cette même année, de la chaîne d'abattage des ovins de l'abattoir de Rodez, dit L'Arsac, exploitée par une société du groupe Arcadie. A la suite de cette diffusion, le ministre de l'Agriculture a suspendu temporairement l'agrément de la chaîne ovine de l'abattoir et ordonné une inspection. Par sa requête, l'association L. 214 demande l'indemnisation de son préjudice moral et de son préjudice matériel résultant des carences des services vétérinaires de l'Etat dans son contrôle des règles relatives à la protection et au bien-être animal.

Sur la responsabilité :

En ce qui concerne le cadre réglementaire :

S'agissant de l'agrément délivré par l'Etat :

2. Aux termes de l'article 2 de l'arrêté du 8 juin 2006 : « L'agrément des établissements préparant, transformant, manipulant ou entreposant des produits d'origine animale ou des denrées contenant des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, prévu à l'article L. 233-2 du code rural et de la pêche maritime, est délivré préalablement à la mise sur le marché de ces produits ou denrées, par le préfet, dans les conditions prévues au présent chapitre. L'agrément précise la catégorie de produits et la nature de l'activité pour laquelle il est accordé, en indiquant pour chaque catégorie de produits et/ ou nature de l'activité le texte réglementant les conditions sanitaires de préparation et de mise sur le marché qui s'applique dans le cadre de cet agrément. ». Aux termes de l'article 11-4 de ce même arrêté, relatif aux dispositions particulières applicables aux abattoirs : « (...) Les pièces constitutives du dossier d'agrément doivent comprendre : (...) - les modes opératoires normalisés conformément à l'article 6 du règlement (CE) n° 1099/2009 et tels que définis à l'annexe II, alinéa 7° (...) ».

S'agissant de la protection du bien-être animal :

3. Aux termes de l'article L. 214-1 du code rural et de la pêche maritime : « Tout animal étant un être sensible doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce. ». Aux termes de l'article L. 214-3 du même code : « Il est interdit d'exercer des mauvais traitements envers les animaux domestiques ainsi qu'envers les animaux sauvages apprivoisés ou tenus en captivité. Des décrets en Conseil d'Etat déterminent les mesures propres à assurer la protection de ces animaux contre les mauvais traitements ou les utilisations abusives et à leur éviter des souffrances lors des manipulations inhérentes aux diverses techniques d'élevage, de parage, de transport et d'abattage des animaux. (...) ».

4. Aux termes de l'article 3 du règlement CE du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort : « 1. Toute douleur, détresse ou souffrance évitable est épargnée aux animaux lors de la mise à mort et des opérations annexes (...) ». Aux termes de son article 4 sur les méthodes d'étourdissement : « 1. Les animaux sont mis à mort uniquement après étourdissement selon les méthodes et les prescriptions spécifiques relatives à leur application exposées à l'annexe I. L'animal est maintenu dans un état d'inconscience et d'insensibilité jusqu'à sa mort. Les méthodes visées à l'annexe I qui n'entraînent pas la mort instantanée (ci-après dénommées « simple étourdissement ») sont suivies aussitôt que possible d'un procédé provoquant infailliblement la mort, comme la saignée, le jonchage, l'électrocution ou l'anoxie prolongée. (...) ». L'article 5 de ce même règlement relatif au contrôle de l'étourdissement prévoit : « 1. Les exploitants veillent à ce que les personnes chargées de l'étourdissement ou d'autres membres désignés du personnel procèdent à des contrôles réguliers pour s'assurer que les animaux ne présentent aucun signe de conscience ou de sensibilité pendant la période comprise entre la fin de l'étourdissement et la mort. ». L'article 6 de ce règlement prévoit que : « Modes opératoires normalisés : 1. Les exploitants planifient à l'avance la mise à mort des animaux et les opérations annexes et effectuent celles-ci selon des modes opératoires normalisés. (...) ».

5. Aux termes de l'article 2 de l'arrêté du 12 décembre 1997 relatif aux procédés d'immobilisation, d'étourdissement et de mise à mort des animaux et aux conditions de protection animale dans les abattoirs : « L'immobilisation des animaux doit satisfaire aux dispositions énoncées en annexe II du présent arrêté. ». Selon l'article 2 bis de ce même arrêté : « Dans le cas d'un abattage sans étourdissement, l'immobilisation des animaux des espèces bovine, ovine et caprine est assurée au moyen d'un procédé mécanique appliqué préalablement à l'abattage et est maintenue jusqu'à la perte de conscience de l'animal conformément aux dispositions de l'annexe II bis du présent arrêté. ». L'article 3 ajoute « Les procédés autorisés pour l'étourdissement des animaux sont les suivants : (...) c) électroarcose, (...) » et l'article 5 indique « La saignée des animaux doit être réalisée conformément aux conditions énoncées à l'annexe V du présent arrêté. ». Enfin l'article 9 de cet arrêté précise : « Dans les abattoirs, les opérations d'immobilisation, d'étourdissement, d'abattage et de mise à mort des animaux sont placées sous la surveillance continue des agents du service d'inspection qui s'assurent notamment de l'absence de défauts des matériels utilisés et de l'utilisation conforme de ces matériels par le personnel. Le vétérinaire officiel responsable de l'établissement est habilité à intervenir sur l'utilisation des équipements ou des locaux et à prendre toute

mesure nécessaire pouvant aller jusqu'à réduire la cadence de production ou suspendre momentanément la procédure de production lorsqu'un manquement caractérisé aux règles de protection animale est constaté.  
»

S'agissant des contrôles du respect du bien-être animal :

6. Aux termes de l'article 1er du règlement UE du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux (...): « (...) 2. Le présent règlement s'applique aux contrôles officiels effectués pour vérifier le respect des règles, qu'elles aient été établies au niveau de l'Union ou par les États membres, aux fins de l'application de la législation de l'Union, dans les domaines: a) des denrées alimentaires et de leur sécurité, leur intégrité et leur salubrité à tout stade de la production, de la transformation et de la distribution de ces denrées, y compris les règles visant à garantir des pratiques commerciales loyales et la protection et l'information des consommateurs, ainsi que la fabrication et l'utilisation des matériaux et articles destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires (...) f) des exigences en matière de bien-être des animaux; (...) ». Aux termes de l'article 21 de ce règlement : « 1. Les contrôles officiels portant sur le respect des règles visées à l'article 1er, paragraphe 2, point f), sont effectués à tous les stades pertinents de la production, de la transformation et de la distribution, tout au long de la chaîne agroalimentaire. (...) ». Aux termes de l'article 138 de ce règlement : « 1. Lorsque le manquement est établi, les autorités compétentes prennent : a) toutes les dispositions nécessaires pour déterminer l'origine et l'étendue du manquement et pour déterminer les responsabilités de l'opérateur; et b) les mesures nécessaires pour faire en sorte que l'opérateur concerné remédie au manquement et empêche qu'il se répète. Lorsqu'elles décident des mesures à prendre, les autorités compétentes tiennent compte de la nature de ce manquement et des antécédents de l'opérateur en matière de respect des règles. (...) ». Aux termes de l'article 7 de ce règlement : « La mise à mort et les opérations annexes sont effectuées uniquement par des personnes possédant le niveau de compétence approprié à cet effet sans causer aux animaux de douleur, détresse ou souffrance évitables ». Le chapitre III de ce règlement prévoit ensuite des prescriptions supplémentaires applicables aux abattoirs, quant à la configuration, construction et équipement des abattoirs à l'article 14, aux opérations de prise en charge et d'immobilisation à l'article 15, les procédures de contrôle interne aux articles 16 et 17.

7. Selon une instruction du 13 novembre 2019 du ministère de l'Agriculture portant sur l'organisation des contrôles officiels relatifs à la protection animale en abattoir au moment de la mise à mort et des opérations connexes, qui reprend et complète des instructions précédentes portant sur les obligations de contrôle des services vétérinaires : « (...) La présente instruction précise les modalités spécifiques des différents niveaux du contrôle officiel concernant la protection des animaux à l'abattoir au moment de la mise à mort et des opérations annexes telles que définies dans le règlement (CE) n°1099/2009 et l'article 44 du règlement délégué (UE) n°2019/625 complétant le règlement (UE) n°2017/625. (...) ». Le point 2.1 de cette instruction prévoit que : « Il est indispensable de réaliser quotidiennement des contrôles inopinés portant sur un ou plusieurs points suivants : le respect des conditions de protection des animaux lors du déchargement, de l'hébergement et de l'aménée des animaux au poste de mise à mort ; • l'efficacité de l'étourdissement sur un échantillon significatif<sup>5</sup> en recherchant directement l'absence de signes de conscience des animaux sur au moins deux indicateurs et en vérifiant la persistance de l'inconscience jusqu'à la mort ; • l'absence de signe de vie avant les opérations d'habillage ou d'échaudage. (...) Aucun enregistrement dans le système d'information RESYTAL n'est exigé pour ces inspections inopinées du fonctionnement. Néanmoins, les non-conformités identifiées doivent être systématiquement relevées a minima dans un cahier de liaison ou une fiche de relevé de non-conformités permettant la mise en place rapide d'actions correctives par l'exploitant (...) ». Le point 2.3 de cette instruction prévoit que « (...) deux inspections complètes de la protection animale sont réalisées annuellement pour chaque chaîne d'abattage qu'elle soit mono ou multi-espèces. Au cours de ces inspections, toutes les espèces et catégories d'animaux abattus et tous les modes d'abattage doivent être contrôlés (i.e avec et sans dérogation à l'obligation d'étourdissement le cas échéant). (...) Ces inspections se font à l'aide des grilles et des vademecum « Protection animale en abattoir de boucherie » / « Protection animale en abattoir de volailles/lagomorphes » et « Abattoirs d'animaux de boucherie » / « Abattoirs de volailles et de lagomorphes ». Elles font

obligatoirement l'objet d'un enregistrement et d'un rapport RESYTAL via la grille « protection animale » dédiée pour chaque chaîne d'abattage. (...) ». Le point 2.3.3 Catégorisation : « (...) En application de l'instruction technique DGAL/SDSSA/2016-879 du 14/11/2016 concernant la modulation de la redevance sanitaire d'abattage, il est demandé aux SVI de réaliser une inspection complète de l'établissement qui inclut un volet sanitaire et un volet protection animale. La note globale de cette inspection permet de déterminer la catégorie d'une chaîne d'abattage. (...) ». Enfin le chapitre III de cette instruction indique que toute non-conformité constatée, que ce soit dans le cadre d'un contrôle inopiné ou d'une inspection programmée, doit faire l'objet de suites administratives systématiques et proportionnées, éventuellement assorties de suites pénales.

En ce qui concerne les manquements de l'abattoir de l'Arsac du district de Rodez :

8. Il résulte de l'instruction que l'association L. 214 a diffusé, le 24 juin 2020, une vidéo tournée en février de la même année dans l'abattoir de l'Arsac, montrant sur le poste de mise à mort des manipulations violentes et des actes de violences, notamment des ovins tirés par la queue, les oreilles ou les pattes alors qu'ils ne sont pas étourdis, l'absence d'immobilisation des ovins qui sautent à l'extérieur du restrainer ou au-dessus de congénères, l'absence d'immobilisation pendant toute la durée de l'abattage rituel, l'absence d'étourdissement systématique lors de l'abattage traditionnel, l'absence de vérification de l'inconscience de l'animal et de réalisation d'étourdissement de secours et des mauvais gestes de saignée. Bien que cette vidéo ne précise pas la date exacte de la prise de vue ni la durée de captation des images, elle révèle des manquements aux règles relatives au bien-être animal dont la réalité n'est pas contestée en défense et qui ont d'ailleurs conduit le ministre de l'agriculture à suspendre l'agrément de la chaîne ovine de l'abattoir. Dans ces conditions, et en admettant même que la mauvaise manipulation de la pince « trois points » enserrant le cou de l'animal plutôt que le cerveau ou le non-respect de certaines règles d'hygiène soient sans incidence sur le bien-être animal, les manquements à la réglementation relative au bien-être animal par la société gestionnaire de l'abattoir de Rodez sur la chaîne ovine, visibles sur la vidéo de l'association requérante, sont établis. Il résulte également de l'instruction que des manquements similaires avaient déjà été constatés lors d'une inspection des services vétérinaires en matière de protection animale réalisée les 4 et 5 avril 2016.

En ce qui concerne les contrôles réalisés par les services vétérinaires en matière de protection du bien-être animal :

S'agissant des inspections complètes annuelles :

9. Il résulte de l'instruction que, à la suite du rapport d'inspection complète en matière de protection animale des 4 et 5 avril 2016 de la chaîne ovine de l'abattoir de l'Arsac à Rodez, une mise en demeure de mise en conformité a été adressée le 11 mai 2016 par la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) de l'Aveyron eu égard au nombre important de non-conformités majeures ou moyennes en laissant des délais différents selon les mesures correctrices à réaliser. Toutefois, il résulte également de l'instruction, et en particulier du rapport d'inspection de la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP) du 8 octobre 2020, qu'aucun document sur le suivi de cette mise en demeure n'a été mis en place et que les non-conformités constatées en avril 2016 sont encore quasiment toutes observées en novembre 2016 par le référent national abattoir (RNA), témoignant d'une absence d'actions correctrices dans les délais impartis, ou à tout le moins de leur inefficacité. En outre, malgré la persistance de ces non-conformités, la DDCSPP de l'Aveyron a levé la mise en demeure par un courrier du 30 décembre 2016 et n'a réalisé aucune inspection complète dédiée à la protection animale en 2017 et 2018 contrairement à l'instruction technique du 14 novembre 2016 qui imposait alors à minima une inspection de ce type par année, malgré les nombreuses non-conformités constatées en 2016. Une nouvelle inspection complète n'a ensuite été conduite qu'en mars 2019 qui sera suivie d'un avertissement par un courrier du 16 avril 2019. Enfin, pour l'année 2020, il est constant qu'aucune inspection complète sur la protection animale n'a été prescrite avant le mois de juin et que celle du mois de juillet n'est intervenue qu'en réaction à la diffusion de la vidéo de l'association requérante. Par ailleurs, ainsi que le relève également le rapport de la BNEVP, il résulte de l'instruction, notamment des cahiers de liaison, que des non-conformités (quant à l'absence de mise à jour des modes opératoires normalisés (MON), l'absence de vérification des signes de conscience, l'absence de connaissance des opérateurs de ces signes de conscience, l'insuffisance du contrôle interne et un nombre de personnel insuffisant par rapport à la cadence) similaires à celles présentes sur la vidéo, étaient régulièrement constatées en 2019 et reportées dans le cahier de liaison sans qu'elles ne motivent une nouvelle inspection complète, des mesures administratives ou la transmission

d'un procès-verbal au procureur de la République, à la différence de ce qui a été décidé en juillet 2020 à la suite de la diffusion de la vidéo. Dans ces conditions, les contrôles de l'Etat, prescrits tant par la réglementation européenne que par la réglementation nationale en matière de protection du bien-être animal, sur la chaîne ovine de l'abattoir de l'Arsac à Rodez au titre des inspections complètes annuelles, ont été insuffisants pour prévenir le risque de maltraitance animale alors même qu'à raison des non-conformités majeures relevées en 2016 une vigilance et un suivi particuliers s'imposaient.

S'agissant des inspections quotidiennes inopinées :

10. Il résulte des textes mentionnés aux points ci-dessus que les réglementations européenne et nationale imposent une présence continue du service d'inspection vétérinaire pendant les horaires de fonctionnement de l'abattoir pour assurer les diverses missions de contrôle, dont celle portant sur la protection du bien-être animal, en particulier des inspections inopinées quotidiennes. Il résulte de l'instruction, en particulier du rapport de la BNEVP, que de nombreux manquements à la protection animale ont été consignés dans le cahier de liaison, notamment en 2019, en particulier pour les difficultés d'immobilisation le 12 novembre 2019, mais n'ont pas fait l'objet de suites administratives appropriées ou le cas échéant de signalement au procureur de la République pour les plus graves d'entre eux. Par ailleurs, eu égard au rapport d'avril 2016 relevant un nombre significatif de non-conformités majeures, il revenait au service vétérinaire d'assurer une vigilance particulière de cet abattoir quant au bien-être animal. Enfin, si la préfète indique que les caméras installées dans l'abattoir sans autorisation ont filmé de nombreuses heures d'affilées et que le montage sous forme de « rush » accentue la fréquence des manquements alors que ces agents ne peuvent assurer un contrôle continu, il résulte toutefois de l'instruction que des non-conformités, y compris sur le début de l'année 2020, période de captation de ce film, ont bien été consignées, mais sans leur donner aucune suite. Dans ces conditions, la carence fautive des services vétérinaires lors des contrôles inopinés quotidiens, par l'absence de mesures correctrices suffisantes, a contribué à l'absence de respect de la réglementation relative au bien-être animal par la société exploitante.

11. Il résulte de tout ce qui précède que l'insuffisance des contrôles exercés par les services de l'Etat, alors qu'ils avaient déjà eu connaissance de manquements graves à la réglementation relative à la protection animale sur la chaîne ovine de l'abattoir de l'Arsac à Rodez, constitue une faute susceptible d'engager sa responsabilité.

Sur les préjudices :

12. Eu égard à son objet social dédié à la protection animale et étant à l'origine de la diffusion de la vidéo ayant conduit à la suspension de l'agrément de la chaîne ovine de l'abattoir par le ministre de l'agriculture, les carences fautives de l'Etat doivent être regardées comme ayant directement préjudicié aux intérêts que l'association L. 214 défend.

13. En premier lieu, si l'association soutient subir un préjudice matériel au titre des frais mis en œuvre pour réaliser les films clandestins tournés dans les abattoirs, ce préjudice n'est toutefois établi par aucune pièce et ne saurait par suite être indemnisé.

14. En second lieu, et dès lors d'une part que l'association requérante justifie de l'atteinte portée aux intérêts qu'elle s'est donnée pour mission de défendre, tenant notamment au respect du bien-être animal dans les abattoirs et, d'autre part, du caractère personnel d'un tel préjudice en l'espèce en raison de son implication directe, il sera fait une juste appréciation de son préjudice moral lié à la faute de l'Etat dans l'insuffisance de ses contrôles de la réglementation relative à la protection animale par l'abattoir de l'Arsac, en lui allouant une indemnité de 3 000 euros.

Sur les frais liés au litige :

15. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat le versement à l'association L. 214 d'une somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

## DECIDE :

Article 1er : L'Etat est condamné à verser la somme de 3 000 euros à l'association L. 214.

Article 2 : L'Etat versera la somme de 1 500 euros à l'association L. 214 au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association L. 214 et à la préfète de l'Aveyron.

Délibéré après l'audience du 14 avril 2023, à laquelle siégeaient :

M. Denis Besle, président du tribunal,  
M. Eric Souteyrand, président,  
M. Jérôme Charvin, président,  
M. Hervé Verguet, premier conseiller,  
M. Nicolas Huchot, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 mai 2023.

Le rapporteur,  
N. Huchot

Le président,  
D. Besle

La greffière,  
M.-A Barthélémy

La République mande et ordonne au ministre de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire en ce qui le concerne, ou à tous commissaires de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Montpellier le 4 mai 2023,

[Retour n°2024,938](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 2100460

---

AM

---

Mme Marie-Laure Viallet  
Rapporteuse

---

M. Joël Baccati  
Rapporteur public

---

Audience du 17 avril 2023  
Décision du 9 mai 2023

---

C+

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance n°2013701 du 28 janvier 2021, le président du tribunal administratif de Montreuil a transmis au tribunal administratif de Montpellier, en application de l'article R. 351-8 du code de justice administrative, la requête, enregistrée le 8 décembre 2020 au greffe du tribunal administratif de Montreuil, présentée par AM.

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 22 février 2021 et 24 mars 2022, AM, représentée par la SELARL F, demande au tribunal :

1°) à titre principal, de condamner l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) à lui rembourser la somme de 51 100 euros en restitution de sommes indûment versées ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler la transaction conclue le 30 octobre 2017 avec l'ONIAM, et de le condamner en conséquence à lui verser cette somme ;

3°) de mettre à la charge de l'ONIAM la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

4°) de condamner l'ONIAM aux entiers dépens.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable ;
- l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 8 octobre 2020, qui n'a finalement pas retenu la responsabilité du centre hospitalier de Béziers, son assuré, constitue un élément nouveau qui a privé la transaction de fondement juridique et a l'autorité de la chose jugée ;

- la somme de 51 100 euros a été indument versée à l'ONIAM par transaction du 30 octobre 2017 ;
- la transaction du 30 octobre 2017 doit être annulée car elle est entachée d'un vice d'une particulière gravité tenant aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement ; la somme n'a été versée à l'ONIAM qu'afin d'éviter un recours subrogatoire, alors qu'elle était en désaccord avec l'avis de la commission de conciliation et d'indemnisation.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 24 septembre 2021 et 2 mai 2022, l'ONIAM, représenté par Me D, conclut au rejet de la requête et à ce que AM soit condamnée à lui verser la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- c'est en pleine connaissance de cause que AM a proposé et conclu une transaction avec l'ONIAM, qu'elle a elle-même rédigée ; elle aurait pu faire le choix de laisser l'ONIAM exercer son recours subrogatoire en vue de débattre de la responsabilité du centre hospitalier devant le juge ;
- en vertu des dispositions des articles 1103, 2044, 2048, 2052 et 2053 du code civil, la transaction du 30 octobre 2017 a acquis autorité de la chose jugée en dernier ressort dès sa conclusion, ne laissant aux parties aucune voie de recours susceptible de remettre en cause ce qui a été décidé ; il n'y a ni erreur sur la personne ni sur l'objet, ni dol ni violence ;
- la transaction est valide et ne saurait être annulée sur une prétendue perte de fondement ;
- une action en répétition de l'indu ne saurait pas plus prospérer ;
- l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille ne saurait donner à la transaction un caractère illicite ni prouver un quelconque vice de consentement.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- le code de la santé publique ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Viallet, rapporteure ;
- les conclusions de M. Baccati, rapporteur public ;
- et les observations de Me G représentant AM.

Considérant ce qui suit :

1. M. a été admis le 29 juin 2014 au centre psychothérapique Claudel en soins psychiatriques après une autolyse par ingestion volontaire massive de médicaments, puis il s'est donné la mort par pendaison le lendemain. La commission de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux du Languedoc Roussillon a estimé que la responsabilité du centre hospitalier de Béziers était engagée pour défaut d'organisation et de fonctionnement de l'établissement. L'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM), agissant par subrogation sur le fondement de l'article L. 1142-5 du code de la santé publique, a indemnisé les ayants-droits de leur préjudice, à l'exclusion du préjudice économique. Le 30 octobre 2017, AM, assureur de l'établissement hospitalier, a conclu une transaction avec l'ONIAM portant sur le remboursement de 50 400 euros au titre du préjudice d'affection des consorts D et de 700 euros au titre des frais d'expertise. Par un jugement n° 1805212 du 18 novembre 2019, le tribunal administratif de Montpellier a condamné le centre hospitalier de Béziers à verser à M D la somme de 85 948 euros en réparation de son préjudice économique. Par un arrêt n° 20MA00149 et 20MA00150 du 8 octobre 2020, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé ce

jugement au motif que la responsabilité du centre hospitalier de Béziers n'était pas engagée en l'absence de manquement fautif. AM demande la condamnation de l'ONIAM à lui rembourser la somme de 51 100 euros en restitution des sommes indûment versées et, à titre subsidiaire, d'annuler la transaction conclue le 30 octobre 2017.

2. Aux termes de l'article L. 1142-14 du code de la santé publique : « Lorsque la commission régionale de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales estime qu'un dommage relevant du premier alinéa de l'article L. 1142-8 engage la responsabilité d'un professionnel de santé, d'un établissement de santé, d'un service de santé ou d'un organisme mentionné à l'article L. 1142-1 ou d'un producteur d'un produit de santé mentionné à l'article L. 1142-2, l'assureur qui garantit la responsabilité civile ou administrative de la personne considérée comme responsable par la commission adresse à la victime ou à ses ayants droit, dans un délai de quatre mois suivant la réception de l'avis, une offre d'indemnisation visant à la réparation intégrale des préjudices subis dans la limite des plafonds de garantie des contrats d'assurance. L'acceptation de l'offre de l'assureur vaut transaction au sens de l'article 2044 du code civil.(...) ».

3. Aux termes de l'article L. 1142-15 du même code : « En cas de silence ou de refus explicite de la part de l'assureur de faire une offre (...) l'office institué à l'article L. 1142-22 est substitué à l'assureur. Dans ce cas, les dispositions de l'article L. 1142-14, relatives notamment à l'offre d'indemnisation et au paiement des indemnités, s'appliquent à l'office, selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'Etat. L'acceptation de l'offre de l'office vaut transaction au sens de l'article 2044 du code civil. La transaction est portée à la connaissance du responsable et, le cas échéant, de son assureur ou du fonds institué à l'article L. 426-1 du code des assurances. L'office est subrogé, à concurrence des sommes versées, dans les droits de la victime contre la personne responsable du dommage ou, le cas échéant, son assureur ou le fonds institué à l'article L. 426-1 du même code. Il peut en outre obtenir remboursement des frais d'expertise. En cas de silence ou de refus explicite de la part de l'assureur de faire une offre, ou lorsque le responsable des dommages n'est pas assuré, le juge, saisi dans le cadre de la subrogation, condamne, le cas échéant, l'assureur ou le responsable à verser à l'office une somme au plus égale à 15 % de l'indemnité qu'il alloue. Lorsque l'office transige avec la victime, ou ses ayants droit, en application du présent article, cette transaction est opposable à l'assureur ou, le cas échéant, au fonds institué au même article L. 426-1 du code des assurances ou au responsable des dommages sauf le droit pour ceux-ci de contester devant le juge le principe de la responsabilité ou le montant des sommes réclamées. Quelle que soit la décision du juge, le montant des indemnités allouées à la victime lui reste acquis. ».

4. Aux termes de l'article L. 1142-17 de ce même code : « Si l'office qui a transigé avec la victime estime que la responsabilité d'un professionnel, établissement, service, organisme ou producteur de produits de santé mentionnés au premier alinéa de l'article L. 1142-14 est engagée, il dispose d'une action subrogatoire contre celui-ci. (...) ». Aux termes de l'article L. 3122-4 de ce code : « L'office est subrogé, à due concurrence des sommes versées dans les droits que possède la victime contre la personne responsable du dommage ainsi que contre les personnes tenues à un titre quelconque d'en assurer la réparation totale ou partielle dans la limite du montant des prestations à la charge desdites personnes. Toutefois, l'office ne peut engager d'action au titre de cette subrogation que lorsque le dommage est imputable à une faute ».

5. Aux termes de l'article 2044 du code civil : « La transaction est un contrat par lequel les parties, par des concessions réciproques, terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître. Ce contrat doit être rédigé par écrit. ». Aux termes de l'article 2048 de ce code : « Les transactions se renferment dans leur objet : la renonciation qui y est faite à tous droits, actions et prétentions, ne s'entend que de ce qui est relatif au différend qui y a donné lieu ». Aux termes de l'article 2052 de ce code : « La transaction fait obstacle à l'introduction ou à la poursuite entre les parties d'une action en justice ayant le même objet ».

6. Il résulte de l'instruction qu'après que la commission de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux a émis un avis favorable à l'engagement de la responsabilité du centre hospitalier de Béziers, et en l'absence d'offre d'indemnisation par son assureur, les ayants-droits de M D et l'ONIAM, agissant par

substitution de l'assureur, ont conclu des protocoles transactionnels d'indemnisation en janvier 2016 et juin 2017 pour un montant de 51 100 euros, opposables à l'assureur du centre hospitalier. En procédant le 30 octobre 2017 au versement transactionnel de cette somme à l'ONIAM, AM ne s'est pas réservée le droit de contester devant le juge le principe de la responsabilité ou le montant des sommes réclamées, à l'occasion d'un éventuel recours subrogatoire de l'ONIAM ou lors d'un recours dirigé contre un titre exécutoire, en vertu des dispositions de l'article 1142-15 du code de la santé publique. Ce faisant, les parties doivent nécessairement être regardées comme ayant eu pour commune intention de prévenir la contestation qui aurait pu naître de l'obligation, pour l'assureur, de réparer le préjudice moral des ayants-droits de M. D, ainsi que les frais annexes. Et l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 8 octobre 2020 qui écarte la responsabilité du centre hospitalier de Béziers, n'a pas, en l'absence d'identité de parties, l'autorité de chose jugée. Ni cet arrêt ni aucun autre motif ne sont de nature à remettre en cause la transaction valablement conclue entre l'ONIAM et AM.

7. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin de restitution de la somme de 51 100 euros et les conclusions à fin d'annulation de la transaction, présentées par AM, doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

8. En premier lieu, la présente instance n'ayant donné lieu à aucun dépens, les conclusions de AM tendant à ce qu'ils soient mis à la charge de l'ONIAM ne peuvent qu'être rejetées.

9. En second lieu, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que à ce que soit mise à la charge de l'ONIAM, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par AM au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu de mettre à la charge de AM la somme de 1 500 euros à verser à l'ONIAM au titre de ces mêmes frais.

DECIDE :

Article 1er : La requête de AM est rejetée.

Article 2 : AM versera la somme de 1 500 euros à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à AM, et à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales.

Délibéré après l'audience du 17 avril 2023, à laquelle siégeaient :

M. Rabaté, président,  
Mme Doumergue, première conseillère,  
Mme Viallet, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 mai 2023.

La rapporteure, ML. Viallet ; Le président, V. Rabaté ; Le greffier, F. Balicki

La République mande et ordonne au ministre de la santé et de la prévention en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Montpellier, le 10 mai 2023.

[Retour n°2100460](#)

N° 2100302

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE NET 3000

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. François Chevillard, Rapporteur

Le tribunal administratif de Nîmes (2ème chambre)

Mme Céline Chamot, Rapporteur publique

Audience du 1er juin 2023 Décision du 22 juin 2023

66-03-03-01

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 28 janvier 2021, la société Net 3000, représentée par Me Mestre, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 20 janvier 2020 par laquelle le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi de la région Provence- Alpes-Côte d'Azur lui a infligé une amende d'un montant de 11 500 euros sur le fondement des dispositions des articles L. 3171-2 et D.3171-8 du code du travail ;

2°) d'annuler le titre de perception émis à son encontre le 29 septembre 2020 pour le même montant ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée lui infligeant une amende ne lui a jamais été notifiée ;
- l'action de l'autorité administrative est prescrite, en application de l'article L. 8115-4 du code du travail, dès lors que la décision attaquée ne lui a pas été notifiée dans le délai de 2 ans à compter de la date du manquement constaté ;
- la gravité des manquements qui lui sont reprochés n'est pas établie en méconnaissance de l'article L. 8115-4 du code du travail ; elle a toujours été irréprochable tant sur le plan de la gestion du personnel que sur le plan économique ; elle met des véhicules de service à la disposition de ses salariés afin qu'ils puissent rentrer directement à leurs domiciles sans repasser au siège de la société à l'issue de leur service ; elle n'a jamais fait l'objet d'amende, de redressement ou de condamnation ; les manquements révélés n'ont aucune incidence sur la santé, la sécurité et les conditions de travail de ses salariés ; c'est à tort que l'administration prétend que la gravité du manquement est caractérisée par l'incertitude du temps de travail réellement effectué par ses salariés rendant ainsi le contrôle de la rémunération inopérant ; les plannings qu'elle produit servent de référence horaire ;
- sa bonne foi n'a pas été prise en compte par l'administration en méconnaissance de l'article L. 8115-4 du code du travail ;

- la décision attaquée est entachée d'erreur d'appréciation dès lors que l'inspecteur du travail ne pouvait utiliser la géolocalisation pour contrôler les horaires de travail de ses salariés alors qu'elle n'utilise pas ce procédé pour le décompte du temps de travail ; aucun texte n'interdit de considérer les plannings comme un moyen d'enregistrement des horaires de travail ;
- l'absence de décompte du temps de travail ne peut suffire, à lui seul, à justifier la sanction prononcée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 mai 2021, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi de la région Provence-Alpes- Côte d'Azur, conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par la société requérante sont infondés, que les manquements constatés sont établis et que les montants des sanctions sont justifiés.

Les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré du non-lieu à statuer sur les conclusions tendant à l'annulation du titre de perception émis à l'encontre de la société Net 3000 par le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur le 29 septembre 2020 pour le montant de 11 500 euros, lesquelles sont devenues sans objet à la suite de l'intervention de la décision du 11 mars 2021 par laquelle la même autorité doit être regardée comme ayant procédé à son retrait.

Vu les autres pièces du dossier ; Vu :

- le code du travail ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Chevillard,
- les conclusions de Mme Chamot, rapporteure publique. Considérant ce qui suit :

1. Lors d'un contrôle effectué le 5 octobre 2018 au sein la société Net 3000, société de nettoyage de locaux, de mobiliers, de jardins et de moyens de transport, les agents de contrôle de l'inspection du travail de Vaucluse ont constaté que cette société ne procédait pas au décompte de la durée de travail de ses salariés, en infraction avec les dispositions des articles L. 3171-2 et D.3171-8 du code du travail. Par un courrier du 23 novembre 2018, l'inspection du travail a sollicité de la société la communication de la liste complète des salariés, de l'ensemble des justificatifs de contrats de travail et des bulletins de salaires ainsi que des plannings pour l'ensemble des salariés de la société. Par un courrier du 27 décembre 2018, une partie des documents sollicités a été transmis par cette dernière, à qui ses obligations ont été rappelées par un courrier de l'administration du 22 mai 2019. Par un courrier du 17 octobre 2019, l'administration a informé l'employeur de son intention de prononcer une sanction administrative à son encontre pour des manquements aux obligations mentionnées aux articles L.3171-2 et suivants du code du travail et l'a invité à lui faire part de ses observations. Le 2 décembre 2019, le représentant de la société a été reçu à sa demande par l'inspection du travail. Par une décision du 20 janvier 2020, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a infligé à la société Net 3000 une amende d'un montant de 11 500 euros sur le fondement des dispositions des articles L. 3171-2 et D.3171-8 du code du travail. Un titre de recette a été émis à son encontre le 29 septembre 2020 pour le même montant. Par la présente requête, la société Net 3000 demande au tribunal d'annuler la décision du 20 janvier 2020 ainsi que le titre de recette précités.

Sur le non-lieu à statuer sur les conclusions en annulation du titre de recette :

2. Il résulte de l'instruction que le titre de perception émis à l'encontre de la société Net 3000 par le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur le 29 septembre 2020, pour un montant de 11 500 euros correspondant au montant de l'amende infligée à cette société par la décision du 20 janvier 2020, a été retiré par la décision

du 11 mars 2021 de la même autorité. Par suite, il n'y plus lieu de statuer sur la légalité du titre de perception émis l'encontre de la société Net 3000 le 29 septembre 2020.

Sur l'office du juge :

3. Il appartient au juge administratif, saisi d'un recours dirigé contre une décision par laquelle l'administration a prononcé une amende sanctionnant la méconnaissance des dispositions de l'article L. 3171-2 relatif à l'établissement d'un décompte de la durée de travail et aux dispositions réglementaires prises pour son application, de vérifier la matérialité des faits reprochés et leur qualification juridique au regard de ces dispositions. Il lui appartient également de décider, après avoir exercé son plein contrôle sur les faits invoqués et la qualification retenue par l'administration, soit de maintenir ou d'annuler la sanction prononcée, soit d'en diminuer le montant dans le cadre prévu par les dispositions applicables au litige.

Sur la régularité de l'amende :

4. Si la société requérante soutient que la décision attaquée lui infligeant une amende ne lui a jamais été notifiée, ce moyen, qui manque en fait dès lors qu'il résulte de l'instruction que ladite décision lui a été régulièrement notifiée le 2 décembre 2020, est, en tout état de cause, sans incidence sur la légalité de la décision attaquée. Par suite, ce moyen doit être écarté.

Sur le bien-fondé de l'amende :

En ce qui concerne le cadre juridique :

5. Aux termes de l'article L. 3171-2 du code du travail : « Lorsque tous les salariés occupés dans un service (...) ne travaillent pas selon le même horaire collectif, l'employeur établit les documents nécessaires au décompte de la durée de travail, des repos compensateurs acquis et de leur prise effective, pour chacun des salariés concernés (...) ». Aux termes de son article D. 3171-8 : « Lorsque les salariés (...) d'une équipe, au sens de l'article D. 3171-7, ne travaillent pas selon le même horaire collectif de travail affiché, la durée du travail de chaque salarié concerné est décomptée selon les modalités suivantes : 1° Quotidiennement, par enregistrement, selon tous moyens, des heures de début et de fin de chaque période de travail ou par le relevé du nombre d'heures de travail accomplies ; 2° Chaque semaine, par récapitulation selon tous moyens du nombre d'heures de travail accomplies par chaque salarié ».

6. Aux termes de l'article L. 8115-1 du code précité : « L'autorité administrative compétente peut, sur rapport de l'agent de contrôle de l'inspection du travail mentionné à l'article L. 8112-1, et sous réserve de l'absence de poursuites pénales, soit adresser à l'employeur un avertissement, soit prononcer à l'encontre de l'employeur une amende en cas de manquement : / (...) 3° A l'article L. 3171-2 relatif à l'établissement d'un décompte de la durée de travail et aux dispositions réglementaires prises pour son application ; / (...) ».

7. S'il résulte de ces dispositions combinées que les modalités de décompte de la durée quotidienne et hebdomadaire du travail sont laissées au libre choix de l'employeur, l'obligation faite à ce dernier d'établir les documents nécessaires au décompte de la durée de travail des salariés a pour objet de permettre aux intéressés, aux représentants du personnel et à l'inspection du travail de vérifier le respect par l'employeur de la durée légale du travail, des règles de repos et de rémunération. Les documents établis par l'employeur doivent dès lors comporter les éléments d'information permettant, notamment à l'inspection du travail, d'effectuer ces vérifications. Il suit de là qu'ils ne satisfont pas aux exigences de l'article L. 3171-2 du code du travail s'ils ne mettent pas à même l'inspection du travail d'effectuer les contrôles qui lui incombent.

8. Pour infliger la sanction contestée, l'administration s'est fondée sur la circonstance que lors du contrôle de la société Net 3000, les agents de contrôle de l'inspection du travail de Vaucluse ont constaté que 23 salariés de l'établissement étaient employés selon un horaire non collectif sans décompte de la durée du travail en infraction avec les dispositions du code du travail, mentionnées au point 5.

En ce qui concerne la prescription de l'action administrative :

9. Aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 8115-5 du code du travail : « Le délai de prescription de l'action de l'autorité administrative pour la sanction du manquement par une amende administrative est de deux années révolues à compter du jour où le manquement a été commis ».

10. Il résulte de ces dispositions que le délai de prescription ne court qu'à compter de la date de constat des infractions, ou du dernier constat en cas d'infractions multiples, y compris pour des faits commis antérieurement. Par ailleurs, la prescription biennale trouve son terme à la date à laquelle l'administration notifie à l'intéressé son intention d'engager la procédure de sanction.

11. La société requérante doit être regardée comme soutenant que la décision attaquée est entachée d'erreur de droit dès lors que le délai de prescription prévu à l'article L. 8115-5 du code du travail précité s'oppose à ce que des manquements constatés le 5 octobre 2018 et commis antérieurement soient sanctionnés aux termes d'une décision notifiée le 2 décembre 2020. Il résulte de l'instruction que les faits constatés le 5 octobre 2018 n'étaient pas prescrits à la date du 4 novembre 2019, date à laquelle la société Net 3000 a eu notification de l'intention de l'administration de les sanctionner. Par suite, le moyen tiré de l'exception de prescription biennale doit être écarté.

En ce qui concerne les autres moyens invoqués :

12. En premier lieu, aux termes de l'article L. 8115-4 du code du travail : « Pour déterminer si elle prononce un avertissement ou une amende et, le cas échéant, pour fixer le montant de cette dernière, l'autorité administrative prend en compte les circonstances et la gravité du manquement, le comportement de son auteur, notamment sa bonne foi, ainsi que ses ressources et ses charges ».

13. La société requérante qui soutient que l'administration n'a pris en compte ni les circonstances et la nature du manquement, ni sa bonne foi, doit être regardée comme soutenant que la sanction d'amende prononcée à son encontre n'est pas justifiée au regard des faits constatés, de son comportement et de sa bonne foi. D'une part, il résulte de l'instruction que ladite société ne produit aucun élément permettant de contredire les motifs de la décision attaquée selon lesquels les plannings produits, qui présentent un caractère prévisionnel, ne constituent pas un mode de calcul du temps de travail effectif quotidien et hebdomadaire conforme aux articles L. 3171-2 et

D. 3171-8 du code du travail ou que les manquements induisent une incertitude concernant le temps de travail réellement effectué par ces salariés. D'autre part, la société requérante, qui ne se prévaut de la méconnaissance d'aucun texte ou d'aucun principe sur ce point, n'est pas fondée à soutenir que l'inspecteur du travail ne pouvait utiliser la géolocalisation pour contrôler les horaires de travail de ses salariés. Par ailleurs, les circonstances, au demeurant non démontrées pour certaines d'entre elles, que la société Net 3000 a toujours été irréprochable tant sur le plan de la gestion du personnel que sur le plan économique, qu'elle met des véhicules de service à la disposition de ses salariés afin qu'ils puissent rentrer directement à leur domicile sans repasser au siège de la société à l'issue de leur service et qu'elle n'a jamais fait l'objet d'amende, de redressement ou de condamnation, sont sans incidence sur la légalité de la décision attaquée. En outre, si la société Net 3000 soutient que l'administration n'a pas pris en compte sa bonne foi, elle ne le démontre pas. Par suite, il ne résulte pas de l'instruction que l'administration ait entachée la sanction contestée d'erreur de qualification juridique des faits, d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation en considérant que, le jour du contrôle, la société Net 3000 a méconnu, pour 23 salariés, ses obligations résultant des dispositions des articles L. 3171-2 et D. 3171-8 du code du travail, précitées au point 5.

14. En dernier lieu, si la société requérante soutient que l'absence de décompte du temps de travail ne peut suffire, à elle seule, à justifier la sanction prononcée, elle ne produit aucun élément permettant de contester la proportionnalité de la sanction qui lui a été infligée.

15. Il résulte de ce qui précède que la société Net 3000 n'est pas fondée à contester la sanction attaquée.

Par suite, ses conclusions présentées en ce sens, ainsi que celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, doivent être rejetées.

**DECIDE :**

**Article 1er :** Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête de la société Net 3000 tendant à l'annulation du titre de perception émis par le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi de la région Provence-Alpes- Côte d'Azur le 29 septembre 2020.

**Article 2 :** Le surplus des conclusions de la requête de la société Net 3000 est rejetée.

**Article 3 :** Le présent jugement sera notifié à la société Net 3000 et au ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion.

Une copie sera adressée au directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Délibéré après l'audience du 1er juin 2023, à laquelle siégeaient : Mme Corneloup, présidente de la 2ème chambre,

Mme Galtier, première conseillère,

M. Chevillard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 juin 2023.

Le rapporteur,

**F. CHEVILLARD**

La présidente de la 2ème chambre,

**F. CORNELOUP**

La greffière,

**F. DESMOULIÈRES**

La République mande et ordonne au ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°2100302](#)

# Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE

## 4ème chambre

N° 21TLo3709

Lecture du jeudi 02 février 2023

Président  
M. Jean-François MOUTTE  
Rapporteur  
M. Xavier HAÏLI  
Rapporteur public  
Mme MEUNIER-GARNER

RÉPUBLIQUE FRANCAISE  
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Avocat(s)  
SCP N. BEDEL DE BUZAREINGUES G. BOILLOT

C+

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société civile immobilière Lindy ainsi que M. et Mme A... ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté n° PC 3244 19 M0009 du 25 octobre 2019 par lequel le maire de la commune de Saint-Brès a délivré à la société civile de construction vente (SCCV) Kalelithos-AQUIPIERRE un permis de construire valant division pour la réalisation, après démolition de tous les bâtiments existants, d'un ensemble de 73 logements dont 24 sociaux avec commerces en rez-de-chaussée sur un terrain situé 499 avenue de Nîmes, ensemble la décision du maire rejetant le recours gracieux formé contre cet arrêté.

Par un jugement n°2002307 du 15 avril 2021, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 14 juin 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, dont le jugement a été attribué à la cour administrative d'appel de Marseille par ordonnance n°453618 du président de la section du contentieux du Conseil d'Etat du 26 août 2021, et enregistrée au greffe de cette cour le 30 août 2021 sous le numéro 21MA03709, puis, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n° 21TLo3709, et des mémoires complémentaires et des pièces enregistrés les 31 août, 27,28,29 septembre 2021 et le 20 octobre 2022, la société civile immobilière (SCI) Lindy ainsi que M. et Mme A..., représentés par la SCP Bedel de Buzareingues - Boillot et Associés demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 15 avril 2021 du tribunal administratif de Montpellier ;

2°) d'annuler l'arrêté du maire de Saint-Brès du 25 octobre 2019, ensemble la décision de rejet du recours gracieux en date du 24 février 2020 ;

3°) d'annuler l'arrêté n° PC 34244 19 M0009 Mo1 du 20 août 2021 par lequel le maire de Saint-Brès a accordé à la société civile de construction vente Kalelithos-AQUIPIERRE un permis de construire modificatif ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Brès et de la SCCV Kalelithos-AQUIPIERRE une somme de 4 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.  
Ils soutiennent que :

- sur la régularité du jugement :
- le tribunal n'a pas répondu aux conclusions dont il était saisi par les exposants ;
- le tribunal a commis une erreur de droit et a dénaturé les pièces du dossier en estimant que le moyen tiré de la violation frauduleuse de l'article R. 423-1 dudit code devait être écarté ;
- les premiers juges ont omis de se prononcer sur le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme ;
- sur le bien-fondé du jugement :
- le permis en litige implique une modification du périmètre du lotissement Les Pradels sans que la procédure prévue à l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme n'ait été respectée ;
- le permis de construire modificatif du 20 août 2021 méconnaît les dispositions de l'article R. 431-30 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 mars 2022, la société civile de construction vente Kalelithos-Aquipierre, représentée par la SCP CGCB et Associés, demande à la cour :

1°) de rejeter la requête ;

2°) de mettre à la charge solidaire des appelants la somme de 3 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête d'appel est irrecevable pour insuffisance de motivation ;
- les moyens soulevés par les appelants ne sont pas fondés ;
- en tout état de cause, le permis de construire valant division ne prévoit plus de modification du périmètre du lotissement compte tenu de l'intervention des permis de construire modificatifs en date des 20 août 2021 et 28 février 2022 ;
- le permis modificatif du 28 février 2022 ne contient pas la prescription incriminée comme non conforme aux dispositions de l'article R. 431-30 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 septembre 2022, la commune de Saint-Brès, représentée par Me Audouin, conclut au rejet de la requête, à titre subsidiaire à ce qu'il soit fait application des articles L. 600-1 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme et à ce que soit mise à la charge de la SCI Lindy et des époux A... une somme de 6 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les conclusions dirigées contre le permis de construire modificatif en date du 20 août 2021, qui n'a pas pour objet de régulariser un vice du permis de construire initial relevé par les premiers juges, et qui n'ont pas été portées devant le tribunal sont nouvelles et par suite irrecevables ;
- les requérants n'établissent pas leur intérêt à agir au regard des exigences posées par l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

L'instruction a fait l'objet d'une clôture immédiate par ordonnance du 24 octobre 2022.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Haïli, président-assesseur ;
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,
- les observations de Me Chavier, représentant les appelants ;
- les observations de Me Ozimek, représentant la société pétitionnaire intimée ;
- et les observations de Me Moukoko représentant la commune intimée.

Considérant ce qui suit :

1. Le maire de la commune de Saint-Brès a délivré, le 25 octobre 2019, un permis de construire valant division autorisant, sur la parcelle cadastrée A 1374, située en secteur UD1 du plan local d'urbanisme et celles cadastrées A 1798 et A 1355 situées en secteur UD1a, la démolition des bâtiments existants et la réalisation d'un ensemble de 73 logements et de commerces. Par un courrier du 24 février 2020, le maire a rejeté le recours gracieux notifié le 23 décembre 2019, formé par la SCI Lindy ainsi que M. et Mme A..., voisins d'une partie du projet, tendant au retrait de cette autorisation d'urbanisme. Par un jugement n°2002307 du 15 avril 2021, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté la demande de la société et des intéressés tendant à l'annulation du permis de construire valant division et de la décision de rejet de leur recours gracieux. Par un arrêté en date du 20 août 2021, le maire de Saint-Brès a délivré un premier permis de construire modificatif à la société pétitionnaire puis par un arrêté en date du 28 février 2022 un second permis de construire modificatif. La SCI Lindy ainsi que M. et Mme A... relèvent appel du jugement en date du 15 avril 2021 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande et demandent, en outre, l'annulation de l'arrêté du 20 août 2021 par lequel le maire de Saint-Brès a accordé à la société pétitionnaire un permis de construire modificatif.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. En réponse aux moyens soulevés par les demandeurs tirés de ce que le permis de construire initial en litige implique une subdivision de lots au sens de l'article R. 442-21 du code de l'urbanisme ainsi qu'une modification du lotissement Les Pradels sans que la procédure prévue à l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme n'ait été respectée, le tribunal administratif de Montpellier a jugé que " le projet en litige n'a pas pour objet de subdiviser le lot existant et l'argument tiré de la méconnaissance des dispositions combinées des articles R. 442-21 et L. 442-10 du code de l'urbanisme, compte tenu d'une opération irrégulière de subdivision de lot, doit être écarté " et que " le moyen tiré de ce que le permis en litige nécessitait de suivre la procédure prévue par les dispositions de l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme est inopérant et doit être écarté ". Ainsi, contrairement à ce que soutiennent les appelants, il ressort des termes mêmes du jugement attaqué, notamment en ses points 5 et 6, que les premiers juges, qui n'étaient pas tenus de répondre à tous les arguments des demandeurs, n'ont pas omis de statuer sur ces moyens et ont suffisamment motivé leur réponse.

3. Le moyen des appelants tiré de ce que le tribunal " n'a pas répondu aux conclusions dont il était saisi par les exposants ", n'est pas assorti de précision suffisante permettant à la cour d'en apprécier la portée et ne peut donc qu'être écarté.

4. L'erreur de droit et la dénaturation invoquée des pièces qu'auraient commises les premiers juges relèvent de l'analyse du bien-fondé de leur décision, et non de sa régularité. Par suite, les appelants ne sont pas fondés à soutenir que le jugement contesté serait entaché d'irrégularité à ce titre.

Sur les conclusions en annulation dirigées contre le permis de construire en date du 25 octobre 2019 et la décision du 23 décembre 2019 rejetant le recours gracieux :

5. En premier lieu, aux termes de l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme : " Lorsque la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie d'un lotissement ou les deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie le demandent ou l'acceptent, l'autorité compétente peut prononcer la modification de tout ou partie des documents du lotissement, notamment le règlement, le cahier des charges s'il a été approuvé ou les clauses de nature réglementaire du cahier des

charges s'il n'a pas été approuvé. Cette modification doit être compatible avec la réglementation d'urbanisme applicable ". L'article L. 442-9 du même code prévoit que : " Les règles d'urbanisme contenues dans les documents du lotissement, notamment le règlement, le cahier des charges s'il a été approuvé ou les clauses de nature réglementaire du cahier des charges s'il n'a pas été approuvé, deviennent caduques au terme de dix années à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir si, à cette date, le lotissement est couvert par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu. De même, lorsqu'une majorité de colotis a demandé le maintien de ces règles, elles cessent de s'appliquer immédiatement si le lotissement est couvert par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu, dès l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Les dispositions du présent article ne remettent pas en cause les droits et obligations régissant les rapports entre colotis définis dans le cahier des charges du lotissement, ni le mode de gestion des parties communes (...)".

6. Il ressort des pièces du dossier que la parcelle cadastrée A 1374, intégrée au terrain d'assiette du projet autorisé par le permis de construire initial en date du 25 octobre 2019, constitue un lot relevant du périmètre du lotissement " Les Pradels " créé par arrêtés du 23 décembre 1985 et du 23 juillet 1993 et modifié par arrêté du 6 mai 1996. Le projet autorisé par ce permis de construire a pour objet de rattacher ce lot à des parcelles contiguës, situées en dehors de ce lotissement, puis d'appliquer une division de l'unité foncière aboutissant à la création d'une parcelle nouvelle dont la superficie sera plus importante qu'auparavant, de sorte qu'il a pour effet de modifier les indications du plan de division parcellaire de ce lotissement. Toutefois, ainsi que l'ont relevé à juste titre les premiers juges, les règles d'interdiction de subdivision d'un lot du lotissement contenues dans le document du lotissement approuvé en 1996 étaient caduques à la date de l'arrêté en litige en application des dispositions de l'article L. 442-9 précité. En outre, il ressort des dossiers de demande des permis de construire modificatifs, délivrés par arrêtés du maire de Saint-Brès en date des 20 août 2021 et du 28 février 2022 que le permis de construire valant division ne prévoit plus de modification du périmètre du lotissement dont s'agit et porte désormais sur la division parcellaire initiale de ce lotissement. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L 442-10 du code de l'urbanisme ne peut être qu'écarté.

7. En deuxième lieu, les moyens exposés dans la requête sommaire et non développés dans les autres mémoires complémentaires, tirés de ce que le " Tribunal a, entre autres, commis une erreur de droit et une dénaturation des pièces du dossier et des faits de l'espèce en estimant que le moyen tiré de la violation frauduleuse des dispositions de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme devait être écarté " ne sont pas assortis de précisions suffisantes pour mettre à même la cour d'en apprécier le bien-fondé.

Sur les conclusions en annulation dirigées contre le permis de construire modificatif du 20 août 2021 :

8. Aux termes de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme : " Lorsqu'un permis modificatif, une décision modificative ou une mesure de régularisation intervient au cours d'une instance portant sur un recours dirigé contre le permis de construire, de démolir ou d'aménager initialement délivré ou contre la décision de non-opposition à déclaration préalable initialement obtenue et que ce permis modificatif, cette décision modificative ou cette mesure de régularisation ont été communiqués aux parties à cette instance, la légalité de cet acte ne peut être contestée par les parties que dans le cadre de cette même instance. "

9. Il résulte de ces dispositions que, lorsque le juge d'appel est saisi d'un appel contre un jugement d'un tribunal administratif ayant statué sur la légalité d'un permis de construire et qu'un permis modificatif ou une décision modificative a été pris, y compris lorsqu'il ne vise pas à régulariser un vice invoqué dans l'instance, seul le juge d'appel est compétent pour connaître de sa contestation dès lors que ce permis ou cette décision lui a été communiqué ainsi qu'aux parties.

Il résulte de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme que, lorsque le juge d'appel est saisi d'un appel contre un jugement d'un tribunal administratif ayant annulé un permis de construire en retenant l'existence d'un ou plusieurs vices entachant sa légalité et qu'un permis modificatif, une décision modificative ou une mesure visant à la régularisation de ces vices a été pris, seul le juge d'appel est compétent pour connaître de sa contestation dès lors que ce permis, cette décision ou cette mesure lui a été communiqué ainsi qu'aux parties.

Par suite, lorsqu'un permis de construire modificatif a été délivré spontanément par son auteur en cours d'instance et a été communiqué aux parties, il appartient à la Cour, statuant sur une instance dirigée contre le permis de construire initialement délivré, de se prononcer dans le cadre de cette même instance sur les conclusions à fin d'annulation de ce permis de construire. La circonstance que ce permis modificatif n'ait pas été pris à la suite d'une décision juridictionnelle mais soit intervenu de façon spontanée en cours d'instance et la circonstance que ledit permis soit intervenu alors que la première instance était terminée ne sauraient avoir d'incidence sur la recevabilité de telles conclusions présentées pour la première fois devant la Cour.

10. Le permis de construire modificatif du 20 août 2021 ayant été délivré au cours de la présente instance d'appel et ayant été communiqué aux parties, il y a lieu de statuer dans le cadre de cette même instance sur les conclusions à fin d'annulation de ce permis de construire présentées, dans le dernier état de leurs écritures, par les appelants. Contrairement à ce que fait valoir la commune intimée, la circonstance que ce permis modificatif n'ait pas été pris à la suite d'une décision juridictionnelle mais soit intervenu de façon spontanée en cours d'instance ni celle que ledit permis soit intervenu alors que la première instance était terminée ne sauraient avoir d'incidence sur la recevabilité de telles conclusions présentées pour la première fois devant la cour.

11. Aux termes de l'article R. 431-30 du code de l'urbanisme : " Lorsque les travaux projetés portent sur un établissement recevant du public, la demande est accompagnée des dossiers suivants, fournis en trois exemplaires :a) Un dossier permettant de vérifier la conformité du projet avec les règles d'accessibilité aux personnes handicapées, comprenant les pièces mentionnées aux articles R. 111-19-18 et R. 111-19-19 du code de la construction et de l'habitation (...)"

12. Le dossier de demande du permis de construire en litige comprend le dossier d'accessibilité des personnes à mobilité réduite prévu par le a) de l'article R. 111-19-17 du code de la construction et de l'habitation. Les plans de masse et de façade du projet, qui donnent les informations nécessaires s'agissant de la réglementation d'un établissement recevant du public à l'instruction de la demande de permis de construire, ont été joints à cette demande. Par ailleurs, à la supposer même constituée, l'existence d'une contradiction entre les plans figurant au dossier prévoyant un cheminement extérieur " PMR " matérialisé par une bande de guidage située sur le domaine public, et l'avis défavorable en date du 26 juillet 2021 de la direction services aux territoires de Montpellier Méditerranée Métropole concernant cette implantation sur l'espace public, est sans incidence sur la légalité du permis modificatif du 20 août 2021, lequel ne comporte aucune prescription modificative sur ce point par rapport au permis de construire initial en date du 25 octobre 2019. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que le service instructeur n'a pu se prononcer en toute connaissance de cause sur les conditions d'accès au bâtiment des personnes handicapées et que le projet méconnaîtrait l'article R. 431-30 du code de l'urbanisme.

13. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre fin de non-recevoir opposée par les intimés, que la société civile immobilière Lindy et les époux A... ne sont ni fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande, ni fondés à demander l'annulation du permis de construire modificatif du 20 août 2021.

Sur les frais liés au litige :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la commune de Saint-Brès et de la SCCV Kalelithos-AQUIPIERRE, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, le versement aux appelants de la somme qu'ils demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la SCI Lindy et des époux A... une somme de 1 000 euros à verser à la commune de Saint-Brès ainsi que solidairement une somme de 1 000 euros à verser à la SCCV Kalelithos-AQUIPIERRE au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens sur le fondement des mêmes dispositions.

## DECIDE :

Article 1er : La requête présentée par la SCI Lindy et autres est rejetée.

Article 2 : La SCI Lindy et les époux A... verseront à la commune de Saint-Brès une somme de 1000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La SCI Lindy et les époux A... verseront solidairement à la SCCV Kalelithos-AQUIPIERRE une somme de 1000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la société civile immobilière Lindy, en sa qualité de représentant unique des requérants en application de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, à la commune de Saint-Brès et à la société civile de construction vente Kalelithos-AQUIPIERRE.

Délibéré après l'audience du 19 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

M. Moutte, président,

M. Haïli, président assesseur,

M. Jazeron, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 2 février 2023.

Le président-assesseur,

X. HAÏLI

Le président de la cour,

J-F. MOUTTE

La greffière,

C. LANOUX

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n° 21TL03709](#)

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTPELLIER**

**N° 2005938**

\_\_\_\_\_  
SCI B  
\_\_\_\_\_

M. Rousseau  
Rapporteur  
\_\_\_\_\_

M. Lafay  
Rapporteur public  
\_\_\_\_\_

Audience du 25 octobre 2022  
Décision du 8 novembre 2022  
\_\_\_\_\_

—  
68-04-045  
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier (6ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 18 décembre 2020 et 8 octobre 2021, la société civile immobilière (SCI) B, représentée par la SCP d'avocats C et Associés, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 21 juillet 2020 par lequel le maire de Narbonne a fait opposition à sa déclaration préalable, ensemble la décision du 19 octobre 2020 portant rejet de son recours gracieux ;

2°) d'enjoindre au maire de Narbonne de se prononcer à nouveau sur sa demande ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Narbonne la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté litigieux a été pris par une autorité incompétente dès lors que l'arrêté de délégation de signature n'a été affiché que le 14 septembre 2020, soit postérieurement à la date de l'arrêté attaqué ;
- la motivation de l'arrêté en litige est erronée ; en premier lieu, le projet ne porte pas sur la réalisation de travaux mais uniquement et exclusivement sur une division foncière autorisée au titre du régime spécifique de l'article L. 115-3 du code de l'urbanisme ; en deuxième lieu, l'avis défavorable de l'architecte des Bâtiments de France n'est pas motivé ; en troisième lieu, la parcelle IN x n'est pas elle-même classée monument historique ; elle ne figure pas à l'inventaire des monuments historiques et n'est pas reprise dans la liste de ces monuments historiques figurant en annexe du plan local d'urbanisme ; par ailleurs, le motif lié à l'atteinte portée par les travaux aux vestiges archéologiques est inopérant dès lors que le projet ne porte pas sur la réalisation de travaux mais uniquement et exclusivement sur une déclaration de division foncière au titre du régime de l'article L. 115-3 du code de l'urbanisme ;

- le motif tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R.111-4 du code de l'urbanisme est entaché d'erreur d'appréciation ; la parcelle IN x objet de la division foncière n'est pas elle-même classée monument historique et n'est protégée qu'au titre du périmètre délimitant les abords des monuments historiques ; en outre, le projet n'entraîne nullement un morcellement de la protection dans la mesure où il porte sur le rattachement d'une partie de la parcelle IN x à une autre unité foncière mieux protégée par la réglementation puisque directement classée au titre des monuments historiques ;
- l'arrêté en litige est entaché d'incompétence négative dans la mesure où le projet portant sur une simple division foncière, il n'était pas soumis à l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France.

Par des mémoires en défense enregistrés les 12 mars et 2 novembre 2021, la commune de Narbonne, représentée par Me H, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la SCI B la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 5 mars 2021, le préfet de l'Aude s'en remet à la défense de la commune de Narbonne en faisant valoir que ses services n'ont pas été associés à l'instruction de la déclaration préalable de la SCI B.

Par un mémoire en défense enregistré le 30 novembre 2021, le préfet de la région Occitanie conclut au rejet de la requête comme non fondée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code du patrimoine ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Rousseau, premier conseiller,
- les conclusions de M. Lafay, rapporteur public,
- et les observations de Me C, pour la commune de Narbonne.

Considérant ce qui suit :

1. La société civile immobilière (SCI) B est propriétaire dans la commune de Narbonne, au lieu-dit « x », d'un tènement foncier cadastré section IN numéro xxx. Souhaitant procéder à l'acquisition d'une petite parcelle à détacher de l'unité foncière contiguë cadastrée section IN n° x située lieudit « x » appartenant à l'indivision de C et classée en zone Ap du plan local d'urbanisme communal, elle a déposé auprès des services de la commune de Narbonne une déclaration préalable, enregistrée sous le numéro DP 011 262 20 Nox, en vue de diviser ladite parcelle et créer une parcelle de 312 m<sup>2</sup>, parcelle aujourd'hui cadastrée sous le numéro de section IN x. Le projet se situant dans un périmètre de protection de monuments historiques, le service instructeur de la commune a consulté l'architecte des Bâtiments de France qui indiquait, le 9 juillet 2020, qu'il ne lui appartenait pas de rendre un avis sur ce dossier. Par décision en date du 21 juillet 2020, le maire s'est opposé à la déclaration préalable. La société B a exercé un recours gracieux contre cette décision le 18 septembre 2020 que le maire de Narbonne a rejeté par une décision du 19 octobre 2020. Dans le cadre de la présente instance, la SCI B demande l'annulation de la décision portant opposition à déclaration préalable du 21 juillet 2020 ensemble le rejet du recours gracieux en date du 19 octobre 2020.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Selon l'article L. 2131-3 du code général des collectivités territoriales : « Les arrêtés du maire ne sont exécutoires qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés, par voie de publication ou d'affiches, toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales et, dans les autres cas, par voie de notification individuelle ».

3. La formalité de publicité qui conditionne l'entrée en vigueur des actes réglementaires du maire peut être soit la publication, soit l'affichage. L'arrêté attaqué a été signé par M. L, directeur général des services techniques, qui a régulièrement reçu délégation sur le fondement des dispositions de l'article L. 2122-19 du code général des collectivités territoriales, à l'effet de signer notamment les « oppositions aux déclarations préalables », par un arrêté du maire de Narbonne du 6 juillet 2020 régulièrement publié au recueil des actes administratifs le 9 juillet 2020 et transmis à la préfecture le même jour. Par suite, M. L avait compétence pour signer l'arrêté en litige.

4. Aux termes de l'article R. 421-23 du code de l'urbanisme : « Doivent être précédés d'une déclaration préalable les travaux, installations et aménagements suivants : (...) b) Les divisions des propriétés foncières situées à l'intérieur des zones délimitées en application de l'article L. 115-3 (...) ». L'article 115-3 du code de l'urbanisme dispose que : « Dans les parties de commune nécessitant une protection particulière en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages, le conseil municipal peut décider, par délibération motivée, de soumettre, à l'intérieur de zones qu'il délimite, à la déclaration préalable prévue par l'article L. 421-4, les divisions volontaires, en propriété ou en jouissance, d'une propriété foncière, par ventes ou locations simultanées ou successives qui ne sont pas soumises à un permis d'aménager. L'autorité compétente peut s'opposer à la division si celle-ci, par son importance, le nombre de lots ou les travaux qu'elle implique, est de nature à compromettre gravement le caractère naturel des espaces, la qualité des paysages ou le maintien des équilibres biologiques. Lorsqu'une vente ou une location a été effectuée en violation des dispositions du présent article, l'autorité compétente peut demander à l'autorité judiciaire de constater la nullité de l'acte. L'action en nullité se prescrit par cinq ans à compter de la publication de l'acte ayant effectué la division. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. Il précise les divisions soumises à déclaration préalable et les conditions dans lesquelles la délimitation des zones mentionnées au premier alinéa est portée à la connaissance du public. » et aux termes de l'article R. 425-1 du même code : « Lorsque le projet est situé dans les abords des monuments historiques, (...) la décision prise sur la déclaration préalable tient lieu de l'autorisation prévue à l'article L. 621-32 du code du patrimoine si l'architecte des Bâtiments de France a donné son accord, le cas échéant assorti de prescriptions motivées, ou son avis pour les projets mentionnés à l'article L. 632-2-1 du code du patrimoine. ».

5. Il ressort des pièces du dossier que la division d'une partie de la parcelle cadastrée section IN n° x pour une surface de 312m<sup>2</sup>, anciennement cadastrée sous le numéro xx, objet de la déclaration préalable déposée par la SCI B, est classée en zone agricole au plan local d'urbanisme de Narbonne, secteur Ap correspondant aux espaces proches du rivage au titre de la loi littoral. Ladite parcelle est également concernée par le périmètre des abords de plusieurs monuments historiques, le vivier antique de « x », classé monument historique par arrêté du 2 août 2013, l'établissement gallo-romain « Port la Nautique » classé par décret du 31 mai 2011 et, pour la parcelle IN x, par arrêté du 22 novembre 2011 et est elle-même classée au titre des monuments historiques selon un arrêté du 15 septembre 1971. La saisine de l'architecte des Bâtiments de France dans le cadre de l'instruction de la déclaration préalable était donc obligatoire alors même que la division foncière envisagée ne s'accompagne d'aucuns travaux, les dispositions de l'article R. 425-1 du code de l'urbanisme ne faisant pas référence à la notion de travaux mais renvoyant seulement à la notion de projet. L'architecte des Bâtiments de France a rendu son avis le 9 juillet 2020 en indiquant que « ce projet, en l'état, étant de nature à porter atteinte à la conservation ou à la mise en valeur de ce ou ces monuments historiques ou aux abords, l'architecte des Bâtiments de France ne donne pas son accord. ». Le refus d'accord donné par l'architecte des Bâtiments de France qui constitue un avis défavorable de cette autorité plaçait ainsi le maire de Narbonne en situation de compétence liée pour s'opposer à la déclaration préalable de la SCI B. La SCI requérante n'est donc pas fondée à soutenir que la décision d'opposition à déclaration préalable prise par le maire de Narbonne serait entachée d'incompétence négative.

6. Aux termes de l'article R. 424-14 du code de l'urbanisme : « Lorsque le projet est situé dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable ou dans les abords des monuments historiques, le demandeur peut, en cas d'opposition à une déclaration préalable ou de refus de permis fondé sur un refus d'accord de l'architecte des Bâtiments de France, saisir le préfet de région, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, d'un recours contre cette décision dans le délai de deux mois à compter de la notification de l'opposition ou du refus. Le demandeur précise lors de sa saisine s'il souhaite faire appel à un médiateur désigné dans les conditions prévues au III de l'article L. 632-2 du code du patrimoine. Dans ce cas, le préfet de région saisit le médiateur qui transmet son avis dans le délai d'un mois à compter de cette saisine. Le préfet de région adresse notification de la demande dont il est saisi au maire s'il n'est pas l'autorité compétente, et à l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme. Le délai à l'issue duquel le préfet de région est réputé avoir confirmé la décision de l'autorité compétente en cas de recours du demandeur est de deux mois à compter de la réception de ce recours. Si le préfet de région infirme le refus d'accord de l'architecte des Bâtiments de France, l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme statue à nouveau dans le délai d'un mois suivant la réception de la décision du préfet de région. ».

7. Lorsque la délivrance d'une autorisation administrative est subordonnée à l'accord préalable d'une autre autorité, le refus d'un tel accord, qui s'impose à l'autorité compétente pour statuer sur la demande d'autorisation, ne constitue pas une décision susceptible de recours. La SCI B a formé un recours préalable obligatoire devant le préfet de région, qui a rendu un avis le 13 novembre 2020. Cet avis s'est substitué à celui de l'architecte des Bâtiments de France de sorte que les moyens de la SCI doivent être regardés comme étant dirigés contre ce second avis.

8. Comme indiqué au point 5, il ressort des pièces du dossier que la partie à détacher de la parcelle cadastrée section IN x est située aux abords de plusieurs monuments historiques et que le tènement foncier lui-même est classé monument historique au titre de l'établissement gallo-romain, situé à Port-la-Nautique et répertorié au titre des servitudes d'utilité publique dont la liste est dressée et annexée au plan local d'urbanisme. L'arrêté du 15 septembre 1971 portant classement au titre des monuments historiques figure dans la liste des servitudes annexée à ce document d'urbanisme lequel mentionne les parcelles concernées en visant notamment la parcelle cadastrée section IN n° x, devenue parcelle n° IN x à la date du dépôt de la déclaration préalable. Ainsi, contrairement à ce que soutient la SCI B, la parcelle IN x est bien reprise dans la liste de ces monuments historiques figurant en annexe du plan local d'urbanisme. En tout état de cause, lorsqu'une servitude d'utilité publique affectant l'utilisation des sols, telle la servitude affectant les immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, n'est pas annexée à un plan local d'urbanisme, elle n'est, en principe, pas opposable à une demande d'autorisation d'occupation des sols. Toutefois, lorsque le propriétaire d'un immeuble classé ou inscrit aux monuments historiques s'est vu notifier cette inscription en application de l'article R. 621-8 du code du patrimoine, cette servitude lui est opposable alors même qu'elle ne serait pas annexée au plan local d'urbanisme. En l'espèce, l'arrêté de classement du 15 septembre 1971 a fait l'objet, lors de sa publication, d'une notification aux propriétaires concernés le 12 janvier 1973 ainsi que des formalités de publicité foncière. La SCI B n'est dès lors pas fondée à soutenir que la servitude relative au classement au titre des monuments historiques n'étant pas annexée au plan local d'urbanisme, elle ne lui serait pas opposable.

9. Aux termes, d'une part, de l'article R. 111-4 du code de l'urbanisme : « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature, par sa localisation et ses caractéristiques, à compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques. ».

10. Aux termes, d'autre part, de l'article L. 621-9 du code du patrimoine : « L'immeuble classé au titre des monuments historiques ne peut être détruit ou déplacé, même en partie, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque, sans autorisation de l'autorité administrative. Les effets mobiliers attachés à perpétuelle demeure, au sens des articles 524 et 525 du code civil, à un immeuble classé ou à une partie d'immeuble classée au titre des monuments historiques ne peuvent en être détachés sans autorisation de l'autorité administrative. Les travaux autorisés en application du premier alinéa s'exécutent sous le contrôle scientifique et technique des services de l'Etat chargés des monuments historiques. (...) » et aux termes du premier alinéa de l'article R. 621-11 du même code : « Les travaux soumis à autorisation en application du premier alinéa de l'article L. 621-9 sont les constructions ou travaux, de quelque nature que ce soit, qui sont de nature soit à affecter la consistance ou l'aspect de la partie classée de l'immeuble, soit à compromettre la conservation de cet immeuble. ».

11. Si la SCI B soutient que l'opération de division foncière ne s'accompagne d'aucuns travaux dans le cadre de la procédure de l'article L. 115-3 du code de l'urbanisme et qu'elle ne peut donc pas porter atteinte à des vestiges archéologiques, la conservation des vestiges archéologiques au lieudit « Port La Nautique » à Narbonne présente un intérêt public d'art et d'histoire en raison du caractère exceptionnel des vestiges d'entrepôts romains du 1er siècle présents sur le site, témoins du passé du port du haut Empire romain et la division du terrain, qui est bien de nature à en modifier la consistance, est de nature à faire obstacle à la réalisation d'un diagnostic archéologique ou des fouilles dont le sous-sol recèle, à faible profondeur, des vestiges archéologiques et à en compromettre la bonne gestion à l'échelle cohérente et utile du terrain dans la mesure où la division foncière s'accompagne nécessairement d'un morcellement des vestiges qu'il renferme. Par suite, c'est sans erreur de droit, ni erreur manifeste que le maire de Narbonne s'est opposé à la déclaration préalable de la SCI B.

12. Il résulte de tout ce qui précède que la SCI B n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision d'opposition à déclaration préalable prise par le maire de Narbonne le 21 juillet 2020 ni de la décision du 19 octobre 2020 par laquelle cette autorité a rejeté son recours gracieux.

Sur Les frais liés au litige :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise, à ce titre, à la charge de la commune de Narbonne qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la SCI B la somme de 1 500 euros à verser à la commune de Narbonne au titre de ces mêmes dispositions.

**D E C I D E :**

Article 1er : La requête de la SCI B est rejetée.

Article 2 : La SCI B versera une somme de 1 500 euros à la commune de Narbonne au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la SCI B, à la commune de Narbonne, au préfet de l'Aude et au préfet de la région Occitanie.

Délibéré après l'audience du 25 octobre 2022, à laquelle siégeaient :

Mme Encontre, présidente,  
M. Rousseau, premier conseiller,  
Mme Teuly-Desportes, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 8 novembre 2022.

Le rapporteur,  
M. ROUSSEAU

La présidente,  
S. ENCONTRE

La greffière,  
C. ARCE

La République mande et ordonne au préfet de l'Aude en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°2005938](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 2005231

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. P

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Sophie Crampe  
Rapporteuse

Le tribunal administratif de Montpellier  
(1ère chambre)

Mme Pauline Villemejeanne  
Rapporteuse publique

Audience du 23 février 2023  
Décision du 16 mars 2023

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 17 novembre 2020, M. P, représenté par le cabinet d'avocats A, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 17 septembre 2020 par lequel le maire de la commune de G s'est opposé à sa déclaration préalable tendant à la création d'un abri de jardin, d'une terrasse, d'une pergola, d'un carport, d'un muret et d'un portail ;

2°) d'enjoindre à la commune de G, à titre principal, de délivrer un arrêté de non-opposition à déclaration préalable de travaux dans un délai de quinze jours et, à titre subsidiaire, de réexaminer sa demande ;

3°) de mettre à la charge de la commune de G une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le silence gardé par le préfet sur la demande d'avis du 26 août 2020 a fait naître un avis favorable, auquel le maire était tenu de se conformer en vertu des dispositions de l'article R. 423-59 du code de l'urbanisme ; si l'avis du préfet devait être regardé comme défavorable, tous ses moyens doivent être regardés comme étant dirigés contre cet avis ;
- la décision est entachée d'un vice de forme en l'absence de mention dans ses visas de l'avis du préfet et à défaut d'avoir annexé ce dernier ;
- la décision est entachée d'un défaut de motivation au regard de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme ;
- le maire a commis une erreur de droit en ne procédant pas à un examen particulier du dossier et en opposant un rejet de principe ;
- une erreur de droit et une erreur manifeste d'appréciation entachent la décision car les travaux en litige, qui concernent une construction existante, entrent dans les travaux autorisés par le règlement du PPRI.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 février 2021, la commune de G, représentée par le cabinet d'avocats M, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. P une somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par M. P ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 mars 2021, le préfet de l'Hérault conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par M. P ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Crampe, première conseillère,
- les conclusions de Mme Villemejeanne, rapporteure publique,
- et les observations de Me M, représentant M. P, et de Me T, représentant la commune de G.

Considérant ce qui suit :

1. M. P a déposé, le 20 août 2020, une déclaration préalable de travaux en vue de construire un abri de jardin, une terrasse, un carport, un muret et un portail, sur les parcelles cadastrées 112B733, 112B736 et 112B742. Par arrêté du 17 septembre 2020, le maire de la commune de G s'est opposé à la déclaration préalable. Par sa requête, M. P demande l'annulation de cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 422-5 du code de l'urbanisme : « Lorsque le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale est compétent, il recueille l'avis conforme du préfet si le projet est situé : / a) Sur une partie du territoire communal non couverte par une carte communale, un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu ; / (...) ». Aux termes de l'article R. 423-59 du même code : « Sous réserve des dispositions des articles L. 752-4, L. 752-14 et L. 752-17 du code de commerce et des exceptions prévues aux articles R\*423-60 à R\*423-71-1, les collectivités territoriales, services, autorités ou commissions qui n'ont pas fait parvenir à l'autorité compétente leur réponse motivée dans le délai d'un mois à compter de la réception de la demande d'avis sont réputés avoir émis un avis favorable. ».

3. Il résulte de ces dispositions que le maire ne peut, lorsque le permis de construire ou la déclaration préalable de travaux entrent dans leur champ d'application, délivrer le permis de construire ou ne pas s'opposer à la déclaration préalable, que si le préfet a émis, de manière expresse ou tacite, un avis favorable au projet. En revanche, ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le maire, lorsqu'il estime disposer d'un motif légal de le faire, refuse l'autorisation sollicitée ou s'oppose à la déclaration préalable, soit après un avis favorable émis par le préfet soit sans attendre qu'un tel avis soit émis.

4. En l'espèce, il résulte des pièces du dossier que le maire de G a sollicité l'avis du préfet de l'Hérault le 26 août 2020. Sans attendre l'avis express ou tacite du préfet, qui devait être réputé favorable le 26 septembre 2020 en l'absence de réponse motivée, le maire s'est opposé à la déclaration préalable de travaux présentée par M. P par son arrêté du 17 septembre 2020.

5. Il résulte de ce qui précède que M. P ne peut utilement se prévaloir d'un avis favorable du préfet qui n'était pas intervenu à la date de l'arrêté contesté et qui, en tout état de cause, n'aurait pas fait obstacle à ce que le maire s'oppose à la déclaration préalable.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme : « Lorsque la décision rejette la demande ou s'oppose à la déclaration préalable, elle doit être motivée. / Cette motivation doit indiquer l'intégralité des motifs justifiant la décision de rejet ou d'opposition, notamment l'ensemble des absences de conformité des travaux aux dispositions législatives et réglementaires mentionnées à l'article L. 421-6 (...) ». L'arrêté en litige, qui indique que « le règlement de la zone Nr du PPRI susvisé énonce que sont interdits tous travaux et projets nouveaux, de quelque nature qu'ils soient, à l'exception de ceux visés dans le paragraphe admis sous conditions, puis qui fait état de la situation du projet en zone Nr et de la circonstance que « la nature des travaux projetés ne rentre pas en compte dans les travaux et projets nouveaux admis sous conditions » est suffisamment motivé.

7. En troisième lieu, le projet se situe en zone rouge de danger Rn du plan de prévention des risques naturels d'inondation (PPRI) dont le règlement dispose que sont interdits « tous les travaux et projets nouveaux de quelque nature qu'ils soient, à l'exception de ceux visés au paragraphe ci-dessous (...) ». Sont admis par le paragraphe suivant un certain nombre de travaux, parmi lesquels « les modifications de constructions existantes (...) sous réserve de ne pas créer de logements supplémentaires, à la condition que la surface du 1er plancher aménagé soit calée sur vide sanitaire à la cote minimal PHE + 30 cm (...) » ainsi que « les extensions au sol des bâtiments d'habitation (...) sans création de nouveaux logements, dans la limite de 20m<sup>2</sup> d'emprise au sol, sous la même réserve concernant le 1er plancher aménagé, et à la condition que l'extension s'accompagne de mesures compensatoires de nature à diminuer la vulnérabilité du bâtiment lui-même (pose de batardeaux à chaque ouvrant situé sous la PHE, etc.). »

8. Les travaux en litige, soit un abri de jardin d'environ 4,8 m<sup>2</sup>, une terrasse en matériau composite de 18 m<sup>2</sup>, une pergola en aluminium de 12 m<sup>2</sup> et une seconde pergola en bois gris d'environ 10 m<sup>2</sup>, un carport de 17,5 m<sup>2</sup> et un mur en entrée complété d'un portail en aluminium, ne peuvent être regardés, au sens de ces dispositions, ni comme une modification ni comme une extension d'une construction. Ils consistent à ajouter des éléments annexes à la construction qui n'entrent pas dans la liste des occupations du sol autorisées par ce règlement, et à construire un mur plein d'une hauteur d'1,60 mètre, dont les caractéristiques ne sont pas conformes à celles admises par le règlement « dans la mesure où ils permettent une transparence à l'écoulement (grillages à mailles larges, c'est-à-dire dont le plus petit coté est supérieur à 5 cm, sur un mur bahut de 20cm de haut maximum) ».

9. M. P ne peut utilement se prévaloir du droit de se clore, auquel la décision ne porte pas atteinte dès lors qu'il lui est loisible de déposer une demande d'autorisation d'urbanisme en faisant usage des caractéristiques et matériaux autorisés par le règlement du PPRI pour les clôtures. Il ne peut davantage se prévaloir de ce que les aménagements annexes souhaités seraient sans incidence sur l'écoulement de l'eau.

10. Ainsi, c'est par une exacte application des dispositions du règlement du PPRI que le maire de la commune de G s'est opposé à la déclaration préalable de travaux en litige. Ainsi M. P n'est pas fondé à soutenir que le maire n'aurait pas procédé à un examen particulier de son dossier de déclaration préalable de travaux ou qu'il aurait méconnu l'étendue de sa compétence en s'estimant tenu de s'opposer à cette déclaration.

11. Il résulte de ce qui précède que M. P n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 17 septembre 2020 par lequel le maire de la commune de G s'est opposé à sa déclaration préalable tendant à la création d'un abri de jardin, d'une terrasse, d'une pergola, d'un carport, d'un muret et d'un portail.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

12. Le présent jugement, qui rejette les conclusions en annulation présentées par M. P, n'implique aucune mesure d'exécution au sens des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative. Par suite, les conclusions aux fins d'injonction présentées par le requérant ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de G, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, quelque somme que ce soit, au titre des frais exposés par M. P et non compris dans les dépens.

14. Il y a lieu en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de M. P une somme de 1 500 euros au titre des frais non compris dans les dépens exposés par la commune de G.

DECIDE :

Article 1er : La requête de M. P est rejetée.

Article 2 : M. P versera à la commune de G une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. P, à la commune de Gs et au préfet de l'Hérault.

Délibéré après l'audience du 23 février 2023, à laquelle siégeaient :

M. Denis Besle, président,  
Mme Sophie Crampe, première conseillère,  
Mme Isabelle Pastor, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 mars 2023

La rapporteure  
S. Crampe

Le président,  
D. Besle

La greffière,  
M. Chouart

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°2005231](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 2200741, 2201682, 2201693, 2201717

---

SYNDICAT DES COPROPRIETAIRES  
DE LA RESIDENCE BATIMENT E  
BATIMENTS C et D  
BATIMENT F-G-H  
SCI C

---

Mme Sophie Crampe  
Rapporteure

---

Mme Pauline Villemejeanne  
Rapporteure publique

---

Audience du 11 mai 2023  
Décision du 25 mai 2023

---

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier  
(1<sup>e</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

I. Sous le n° 2200741, par une requête et des mémoires, enregistrés les 15 février 2022, 4 août 2022, 30 mars et 28 avril 2023, le syndicat des copropriétaires de la résidence Bâtiment E, représenté par Me R, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 18 octobre 2021 par lequel le maire de la commune d'Agde a délivré un permis de construire à la SCCV xx ainsi que la décision implicite de rejet de son recours gracieux ;

2°) d'annuler l'arrêté du 20 juin 2022, accordant à la SCCV xx un permis de construire modificatif ;

3°) de mettre à la charge solidaire de la commune d'Agde et de la SCCV xx une somme de 3 600 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

En ce qui concerne la recevabilité :

- l'huissier commis par ses soins le 14 décembre 2021 a constaté l'absence d'un affichage du permis de construire, et le pétitionnaire ne rapporte dès lors pas la preuve d'un affichage continu entre le 10 novembre 2021 et le 10 janvier 2022 ;

En ce qui concerne le permis de construire initial :

- l'arrêté méconnaît l'article A. 424-2 du code de l'urbanisme ; le nom du signataire et le tampon ne sont pas lisibles ; il est insuffisamment motivé en droit car le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) ne figure pas dans les visas alors que le projet est situé en zone ZPU du PPRI ;
- le dossier de demande de permis de construire est incomplet au regard de l'article R. 431 8 du code de l'urbanisme ; aucune mention n'est faite des matériaux de couverture, ce qui est de nature à fausser l'appréciation de l'administration au regard de l'article UB11 du règlement de la zone UB3 concernant les toitures ;
- le dossier de demande de permis de construire est incomplet au regard de l'article R. 431 9 du code de l'urbanisme et l'arrêté est entaché d'erreur de fait et de violation de la loi ; les modalités de raccordement aux réseaux font défaut au plan de masse ; la voie d'accès est privée et n'est pas ouverte à la circulation publique, il n'est pas démontré son intégration au domaine public et le maire était tenu de vérifier l'existence d'une servitude de passage ;
- les dispositions des articles R. 111-5 du code de l'urbanisme et UB3 du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) sont méconnues en l'absence d'une servitude de passage ; l'accès n'est pas adapté à l'opération car la voie unique ne permet pas le croisement ni l'accès aux véhicules de secours et de lutte contre l'incendie ; l'avis rendu par le SDIS est défavorable ;
- l'article UB4 du règlement du PLU est méconnu car le raccordement aux réseaux d'eaux usées et potable sur le réseau public nécessite la création de canalisations souterraines sous la voie privée sur laquelle le pétitionnaire ne dispose d'aucun titre ;
- l'administration n'a pas pu apprécier la conformité du projet à l'article UB7 du règlement du PLU sans commettre d'erreur de fait car la surface d'assiette n'est pas issue d'un bornage contradictoire et un litige est pendant quant à la propriété d'une bande de 5 mètres de la parcelle cadastrée section KA x ;
- la projet méconnaît l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme et l'article UB11 du règlement du PLU ; son aspect est éloigné du règlement d'architecture de la station du Cap d'Agde ; les clôtures et les enduits extérieurs et peintures ne respectent pas les prescriptions du PLU ;
- la surface de stationnement n'étant reportée sur aucun plan, il n'est pas possible de vérifier la conformité de la surface dédiée à chaque emplacement de stationnement aux prescriptions du PLU ;
- l'assiette foncière constituée de la parcelle cadastrée section KA x a déjà été affectée à un parc de stationnement par arrêté du 30 juillet 2004 et elle est donc inconstructible ;
- la conformité de la surface dédiée aux espaces verts n'a pu être appréciée compte tenu du litige pendant à propos de la parcelle KA x ;
- l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme est méconnu car le projet ne respecte pas les prescriptions édictées par le PPRI tenant à la présence de batardeaux sur les ouvertures ; la notice hydraulique ne traite que des eaux pluviales sans aborder la question des réseaux secs et humides nouveaux ;

En ce qui concerne le permis de construire modificatif :

- à défaut pour le PLU de prévoir les modalités d'application de cet article, le permis de construire modificatif, se fondant sur les dispositions de l'article L. 151-31 du code de l'urbanisme, est illégal ;
- en portant à 3 le nombre de véhicules en auto-partage pour réduire de 45 % l'obligation faite en matière de places de stationnement, le pétitionnaire a commis un détournement de procédure ; ce nombre est disproportionné eu égard aux difficultés de stationnement que connaît la commune ; le maître d'ouvrage doit démontrer qu'il a conclu une convention avec un opérateur d'auto-partage.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 21 juin 2022, 23 novembre 2022 et le 30 mars 2023, la commune d'Agde et la SCCV xx, représentées par la SCP C Avocats et Associés, concluent au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge du syndicat des copropriétaires de la résidence bâtiment E une somme de 2 000 euros à verser à chacune, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles font valoir que :

- la requête est irrecevable ;
- les moyens soulevés par le syndicat des copropriétaires de la résidence , bâtiment E, ne sont pas fondés.

II. Sous le n° 2201682, par une requête et des mémoires, enregistrés les 4 avril, 9 mai, 7 juillet et 6 décembre 2022, le syndicat des copropriétaires de la résidence bâtiments C et D, représenté par la SELARL M, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 18 octobre 2021 par lequel le maire de la commune d'Agde a délivré un permis de construire valant permis de démolir à la SCCV xx en vue de la construction d'une résidence de tourisme de 78 appartements, ensemble la décision de rejet du recours gracieux en date du 13 décembre 2021 ;

2°) d'annuler l'arrêté de permis de construire modificatif du 22 juin 2022 ;

3°) de mettre à la charge de la commune d'Agde et de la SCCV xx une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

En ce qui concerne le permis de construire initial délivré le 18 octobre 2021 :

- la parcelle cadastrée section KA x étant déjà affectée au stationnement de la résidence « x » ne peut servir d'assiette foncière au projet ;
- en l'absence d'une autorisation préalable de division foncière en vue de bâtir au sens de l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme, le permis de construire est illégal ;
- l'article UB10 du règlement du PLU est méconnu car, en ce qui concerne la limite parcellaire Nord longeant la voie inscrite en emplacement réservé, la hauteur relative devait s'apprécier au regard de l'article UB 6 relatif à la distance par rapport aux voies et non de l'article UB 7 relatif à la distance par rapport aux limites séparatives ;

En ce qui concerne le permis de construire modificatif délivré le 20 juin 2022 :

- la compensation autorisée par le permis de construire modificatif des places de stationnement affectées à la résidence « x » est illégale, car le recours à une concession dans un parc privé de stationnement n'est possible qu'en cas d'impossibilité technique de satisfaire aux obligations en matière de stationnement sur la parcelle d'assiette de l'opération ; il doit s'agir d'une concession à long terme que le projet ne prévoit pas ;
- le lien juridique ainsi créé par la résidence « x » et le projet en litige doit les faire regarder comme un ensemble immobilier unique et leur conformité aux règles d'urbanisme faire l'objet d'une appréciation globale au regard de la législation en vigueur lors de la délivrance de l'autorisation en litige ; le nombre de places désormais exigible est de 198 emplacements de stationnement et il apparaît un déficit de 38 emplacements pour la résidence « x » ;
- l'article L. 151-31 du code de l'urbanisme ne s'applique pas à une résidence de tourisme, nécessite un cadrage par les auteurs du document d'urbanisme et, s'agissant d'une dérogation, il appartient au juge administratif d'en éclairer l'application en considération de l'obligation de motivation de la décision et sur le ratio de véhicules à mettre en place en fonction du nombre d'aires de stationnement construites ;
- le permis de construire modificatif qui fait usage d'une dérogation est insuffisamment motivé ;
- il est entaché d'un détournement de pouvoir car il a pour seul objet la régularisation d'un permis de construire sans justification de considérations propres à la planification locale et aux besoins d'intérêt général dont les règles d'urbanisme ont la charge de mettre en œuvre.

Par des mémoires en défense enregistrés le 10 juin 2022, 23 novembre 2022 et le 30 mars 2023, la commune d'Agde et la société xx, représentées par la SCP C Avocats et Associés, concluent au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de Syndicat des copropriétaires de la résidence Bâtiments C et D une somme de 2 000 euros à verser à chacune au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles font valoir que :

- la requête est irrecevable en l'absence d'une autorisation par l'assemblée générale de copropriété permettant au syndicat de copropriété d'agir en justice ;
- les moyens soulevés par le syndicat des copropriétaires de la résidence bâtiments C et D ne sont pas fondés.

III. Sous le n° 2201693, par une requête et des mémoires, enregistrés les 4 avril et 12 août 2022, le syndicat des copropriétaires de la résidence bâtiments F-G-H, représenté par Me P, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 18 octobre 2021 par lequel le maire de la commune d'Agde a délivré un permis de construire à la société xx ;

2°) d'annuler l'arrêté du 20 juin 2022, accordant à la société xx un permis de construire modificatif ;

3°) de mettre à la charge de la commune d'Agde et de la société xx une somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

En ce qui concerne le permis initial :

- le dossier de demande de permis de construire est incomplet, car le plan de masse ne comporte pas l'indication de l'emplacement et des caractéristiques de la servitude de passage permettant sa desserte, en méconnaissance de l'article R. 431-9 du code de l'urbanisme ;
- le projet méconnaît l'article UB3 du règlement du PLU ; l'accès n'est pas adapté à l'ampleur de l'opération projetée, constitue une gêne pour la circulation publique et porte atteinte à la sécurité publique de ses usagers ;
- la hauteur méconnaît la règle fixée par l'article UB10 du règlement du PLU dès lors que le retrait par rapport à l'alignement implique une hauteur maximale de 12 mètres et non de 16 mètres ;
- l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme est méconnu du fait de l'insuffisance de l'accès ; les prescriptions du SDIS ne pourront être respectées puisque la voie est en impasse sans aire de retournement permettant aux véhicules d'incendie et de secours de faire demi-tour ;
- l'unité foncière est pour partie inconstructible du fait qu'elle accueille une aire de stationnement autorisée par une précédente autorisation d'urbanisme ;

En ce qui concerne le permis de construire modificatif :

- il devra être justifié d'une délégation de signature régulière et publiée ;
- les conditions prévues par l'article L. 151-33 du code de l'urbanisme permettant de déroger aux obligations en matière de stationnement ne sont pas remplies ; il n'a pas été consenti une concession à long terme ; les résidences « xx » et « x » doivent être regardées comme un ensemble immobilier unique pour apprécier ces obligations ;
- l'article L. 151-31 du code de l'urbanisme est méconnu.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 21 juin 2022, 23 novembre 2022 et le 30 mars 2023, la commune d'Agde et la société xx, représentées par la SCP C Avocats et Associés, concluent au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge du syndicat des copropriétaires de la résidence bâtiments F-G-H, une somme de 2 000 euros à verser à chacune au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles font valoir que :

- la requête est irrecevable faute pour le syndic d'avoir été autorisé à agir par l'assemblée générale de copropriété ;
- les moyens soulevés par le syndicat des copropriétaires de la résidence bâtiments F-G-H ne sont pas fondés.

IV. Sous le n° 2201717, par une requête et des mémoires, enregistrés les 5 avril, 16 août et 26 décembre 2022, la société civile immobilière xx, représentée par la SELARL G et Associés, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 18 octobre 2021 par lequel le maire de la commune d'Agde a délivré un permis de construire à la société xx, ensemble la décision rejetant le 4 février 2022 son recours gracieux ;

2°) d'annuler l'arrêté du 20 juin 2022, accordant à la société xx un permis de construire modificatif ;

3°) de mettre à la charge solidaire de la commune d'Agde et de la société xx une somme de 6 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

En ce qui concerne le permis de construire :

- le projet méconnaît l'article 3 du règlement de la zone UB en ce qu'il n'est pas desservi par une voie présentant des caractéristiques, et l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme par les risques que présente la fréquentation déjà importante de cet accès privé ;
- il méconnaît l'article 4 du règlement de zone car le dossier de demande de permis de construire n'indique pas la localisation du poste de raccordement prescrit par Enedis, et il n'est pas possible d'implanter ce poste sur le terrain d'assiette, ni de l'implanter en souterrain dans les conditions requises par le règlement ;
- la construction dépasse la hauteur maximale autorisée par l'article 10 du règlement de zone ;
- elle méconnaît les articles R. 111-27 du code de l'urbanisme et UA11 du règlement de zone par son aspect extérieur incompatible avec les constructions environnantes, par le choix de la couleur proscrite par le règlement et les matériaux employés sur les terrasses ;
- les éléments relatifs aux plantations sont contradictoires et l'article 13 du règlement de zone n'est pas respecté ;
- le projet présente un risque pour la sécurité publique en méconnaissance de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme par l'insuffisance de la défense extérieure contre l'incendie, l'insuffisance des prescriptions du règlement relatif au traitement des eaux de piscine avant leur rejet au réseau public d'eaux pluviales et le caractère insuffisamment dimensionné de l'accès viaire ;
- le projet entrant dans la catégorie hôtelière ne prévoit pas un nombre suffisant d'emplacements de stationnement pour respecter l'article 12 du règlement de zone ;
- l'intégration dans l'assiette foncière des surfaces dédiée aux stationnements de la résidence voisine x est illégale.

En ce qui concerne le permis de construire modificatif :

- il ne régularise pas le vice tenant à l'assiette foncière illégale ;
- il fait une application erronée de l'article L. 151-31 du code de l'urbanisme.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 21 juin 2022, 23 novembre 2022, 10 janvier et 30 mars 2023, la commune d'Agde et la société xx, représentées par la SCP C Avocats et Associés, concluent au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la SCI xx, une somme de 2 000 euros à verser à chacune au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles font valoir que les moyens soulevés par la SCI xx ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 30 mars 2023 :

- le rapport de Mme Crampe, première conseillère ;
- les conclusions de Mme Villemejeanne, rapporteure publique ;
- les observations de Me R, représentant le syndicat des copropriétaires de la résidence s bâtiment E, celles de Me M, représentant le syndicat des copropriétaires de la résidence bâtiment C et D, celles de Me C, représentant le syndicat des copropriétaires de la résidence bâtiments F-G-H, celles de Me S, représentant la SCI xx et celles de Me C, représentant la commune d'Agde et la société xx.

Par des courriers du 14 avril 2023, les parties ont été informées, en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, que le tribunal était susceptible de retenir les moyens tirés de l'absence au plan de masse des emplacements et des caractéristiques des servitudes de passage, de la méconnaissance de la règle de hauteur, de l'absence d'une décision de non-opposition à déclaration préalable de division parcellaire et de l'insuffisance du nombre des emplacements de stationnement, de juger que ces illégalités sont susceptibles d'être régularisées et, en conséquence, de surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il aura fixé pour cette régularisation.

Des observations sur la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme ont été présentées par la commune d'Agde et la société xx le 26 avril 2023.

L'instruction a été rouverte et l'affaire renvoyée à l'audience du 11 mai 2023.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de la nouvelle audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Crampe, première conseillère,
- les conclusions de Mme Villemejeanne, rapporteure publique,
- les observations de Me M, représentant le syndicat des copropriétaires de la résidence bâtiment C et D, celles de Me P, représentant le syndicat des copropriétaires de la résidence bâtiments F-G-H et celles de Me C, représentant la commune d'Agde et la société xx

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes susvisées nos 2200741, 2201682, 2201693 et 2201717, se rapportent à des autorisations d'urbanisme relatives au même projet de construction et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

2. Par arrêté du 18 octobre 2021 le maire de la commune d'Agde a délivré à la société xx un permis de construire pour la démolition et la construction d'une résidence de tourisme de 78 appartements et 95 places de stationnement sur les parcelles cadastrées section KA xx. Les copropriétaires de la résidence bâtiment E, de la résidence C-D et de la résidence F-G-H et de la SCI xx ont adressé chacun un recours gracieux, datés respectivement des 16, 13, 21 et 18 décembre 2021, rejetés par le maire de la commune d'Agde par décisions en date du 4 février 2022. Par arrêté du 20 juin 2022, la société xx s'est vu délivrer un

permis de construire modificatif. Par leurs requêtes, les syndicats des copropriétaires des résidences, bâtiment E (sous le n°2200741), bâtiment C et D (sous le n° 2201682), F-G-H (sous le n° 2201693), et la SCI X (sous le n° 2201717) demandent au tribunal l'annulation du permis de construire, délivré le 18 octobre 2021, du permis de construire modificatif, délivré le 20 juin 2022, et des décisions de rejet de leurs recours gracieux respectifs, en date du 4 février 2022.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

En ce qui concerne la tardiveté de la requête n° 2200741, en tant qu'elle est dirigée contre le permis de construire initial :

3. Aux termes de l'article R.421-5 du code de justice administrative : « La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. ». Aux termes de l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme : « Le délai de recours contentieux à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir court à l'égard des tiers à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain des pièces mentionnées à l'article R. 424-15. ».

4. Aux termes de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme : « En cas de (...) recours contentieux à l'encontre (...) d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, (...) l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation. (...). L'auteur d'un recours administratif est également tenu de le notifier à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qu'il pourrait intenter ultérieurement en cas de rejet du recours administratif. / La notification prévue au précédent alinéa doit intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du déféré ou du recours. / La notification du recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation est réputée accomplie à la date d'envoi de la lettre recommandée avec accusé de réception. Cette date est établie par le certificat de dépôt de la lettre recommandée auprès des services postaux. (...).

5. Pour un recours administratif, le défaut d'accomplissement des formalités de notification de ce recours dans le délai requis rend en principe irrecevable le recours contentieux qui en prendrait la suite. Toutefois, ces dispositions n'ont ni pour objet, ni pour effet de frapper d'irrecevabilité un recours contentieux qui, même s'il a été précédé d'un recours administratif non assorti des formalités de notification, a été introduit dans le délai de recours contentieux de droit commun de deux mois. Dans cette hypothèse, la recevabilité du recours contentieux n'est donc subordonnée qu'à la notification de ce recours, aux personnes désignées par la loi, dans les quinze jours francs suivants son enregistrement.

6. En l'espèce, d'une part, il ressort des pièces du dossier que l'affichage du panneau portant mention de l'arrêté attaqué dans les conditions prévues par l'article R. 600-2 précité a été constaté par voie d'huissier les 10 novembre et 7 décembre 2021 ainsi que les 11 et 13 janvier et le 14 février 2022. Il en résulte que le 10 novembre 2021 doit être retenu comme le premier jour de la période d'affichage continu prescrite par les dispositions de l'article R. 600-2 précitées. Si le syndicat des copropriétaires de la résidence, bâtiment E, fait valoir qu'un huissier de justice aurait constaté l'absence d'un tel affichage le 14 décembre 2021, il ressort des pièces du dossier qu'alors que l'huissier commis par la pétitionnaire a constaté l'affichage du permis de construire rue des X, l'huissier commis par la requérante s'est positionné en différents points, dont l'un « en partie Est de cette résidence, au niveau des bâtiments O et AB en direction de la rue des X », sans jamais mentionner avoir procédé à des constatations dans cette rue. Dès lors, ce constat ne contredit pas utilement les constatations auxquelles a procédé l'huissier s'étant déplacé pour le compte de la pétitionnaire.

7. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que le syndic requérant a formé, dans le délai de recours contentieux, un recours gracieux daté du 16 décembre 2021 et réceptionné le 20 décembre suivant, puis le présent recours contentieux enregistré le 15 février 2022. Toutefois, ce recours gracieux n'a pas été notifié au pétitionnaire dans les conditions prévues par les dispositions précitées. Il n'a donc pas eu pour effet de proroger le délai de recours contentieux. Dès lors, le recours contentieux, introduit au-delà d'une période de deux mois suivant l'affichage du permis de construire attaqué, est tardif.

8. Il résulte de ce qui précède que la requête du syndicat des copropriétaires de la résidence , bâtiment E doit être rejetée comme irrecevable en tant qu'elle est dirigée contre le permis de construire initial délivré le 18 octobre 2021.

En ce qui concerne la qualité pour agir des syndics des résidences bâtiments C -D, et F-G-H :

9. Il ressort des pièces du dossier que le syndic de la résidence bâtiments C et D, par une délibération du 1er août 2022 et le syndic de copropriété de la résidence F-G-H, par délibération du 28 juillet 2011, ont été autorisés par les assemblées générales de copropriétaires de ces résidences à ester en justice, en vue de demander l'annulation des permis de construire et permis de construire modificatif délivrés à la société xx. Les fins de non-revoir opposées en défense dans les instances 2201682 et 2201693, tirées du défaut d'une telle délibération, doivent être écartées.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le permis de construire initial, délivré le 18 octobre 2021 :

S'agissant de la complétude du dossier de demande de permis de construire :

10. Aux termes de l'article R. 431-9 du code de l'urbanisme : « Le projet architectural comprend également un plan de masse des constructions à édifier ou à modifier coté dans les trois dimensions. Ce plan de masse fait apparaître les travaux extérieurs aux constructions, les plantations maintenues, supprimées ou créées et, le cas échéant, les constructions existantes dont le maintien est prévu. / Il indique également, le cas échéant, les modalités selon lesquelles les bâtiments ou ouvrages seront raccordés aux réseaux publics ou, à défaut d'équipements publics, les équipements privés prévus, notamment pour l'alimentation en eau et l'assainissement. / Lorsque le terrain n'est pas directement desservi par une voie ouverte à la circulation publique, le plan de masse indique l'emplacement et les caractéristiques de la servitude de passage permettant d'y accéder. (...) ». La circonstance que le dossier de demande de permis de construire ne comporterait pas l'ensemble des documents exigés par les dispositions du code de l'urbanisme, ou que les documents produits seraient insuffisants, imprécis ou comporteraient des inexactitudes, n'est susceptible d'entacher d'illégalité le permis de construire qui a été accordé que dans le cas où les omissions, inexactitudes ou insuffisances entachant le dossier ont été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable.

11. Il ressort des pièces du dossier qu'alors que le projet est accessible par une voie privée qui n'est pas incluse dans son assiette foncière, sur laquelle la pétitionnaire justifie, dans la présente instance, disposer de trois servitudes de passage, correspondant à trois portions de la voie, le plan de masse n'indique pas l'emplacement ni les caractéristiques de ces servitudes. En l'absence au dossier de demande de permis de construire des trois servitudes, l'autorité administrative n'a pu apprécier la conformité des accès au projet. Le moyen tiré de l'incomplétude du dossier de demande de permis de construire à cet égard doit être accueilli.

S'agissant du caractère suffisant des accès :

12. Aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations. ».

13. L'article UB3 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune d'Agde, dans son paragraphe relatif aux accès, prévoit que : « Tout terrain enclavé ne bénéficiant pas d'une servitude de passage suffisante demeure inconstructible / (...)/ Les accès doivent être adaptés à l'opération et aménagés de façon

à apporter la moindre gêne pour la circulation publique. La construction de bâtiments peut être interdite si leur accès présente des risques pour la sécurité des usagers de la voie. (...) Les accès d'un établissement, d'une installation ou d'une construction à partir des voies ouvertes à la circulation publique doivent être aménagés de telle sorte que les véhicules puissent entrer ou sortir sans avoir à effectuer des manœuvres dangereuses sur la voie ». Dans son paragraphe relatif à la voirie et aux passages, cet article prévoit que : « Les voiries et passages publics et privés doivent avoir des caractéristiques adaptées : A l'approche des matériels de lutte contre l'incendie (...) Aux opérations à desservir conformément à la réglementation en vigueur. / Les dimensions, formes et caractéristiques techniques des emprises des voies privées doivent être adaptées : -aux usages qu'elles supportent, - aux opérations qu'elles doivent desservir, - au contexte urbain dans lequel elles se trouvent. / Pour les voies privées, il est demandé : (...) - une chaussée d'une largeur minimale de 5, 50 mètres, au-delà de deux logements (...). / Ces dimensions ne préjugent pas de l'emprise totale des voies qui peut varier en fonction de leur situation dans le contexte urbain et des besoins en matière de trottoirs, piste cyclable, etc... (...) ».

14. D'une part, il ressort des pièces du dossier que la voie d'accès au projet en litige est une voie privée, non ouverte à la circulation publique, un panneau indiquant son caractère privé à l'entrée. Elle rejoint une voie de desserte publique, l'avenue des x. Le pétitionnaire justifie détenir trois servitudes de passage recouvrant l'intégralité de la voie privée, d'une largeur de 10 mètres se réduisant à 6 mètres à l'entrée de la résidence projetée, attestée par géomètre-expert. Il ne ressort pas des pièces du dossier que les 6 000 usagers quotidiens de la barrière délimitant le quartier naturiste emprunteraient la voie privée réservée aux résidents des immeubles dont elle constitue la voie d'accès. Cette voie, qui dépasse l'exigence, posée par l'article UB3 du règlement du plan local d'urbanisme, d'une largeur de 5,50 mètres, est ainsi d'une largeur suffisante pour permettre aux usagers d'accéder au projet, alors même qu'elle permet déjà l'accès aux parkings des résidences situées au sein de l'ensemble immobilier, sans que les requérants ne puissent utilement invoquer le stationnement anarchique par des visiteurs fréquentant le club libertin situé au sein du centre naturiste.

15. D'autre part, le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) a rendu, le 20 juillet 2021, un avis favorable au projet aux termes duquel, après avoir constaté que « l'accessibilité existante est insuffisamment dimensionnée », il ajoute, pour compenser cette insuffisance, une série de prescriptions. Le maire a accordé le permis de construire et de démolir sous réserve de respecter les prescriptions émises, parmi lesquelles figure l'indication que « la largeur utile [doit être] au minimum de 4 mètres ». Eu égard aux caractéristiques des servitudes consenties sur la voie d'accès au projet, la largeur de cette voie est suffisante pour respecter les prescriptions du SDIS, sans que les requérants ne puissent utilement se prévaloir de la circonstance que cette largeur est actuellement réduite par des dispositifs destinés, notamment, à créer un trottoir, aucune disposition législative ou réglementaire n'imposant en l'espèce de doter la voie de cheminements piétons dédiés. Cette voie comprend par ailleurs une aire de retournement existante, et le projet en litige prévoit la création d'une seconde aire de retournement.

S'agissant de la présence de la défense extérieure contre l'incendie :

16. Il ressort de l'avis du SDIS que la défense extérieure contre l'incendie de la résidence en litige sera assurée par un poteau existant distant de 14,5 mètres de l'entrée du bâtiment et un second poteau à créer situé à 60 mètres de l'entrée, et l'implantation d'une colonne sèche dans chaque cage d'escalier. Aucune disposition législative ou réglementaire n'implique que le dossier de demande de permis de construire indique l'emplacement et les caractéristiques des poteaux de défense contre l'incendie. Au surplus, le plan de masse indique bien l'emplacement d'un poteau d'incendie sous l'intitulé « PI à créer ». Il ne ressort pas des pièces du dossier une impossibilité pour le pétitionnaire de se conformer aux prescriptions du SDIS auxquelles il est renvoyé dans la décision en litige et qui sont d'une précision suffisante, tant en ce qui concerne l'implantation des poteaux que le débit requis pour assurer la lutte contre l'incendie.

S'agissant de la salubrité et des raccordements aux réseaux :

17. L'article UB4 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune d'Agde dispose que : « Les dispositions des schémas directeurs d'alimentation en eau potable, d'assainissement et des eaux pluviales devront être respectées. (...) » et énonce, s'agissant de l'eau, de l'assainissement, de l'électricité, du téléphone, que toute construction doit être raccordée par des canalisations souterraines aux réseaux publics ad hoc, en tenant compte, s'agissant de l'assainissement et des eaux pluviales, du règlement d'assainissement de la commune.

18. Si les requérants soutiennent que la prescription par laquelle il est demandé au pétitionnaire de raccorder les eaux de piscine méconnaît l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ainsi que le règlement sanitaire, ce dernier admet dans son article 12, au point 4.1, le rejet des « eaux de vidange des piscines après suppression du chlore ». Il ne ressort pas des pièces du dossier que la prescription figurant au permis de construire par laquelle il est demandé au pétitionnaire d'attendre 15 jours sans traitement avant le déversement des eaux de piscine serait insuffisante pour assurer l'évaporation du chlore avant reversement dans le réseau pluvial.

19. Il ressort des pièces du dossier, notamment des attestations notariées et des constats du géomètre-expert, que le pétitionnaire dispose d'une servitude de fluides et de réseaux sous la voie d'accès permettant le raccordement au moyen de canalisations et câbles souterrains, conformément aux dispositions précitées. Le permis de construire est délivré sous réserve du respect des prescriptions concernant le raccordement aux réseaux émis par le gestionnaire (SICTOM PEZENAS-AGDE), visé dans l'arrêté attaqué et annexé à ce dernier. La notice hydraulique fait état du raccordement au réseau pluvial, et l'avis favorable d'Enedis représente le raccordement par cette même voie, laquelle figure aussi sur les plans des raccordements des fournisseurs Suez et GRDF.

20. Aucune disposition législative ou réglementaire n'implique que le dossier de demande de permis de construire indique l'emplacement du poste de raccordement prescrit par Enedis pour permettre la réalisation du raccordement au réseau. Il ne ressort pas des pièces du dossier l'impossibilité pour Enedis d'implanter un tel poste de raccordement sur le terrain d'assiette du projet, en lui donnant une apparence discrète ni, alors qu'il ressort des pièces du dossier que le pétitionnaire dispose d'une servitude de passage et de passage des réseaux enterrés, que le projet ne permettrait pas de réaliser un raccordement sous la voie.

21. Il en résulte que le projet respecte les conditions fixées par le règlement pour son raccordement aux divers réseaux publics.

S'agissant de la hauteur autorisée :

22. Aux termes de l'article UB6 du plan local d'urbanisme de la commune d'Agde applicable au projet en litige : « En zone U3 : Les constructions doivent être implantées soit à l'alignement, soit en retrait. / Les saillies au-dessus du domaine public, d'une largeur maximale de 0,80 mètres peuvent être autorisées à une hauteur supérieure à 4,30 mètres. ». L'article UB10 du règlement, applicable au projet situé en secteur UB3 1, prescrit qu'« En zone UB3 : Toutes les constructions doivent satisfaire aux règles suivantes : - L'une fixe la hauteur relative des constructions en fonction de la largeur de la rue, - L'autre fixe la hauteur maximale autorisée. ». Il fixe à 18 mètres NGF la hauteur absolue, et détermine la hauteur relative ainsi : « La hauteur de toute construction doit être telle que la différence d'altitude entre tout point du bâtiment et tout point de l'alignement opposé n'excède pas la distance comptée horizontalement entre ces deux points, majorée de 50 %. / Lorsque la voie est en pente, les façades des bâtiments sont divisées en sections n'excédant pas 30 mètres de longueur et la hauteur est prise au milieu de chacune d'elles. / Si la construction est édifiée à l'angle de deux voies d'inégales largeurs, la partie du bâtiment bordant la voie la plus étroite peut avoir la même hauteur que celle longeant la voie la plus large sur une distance n'excédant pas 15 mètres comptés à partir du point d'intersection des alignements ou, le cas échéant, des lignes qui en tiennent lieu (limite de voie). / Lorsque la distance entre deux voies d'inégales largeurs ou de niveaux différents est inférieure à 15 mètres, la hauteur de la construction édifiée entre les deux voies peut être celle déterminée à partir de la voie la plus large ou de niveau le plus élevé. ».

23. Il ressort des pièces du dossier que la construction projetée par la société xx est d'une hauteur de 16 mètres. Inscrite dans une forme proche d'un triangle, elle borde, par deux de ses côtés, la voie privée constituant l'accès au projet. Cette voie privée, alors même qu'elle ne comporterait pas de nom, doit s'assimiler, pour l'application des dispositions de l'article 10 du règlement du plan local d'urbanisme à la « rue » ou encore à la « voie », dès lors que ces dispositions n'excluent pas les voies privées de leur champ d'application. Elles assujettissent, en l'espèce, le pétitionnaire au respect de la règle de hauteur relative par rapport à l'alignement opposé. L'unique mesure de la largeur par rapport à l'alignement figurant au plan de masse est égale à 6,12 mètres et la pétitionnaire se prévaut de ce que la largeur de la voie d'accès est, au niveau de la construction, égale à 6 mètres. A supposer cette largeur constante en tout point de la voie, la hauteur autorisée ne peut dépasser 6 mètres + 50 %, soit 9 mètres, et la construction en litige, d'une hauteur de 16 mètres, méconnaît ces dispositions.

S'agissant de l'aspect extérieur et de l'intégration :

24. Aux termes de l'article UB11 du règlement du plan local d'urbanisme applicable en zone UB3 : « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. / L'aspect extérieur fera l'objet d'une attention toute particulière, et portera essentiellement sur l'intégration, la silhouette d'ensemble, proportions, l'utilisation rationnelle des matériaux, ainsi que la qualité dans l'aménagement des abords du projet. / (...) / Peinture et enduit extérieur : Les enduits extérieurs devront être composés prioritairement en mortier teinté pierre de pays, des adaptations sont possibles à l'exclusion des teintes vives et du blanc pur. », et « Toiture : Les toitures en pente doivent être en tuiles canal claires avec 25 % de pente. Les toitures terrasses carrelées, plantées, ou gravillonnées seront tolérées. (...) ».

25. D'une part, si le règlement interdit les façades dans la nuance « blanc pur », il n'interdit pas les autres nuances de blanc. Il ressort du dossier de demande de permis de construire modificatif que le pétitionnaire a prévu l'emploi du béton brut de couleur blanche, laquelle n'est pas une nuance pouvant être regardée comme un « blanc pur », et une peinture de couleur blanche pour les façades, indiquée comme « beaucoup moins soutenues que le blanc prohibé ». D'autre part, la toiture du projet est, comme le dossier de demande de permis de construire l'indique, une toiture terrasse composée d'une dalle béton recouverte d'une étanchéité et de graviers. Cette toiture est donc conforme aux dispositions du PLU. Le projet est ainsi conforme aux dispositions de l'article UB11 en ce qui concerne l'aspect des façades et toitures.

26. Ensuite, si la résidence en litige s'insère au sein de l'ensemble immobilier, doté d'un parti pris architectural par sa forme en arc de cercle, cet immeuble ne constitue pas, en dépit de sa proximité avec la mer, une perspective monumentale au sens des dispositions de l'article UB11 du règlement du PLU. Le projet de la société xx, contemporain et soigné, est fait de courbes qui répondent à l'arc de cercle formé par la résidence. Voisin de la résidence le « x », qui ne présente aucun caractère particulier, il respecte l'étagement en terrasses qui caractérise cette résidence ainsi que le bâtiment d'x. Par ailleurs, il améliore le traitement paysager du site. Ainsi, il ne porte pas atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains pas plus qu'à la conservation des perspectives monumentales.

S'agissant des plantations :

27. Aux termes de l'article UB13 du règlement du PLU : « Les plantations existantes seront conservées ou remplacées. (...) ».

28. Il ressort des pièces du dossier que le permis de construire en litige prévoit la suppression de 7 arbres en pleine terre et 8 arbres en pot, remplacés par 25 arbres, selon le plan de masse correspondant au rez-de-chaussée de la construction, versé par la pétitionnaire au dossier de permis de construire et daté du 14 juin 2021. Les requérants ne peuvent utilement se prévaloir de ce que la pétitionnaire pourrait supprimer plus d'arbres qu'annoncé, cette circonstance relevant de l'exécution du permis de construire et non de sa légalité.

S'agissant de la constructibilité de la parcelle cadastrée section KA n° 53 :

29. Aux termes de l'article 12 du règlement du PLU : « Le stationnement des véhicules correspondant aux besoins des constructions et installations doit être assuré en dehors des voies publiques. La superficie à prendre en compte pour le stationnement d'un véhicule dans le cas de garages collectifs ou aires de stationnement collectives est de 25m<sup>2</sup>, y compris les accès. / Le stationnement des véhicules correspondant aux besoins des constructions et installations doit être assuré hors des voies publiques. Il est demandé : - Pour les constructions à usage d'habitation, une place de stationnements par logement - Pour les constructions à usage de bureau, y compris les bâtiments publics, une surface affectée au stationnement au moins égale à 60 % de la surface de plancher de l'immeuble -Pour les commerces courants, une surface affectée au stationnement au moins égale à 60% de la surface de plancher de l'établissement -Pour les hôtels, une place de stationnement pour 30m<sup>2</sup> de surface de plancher. / Lorsque le bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition à une déclaration préalable ne peut réaliser les aires de stationnement pour les véhicules motorisés, pour des raisons techniques ou architecturales, sur le terrain d'assiette ou dans son environnement immédiat, il peut être tenu quitte de ces obligations en justifiant, pour les places qu'il ne peut réaliser soi-même : - Soit l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation et situé à proximité de l'opération, - Soit de l'acquisition ou de la concession de places dans un parc privé de stationnement répondant aux mêmes conditions. (...) ».

30. La parcelle cadastrée section KA x est incluse dans l'assiette foncière d'un permis de construire, obtenu par la SCI a le 30 juillet 2004, pour la construction de la résidence hôtelière de 65 logements « x », et elle est affectée à l'usage des 33 places de stationnement de la résidence. La délivrance de ce permis de construire était subordonnée à la création sur la parcelle en cause de ces emplacements de stationnement. Si l'affectation ainsi imposée à ladite parcelle faisait obstacle à la délivrance à la société xx du permis de construire en litige, il ressort des pièces du dossier que par le permis de construire modificatif délivré le 20 juin 2022, la société xx a affecté à la résidence « x » un nombre de places de stationnement permettant à celle-ci de remplir ses obligations en matière de stationnement. Contrairement à ce qui est soutenu par les requérants, cette décision de maintenir, au bénéfice de la résidence « x », l'affectation antérieure aux stationnements de cette dernière, qui ne prend pas la forme d'une concession, n'entre pas dans le champ d'application des dispositions de l'article L. 151-33 du code de l'urbanisme, que l'autorisation ne méconnaît ainsi pas.

S'agissant de la nécessité d'une autorisation de division foncière antérieure :

31. Aux termes de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme : « Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. (...) ». Aux termes de l'article R. 421-19 de ce code : « Doivent être précédés de la délivrance d'un permis d'aménager : / a) Les lotissements : -qui prévoient la création ou l'aménagement de voies, d'espaces ou d'équipements communs à plusieurs lots destinés à être bâtis et propres au lotissement. Les équipements pris en compte sont les équipements dont la réalisation est à la charge du lotisseur ; -ou qui sont situés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, dans les abords des monuments historiques, dans un site classé ou en instance de classement ; ». L'article L. 442 1 du code de l'urbanisme dispose : « Constitue un lotissement la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis ».

32. Au nombre des dispositions dont l'autorité qui délivre le permis de construire doit, en vertu de ce texte, assurer le respect figurent celles qui concernent les lotissements. Il suit de là qu'un permis de construire ne peut être légalement délivré pour une construction à édifier sur un terrain compris dans un lotissement non autorisé ou autorisé dans des conditions irrégulières.

33. Il ressort des pièces du dossier que l'assiette foncière de la construction en litige, constituée des parcelles cadastrées section KA xx, est issue d'une première division foncière, ce lot constructible ayant été détaché, à l'occasion d'une cession par la SCI x à la société xx, de l'ensemble composé des parcelles cadastrées section KA nos xxx. Cette cession, intervenue par acte du 30 juillet 2020, qui a abouti à créer deux lots constructibles dès lors que la société xx a acquis seulement 2 823 m<sup>2</sup> de la superficie constructible de 8 530 m<sup>2</sup>, précédemment transférée à la société B par la SCI A, s'est accompagnée de la constitution d'une servitude de passage, sur les parcelles KA xx appartenant à la société B au profit de la parcelle KA x. Si cette division aboutit à la création d'une voie, celle-ci ne peut être regardée comme étant commune à deux lots destinés à être bâtis et propres au lotissement, et soumise à permis d'aménager, dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'un autre lot que celui appartenant à la société xx supporte un projet de construction. La division du 30 juillet 2020 devait ainsi être autorisée par une décision de non-opposition à déclaration préalable, en l'absence de laquelle le permis de construire en litige, délivré sur un des lots issus de cette division, est illégal.

34. Si la commune d'Agde et la société pétitionnaire font valoir que par une décision de non-opposition à déclaration préalable de division du 18 octobre 2021, a été autorisée la création du lot n° 1 composant l'unité foncière du permis de construire en litige, par détachement d'une portion de 1 456 m<sup>2</sup> de la parcelle cadastrée KA x d'une superficie initiale de 1 668 m<sup>2</sup>, d'une partie inscrite en emplacement réservé x dans le plan local d'urbanisme, cette autorisation est sans relation avec la division foncière réalisée le 30 juillet 2020, et ne saurait purger le vice tenant au caractère non autorisé du lotissement sur lequel a été délivré le permis de construire en litige.

En ce qui concerne le permis de construire modificatif, délivré le 22 juin 2022 :

35. Lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que celui-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises. Les irrégularités ainsi régularisées ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis initial.

S'agissant de la compétence :

36. Il ressort des pièces du dossier que le maire de la commune d'Agde a certifié qu'il a été procédé à l'affichage, le 6 octobre 2020, de l'arrêté permanent n° AP 2020 0192 du 30 septembre 2020 portant délégation de fonction et de signature à M. S, adjoint au maire, délégué notamment à l'urbanisme, pour toutes les autorisations d'utilisation et d'occupation du sol au sens du code de l'urbanisme. Cet arrêté a été transmis le 1er octobre 2020 au contrôle de légalité et notifié à son bénéficiaire. Le moyen soulevé à ce titre doit donc être écarté.

S'agissant de l'application de l'article L. 151-33 du code de l'urbanisme et des obligations en matière de stationnement :

37. Aux termes de l'article L. 151-33 du code de l'urbanisme : « Lorsque le règlement impose la réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, celles-ci peuvent être réalisées sur le terrain d'assiette ou dans son environnement immédiat. Lorsque le bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition à une déclaration préalable ne peut pas satisfaire aux obligations résultant du premier alinéa, il peut être tenu quitte de ces obligations en justifiant, pour les places qu'il ne peut réaliser lui-même, soit de l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation et situé à proximité de l'opération, soit de l'acquisition ou de la concession de places dans un parc privé de stationnement répondant aux mêmes conditions. Lorsqu'une aire de stationnement a été prise en compte dans le cadre d'une concession à long terme ou d'un parc privé de stationnement, au titre des obligations prévues aux articles L. 151-30 et L. 151-32, elle ne peut plus être prise en compte, en tout ou en partie, à l'occasion d'une nouvelle autorisation. ».

38. Un constructeur ne peut être admis à se soustraire aux obligations imposées par le plan local d'urbanisme en matière de réalisation d'aires de stationnement en obtenant une concession à long terme dans un parc de stationnement ou en versant la participation fixée par le conseil municipal, que lorsqu'existe une impossibilité technique de réaliser les aires de stationnement correspondant aux prescriptions du plan local d'urbanisme.

39. D'une part, le permis de construire modificatif en litige a notamment pour objet de soustraire aux 95 places de stationnement prévues par la pétitionnaire, 35 places, pour les mettre à disposition de la résidence « x » et régulariser ainsi l'illégalité retenue au point 30. En procédant de la sorte, la société xx doit être regardée, non comme ayant entendu recourir à la possibilité de dérogation instituée par l'article L. 151-33 du code de l'urbanisme au moyen d'une concession de stationnement, mais comme rétablissant, au profit de la résidence « x », l'affectation d'une portion de l'emprise foncière du projet en litige à l'usage de stationnement. Aucune disposition législative et réglementaire ne s'opposant à cette affectation, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées doit être écarté.

40. D'autre part, cette circonstance ne saurait faire regarder les résidences « xx » et « x » comme un ensemble immobilier unique nécessitant un permis de construire global, eu égard à la vocation physique et fonctionnelle distincte des deux constructions, ni comme signifiant que le permis de construire en litige doit prévoir une surface de 3 125 m<sup>2</sup> pour permettre la réalisation du nombre d'emplacements de stationnements nécessaires aux deux résidences.

S'agissant de la possibilité de réduire les obligations en matière de stationnement par application de l'article L. 151-31 du code de l'urbanisme ;

41. Aux termes de l'article L. 151-31 du code de l'urbanisme : « Lorsque le règlement impose la réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, cette obligation est réduite de 15 % au minimum en contrepartie de la mise à disposition de véhicules électriques munis d'un dispositif de recharge adapté ou de véhicules propres en auto-partage. ».

42. Il ressort des pièces du dossier que le projet qui doit être regardé comme entrant dans la catégorie hôtelière pour l'application du règlement devait prévoir 93 emplacements de parking d'une surface de 25m<sup>2</sup> par emplacement, y compris les accès. Il ressort du dossier de demande de permis de construire modificatif que son objet est notamment de réduire le nombre de places de stationnement qui était de 93 pour le porter à 55, sous la forme de 52 places additionnées de 3 places de stationnement équipées électriquement et dotées chacune d'un véhicule partagé. Si la pétitionnaire et la commune se prévalent de l'application de l'article L.151-31 du code de l'urbanisme, il se déduit de la rédaction de ce dernier, qui a seulement fixé un seuil minimal de réduction du nombre d'emplacement contre la mise à disposition de véhicules en auto-partage, et ainsi qu'il ressort d'ailleurs des travaux parlementaires préalables à l'adoption de l'amendement qui a créé cette disposition, qu'il appartient aux auteurs des documents d'urbanisme locaux d'en fixer les modalités d'application, en fonction des circonstances locales.

43. En revanche, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en recourant à l'application directe de ces dispositions, alors même que le pétitionnaire tente de régulariser le permis de construire initial, illégal, la commune d'Agde ait commis un détournement de procédure.

44. Il résulte de ce qui précède que le permis de construire modificatif est illégal en tant qu'il réduit le nombre d'emplacements de stationnement prévus par le permis de construire initial par application directe de l'article L.151-31 du code de l'urbanisme.

Sur l'éventualité d'une régularisation :

45. Aux termes de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme : « Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux. Si une mesure de régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé. ».

46. Les vices tenant à l'absence au plan de masse des emplacements et des caractéristiques des servitudes de passage, à la méconnaissance de la règle de hauteur, à l'absence d'une décision de non-opposition à déclaration préalable de division parcellaire et à l'insuffisance des emplacements de stationnement sont susceptibles de régularisation par la délivrance d'un nouveau permis de construire modificatif. Les parties ont été avisées de cette possibilité et invitées à présenter leurs observations. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de surseoir à statuer et d'impartir à la société xx un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement aux fins d'obtenir la régularisation de l'arrêté du 18 octobre 2021 sur ces points.

**DECIDE :**

Article 1er : Il est sursis à statuer sur la légalité du permis de construire délivré le 18 octobre 2021 et du permis de construire modificatif délivré le 22 juin 2022 jusqu'à l'expiration du délai fixé à l'article 2 du présent jugement.

Article 2 : Le délai dans lequel la régularisation du permis de construire doit être notifiée au tribunal est fixé à trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : Tous droits et moyens sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent jugement sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au syndicat des copropriétaires de la résidence s C et D, au syndicat des copropriétaires de la résidence s, bâtiments F-G-H, à la SCI x, à la commune d'Agde et à la SCCV xx.

Délibéré après l'audience du 11 mai 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Rigaud, présidente,  
Mme Crampe, première conseillère,  
Mme Isabelle Pastor, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 mai 2023.

La rapporteure  
S. Crampe

La présidente,  
L. Rigaud

La greffière,  
M. Leclercq

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°2200741,2201682,2201693,2201717](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2104652

---

Mme GAUTHIER

---

Mme Emma Lucas  
Rapporteure

---

Mme Léa Matteaccioli  
Rapporteure publique

---

Audience du 22 septembre 2023  
Décision du 28 septembre 2023

---

71-02-04-01  
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulouse  
(3ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 29 juillet 2021 et 27 septembre 2022, Mme Jacqueline Gauthier demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle le maire de la commune de Lagardelle sur-Lèze lui a refusé l'autorisation d'entreprendre des travaux pour établir un nouvel accès à la voie publique depuis sa propriété ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune de Lagardelle-sur-Lèze de réexaminer sa situation.

Elle soutient que :

- la décision attaquée n'est pas motivée ;
- elle est entachée d'une erreur de droit dès lors que les riverains d'une voie publique ont le droit d'accéder librement à leur propriété et qu'ainsi, le maire de la commune de Lagardelle sur-Lèze aurait dû rechercher si un aménagement léger sur le domaine public aurait été de nature à permettre de faire droit à sa demande dans de bonnes conditions de sécurité ;
- elle est entachée d'une erreur d'appréciation dès lors que le maire de la commune de Lagardelle-sur-Lèze a estimé à tort que le nouvel accès à sa propriété était de nature à porter atteinte à la sécurité de la circulation publique ;
- elle est entachée d'un détournement de pouvoir.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 10 novembre 2021 et 13 octobre 2022, la commune de Lagardelle-sur-Lèze, représentée par Me Courrech, conclut au rejet de la requête de Mme Gauthier et à ce que la somme de 1 500 euros soit mise à sa charge sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors que la décision implicite de rejet confirme l'avis défavorable opposé à la requérante par arrêté du 6 avril 2020 lui accordant un permis de construire pour la construction implantée sur le terrain objet de la demande d'accès ;
- à titre subsidiaire, les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 18 octobre 2022, la clôture d'instruction a été fixée en dernier lieu au 30 novembre 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Lucas, rapporteure,
- les conclusions de Mme Matteaccioli, rapporteure publique,
- et les observations de Me Niang, substituant Me Courrech, représentant la commune de Lagardelle-sur-Lèze.

Considérant ce qui suit :

1. Le 4 février 2021, Mme Jacqueline Gauthier, propriétaire d'une maison d'habitation située 20 rue du Moulin à Lagardelle-sur-Lèze (Haute-Garonne), a demandé au maire de cette commune l'autorisation d'entreprendre des travaux d'aménagement pour établir un nouvel accès à la voie publique depuis sa propriété. Par une décision implicite née le 4 avril 2021, le maire de la commune de Lagardelle-sur-Lèze a refusé de lui délivrer l'autorisation sollicitée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration : « Une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande (...) ».

3. Il ressort des pièces du dossier que Mme Gauthier a demandé la communication des motifs de la décision implicite née le 4 avril 2021 dans le délai de recours contentieux et que le maire de la commune de Lagardelle-sur-Lèze lui a communiqué les motifs de cette décision le 18 juin 2021, soit dans le délai d'un mois qui lui était imparti. Le courrier du 18 juin 2021 comportant l'ensemble des considérations de droit et de fait sur lesquelles le maire s'est fondé, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la décision attaquée doit ainsi être écarté.

4. En deuxième lieu, sauf dispositions législatives contraires, les riverains d'une voie publique ont le droit d'accéder librement à leur propriété, et notamment, d'entrer et de sortir des immeubles à pied ou avec un véhicule. Dans le cas d'une voie communale, le maire ne peut refuser d'accorder un tel accès, qui constitue un accessoire du droit de propriété, que pour des motifs tirés de la conservation et de la protection du domaine public ou de la sécurité de la circulation sur la voie publique. Lorsque l'accès à la voie publique avec un véhicule est de nature à mettre en cause la sécurité de la circulation, le maire n'est pas tenu de permettre l'accès en modifiant l'emprise de la voie publique. Toutefois, il ne peut refuser un tel accès sans rechercher si un aménagement léger sur le domaine public, qui serait légalement possible, ne serait pas de nature à permettre de faire droit à la demande dans de bonnes conditions de sécurité. La réalisation et l'entretien de cet aménagement destiné à assurer la sécurité de la circulation sur la voie publique incombent à la commune, mais l'autorisation peut être subordonnée à la condition que le pétitionnaire accepte de prendre à sa charge tout ou partie du coût de la réalisation et de l'entretien de l'aménagement en cause, compte tenu de son utilité éventuelle pour des besoins généraux de la circulation sur la voie publique.

5. Le principe du libre accès des riverains à leur propriété n'emporte néanmoins aucun droit à l'amélioration d'un accès existant. Il en résulte que la règle selon laquelle le maire ne peut refuser un accès à la voie publique sans rechercher si un aménagement léger sur le domaine public lui permettrait de faire droit à la demande dans de bonnes conditions de sécurité n'a pas vocation à s'appliquer à la création d'un nouvel accès à la voie publique depuis une parcelle disposant déjà d'un premier accès.

6. Il ressort des pièces du dossier que Mme Gauthier dispose déjà d'un accès à sa propriété depuis la rue du Moulin et qu'elle sollicite l'autorisation de créer un second accès. Dans ces conditions, il résulte de ce qui précède que la requérante ne saurait utilement soutenir que le maire de la commune de Lagardelle-sur-Lèze aurait dû rechercher si un aménagement léger sur le domaine public aurait été de nature à permettre de faire droit à sa demande dans de bonnes conditions de sécurité. Le moyen tiré de l'erreur de droit doit donc être écarté.

7. En troisième lieu, pour refuser à Mme Gauthier l'autorisation d'entreprendre des travaux d'aménagement pour établir un nouvel accès à la voie publique depuis sa propriété, le maire de la commune de Lagardelle-sur-Lèze a estimé que ce nouvel accès n'offrait pas de bonnes conditions de visibilité et comportait ainsi un risque pour la sécurité de la circulation sur la voie publique.

8. Il ressort des pièces du dossier que le nouvel accès à la voie publique sollicité par la requérante donne sur la rue du Moulin, rue à double sens dans laquelle la vitesse de circulation est limitée à 30 km/h et qui est pourvue de deux ralentisseurs de type écluse situés à quelques mètres en amont et en aval de la propriété de la requérante. Toutefois, même si la vitesse de circulation est ainsi réduite sur cette portion de voie, il ressort également des pièces du dossier que l'accès envisagé sur cette rue par Mme Gauthier est bordé des deux côtés par des bâtiments et que dès lors, la visibilité à la sortie de l'accès est particulièrement restreinte. En outre, la configuration des lieux, et notamment du trottoir, très étroit à cet endroit, ne permet pas au véhicule de s'avancer pour bénéficier d'une meilleure visibilité sans gêner la circulation, alors qu'il n'est pas contesté que plus de mille automobilistes empruntent la rue quotidiennement. Dans ces conditions, en refusant la création du nouvel accès au motif que celui-ci est de nature à mettre en cause la sécurité de la circulation sur la voie publique, le maire de la commune de Lagardelle-sur-Lèze n'a pas entaché sa décision d'une erreur d'appréciation.

9. En dernier lieu, le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi par les pièces du dossier. La circonstance que le maire de la commune de Lagardelle-sur-Lèze ait mentionné que l'autorisation d'un nouvel accès à la voie publique serait susceptible de créer « des problèmes avec certains riverains » n'est pas de nature à elle seule à établir l'existence d'un tel détournement de pouvoir. Le moyen doit par suite être écarté comme non fondé.

10. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non recevoir opposée par la commune de Lagardelle-sur-Lèze, que Mme Gauthier n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision implicite du 4 avril 2021. Sa requête doit donc être rejetée, y compris ses conclusions à fin d'injonction.

Sur les frais liés au litige :

11. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mme Gauthier la somme de 1 500 euros à verser à la commune de Lagardelle-sur-Lèze sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**D E C I D E :**

Article 1er : La requête de Mme Gauthier est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Lagardelle-sur-Lèze sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme Jacqueline Gauthier et à la commune de Lagardelle-sur-Lèze.

Délibéré après l'audience du 22 septembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Grimaud, président,  
Mme Lequeux, conseillère,  
Mme Lucas, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 septembre 2023.

La rapporteure,  
E. LUCAS

Le président,  
P. GRIMAUD

La greffière,  
M. ALRIC

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne, en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[Retour n°2104652](#)