NEWSLETTER DU CREAM

N° 4 – AVRIL 2019

EA 2038 - CENTRE DE RECHERCHES ET D'ETUDES ADMINISTRATIVES DE MONTPELLIER

L'ÉDITO DE LA NEWSLETTER

Flux et reflux en contentieux administratif

Guylain CLAMOUR, Doyen de la Faculté de droit et de science politique de Montpellier

Si l'année 2018 a connu des évolutions marquantes en contentieux administratif, à commencer par le régime de la contestation par voie d'exception d'un acte réglementaire (CE Ass., 18 mai 2018, n° 414583, *Féd. fin. aff. éco. CFDT*), le renforcement des spécificités du contentieux de l'urbanisme (D. n° 2018-617 du 17 juill. 2018 – L. n° 2018-1021 du 23 nov. 2018) ou encore les hypothèses de compétence en premier et dernier ressort de CAA (D. n° 2018-1054 du 29 nov. 2018 – D. n° 2018-1249 du 26 déc. 2018), l'année 2019 connait déjà une intense activité en la matière. Après l'ouverture de l'application *Télérecours citoyens* le 26 mars dernier, la promulgation de la loi de réforme pour la justice a apporté des nouveautés significatives, notamment en offrant au juge administratif la possibilité d'enjoindre d'office une mesure d'exécution ou en étendant aux référés précontractuels et contractuels la possibilité de statuer en formation collégiale spécifique (L. n° 2019-222 du 23 mars 2019). Si la jurisprudence persiste dans sa croisade contre le temps en faisant application du couperet *Czabaj* aux décisions implicites de rejet nées du silence gardé par l'administration (CE, 18 mars 2019, n° 417270) ainsi qu'aux décisions individuelles, notifiées sans indication des voies et délais de recours, dont l'illégalité est soulevée par voie d'exception (CE, 27 févr. 2019, n° 418950), elle renoue enfin avec un certain libéralisme en ressuscitant la jurisprudence *EFS* pour admettre, malgré la lettre issue du décret JADE du 2 nov. 2016, la liaison du contentieux en cours d'instance (CE Sect., 27 mars 2019, n° 426472). La vague du confinement du contentieux étant suffisamment remontée sur les terres du droit substantiel, formons le vœu que cet arrêt de Section manifeste les premiers signes d'un reflux.

L'ACTUALITÉ DU MOIS

Liaison du contentieux indemnitaire : la régularisation en cours d'instance est toujours possible

CE, Avis. Sect., 27 mars 2019, Consorts D. c. CHU de Reims, n° 426472.

L'adoption du décret JADE n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 semblait sonner le glas de la jurisprudence *Établissement Français du Sang* (CE, 11 avril 2008, n°281374) aux termes de laquelle le défaut de décision de rejet d'une demande préalable indemnitaire auprès de l'administration est régularisable en cours d'instance. Cette décision, largement favorable au requérant, était l'aboutissement d'un assouplissement progressif de l'opposabilité des fins de non-recevoir tirées du défaut de liaison du contentieux.

Le décret introduit dans l'article R. 421-1 CJA un second alinéa disposant que la requête tendant au paiement d'une somme d'argent n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration. Ces dispositions semblaient pouvoir s'interpréter comme une impossibilité de régulariser la liaison du contentieux en cours d'instance, faisant échec à la jurisprudence EFS.

Pourtant, par son avis contentieux du 27 mars 2019, le Conseil d'Etat confirme le maintien de cette facilité contentieuse prévue par la décision EFS, le justifiant par un motif d'ordre chronologique. Si le nouvel alinéa de l'article R. 421-1 CJA dispose qu'en l'absence d'une décision de rejet de l'administration la requête est irrecevable, le Conseil d'Etat précise qu'il ne ressort pas de cet article que la condition de recevabilité doive s'apprécier à la date de l'introduction de la requête mais qu'elle « *doit être regardée comme remplie si, à la date à laquelle le juge statue, l'administration a pris une décision expresse ou implicite, sur une demande formée devant elle* ». Dans ce dernier cas, l'intervention d'une décision administrative régularise la requête. – *Sonia MEZGHENNA*.

Au sommaire de ce numéro

- Contentieux administratif p. 2
- Finances publiques et fiscalité p. 2
- Droit de l'aide sociale p. 2
- Responsabilité administrative p. 2 & 3
- Droit des contrats administratifs p. 3
- Droit des étrangers p. 3
- Droit de l'environnement p. 4
- Droit administratif des biens p. 4
- Droit des aides d'Etat p. 4
- Police administrative p. 4
- Chronique du TA de Montpellier p. 5

©

Finances publiques et fiscalité

Calcul du plafonnement de l'ISF

CC, déc. n° 2019-769 QPC, 22 mars 2019, Ruth S.

La QPC porte sur l'article 885 V *bis* du CGI. La requérante reprochait d'inclure dans le revenu en fonction duquel est plafonné l'ISF le montant brut des plus-values réalisées par le contribuable, sans leur appliquer ni abattement pour durée de détention, ni aucun autre correctif tenant compte de l'érosion monétaire affectant leur valeur réelle. Ces dispositions majoreraient artificiellement les revenus dans le cadre du calcul du plafonnement de l'ISF. L'article contesté qui ne méconnaît pas les facultés contributives est conforme à la Constitution. Pour les Sages, l'ISF n'est pas une imposition sur le revenu, les dispositions déterminent donc les modalités selon lesquelles les plus-values sont incluses dans les revenus en fonction desquels est plafonné l'ISF. Il n'est pas nécessaire de tenir compte de l'inflation car, les plus-values brutes sont des revenus que le contribuable a réalisés et dont il a disposé sur une même année. – ***Romaric NAZON***.

Responsabilité administrative

Notion de maladie imputable au service

CE, 13 mars 2019, Mme D, n° 407795.

Le Conseil d'Etat détermine les différentes conditions devant être réunies afin qu'une maladie contractée par un fonctionnaire soit reconnue imputable au service. Afin de déterminer si la survenance ou l'aggravation de la maladie contractée par un fonctionnaire est imputable au service, le juge administratif doit ainsi rechercher 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* ». Le Conseil d'Etat précise que la survenance ou l'aggravation de la maladie peut être détachée du service par le « *fait personnel de l'agent ou toute autre circonstance particulière* ». Il précise par ailleurs que l'absence de volonté délibérée de l'employeur de nuire à la requérante ne saurait empêcher de reconnaître l'imputabilité au service du syndrome dépressif de cette dernière. – ***Sabrina HAMMOUDI***.

Droit de l'aide sociale

Les obligations du département en matière d'accompagnement d'un jeune majeur étranger en situation irrégulière

CE, 15 mars 2019, Département de Meurthe-et-Moselle, n° 422488.

Le Conseil d'État apporte une nouvelle précision aux obligations du département en matière de prise en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) d'un jeune majeur de moins de vingt et un ans éprouvant des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants (6e et 7e al. de l'art. L. 222-5 du CASF) : la circonstance qu'un jeune étranger soit en situation irrégulière au regard du séjour ne fait pas obstacle à sa prise en charge à titre temporaire par ce service.

La haute juridiction administrative rappelle toutefois que, sous réserve de l'hypothèse dans laquelle un accompagnement doit être proposé au jeune pour lui permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée, le président du conseil départemental dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour accorder ou maintenir la prise en charge d'un jeune majeur par le service chargé de l'ASE (cf. CE, 21 déc. 2018, n° 420393).

À ce titre, la haute juridiction reconnaît la possibilité pour le président du conseil départemental de prendre en considération la situation du jeune majeur étranger au regard du droit au séjour et du travail, « *particulièrement lorsqu'une autorisation de travail est nécessaire à son projet d'insertion sociale et professionnelle, ainsi que, le cas échéant, des possibilités de régularisation de cette situation compte tenu de la formation suivie* » (cons. 5). – ***Jérémy RAYNAL***.

Contentieux administratif des actes

Application de la jurisprudence *Czabaj* aux décisions implicites de rejet

CE, 18 mars 2019, M. B, n° 417270.

Le Conseil d'État étend le champ d'application de sa jurisprudence *Czabaj* (n°387763) aux décisions implicites de rejet nées du silence de l'administration. Le juge rappelle que le principe de sécurité juridique fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative connue de son destinataire. Ce dernier ne saurait donc exercer un recours « *au-delà d'un délai raisonnable* ». Un tel délai ne doit pas excéder un an, sauf circonstances particulières, lorsqu'il est établi que le demandeur a eu connaissance de la décision. Le Conseil d'État précise que « *la preuve d'une telle connaissance ne saurait résulter du seul écoulement du temps depuis la présentation de la demande* ». Pour faire courir ce « *délai raisonnable* » il faut établir, soit que le destinataire a été clairement informé des conditions de naissance d'une décision implicite de rejet lors de sa demande, soit que ses échanges postérieurs avec l'administration révèlent expressément l'existence d'une telle décision. – ***Léa NAVEL***.

Responsabilité administrative

Responsabilité administrative et cessation de l'illicite

CE, 18 mars 2019, SCI des Cèdres, n° 411462.

Sur le fondement de la responsabilité sans faute, un propriétaire avait obtenu du juge du fond la condamnation d'une commune à l'indemniser des dommages subis par sa clôture ainsi que le prononcé d'une injonction de dévitaliser des racines et d'abattre un acacia.

Si l'on connaissait la pratique ancienne des condamnations alternatives (CE, 10 fév. 1937, Cne de Bagnères-de-Bigorre, Rec. 183), la possibilité en référé d'ordonner, à titre principal, toutes mesures utiles de nature à prévenir ou faire cesser un danger immédiat (CE, sec., 18 juill. 2006, Mme Elissondo Labat, n° 283474), ce n'est que récemment que la jurisprudence a admis le prononcé par le juge de la responsabilité d'une injonction complémentaire de faire cesser le fait générateur fautif ou d'en pallier les effets (CE, 27 juill. 2015, M. B c. Cne d'Hébuterne, n° 367484). La Cour administrative d'appel de Lyon avait alors étendu ce pouvoir d'injonction au domaine de la responsabilité sans faute (v. encore CAA Lyon, 25 janv. 2018, n° 16LY01925) pour permettre au juge de faire cesser tout fait générateur. Refusant d'obliger systématiquement les personnes publiques dans des cas où ces dernières n'ont par hypothèse pas commis de faute, le Conseil d'État cantonne la possibilité de prononcer pareille injonction aux cas dans lesquels « *le préjudice* […] *trouve sa cause au moins pour partie dans une faute du propriétaire de l'ouvrage* ». Si la responsabilité administrative peut également remplir, au-delà de la réparation, une fonction de cessation, c'est une cessation de l'illicite seulement (comp. art. L. 77-10-3 CJA lorsque l'action est une action de groupe). – ***Matthieu DIDIERLAURENT***.

Droit des contrats administratifs

Validité *a priori* des clauses de « langue de travail »

CE, 8 février 2019, Société Véolia Eau, n°s 420296 et 420603.

Le juge du référé regarde les dispositions du règlement de consultation prévoyant que « *la langue de travail pour les opérations préalables à l'attribution du marché et pour son exécution est le français exclusivement* » comme régissant seulement les relations entre les parties, et n'imposant pas l'usage du français par le personnel de l'entreprise attributaire ou d'un éventuel sous-traitant, ni directement ni indirectement. Conséquence : le moyen tiré de leur contrariété au T.F.U.E. n'est pas de nature à créer un doute sérieux sur la validité du marché.

Indemnisation suite à l'annulation d'une résiliation en justice

CE, 27 février 2019, Sté Opilo, n° 410537

Si la décision de justice enjoignant ou prononçant la résiliation du contrat administratif est annulée en appel ou cassation, le préjudice né de son exécution n'est pas indemnisable. En revanche, la personne publique doit décider la reprise des relations contractuelles, sauf perte d'objet et sous réserve d'une atteinte excessive à l'intérêt général ou aux droits d'un nouveau titulaire. Si elle ordonne la reprise et qu'elle a déjà indemnisé les conséquences de la résiliation initiale, elle exige de son partenaire qu'il restitue l'indu : les sommes versées correspondant à la durée d'exécution restante. Si elle n'ordonne pas la reprise, le droit à indemnisation s'apprécie au regard des motifs de ce refus, et tient compte des éventuelles sommes déjà versées après la résiliation initiale. – ***Justine LAUER***.

Droit des étrangers

Droit de regard sur les conditions de vie concrètes des « dublinés » dans l'Etat membre responsable

CJUE, 19 mars 2019, Jawo, n° C-163/17

La CJUE vient de préciser que la charte des droits fondamentaux s'oppose à ce qu'un demandeur de protection internationale puisse être transféré, en application du règlement Dublin III, vers l'État membre normalement responsable du traitement de sa demande, s'il encourt un risque sérieux d'y subir un traitement inhumain ou dégradant en raison des conditions de vie prévisibles qu'il rencontrerait dans cet Etat en tant que bénéficiaire d'une protection internationale. En effet, la Cour considère que les défaillances pouvant être rencontrées en pratique dans le fonctionnement d'un Etat membre sont contraires à l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants lorsqu'elles atteignent un seuil particulièrement élevé de gravité, qui dépend – bien sûr – de l'ensemble des données de la cause. Ce seuil serait atteint lorsqu'une personne entièrement dépendante de l'aide publique se trouverait, en raison de l'indifférence des autorités étatiques et indépendamment de sa volonté, dans une situation de dénuement matériel extrême qui ne lui permettrait pas de faire face à ses besoins les plus élémentaires.

À charge ainsi pour la juridiction saisie d'un recours contre la décision de transfert d'examiner, sur la base d'éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés et au regard du standard de protection des fondamentaux garanti par l'Union, la réalité de ce risque pour le « dubliné ». – ***Renaud SOUCHE***.

Droit de l'environnement

Précisions sur le contenu de l'étude d'impact d'une demande d'autorisation ICPE

CE, 13 mars 2019, Ministre de la transition écologique c. Sté PDM Vallon et a., n° 418949.

Saisi d'un recours dirigé contre une autorisation d'exploitation d'un centre de méthanisation de biodéchets, le juge administratif était notamment amené à examiner le contenu de l'étude d'impact précédant la décision contestée. Alors que la Cour administrative d'appel avait sanctionné l'autorisation en se fondant principalement sur le seul défaut d'analyse de la qualité de l'air, et plus spécifiquement de l'émission de particules fines « PM 2,5 », dans l'étude d'impact, le Conseil d'Etat annule cet arrêt. Il rappelle tout d'abord le rôle des collectivités territoriales et de l'Etat dans la surveillance de la qualité de l'air et dans l'adoption de mesures préventives ou correctives, y compris à l'égard des ICPE. Il poursuit en mentionnant l'exigence de proportionnalité du contenu de l'étude d'impact à l'importance du projet et de ses risques prévisibles pour la santé et l'environnement. Alors, une telle étude d'impact n'a d'obligation d'analyser que les effets sur l'environnement d'un projet envisagé qui se justifient au regard « *de la nature de l'installation projetée, de son emplacement et de ses incidences prévisibles sur l'environnement* ». Aussi, pour le cas spécifique des effets d'une installation sur la qualité de l'air, la nécessité d'une telle analyse devra être recherchée en prenant en compte, sans qu'elles ne soient des prescriptions relatives à la demande d'autorisation ICPE, les normes de qualité et mesures déterminées par les autorités chargées de la surveillance de l'air. – ***Alexandre BELLOTTI***.

Droit administratif des biens

Conditions de mise à disposition d'un local municipal à une association cultuelle

CE, 7 mars 2019, Commune de Valbonne, n° 417629.

Confronté à la contestation d'une délibération du maire de la commune de Valbonne qui avait accepté de mettre à disposition un local municipal à une association cultuelle, le Conseil d'Etat est venu préciser les conditions dans lesquels une telle mise à disposition peut avoir lieu conformément à la loi de 1905.
Il ressort de la combinaison de l'article L. 2144-3 du CGCT avec les articles 1er et 19 de la loi de 1905, que la commune peut autoriser une association cultuelle à utiliser des locaux municipaux relevant du domaine public. Il appartient cependant à la commune de s'assurer que les « *conditions financières excluent toute libéralité* », ce qui constituerait une aide au culte illégale. Si le maire ne peut refuser une demande d'utilisation en se fondant uniquement sur le fait qu'une association cultuelle la formule, il ne peut pas non plus leur laisser un usage « *exclusif et pérenne* » du local municipal situé dans le domaine public. Le Conseil d'Etat précise qu'à l'inverse, un bail conclu pour un usage exclusif et pérenne sur un bien relevant du domaine privé communal ne constitue pas une atteinte au principe de laïcité dès lors, qu'à nouveau, les conditions financières excluent toute aide au culte. – ***Antoine OUMEDJKANE***.

Droit des aides d'Etat

L'initiative de la récupération d'une aide d'Etat illégalement versée appartient à l'autorité nationale

CJUE, 5 mars 2019, n° C-349/17, Eesti Pagar AS c/ Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus.

Se prononçant sur le régime des aides d'Etat attribuées en application du règlement n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (Règlement général d'exemption), la Cour de justice de l'Union européenne juge que l'article 108 paragraphe 3 du TFUE doit être interprété en ce sens qu'il exige de l'autorité nationale de récupérer de sa propre initiative – c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire que la Commission européenne intervienne à cet effet – une aide qu'elle a octroyée en application dudit règlement lorsqu'elle constate, postérieurement à l'attribution de l'aide, que les conditions posées par ce dernier n'étaient pas remplies. – ***Thibault THUILLIER-PENA***.

Police administrative

Le préfet n'est pas contraint de rendre les armes

CE, 28 mars 2019, M. et Mme G., n° 421468.

Le requérant visait ici l'annulation de l'arrêté du 6 août 2014 afin de disposer des armes dont il a été dépossédé. Il revint au Conseil d'Etat d'apprécier la légalité de cette saisie malgré le délai considérable écoulé entre la remise des armes et la saisie définitive de celles-ci ; en effet, un délai d'un an est prévu où le préfet peut décider de rendre ou saisir définitivement les armes après appréciation des observations de l'aptitude du détenteur à les posséder (*Art. L. 312-9 CSI*).
En l'espèce, en raison d'antécédents de délire de persécution, d'une condamnation pénale avec les soins s'y afférant, le Conseil d'Etat retient que le préfet avait correctement apprécié la situation du requérant en ne lui permettant pas de détenir d'armes à feu. Le délai dépassé n'entraine que la réparation des préjudices nés du retard sans contraindre le préfet de restituer les armes. – ***Karl BURGER***.

Des nouvelles du Tribunal Administratif de Montpellier

Responsabilité de l'Etat du fait de l'exposition d'un agent à l'amiante

TA Montpellier, 14 mars 2019, M. A., n° 1701820

Un employé de la direction interdépartementale des routes du massif central (DIRMC) depuis 2008 a tenté d'engager la responsabilité de l'Etat du fait de son exposition à des poussières d'amiante à l'occasion de son activité professionnelle. À l'appui de ce recours, il soutenait que la responsabilité de l'Etat devait être engagée en raison de l'absence de règlementation préventive applicable au secteur des agents intervenant sur des travaux de chaussée. Était également défendu qu'au vu des risques, le Tribunal Administratif devrait indemniser un certain nombre de préjudices.

En premier lieu, est examinée la carence fautive de l'Etat du fait de l'absence de règlementation préventive. Le Tribunal Administratif retient que le décret du 17 Août 1977 prévoit des mesures de protection dans « *les établissements où le personnel est exposé à l'action des poussières d'amiante* ». L'article 1er de ce décret prévoit explicitement une application aux chantiers en extérieur. Le requérant ne pouvait dès lors soutenir que ce décret ne s'appliquait pas aux travaux sur chaussée et la responsabilité de l'Etat ne peut être engagée sur ce point.

En second lieu, le Tribunal Administratif examine la responsabilité de l'Etat en tant qu'employeur. Après avoir rappelé que les données scientifiques sont unanimes sur les conséquences graves que peuvent entraîner les expositions à l'amiante pour la santé, le Tribunal retient l'obligation de l'Etat en sa qualité d'employeur de prendre les mesures appropriées pour protéger ses agents face à ces risques. Or en l'espèce, et malgré une utilisation de matériaux composés d'amiante pendant 36 ans pour la construction de routes jusqu'à son interdiction en 1996, le Tribunal relève que l'employeur n'a pris aucune mesure visant à répertorier les routes concernées et à apprécier le degré de risque pour ses agents d'entretien de la chaussée. En réalité, l'instruction a révélé que ce n'est qu'à partir d'une note de service de 2013 que des consignes précises et suffisantes ont été données à l'employeur afin de gérer le risque d'exposition aux poussières d'amiante et qu'une liste des agents concernés a été dressée.

Ne pouvant prouver avec certitude que l'agent n'a pas été exposé aux poussières d'amiante, le ministre doit s'incliner. L'Etat est ainsi condamné pour sa carence en tant qu'employeur entre 2008 et 2013 et le requérant indemnisé au titre du préjudice d'anxiété. Il n'a cependant pas su convaincre les juges sur l'existence de troubles dans les conditions de l'existence, se bornant à relater un suivi post-médical contraignant. – ***Antoine OUMEDJKANE***.

** Remerciements aux membres du Tribunal Administratif de Montpellier, et plus particulièrement à Mme la Présidente Brigitte Vidard et M. le Premier Conseiller Nicolas Lafon.*

À retenir

Conférence

- **19 avril 2019**, 16h00 – « Penser le territoire administratif : l'exemple historique des communes. Méthodologie de la recherche historique en droit ». Intervention de Mme Chrystelle GAZEAU.
  Lieu : Amphi 001, UFR Droit et science politique de Montpellier ; **Direction scientifique** : Pr. Fanny TARLET.

Événement

- Mise en ligne du site internet du CREAM : https://cream.edu.umontpellier.fr

Publication des doctorants et docteurs du CREAM

- BELLOTTI A., « Google lourdement sanctionnée par la CNIL pour méconnaissance du RGPD », *JCP G* 2019, n° 13, zoom 350.
- RAYNAL J., « Droit au logement et accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées », *AJDI* 2019. 179.

CONTRIBUTEURS À CE NUMÉRO (ordre alphabétique) :
Alexandre BELLOTTI, *doctorant* / Karl BURGER, *doctorant, ATER* / Matthieu DIDIERLAURENT, *doctorant* / Sabrina HAMMOUDI, *doctorante* / Justine LAUER, *DCCE* / Sonia MEZGHENNA, *doctorante* / Léa NAVEL, *doctorante* / Romaric NAZON, *doctorant* / Antoine OUMEDJKANE, *DCCE* / Jérémy RAYNAL, *avocat au barreau de Montpellier, docteur* / Renaud SOUCHE, *docteur* / Thibault THUILLIER-PENA, *DCCE*.

©

CREAM – UFR Droit et Science Politique ; 39 Rue de l'Université – 34060 Montpellier / Contact : newsletter.cream@gmail.com