

**U.F.R.**

**Droit et Science politique**



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

**CREAM**

# SEMINAIRE D'ACTUALITE DU CREAM

Jun 2019

# PANORAMA GENERAL

*Actualités par thèmes*

## ACTES

### *TEXTES ET DOCUMENTATION*

\*\*\*

#### ❖ **Inflation législative – Adoption de la loi BALAI**

##### **Proposition de loi tendant à la lisibilité du droit par l’abrogation des lois obsolètes, 13 mars 2018**

Déjà mentionné dans le séminaire d’actualités de décembre 2018, la loi « BALAI », du nom de la mission sénatoriale Bureau d’Abrogation des Lois Anciennes et Inutiles, a été adoptée par le Sénat. Cette dernière procède à l’abrogation de plus de 49 dispositions législatives adoptées entre 1819 et 1940 et dont l’application est tombée en désuétude.

C’est le cas notamment d’une loi du 3 août 1844 relative au droit de propriété des veuves et des enfants des auteurs dramatiques ou la loi du 8 juillet 1932 assurant le chauffage gratuit des mineurs retraités pour vieillesse et invalidité.

La mission BALAI planche désormais sur une nouvelle proposition de loi qui devrait porter sur l’abrogation de textes promulgués entre 1940 et 1970.

### *JURISPRUDENCE*

\*\*\*

#### ❖ **Droit d’opposition – Documents administratifs**

##### **CE, 18 mars 2019, n° 406313, *Mme. S***

En l’espèce, les enfants de la requérante s’étaient vus inscrire sur un traitement de données à caractère personnel dans le cadre scolaire. Souhaitant exercer son droit d’opposition, l’inspecteur d’académie a rejeté sa demande.

Le litige ayant été porté une première fois devant le Conseil d’État, celui-ci l’a renvoyé devant la CAA de Paris afin qu’elle rejuge l’affaire.

La CAA de Paris a cependant rendu un non-lieu à statuer en raison du fait que le traitement litigieux ne conservait les données que pour une seule année civile qui était, en l’espèce, expirée.

Portant une nouvelle fois le conflit devant la Haute-Juridiction, la requérante défendait que, bien que les données aient été effacés, elles avaient été transférées à un autre traitement de données à caractère personnel contre lequel le droit d’opposition pouvait s’exercer. Elle soutenait que, par suite, que sa demande pouvait être examinée

La Haute-Juridiction rejette ce raisonnement en précisant que le fait que les données cessent d'être conservées vient priver d'objet les conclusions à fins d'annulation. Elle ajoute que le fait que les données aient été transférées vers d'autres traitements de données à caractère personnelles reste sans incidence sur le non-lieu à statuer prononcé par le juge administratif.

❖ **Délai de recours contentieux – Circulaire publiée en ligne**

**CE, 20 mars 2019, n°401774, M. et Mme W**

En l'espèce des parents représentants leurs enfants, mineurs et s'appêtant à démarrer leurs études supérieurs, contestaient la circulaire relative aux modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux et des aides à la mobilité internationale pour l'année 2015-2016, en arguant que celle-ci ne prenait pas en compte certaines charges dans le calcul du revenu des parents.

Affirmant sans plus de détails le caractère règlementaire de la circulaire, le Conseil d'Etat rappelle cependant sa jurisprudence selon laquelle la publication d'un acte règlementaire dispensé d'une obligation de publication au Journal Officiel, peut faire courir le délai de recours contentieux s'il est publié dans un recueil qui peut « être regardé comme aisément consultable par toutes les personnes susceptibles d'avoir un intérêt leur donnant qualité pour contester la décision. ».

Le juge retient que la circulaire du 9 juin 2015 a été publiée dans son intégralité le 9 juillet 2015 sur le site du ministère de l'enseignement supérieur, « dans des conditions permettant un accès facile et garantissant sa fiabilité et sa date de publication ». Dès lors, le recours enregistré près d'un an après la publication de la circulaire est déclaré irrecevable

❖ **Publication d'une décision de sanction – Réformation**

**CE, 17 avril 2019, n° 422575, Société Optical Center**

En l'espèce, la société requérante avait fait l'objet d'une décision de sanction de la CNIL à hauteur de 250 000 euros pour non-conformité avec les exigences de protection des données personnelles de ses clients sur internet. Conformément à ses pouvoirs, la CNIL a décidé de rendre publique la décision de sanction pour 2 ans.

Contesté devant le juge administratif, celui-ci a décidé de réformer la sanction à hauteur de 200 000 euros en prenant en compte la rapidité avec laquelle la société s'était conformé à la décision rendue par la CNIL, qui précisait explicitement les mesures à mettre en place afin de faire cesser les risques à la protection des données.

Le juge administratif conclut en notant que la célérité de la société a également fait l'objet d'une publication par la CNIL et, pour la première fois, juge que sa propre décision de réformation doit elle-aussi faire l'objet d'une publication dans les mêmes conditions par la CNIL.

**❖ Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions -  
Qualification d'organisme de droit public**

**CE, Avis, 22 mai 2019, n°427786, FGTI**

Le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), institué par le Code des Assurances a lui-même sollicité le Conseil d'Etat pour avis quant à savoir s'il constituait une personne morale de droit privé. L'enjeu était également de savoir si le Conseil d'Administration pouvait valablement déléguer à son Directeur Général le « *pouvoir d'autoriser une action juridictionnelle* ».

La Haute-Juridiction retient que le FGTI, qui tire ses ressources d'un par un prélèvement sur les contrats d'assurance de biens, joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique publique d'aide aux victimes et constitue un « *instrument de la solidarité nationale* ». Il ajoute que les membres du Conseil d'Administration sont tous nommés par arrêté ministériel et que 4 des 9 membres sont des représentants de l'Etat. Enfin, le fonds est surveillé par un commissaire du Gouvernement qui a la faculté de s'opposer à toutes les décisions du Conseil d'Administration.

***TEXTES ET DOCUMENTATION***

\*\*\*

**❖ Sécurité routière – Dérogation à la limitation de vitesse sur routes départementales**

**Projet de loi d'orientation des mobilités, 2 avril 2019**

Plutôt qu'une proposition de loi spécifique à la question (v. séminaire d'actualités de mars 2019), le Sénat a profité de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités pour insérer des dispositions permettant aux présidents de département de fixer « sur tout ou partie des routes départementales », une vitesse maximale supérieure aux 80km/h prévus par le Code de la Route. Il sera cependant obligatoire de recueillir l'avis de la commission départementale de la sécurité routière. Il en est de même pour les préfets concernant les routes nationales. Le Gouvernement a fait part de sa vive opposition à ces dispositions.

De toute évidence, cette question sera au cœur des débats lors du passage du texte à l'Assemblée Nationale.

***JURISPRUDENCE***

\*\*\*

**❖ Demande de communication de documents – Organe délibérant des mairies et EPCI**

**CE, 5 avril 2019, n° 416542, *Communauté intercommunale des villes solidaires***

Le requérant, conseiller communautaire, s'était vu refuser une demande de communication portant sur un ensemble de documents relatifs à un projet d'aménagement. Victorieux en première instance, la communauté intercommunale a cependant porté le litige devant la Haute-Juridiction.

Après un rappel de sa jurisprudence Commune d'Yvetot (n°265494), le Conseil d'État ajoute que la demande de communication formulée par un élu doit être examinée par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunal, sous réserves de délégations. Or en l'espèce, c'est à tort que le directeur général des services a rejeté la demande du requérant en la considérant mal dirigée. Il lui appartenait donc de transmettre directement la demande au président de l'établissement.

Cependant le Conseil d'État sanctionne également le tribunal administratif. En l'espèce, celui-ci s'est borné à constater que les documents demandés étaient en lien avec des délibérations de 2012 et 2016. Le Tribunal s'est donc abstenu, à tort, de rechercher si les documents étaient nécessaires pour que le requérant se prononce sur des affaires en cours dans l'établissement,

notamment si le projet d'aménagement allait faire l'objet de délibérations futures. En cela, le Tribunal Administratif de la Réunion a commis une erreur de droit qu'il est invité à corriger par le renvoi du Conseil d'État.

#### ❖ Procédure de retrait d'une communauté de communes – Conditions

**C.E, 24 avril 2019, n° 419842, *Communauté de Communes du Vexin-Normand et autres***

En l'espèce, par deux arrêtés le Préfet de l'Oise a autorisé deux communes à quitter la communauté de communes du Vexin-Thelle pour rejoindre celle du Vexin-Normand. Mécontente de cette défection, la communauté de commune de départ a obtenu la suspension de ces décisions par le biais d'un référé exercé devant le Tribunal Administratif d'Amiens.

Le juge des référés s'était basé sur la consultation irrégulière de la commission départementale de la coopération intercommunale par le Préfet de l'Oise. Conformément à l'article L.5211-45 du CGCT, celle-ci devait obligatoirement être saisie en formation restreinte concernant le retrait de communes d'un EPCI. En l'espèce la commission avait été saisie en formation plénière.

Devant le Conseil d'État, les communes requérantes ainsi que leur EPCI d'arrivée soutenaient que cette circonstance était sans conséquence sur la légalité de l'avis rendu. La Haute-Juridiction refuse catégoriquement ce raisonnement et rappelle que la formation restreinte permet une meilleure représentativité des communes et des EPCI en excluant les conseillers départementaux et régionaux de la consultation. Elle confirme en cela la suspension des arrêtés litigieux.

#### ❖ Élections professionnelles

**CE, 22 mai 2019, n° 424906, *Fédération Experts-comptables et commissaires aux comptes de France***

A l'appui de la contestation d'un décret prorogeant les mandats des membres élus des conseils régionaux des commissaires aux comptes et du Conseil national des commissaires aux comptes, les requérants invoquaient le principe constitutionnel de périodicité raisonnable du suffrage.

Le Conseil d'État juge ce moyen inopérant en précisant explicitement que ce principe ne s'applique qu'aux élections à caractère politique et non aux élections professionnelles comme c'est le cas en l'espèce.

Les requérants n'auront pas plus de chances concernant les autres moyens qui seront tous, un à un, rejetés.

## CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

### ❖ Extension de la jurisprudence *Czabaj* aux décisions implicites de rejet.

**CE, 18 mars 2019, Jouda Nguegoh, n°417270**

Difficile de traiter d'une actualité contentieuse sans évoquer la jurisprudence *Czabaj*. Par une décision du 18 mars 2019, le Conseil d'Etat poursuit sa « *czabajisation* » du contentieux administratif (*Florian Poulet, AJDA 2019.1088*) en étendant la règle de contestation des décisions administratives dépourvues de mention des voies et délai de recours dans un délai raisonnable aux décisions implicites. Eu égard à la nature de la décision qui n'existe pas physiquement, la mention des voies et délais de recours est censée être précisée dans l'accusé de réception. Le Conseil d'Etat précise que la jurisprudence *Czabaj* est applicable à la contestation d'une décision implicite de rejet « *lorsqu'il est établi que le demandeur a eu connaissance de la décision* ». Si la preuve de cette connaissance « *ne saurait résulter du seul écoulement du temps depuis la présentation de la demande* », elle peut toutefois résulter de deux hypothèses :

- L'intéressé a été clairement informé des conditions de naissance d'une décision implicite lors de la présentation de sa demande. Comme le prévoit aujourd'hui l'article L.112-3 du code des relations entre le public et l'administration, « *toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception* ». Ce même code, à l'article R. 112-11-1, précise que l'accusé doit mentionner notamment, la date de réception de la demande et celle à laquelle, en cas de silence, celle-ci sera réputée rejetée ou acceptée. Dans ce premier cas, le délai court à compter de la date de naissance de la décision implicite.
- La décision de rejet a été expressément mentionnée au cours de ses échanges avec l'administration, notamment à l'occasion d'un recours gracieux contre cette décision. Dans ce dernier cas, le délai court à compter de la date de l'évènement établissant qu'il a eu connaissance de la décision.

### ❖ Nouvelles implications du respect des principes du contradictoire

**CE, 15 mars 2019, M. B., n°414751**

Le Conseil d'Etat vient poser des exigences pour assurer le bon déroulement du procès d'une personne en situation de handicap et plus précisément, les personnes atteintes de surdité. Il énonce d'abord que « *les principes du caractère contradictoire de la procédure et des droits de la défense impliquent qu'un justiciable atteint de surdité puisse se présenter à l'audience accompagné d'une personne maîtrisant un langage ou une méthode permettant de communiquer avec les personnes sourdes ou équipé d'un dispositif technique permettant cette communication, en vue de bénéficier, dans le respect du bon déroulement de l'audience, de l'assistance de cette personne ou de ce dispositif* », rappelant de manière surabondante les dispositions de la loi du 11 février 2005 imposant un dispositif de communication adapté aux choix des personnes sourdes devant les juridictions. La méconnaissance de cette obligation

entraîne l'irrégularité de la décision juridictionnelle sauf si celle-ci « *n'a pas privé l'intéressé de la possibilité de présenter des observations au cours de l'audience ou une note en délibéré à l'issue de celle-ci* ».

#### ❖ **Opposabilité du délai de recours à l'encontre d'une circulaire publiée sur Internet**

**CE, 20 mars 2019, Weiss, n°401774**

S'il ne fait pas de doute que le délai de recours contentieux à l'encontre d'un acte réglementaire court à compter de la date de sa publication au Journal officiel et plus précisément, sur le site du Journal officiel, le Conseil d'Etat était amené à se prononcer sur la question de l'opposabilité d'un tel délai dans le cas où l'acte est publié sur un autre site que celui du dit Journal. Le Conseil d'Etat pose alors un principe assorti de son exception. En principe, « *en l'absence d'obligation, résultant d'un texte législatif ou réglementaire lui-même publié au Journal officiel, de publier un acte réglementaire dans un recueil autre que le Journal officiel, la publication dans un tel recueil* » ne fait pas courir le délai du recours contentieux. La seule exception résulte du cas dans lequel le recueil « *peut, eu égard à l'ampleur et aux modalités de sa diffusion, être regardé comme aisément consultable par toutes les personnes susceptibles d'avoir un intérêt leur donnant qualité pour contester la décision* ».

C'est le cas du Bulletin Officiel consultable sur le site du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

#### ❖ **La renaissance de la jurisprudence EFS**

**CE, Avis Sect., 27 mars 2019, Consorts Rollet, n°426472**

L'adoption du décret JADE n°2016-1480 du 2 novembre 2016 semblait sonner le glas de la jurisprudence *Etablissement 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 tirée 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.

#### ❖ **Hiérarchisation des moyens et office du juge de cassation**

**CE, 5 avril 2019, n°420608, Association foncière urbaine « Les jardins de Sérignan »**

La nouveauté contentieuse prévue dans l'arrêt *Société Eden* a été étendue au juge de cassation dans le cas où le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort. Des propriétaires membres de l'association foncière urbaine « Les jardins de Sérignan » ont demandé à cette dernière la communication de plusieurs documents relatifs à l'activité de l'association. Suite au silence de l'association, ils ont saisi la CADA qui a émis un avis favorable à la communication de l'ensemble des documents demandés. Suite au refus persistant de l'administration et après saisine du tribunal administratif de Montpellier, ce dernier a annulé les décisions implicites de refus de communication des documents mais a également rejeté les conclusions à fin d'injonction de communiquer les documents dans un délai d'un mois sous astreinte. Le Tribunal administratif statuant en premier et dernier ressort sur l'affaire, les requérant se sont pourvus en cassation contre ce jugement en tant qu'il n'a pas fait droit à leurs conclusions.

Le Conseil d'Etat reprend *in extenso* le considérant de sa décision *Société Eden* et précise que « *lorsque le tribunal administratif statue en dernier ressort, le requérant est recevable à se pourvoir en cassation contre le jugement en tant qu'il n'a pas fait droit à sa demande principale. Il appartient alors au juge de cassation de se prononcer sur les moyens, soulevés devant lui, qui contestent les motifs, même implicites, du jugement en ce qu'il a refusé de faire droit à la demande principale* ». En l'espèce, le tribunal administratif de Montpellier avait annulé la décision en se fondant sur un vice de légalité externe et a fait l'économie du moyen tiré de la qualification des documents comme documents administratifs communicables. Cependant, le moyen d'annulation retenu n'est pas de nature à permettre d'accueillir les conclusions à fin d'injonction.

Appliquant la précision qu'il venait d'apporter, le Conseil d'Etat énonce qu'en statuant ainsi, le TA de Montpellier doit être regardé comme « *ayant nécessairement écarté le moyen* » tiré de ce que les documents étaient communicables sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978. Le juge de cassation va donc expressément se prononcer sur ce moyen implicitement rejeté par le tribunal administratif.

#### ❖ **Hiérarchisation des moyens et annulation d'un titre exécutoire**

**CE, 5 avril 2019, n°413712, Centre d'exportation du livre français (CELF)**

Le Conseil d'Etat vient moduler les conséquences de l'annulation d'un titre exécutoire, acte administratif ayant pour particularité de créer une créance à l'égard du destinataire et dont l'office du juge est celui de plein contentieux. A cette occasion, il applique et adapte à ce

contentieux la méthode de hiérarchisation des moyens affirmée dans la décision *Société Eden*. En 2006, il précisait que « *l'annulation d'un titre exécutoire pour un motif de régularité en la forme [n'impliquait] pas nécessairement, compte tenu de la possibilité d'une régularisation éventuelle par l'administration, que les sommes perçues par l'administration sur le fondement du titre ainsi dépourvu de base légale soient immédiatement restituées à l'intéressé* » (CE, 11 décembre 2006, n°280696). Ainsi, lorsque le juge était saisi d'une demande d'injonction tendant à la restitution des sommes perçues sur le fondement du titre annulé, il lui appartenait de fixer un délai au terme duquel l'administration devait restituer les sommes si elle n'avait pas émis de nouveau titre de perception avant l'expiration du délai.

Dans cette décision, le Conseil d'Etat distingue le motif tiré d'un vice de forme qui n'implique pas nécessairement « *l'extinction de la créance litigieuse* » contrairement à l'annulation « *prononcée pour un motif mettant en cause le bien-fondé du titre* ». Dès lors, si le requérant « *choisit de présenter, outre des conclusions tendant à l'annulation d'un titre exécutoire, des conclusions à fin de décharge de la somme* » de la créance, le juge administratif doit « *examiner prioritairement les moyens mettant en cause le bien-fondé du titre qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de la décharge* ».

Priorisant la légalité interne du titre exécutoire, il précise que si le juge ne retient qu'un moyen tiré de l'irrégularité formelle du titre, il est réputé avoir écarté les moyens invoqués au soutien de la demande de décharge de la somme.

## CONTRATS PUBLICS

### TEXTES ET DOCUMENTATION

\*\*\*

#### ❖ Achat public – Publication du guide de l'achat public innovant

**Observatoire Economique de l'Achat Public, « Guide pratique : achat public innovant », 29 mai 2019**

Fruit d'un groupe de travail entre acheteurs publics, institutionnels et des entreprises innovantes, un guide de l'achat public innovant a été publié. Il permet de donner une marche à suivre aux acheteurs, notamment afin d'appliquer le décret n°2018-1225 du 24 décembre 2018 qui expérimente, pour une durée de trois ans, la dérogation aux obligations de publicité et de mise en concurrence pour les « achats innovants de moins de 100 000 euros HT ».

Au sens de l'article 81 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016, sont innovants « *les fournitures, services ou travaux nouveaux ou sensiblement améliorés qui répondent à un besoin qui ne peut être satisfait par des fournitures, services ou travaux déjà disponibles sur le marché. Le caractère innovant peut consister dans la mise en œuvre de nouveaux procédés de production ou de construction, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures de l'entreprise.* ».

Au menu de ce guide, les méthodes de détection du caractère innovant mais aussi les changements internes qui permettent de préparer les services à l'achat innovant comme le *sourcing*, déjà abordé dans le guide de l'achat public publié fin 2018. Le guide permet également de lever les potentielles ambiguïtés du décret en précisant le périmètre de celui-ci, de l'exclusion des achats de R&D par le Code de la Commande Publique, à l'application du modèle européen du partenariat d'innovation.

La direction des achats de l'Etat ainsi que la direction des affaires juridiques de Bercy ont publié ce guide sur leurs pages respectives (site du ministère de l'Economie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics)

### JURISPRUDENCE

\*\*\*

#### ❖ Appréciation *in globo* du caractère anormalement bas d'une offre

**CE, 13 mars 2019, n° 425191, Société Sépur**

Suite à un rejet de son offre dans le cadre d'un marché concernant la collecte et l'évacuation de déchets, la société requérante a saisi le juge des référés du Tribunal Administratif de Dijon. Ce dernier avait validé le rejet en raison d'une offre anormalement basse. Celle-ci était

caractérisée par le fait que la société proposait de ne pas facturer les prestations de collecte supplémentaire des ordures ménagères produites par certains gros producteurs.

Le Conseil d'État sanctionne ce raisonnement et affirme avec force que l'appréciation d'une offre anormalement basse doit se faire uniquement sur le prix global et non sur ses composantes prises isolément. Il en va de même si une prestation fait l'objet d'un mode de rémunération différent ou d'une sous-pondération spécifique.

#### ❖ **Egalité de traitement – Composition de la commission chargée de la négociation**

**C.E, 8 avril 2019, n° 425373, *Société Bijou Plage***

Candidat malheureux à l'attribution d'une concession de plage, la société Bijou Plage contestait notamment la composition de la commission chargée de la procédure de négociation après arrêt de la liste des candidats admis à présenter une offre.

Le Conseil d'État énonce tout d'abord que le maire est libre de composer cette commission d'élus et d'agents de la ville en vertu de l'article 46 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 codifié à l'article L3124-1 du Code de la Commande Publique. La Haute-Juridiction ajoute également que le principe d'égalité de traitement n'est pas atteint par le seul fait que certains membres de la Commission n'étaient pas présents lors de l'entretien de négociation avec la société requérante.

#### ❖ **Compétence du juge des référés précontractuels – Contrats passés par des sociétés concessionnaires d'autoroute**

**CE, 30 avril 2019, n° 426698, *Société Total Marketing France***

En l'espèce, la société requérante avait été évincée d'une procédure de passation relative à un contrat d'occupation du domaine public portant sur une aire d'autoroute portée par la société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône. Elle souhaitait naturellement saisir le juge des référés précontractuels afin de demander l'annulation de la procédure.

Si la compétence de la juridiction administrative sur les litiges relatifs aux contrats d'occupation du domaine public est clairement affirmée (art. L2331-1 du CG3P), il n'en est pas de même dans le cas du référé précontractuel exercé contre un contrat soumis par une société gestionnaire d'autoroute.

En effet et conformément à l'article L. 551-5 du CJA, seuls les contrats soumis par les pouvoirs adjudicateurs sont susceptibles d'être contestés par la voie du référé précontractuel. Se basant sur la définition de la notion par l'article 9 de l'ancienne ordonnance concession (devenue art. L1211-1 du Code de la Commande Publique), la Haute-Juridiction constate que la société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône, « à capitaux majoritairement privés » ne répond à aucune des conditions législatives. Il en résulte logiquement l'incompétence du juge des référés précontractuels.

Tenant enfin de bénéficier de l'article L122-20 du code de la voirie routière, la société requérante est à nouveau déboutée puisque cette disposition n'affirme la compétence du juge

des référés précontractuels que dans le cadre des « *marchés publics de travaux, fournitures ou services passés par les sociétés concessionnaires d'autoroute* » et non pas dans le cadre d'une concession d'aire d'autoroute.

❖ **Marchés de travaux – Recevabilité de l'appel en garantie après décompte général**  
**CE, 6 mai 2019, n°420775, Société Icade Promotion**

A l'occasion d'une contestation dans laquelle la société requérante réclamait des indemnités complémentaires au centre hospitalier de Reims, le Conseil d'Etat réaffirme que le fait que le décompte du marché soit définitif, ne fait pas obstacle en lui-même à l'appel en garantie du maître d'ouvrage.

Cependant, dans le cas où il est démontré que le maître d'ouvrage a eu connaissance de l'existence du litige avant d'établir le décompte et qu'il n'a pas assorti ce dernier d'une réserve, même non-chiffrée, le maître d'ouvrage n'est pas recevable à formuler un appel en garantie.

Constatant qu'en l'espèce, la CAA de Nantes ne s'était pas prononcé sur ce moyen et avait automatiquement accueilli l'appel en garantie, le Conseil d'Etat annule cet arrêt pour insuffisance de motivation. Régulant l'affaire au fond, elle constate que le centre hospitalier de Reims avait connaissance du litige puisque la société requérante avait formulé une réclamation avant la notification du décompte du marché. Ses conclusions d'appel en garantie contre la société requérante sont donc rejetées.

### *TEXTES ET DOCUMENTATION*

\*\*\*

#### ❖ **Notre-Dame de Paris – Rattachement des dons au budget général de l’Etat**

##### **Décret n° 2019-327 du 16 avril 2019 autorisant le rattachement par voie de fonds de concours des recettes provenant des dons versés au titre du financement des travaux de restauration et de la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris**

Publié dès le lendemain de l’incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris, ce décret prévoit une intégration de l’ensemble des dons dans le budget général de l’Etat. Deux fonds de concours sont cependant distingués selon que ces dons proviennent des personnes morales ou des personnes physiques.

#### **- Projet de loi relatif à la restauration de Notre-Dame de Paris**

##### **Projet de loi n° 1881 pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet, 24 avril 2019**

La promesse d’Emmanuel Macron de restaurer la cathédrale en 5 ans s’est accompagnée d’un projet de loi présenté en procédure accélérée.

L’article 1<sup>er</sup> ouvre une souscription nationale sous l’autorité du Président de la République qui se chargera de rassembler les dons qui serviront tant à la restauration qu’à la formation des professionnels intervenant dans les travaux. L’article 3 permet le reversement des dons reçus par diverses institutions et autres fondations d’utilités publiques à l’Etat.

Est également annoncé, une réduction de 75% d’impôt sur le revenu au titre des dons effectués par les particuliers pour la restauration de Notre-Dame. L’article 9 est celui qui fait le plus débat puisqu’il habilite le Gouvernement à prendre des mesures ou à l’inverse, à déroger à des dispositions législatives afin de faciliter la réalisation des travaux de restauration.

L’exposé des motifs précise également que : *« Cette dérogation ou adaptation pourra également porter sur l’archéologie préventive concernant par exemple la procédure de choix de l’opérateur, ainsi que les règles de préservation du patrimoine concernant notamment le droit applicable aux immeubles construits aux abords d’un monument historique. Par ailleurs, les règles de compétences contentieuses pourront être adaptées par voie réglementaire. »*.

Actuellement en Commission Paritaire Mixte, le texte ne semble pas susceptible de faire l’objet de modifications substantielles sur ces points.

## ***JURISPRUDENCE***

\*\*\*

### **❖ Conditions de mise à disposition d'un local municipal à une association culturelle**

**C.E, 7 mars 2019, n° 417629, Commune de Valbonne**

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 culturelle, le Conseil d'État 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 culturelle 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 culturelle 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'État 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.

# DROIT PUBLIC ECONOMIQUE

## TEXTES ET DOCUMENTATION

\*\*\*

### ❖ Référendum d'initiative partagée

**Proposition de loi n°1867 du 10 avril 2019 présentée en application de l'article 11 de la Constitution visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris**

**CC, 9 mai 2019, n° 2019-1 RIP, Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris**

Le 10 avril 2019, une proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution, visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, a été transmise au Conseil constitutionnel. Par sa décision n°2019-1 RIP en date 9 mai 2019, le Conseil constitutionnel juge cette proposition de loi conforme aux conditions fixées par l'article 11 de la Constitution et par l'article 45-2 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. A ce titre, les Sages ont vérifié que la proposition de loi est présentée par plus d'un cinquième des membres du Parlement, que son objet relève de l'un des objets mentionnés au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, qu'à la date d'enregistrement de la saisine, cette proposition de loi n'avait pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an et qu'aucune proposition de loi portant sur le même sujet n'avait été soumise au référendum depuis deux ans et, qu'enfin, la proposition de loi n'est pas contraire à la Constitution.

Dès lors, le Conseil constitutionnel relève d'une part, que l'ouverture de la période de recueil des soutiens des électeurs à la proposition de loi doit intervenir dans le mois suivant la publication au Journal officiel de sa décision, soit avant le 16 juin 2019, et d'autre part, que le nombre de soutiens d'électeurs inscrits sur les listes électorales à recueillir est de 4 717 396.

### ❖ Entreprises publiques locales

**Loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales**

Dans un objectif clair de neutralisation de la récente jurisprudence *Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles* (CE, 14 novembre 2018, n° 405628 et n°405690), le législateur a définitivement adopté le 17 mai 2019 une proposition de loi tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales, publiée au JORF du 18 mai 2019, par laquelle est établi le principe que l'objet social d'une société publique locale ou d'une société d'économie mixte doit simplement comprendre « *au moins une compétence de*

*chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements de collectivités territoriales qui en sont actionnaires ».*

#### ❖ **Droit de préemption des SAFER**

##### **Loi n° 2019-469 du 20 mai 2019 pour la protection foncière des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale**

La loi n° 2019-469 du 20 mai 2019 pour la protection foncière des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale, publiée au JORF du 21 mai 2019, opère des modifications de plusieurs dispositions du titre IV du code rural et de la pêche visant essentiellement à élargir le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) situées sur les communes littorales.

#### ❖ **Loi PACTE**

##### **Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises**

##### **CC, 16 mai 2019, n° 2019-781 DC, Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises**

Promulguée le 22 mai 2019, la loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises, dite loi PACTE, intéresse, par nombre de ses dispositions, les entreprises et participations publiques de l'Etat. Au-delà d'une réforme de l'actionnariat-salarié lors des cessions de participations publiques (art. 168) ou encore d'une amplification du mécanisme de *golden share* (art. 154), la loi PACTE procède à la cession des participations publiques de la Française des Jeux (art. 137 à 139), d'Engie (art. 140 à 145) ainsi que du groupe Aéroports de Paris (art. 130 à 136). Si l'ensemble de ces éléments ont été validés par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019, le processus de privatisation du groupe ADP est conditionné à la mise en œuvre et, le cas échéant au succès, du référendum d'initiative partagée initié le 10 avril 2019 visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris.

#### ❖ **Sociétés d'économie mixte locales**

##### **Rapport de la Cour des comptes du 27 mai 2019 - Les sociétés d'économie mixte locales : un outil des collectivités à sécuriser**

Par un rapport intitulé « Les sociétés d'économie mixte locales : un outil des collectivités à sécuriser », communiqué à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale et publié le 27 mai 2019, la Cour des comptes dresse un état des lieux du nombre et de la situation actionnariale et financière des sociétés d'économie mixte locale (SEML). La Cour formule en outre une série de recommandations destinées à corriger les risques financiers et juridiques générés par ce partenariat.

## ***JURISPRUDENCE***

### **❖ Récupération d'une aide d'Etat**

**CJUE, 5 mars 2019, n° C-349/17, *Eesti Pagar AS c/ Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus et autre***

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.

### **❖ Pouvoirs de sanction de la Commission de régulation de l'énergie**

**CE, 18 mars 2019, n°410628, *Association UFC-Que Choisir***

Dans le cadre de la mise en œuvre du pouvoir de sanction qu'il tient des dispositions de l'article L. 134-25 du code de l'énergie, le comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie jouit d'un large pouvoir d'appréciation et peut tenir compte de la gravité des manquements allégués au regard de la législation ou de la réglementation que la Commission est chargée de faire appliquer, du sérieux des indices relatifs à ces faits, de la date à laquelle ils ont été commis, du contexte dans lequel ils l'ont été et, plus généralement, de l'ensemble des intérêts généraux dont la Commission a la charge.

### **❖ Caractérisation d'une aide d'Etat**

**CE, 12 avril 2019, n° 376193, 380199, 380205, 380206, 380208, et 380209, *SAS Carrefour hypermarchés et autres***

Se fondant sur l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et rappelant une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne au terme de laquelle pour qu'une taxe puisse être considérée comme faisant partie intégrante d'une mesure d'aide, il doit exister un lien d'affectation contraignant entre la taxe et l'aide concernées en vertu de la réglementation nationale pertinente, en ce sens que le produit de la taxe est nécessairement affecté au financement de l'aide et influence directement l'importance de celle-ci et, par voie de conséquence, l'appréciation de la compatibilité de cette aide avec le marché commun (v. CJCE, 22 décembre 2008, C-333/07, *Société Régie Networks*), le Conseil d'Etat juge qu'en l'absence de lien d'affectation contraignant entre la taxe sur le prix des entrées en salles, la taxe sur les ventes et locations de vidéogrammes et la taxe sur les services de télévision, d'une part, et le régime d'aides au cinéma et à l'audiovisuel qu'elles financent, d'autre part, lesdites taxes ne font pas partie intégrante de ce régime d'aides, et ne sont dès lors pas soumises aux règles relatives aux aides d'Etat.

# ÉLECTIONS

## TEXTES ET DOCUMENTATION

\*\*\*

### ❖ Élections européennes – Publication des listes retenues

**Arrêté du 3 mai 2019 fixant les listes candidates à l'élection des représentants au Parlement européen des 25 et 26 mai 2019 (JORF n°0140 du 4 mai 2019)**

**Arrêté du 9 mai 2019 modifiant l'arrêté du 3 mai 2019 fixant les listes candidates à l'élection des représentants au Parlement européen des 25 et 26 mai 2019 (JORF n°0108 du 10 mai 2019)**

Le Conseil d'Etat a validé 33 listes, puis 34, pour les élections européennes de 2019. Un record puisqu'en 2014 la circonscription Île-De-France comptait le plus de candidats avec 31 listes.

Une 34<sup>ème</sup> liste a été ajoutée malgré les irrégularités de forme constatées. Conformément à l'article 12 de la loi du 7 juillet 1977, le Conseil d'Etat a en effet laissé un délai de 48h de mise en conformité, qui a été respecté. Le scrutin a permis d'élire 79 députés européens contre 74 en 2014, la France profitant de la libération de sièges britanniques en vue du *Brexit*.

## JURISPRUDENCE

\*\*\*

### ❖ Élections européennes – Participation à un débat télévisé

**C.E, 4 avril 2019, n° 429370, M.Hamon, *Génération.s et autres***

En l'espèce, Benoît Hamon, président du mouvement Génération.s et tête de liste aux élections européennes avait contesté, par la voie du référé-liberté, le refus opposé par la société France Télévisions à sa demande d'invitation à un débat télévisé rassemblant les partis ayant le plus d'intentions de vote.

Le Tribunal Administratif de Paris (1<sup>er</sup> avril, Ord. n° 1905965), était ainsi confronté à la question d'une mise en balance du principe de libre communication audiovisuelle avec celui du pluralisme. Il a décidé d'enjoindre la société France Télévisions à inviter M. Hamon en affirmant que le choix de n'inviter que 9 candidats était de nature à porter une atteinte grave et manifeste au caractère pluraliste de l'expression des courants de pensées et d'opinion, principe que le Tribunal qualifie pour la première fois de « *liberté fondamentale* » au sens de l'article L.521-2 du CJA. Deux autres demandes portées par des candidats aux élections européennes, Florian Philippot (1<sup>er</sup> avril, Ord. n° 1906100) et François Asselineau (1<sup>er</sup> avril, Ord. n° 1906059), ont été jugées dans le même sens par le Tribunal Administratif de Paris.

C'est le jour même où le débat devait avoir lieu que le Conseil d'État vient mettre un coup d'arrêt à ces décisions en joignant les trois affaires. Bien qu'il valide le fait que le principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensées et d'opinion constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2, la Haute-Juridiction retient une solution différente quant à la conciliation de ce principe avec la liberté de communication audiovisuelle dont bénéficie France Télévisions.

Rappelant avec vigueur la liberté éditoriale de France Télévisions et relevant que les règles spécifiques à l'équité du temps de parole en période électorale ne sont pas encore applicables, le Conseil d'Etat en conclut que rien n'impose : « *à la société France Télévisions d'inviter [...] des représentants de l'ensemble des partis et groupements politiques qui entendent se présenter aux suffrages des électeurs* » ainsi que « *des personnalités susceptibles d'exprimer toutes les opinions se rapportant au scrutin à venir* », excluant toute stricte égalité de traitement entre candidats.

L'ordonnance du juge des référés du Tribunal Administratif de Paris est ainsi annulée et le débat aura lieu le soir-même, sans la présence des requérants.

### *TEXTES ET DOCUMENTATION*

\*\*\*

#### **Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises**

#### **Cons. const., 16 mai 2019, 2019-781 DC, loi relative à la croissance et la transformation des entreprises**

La loi relative à la croissance et la transformation des entreprises est aussi connue sous le nom de la loi relative au plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE). S'agissant de son volet environnemental, plusieurs éléments sont à signaler.

La mesure emblématique réside dans la consécration de l'obligation de prise en compte des intérêts sociaux et environnementaux. Sont ainsi modifiés plusieurs articles du Code civil et du Code de commerce : la notion d'« intérêt social de l'entreprise » est introduite afin de prendre en considération les enjeux sociaux et sociétaux ; est reconnue aux sociétés qui le souhaitent la possibilité de se doter d'une raison d'être dans leurs statuts ; est enfin créé un nouveau statut d'entreprise à mission.

Il est également prévu que le produit de l'assurance vie contribue davantage au financement de la transition énergétique. Dès 2020, chaque produit d'assurance-vie devra présenter au moins une unité de compte investissement socialement responsable, solidaire ou verte.

Le 16 mai 2019, le Conseil constitutionnel a déclaré la loi PACTE partiellement constitutionnelle. Il a notamment censuré neuf dispositions qui ne présentaient pas de lien direct ou indirect avec le projet de loi initial, dont l'article 17 modifiant les règles relatives à l'interdiction de mise à disposition de certains ustensiles en plastique à usage unique, l'article 18 décalant de 2011 à 2015 l'interdiction de production de certains produits pesticides, fongicides ou herbicides et les articles 213, 214 et 215 mettant fin aux tarifs règlementés de vente de gaz et d'électricité.

\*\*\*

#### **❖ Intégration des études de faisabilité environnementale à l'étude d'impact d'une opération d'aménagement**

#### **Décret n° 2019-474 du 21 mai 2019 pris en application du dernier alinéa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme**

Pris en application de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, conformément à l'article 8 de la loi « ELAN » du 23 novembre 2018, le décret du 22 mai 2019 apporte des précisions quant à l'étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables qui doit

être réalisé pour toute action ou opération d'aménagement faisant l'objet d'une étude d'impact, depuis la loi « Grenelle 1 » du 3 août 2009. Désormais, l'article R. 122-5 du Code de l'environnement prévoit que cette étude de faisabilité doit obligatoirement être intégrée à l'étude d'impact qui comprend, outre les conclusions de cette étude, une description de la façon dont il en est tenu compte.

\*\*\*

### ❖ **L'Union européenne s'engage dans la réduction des déchets plastiques**

#### **Directive du Parlement européen et du Conseil, du 28 mai 2019, relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement**

Constatant l'augmentation incessante de la quantité de déchets plastiques dans les océans et les mers, l'Union européenne adopte une directive dans le but de cibler les dix produits en plastique à usage unique les plus présents dans les mers et sur les plages, ainsi que les engins de pêche perdus ou abandonnés.

Les règles adoptées se veulent adaptées en fonction des produits visés. Dans les cas où des solutions de remplacement sont facilement disponibles et peu coûteuses, les produits en plastique à usage unique seront exclus du marché. Pour ceux qui ne peuvent être directement remplacés, l'objectif est d'abord de limiter leur utilisation par une réduction de la consommation au niveau national, de réglementer plus strictement la conception et l'étiquetage des produits et des obligations de gestion/nettoyage des déchets incombant aux fabricants.

Seront notamment interdits d'ici 2021 les cotons tiges, les assiettes, les tiges pour ballons, les pailles en plastique qui représentent plus de 70% des déchets marins. Les bouteilles devront également être conçues avec un minimum de 25 % de matériaux recyclés et de 30 % d'ici 2030. Est également prévue une responsabilité élargie des producteurs de filtres à cigarettes et d'engins de pêche.

\*\*\*

## ***JURISPRUDENCE***

\*\*\*

### ❖ **Conditions de maintien d'une autorisation d'installation nucléaire**

#### **CE, 11 avril 2019, *Association Greenpeace France et autres*, n° 413548**

L'affaire prend place dans le contexte de l'autorisation faite à EDF, par un décret du 10 avril 2007, d'exploiter l'installation nucléaire « Flamanville 3 », qui comporte un réacteur nucléaire de type à eau pressurisée (EPR), toujours en travaux à ce jour.

Par une décision du 11 avril 2019, le Conseil d'Etat rejette le recours en annulation de huit ONG contre le refus implicite du Premier ministre de donner suite à leur demande tendant à l'abrogation de cette autorisation. Les ONG requérantes estimaient notamment qu'EDF ne disposait plus des capacités financières et techniques nécessaires pour garantir respect des intérêts protégés par le code de l'environnement.

Le Conseil d'État expose tout d'abord le cadre légal dans lequel s'inscrit le contrôle du maintien d'une autorisation d'installation nucléaire de bases, à savoir les dispositions de l'article L.241 et L.242-2 du code des relations entre le public et l'administratif qui prévoient qu'un « *un acte administratif unilatéral obtenu par fraude peut être à tout moment abrogé ou retiré* » et que « *l'administration peut, sans condition de délai : / 1° Abroger une décision créatrice de droits dont le maintien est subordonné à une condition qui n'est plus remplie* ».

Il précise ensuite la façon dont l'autorité administrative investie du pouvoir de police des installations nucléaires de base doit s'assurer que les conditions de maintien d'une autorisation d'installation ayant déjà été délivrée sont toujours remplies. Il incombe ainsi à cette autorité « *de vérifier si les conditions légales permettant le fonctionnement de l'installation sont toujours remplies. Si elles ne le sont plus, il lui incombe alors de modifier l'autorisation de l'installation nucléaire de base en cause pour fixer les dispositions ou obligations complémentaires que requiert la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 et, lorsque ces modifications ne sont pas de nature à prévenir ou à limiter de manière suffisante les risques graves qu'elle présente pour ces mêmes intérêts, d'abroger l'autorisation* ».

En l'espèce, le Conseil d'État considère que les diverses anomalies techniques qui ont été relevées par l'Autorité de sûreté nucléaire au cours de la construction du réacteur « Flamanville 3 » ont été corrigées par l'exploitant de manière jugée satisfaisante par cette autorité. Il estime également que la situation d'endettement financière d'EDF ne traduit pas son incapacité à mener à bien son projet, y compris en ce qui concerne la prise en charge des dépenses futures de démantèlement.

\*\*\*

### **❖ Irrecevabilité du recours formé devant le tribunal de l'Union contre l'insuffisance des politiques de réduction de gaz à effet de serre au sein de l'Union européenne**

**Trib. UE, ord., 8 mai 2019, *Carvalho e.a. / Parlement et Conseil*, aff. T-330/18**

Par ordonnance du 8 mai 2019 le Tribunal de l'Union européenne déclare irrecevable le recours, baptisé « People's Climate Case », introduit par les membres de dix familles de différents États membres et non membres de l'Union ainsi que par une association de droit suédois, opérant tous dans les secteurs de l'agriculture et du tourisme. Ils entendaient dénoncer l'insuffisance des politiques climatiques menées par les institutions de l'Union européenne.

Le recours comportait deux branches.

D'abord, les requérants demandaient l'annulation de plusieurs dispositions d'un paquet législatif relatif à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ils soulevaient ainsi le faible niveau d'ambition de l'Union en ce qui concerne la réduction des émissions de gaz à effet de serre, contrairement à ce que prévoiraient des règles de droit contraignantes de rang supérieur. Selon eux, les capacités techniques et économiques de l'Union permettent une réduction de ces émissions située entre 50 % et 60 %, raison pour laquelle le paquet législatif doit être annulé en ce qu'il permettra un niveau d'émissions en 2030 supérieur à 40 % ou 50 % du niveau d'émissions de 1990.

Ensuite, les requérants demandaient la réparation sous forme d'une injonction du préjudice qu'ils auraient subi en raison du non-respect des règles de droit de rang supérieur. Le dommage constituait selon eux en un abaissement de la qualité de leurs conditions de vie (réduction des activités et moyens de subsistance et apparition de dommages physiques) par le réchauffement climatique auquel les émissions de gaz à effet de serre contribuent directement. Ils s'appuyaient pour cela sur des rapports de la Banque mondiale et de l'Unicef.

Le Tribunal de l'Union considère que les conditions d'introduction d'un recours en annulation par les requérants dits « ordinaires » (personnes physiques et morales) ne sont pas remplies en ce que les requérants ne sont pas individuellement concernés par les actes attaqués au sens de la jurisprudence de la Cour de justice. Sur le fond, les moyens tendant à l'annulation des dispositions litigieuses restent donc sans réponse. Concernant l'action en réparation, le Tribunal considère que les requérants tentent en réalité de détourner la procédure qui vise, non pas à indemniser le préjudice imputable à un acte illicite ou à une omission, mais à amender le paquet législatif en cause.

### JURISPRUDENCE

\*\*\*

#### ❖ Précision sur les conditions de reconnaissance d'une maladie professionnelle imputable au service

**CE, 13 mars 2019, n° 407795**

Saisi par un fonctionnaire souffrant d'un état dépressif sévère de l'annulation de la décision du président de la Communauté d'agglomération refusant de reconnaître l'origine professionnelle de sa maladie, le Conseil d'État précise les conditions permettant de qualifier une maladie de maladie professionnelle imputable au service.

Le Conseil d'État rappelle tout d'abord qu'« *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* ». Contrairement à ce qu'avait considéré la Cour administrative d'appel, le Conseil d'État juge que « *l'absence de volonté délibérée de l'employeur de porter atteinte aux droits, à la dignité ou à la santé* » n'est pas une condition nécessaire à la qualification de maladie professionnelle imputable au service.

\*\*\*

#### ❖ Les chefs de consuls n'occupent pas, en principe, un emploi à la décision du Gouvernement

**CE, sect., 27 mars 2019, Syndicat CFDT Affaires étrangères et autres, n° 424394**

Plusieurs syndicats demandaient l'annulation du décret n° 2018-694 du 3 août 2018 modifiant le décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement, en tant que ce décret ajoute à ces emplois vingt-deux emplois de chef de poste consulaire ayant rang de consul général.

Le Conseil d'État rappelle tout d'abord que constitue un emploi supérieur à la décision du Gouvernement au sens des dispositions de l'article 25 de la loi du 11 janvier 1985, « *un emploi supérieur pour lequel la nomination est laissée à la décision du Gouvernement et qui est essentiellement révocable, par dérogation aux principes qui régissent les fonctions administratives, un emploi dont le titulaire, eu égard aux missions qu'il exerce et au niveau de responsabilité qui en découle, est associé de manière étroite à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement* ». Analysant les différents textes régissant les missions confiées

aux chefs de consul, le Conseil d'État estime que ces missions ont la nature, non pas de missions diplomatiques, mais de fonctions essentiellement administratives. Les compétences légalement attribuées aux chefs de poste consulaire ne leur donnent donc pas, par elles-mêmes, vocation à être associés de manière étroite à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement. Toutefois, le Gouvernement peut « *faire état d'éléments propres à certains de ces emplois, tenant notamment à un contexte local particulier ou à des difficultés et enjeux spécifiques, de nature à justifier, d'une part, que les titulaires de ces emplois soient nommés à sa seule décision, d'autre part, qu'ils puissent être librement révoqués à tout moment* ».

En l'espèce, sur les vingt-deux emplois de consul général contesté, le Conseil d'État juge que seul le consul général à Jérusalem doit être regardé comme occupant un emploi à la décision du Gouvernement, en raison notamment des spécificités du contexte local et au rôle qu'il est conduit à jouer dans les relations entre le Gouvernement et l'Autorité palestinienne.

\*\*\*

**❖ Présentation par un fonctionnaire territorial d'une demande de congé longue durée à raison d'une maladie contractée en service : absence de délai**

**CE, avis, 5 avril 2019, M. V., n°426281**

Le Conseil d'État devait se prononcer sur l'existence d'un éventuel délai pour la présentation par un fonctionnaire territorial d'une demande de congé longue durée à raison d'une maladie contractée en service. Il considère alors que le délai de quatre ans applicable aux fonctionnaires d'État pour présenter une demande d'imputabilité au service d'une maladie n'est pas applicable au placement en congé de longue durée des fonctionnaires territoriaux. Les dispositions du décret du 30 juillet 1987, qui s'appliquent à cette catégorie de fonctionnaires, ne fixent en la matière aucun délai, et ce contrairement à celles du décret n° 86-442 du 14 mars 1986, applicables aux fonctionnaires d'État.

\*\*\*

**❖ Un militaire radié ne peut prétendre à une reprise de services antérieurs lors de sa titularisation dans la fonction publique civile**

**CE, 10 avril 2019, Communauté d'agglomération du Puy-en-Velay, n° 413252**

La requérante, ancienne engagée de la gendarmerie radiée depuis lors, avait été recrutée auprès d'un EPCI en qualité d'agent administratif. Elle demandait à ce que soient pris en compte, au titre de sa titularisation dans la fonction publique civile, sa carrière de militaire.

Le Conseil d'État rappelle que, dans le cadre de la titularisation dans la fonction publique civile d'un ancien militaire, la prise en compte des services militaires antérieurs s'effectue dans les conditions déterminées par les dispositions en vigueur à la date de la titularisation. Il

considère que les dispositions applicables « *doivent être interprétées comme réservant le droit de bénéficier d'une reprise d'ancienneté au militaire qui, au moment où il a été nommé dans la fonction publique civile, a été placé en position de détachement dans l'attente de son intégration ou de sa titularisation et a ainsi conservé la qualité de militaire jusqu'à la date à laquelle celle-ci a été prononcée. Elles n'ont ni pour objet ni pour effet d'ouvrir cette possibilité de reprise d'ancienneté à l'agent qui, ayant demandé sa radiation des cadres de l'armée, n'a pas été placé en position de détachement durant la période précédant son intégration ou sa titularisation et n'avait donc plus, à la date de celle-ci, la qualité de militaire* ».

Autrement dit, un ancien militaire qui ne dispose plus de cette qualité à la date de son intégration dans la fonction publique civile ne peut pas faire valoir son ancienneté au titre de sa carrière militaire.

\*\*\*

#### **❖ Sanction de l'absence de garanties accordées aux grévistes de l'administration pénitentiaire**

**Cons. const., 10 mai 2019, n° 2019-781-QPC, M. Grégory M. [Sanctions disciplinaires au sein de l'administration pénitentiaire]**

Le Conseil d'État avait saisi le Conseil constitutionnel de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-696 du 6 août 1958 relative au statut spécial des fonctionnaires des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, dans sa rédaction résultant de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, en ce qu'il prévoit que les grévistes de l'administration pénitentiaire pourront être sanctionnés « *en dehors des garanties disciplinaires* ».

Le Conseil constitutionnel censure cette disposition pour méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Cet article prévoit notamment qu'aucune sanction ayant le caractère d'une punition ne peut être infligée à une personne sans que celle-ci ait été mise à même de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés. Or, en prévoyant la possibilité d'infliger des sanctions « *en dehors des garanties disciplinaires* » aux agents pénitentiaires grévistes, le législateur a méconnu le principe du contradictoire.

# LIBERTÉS FONDAMENTALES

## TEXTES ET DOCUMENTATION

\*\*\*

### ❖ Promulgation de la loi dite « anti-casseurs »

**Loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations**

**Cons. const., n° 2019-780 DC, 4 avril 2019, Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations**

Présentée par le député Bruno Retailleau comme un moyen de protéger le droit de manifester garanti par l'article 7 de la DDHC en ce qu'il « *est aujourd'hui menacé, en raison de l'agissement malveillant et récurrent de groupuscules violents qui agissent masqués, pour échapper à la justice* », la loi n° 2019-290, aussi appelée loi « anti-casseurs », prévoit des mesures permettant aux autorités de « *mettre hors d'état de nuire les casseurs et les agresseurs des forces de l'ordre* » lors des manifestations.

Trois principales mesures de police administrative peuvent être relevées :

- Le nombre d'organiseurs devant signer la déclaration de manifestation est réduit de trois à un dans un souci de simplification des formalités administratives.

- Sous certaines conditions, il est permis aux officiers et à certains agents de police judiciaire de procéder, sur les lieux d'une manifestation et à ses abords immédiats, à l'inspection visuelle et à la fouille de bagages ainsi qu'à la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public. Les officiers sont autorisés, par réquisition écrite du procureur de la République à procéder à ces contrôles afin de rechercher les auteurs du délit de participation à une manifestation en étant porteur d'une arme prévu à l'article 431-10 du code pénal. Il appartient alors au procureur de la République de déterminer précisément, dans sa réquisition, le lieu et la durée des opérations de contrôle en fonction de la manifestation attendue.

Les personnes qui refusent de se soumettre, pour accéder ou circuler à l'intérieur de ce périmètre, aux palpations de sécurité, à l'inspection visuelle ou à la fouille de leurs bagages, ou qui détiennent, sans motif légitime, des objets pouvant constituer une arme s'en voient interdire l'accès.

- Peuvent être mentionnées parmi les peines inscrites au fichier des personnes recherchées les interdictions de manifester sur la voie publique.

Initialement, la loi comportait des dispositions relatives au prononcé d'interdictions administratives individuelles de manifester pouvant s'étendre à l'ensemble du territoire. Le Conseil constitutionnel a cependant censuré ces dispositions en raison de l'atteinte qu'elle constituait au droit d'expression collective des idées et des opinions. Le juge constitutionnel

relève notamment que, telles que les dispositions sont rédigées, le législateur n'a pas imposé que le comportement en cause présente nécessairement un lien avec les atteintes graves à l'intégrité physique ou les dommages importants aux biens ayant eu lieu à l'occasion de cette manifestation. Il n'a pas davantage imposé que la manifestation visée par l'interdiction soit susceptible de donner lieu à de tels atteintes ou dommages. En outre, l'interdiction peut être prononcée sur le fondement de tout agissement, que celui-ci ait ou non un lien avec la commission de violences. Enfin, tout comportement, quelle que soit son ancienneté, peut justifier le prononcé d'une interdiction de manifester. Dès lors, les dispositions contestées laissaient à l'autorité administrative une latitude excessive dans l'appréciation des motifs susceptibles de justifier l'interdiction.

Dans son volet pénal, la loi prévoit, entre autre, la qualification de délit, puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, le fait pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, de dissimuler volontairement, totalement ou partiellement, son visage afin de ne pas être identifiée. Le fait de détenir ou de faire usage, sans motif légitime, de fusées d'artifice ou de détenir toute arme par destination lors d'une manifestation peut également être considéré comme un délit puni de trois d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende.

Enfin, en matière de responsabilité, la loi prévoit la possibilité pour l'État de se retourner contre les auteurs des dommages (principe du « casseur payeur »).

Cette loi a fait l'objet de nombreuses critiques en raison notamment des restrictions qu'elle porte à la liberté de manifester et de l'augmentation significative des pouvoirs du préfet en la matière, au détriment du pouvoir judiciaire.

## ***JURISPRUDENCE***

\*\*\*

### **❖ Une frontière intérieure à l'Union européenne sur laquelle des contrôles ont été réintroduits ne peut pas être assimilée à une frontière extérieure**

**CJUE, gr. ch., 19 mars 2019, *Préfet des Pyrénées-Orientales*, aff. C-444/17**

A l'origine de l'affaire se trouve un ressortissant marocain, M. Arib, ayant déjà fait l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire et suspecté d'être illégalement entré sur le territoire français. Après avoir la garde à vue de M. Arib, le préfet des Pyrénées-Orientales prend un arrêté portant obligation de quitter le territoire français et ordonne son placement en rétention administrative. Le TGI de Perpignan ainsi que la CA de Montpellier ayant annulé le placement en garde à vue, le préfet forme un pourvoi devant la Cour de cassation. Alors, qu'en principe, la libre circulation au sein de l'espace Schengen implique l'absence de contrôles aux frontières intérieures à l'Union, le contrôle litigieux avait été effectué durant une période de réintroduction temporaire en France d'un contrôle aux frontières, en raison de la menace grave pour son ordre public et sa sécurité intérieure, suite aux attentats terroristes commis sur son sol et au vote de l'état d'urgence.

La Cour de cassation demande alors à la Cour si une frontière intérieure sur laquelle un contrôle a été réintroduit est assimilable à une frontière extérieure, au sens de la directive retour, relative au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, et si, le cas échéant, cette circonstance exonère la France de l'application de la procédure de retour prévue par la directive.

La Cour estime que les dispositions du code frontières Schengen s'opposent à ce qu'une frontière intérieure sur laquelle des contrôles ont été réintroduits soit assimilée à une frontière extérieure. L'exception à l'application de la procédure de retour prévue par la directive retour ne vise donc pas le cas d'un ressortissant de pays tiers arrêté à proximité immédiate d'une frontière intérieure et en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre, même lorsque cet État membre a réintroduit des contrôles à cette frontière.

\*\*\*

### ❖ **Indépendance éditoriale de France Télévisions et respect du pluralisme politique**

**CE, ord., 4 avril 2019, *France Télévisions*, n° 429370**

Trois hommes politiques, têtes de liste aux élections européennes, ont saisi le Conseil d'État d'un référé liberté afin qu'il soit enjoint à France Télévisions de les inviter à participer au débat télévisé organisé le 4 avril 2019 sur France 2 sur le thème des élections européennes.

Alors que le Tribunal administratif de Paris qui ait fait droit aux demandes des requérants, le juge des référés du Conseil d'État annule les trois ordonnances rendues en premier ressort et rejette les requêtes des requérants. Il relève tout d'abord que, dans le cadre de la communication audiovisuelle, les règles particulières régissant la période électorale n'étaient pas encore applicables à la date du débat télévisé, programmé plus de 6 semaines avant le jour du scrutin. De plus, si la loi du 30 septembre 1986 impose à la société France Télévisions, sous le contrôle du CSA, d'assurer « *le pluralisme de l'information ainsi que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans le respect du principe d'égalité de traitement et des recommandations du Conseil supérieur de l'audiovisuel* », le Conseil d'État souligne cependant que la loi garantit aussi « *la liberté de communication, et notamment la liberté, comme l'indépendance, de la politique éditoriale de la société France Télévisions* ». Le Conseil d'État explique ensuite que ni la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, ni les recommandations émises par le CSA, n'imposent à France Télévisions d'inviter aux débats qu'elle organise durant la période électorale en cause, des représentants de l'ensemble des groupements politiques participation à l'élection. Ces dispositions n'imposent pas de respecter une stricte égalité de traitement entre toutes les personnalités durant cette période. Il appartient à France Télévisions, en vertu de son indépendance éditoriale et sous le contrôle du CSA, « *de concevoir et d'organiser les émissions participant au débat démocratique, dans le respect d'un traitement équitable de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion* ».

En l'espèce, le Conseil d'État relève que le choix des 9 personnalités politiques participant au débat a été fait en fonction des résultats électoraux passés, des élus au Parlement français et au Parlement européen qui s'y rattachent, des indications données par les sondages d'opinion et de la contribution à l'animation du débat politique et représente, à ce titre, les principaux mouvements politiques exprimés en France. Dès lors, en s'en tenant à ces 9 débatteurs, France Télévisions n'a pas porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale qu'est le principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion.

Le Conseil d'État apporte enfin une précision supplémentaire quant aux libertés fondamentales pouvant être invoquées dans le cadre d'une référé liberté en considérant que « *l'invocation du principe d'égalité comme du principe d'équité en tant que tels, indépendamment du principe du caractère pluraliste des courants de pensée et d'opinion, ne peut conduire le juge des référés à ordonner des mesures sur le fondement de l'article L. 521-2 [du code de justice administrative]* ».

\*\*\*

### ❖ Nouveaux rebondissements juridiques dans l'affaire Vincent Lambert

**CE, ord. 24 avril 2019, Lambert, n° 428117**

**CEDH, 30 avril 2019, Lambert e.a. c. France, req. n° 21675/19**

**Cour d'appel de Paris, 20 mai 2019, n° 19/08858**

Saisi d'un référé liberté contre la décision médicale d'interrompre les traitements de V. Lambert, le Conseil d'État rejette la requête.

S'agissant d'une décision d'arrêt de traitement, le Conseil d'État commence par préciser qu'il doit exercer un office du juge des référés particulier. En principe, il ne peut faire cesser une atteinte à une liberté fondamentale que lorsqu'elle est manifestement illégale. Toutefois, s'agissant de la décision d'interrompre ou de ne pas entreprendre un traitement au motif qu'il traduirait une obstination déraisonnable, dont l'exécution porte atteinte à la vie de manière irréversible, le juge des référés ordonne les mesures de sauvegarde dès lors qu'il estime que cette décision ne relève pas des hypothèses prévues par la loi. Partant, le Conseil d'État vérifie si les conditions posées par la loi pour interrompre les traitements d'une personne hors d'état d'exprimer sa volonté étaient remplies dans le cas de V. Lambert. Le médecin en charge doit en effet mettre en œuvre une procédure collégiale et se fonder sur un ensemble d'éléments médicaux et non médicaux propres à chaque espèce. En l'espèce il estime que la procédure collégiale préalable à l'adoption de la décision d'arrêt des soins n'est entachée d'aucune irrégularité et qu'au regard des éléments ayant justifié la décision, les conditions exigées par la loi pour que puisse être adoptée une décision d'arrêt de l'alimentation et de l'hydratation artificielles de V. Lambert étaient réunies.

Les parents de V. Lambert ont alors contesté cette ordonnance devant la Cour EDH. Par un arrêt du 30 avril 2019, cette juridiction rejette la requête des parents de V. Lambert. Plus précisément, la Cour EDH avait été saisie d'une demande de mesure provisoire (article 39 du règlement de la Cour EDH), afin qu'elle ordonne à l'État français de suspendre l'exécution de la décision d'autoriser l'arrêt des traitements de V. Lambert. La Cour EDH motive notamment son refus en rappelant que, par un arrêt du 5 juin 2015, elle avait déjà conclu à l'absence de violation de l'article 2 CEDH en cas de mise en œuvre d'une précédente décision du Conseil d'État du 24 juin 2014, autorisant l'arrêt des soins de V. Lambert.

Alors que l'arrêt des traitements était confirmé, les parents de V. Lambert ont introduit un nouveau recours devant la CA de Paris qui, par une décision du 20 mai 2019, a ordonné l'exécution des mesures provisoires de maintien de l'alimentation et de l'hydratation de V. Lambert, préconisée par le Comité des droits des personnes handicapées le 3 mai 2019, avant que ce dernier ne se prononce sur le fond. Ce comité avait en effet été saisi par les parents de V. Lambert quelques mois auparavant. Bien que la mesure de suspension de l'arrêt des soins du Comité ne revête pas un caractère contraignant, la Cour d'appel juge que l'Etat française s'est engagé à respecter ce pacte international. Dès lors, en se dispensant d'exécuter les mesures provisoires demandées par le Comité, l'État français a pris une décision insusceptible de se rattacher à ses prérogatives puisqu'elle porte atteinte à l'exercice d'un droit dont la privation a des conséquences irréversibles en ce qu'elle attrait au droit à la vie, consacrée par l'article 2 CEDH.

\*\*\*

### ❖ Notion de fraude à l'allocation pour demandeur d'asile

**CE, 17 avril 2019, n° 428749**

Le Conseil d'État est venu préciser la définition de la notion de fraude aux conditions matérielles d'accueil justifiant le retrait du bénéfice de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) prévue à l'article D. 744-36 du CESEDA. Si les dispositions de cet article prévoient que le bénéfice de l'allocation pour demandeur d'asile peut être retiré en cas de fraude, le Conseil d'État juge qu'« *elles ne sauraient fonder le retrait de l'allocation que dans le cas où sont établies des manœuvres frauduleuses pour l'obtention des conditions matérielles d'accueil* ». N'est pas constitutive, en elle-même, d'une fraude aux conditions matérielles d'accueil susceptible de justifier le retrait du bénéfice de l'ADA, la circonstance que le demandeur d'asile ait pu, parallèlement à l'introduction de sa demande d'asile en France, chercher à obtenir l'asile dans un autre État membre de l'Union.

\*\*\*

## ❖ **Le passage de trois à onze vaccins obligatoires ainsi que leur composition validés**

**CE, 6 mai 2019, *Ligue nationale pour la liberté des vaccinations et Institut pour la protection de la santé*, n° 419242**

La Ligue nationale pour la liberté des vaccinations demandait l'annulation du décret du 25 janvier 2018 qui étend la liste des vaccins obligatoires de trois à onze. L'association requérante estimait que cette extension de la liste des vaccins obligatoires portait atteinte au droit à l'intégrité physique. Si le Conseil d'État admet que la « *vaccination obligatoire constitue une ingérence dans ce droit* », il rappelle que celle-ci peut être « *justifiée par des considérations de santé publique et proportionnée à l'objectif poursuivi* ». Il explique qu' « *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* ». Il relève que sont concernées des infections graves et contagieuses et que « *la couverture vaccinale constatée à la date des dispositions critiquées restait insuffisante pour créer une immunité de groupe, seule à même d'éviter de nouvelles épidémies et de protéger les personnes qui ne peuvent être vaccinées* ». Au regard du niveau élevé d'efficacité de ces onze vaccins, compris entre 85% et 100%, les dispositions litigieuses ont apporté au droit au respect de la vie privée une restriction proportionnée, justifiée par l'objectif d'amélioration de la couverture vaccinale, afin d'atteindre le seuil nécessaire à une immunité de groupe au bénéfice de l'ensemble de la population.

**CE, 6 mai 2019, *M. B.*, 415694**

Les requérants demandaient l'annulation de la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par la ministre des solidarités et de la santé, quant à leur demande tendant à ce que soient prises les mesures nécessaires pour imposer aux fabricants des vaccins obligatoires et appelés à être rendus obligatoires en vertu de l'article L. 3111-2 du code de la santé publique de ne pas utiliser d'adjuvants aluminiques et de les contraindre à fabriquer et à mettre sur le marché en nombre suffisant des vaccins obligatoires sans adjuvants aluminiques.

Le Conseil d'État commence par rappeler que, en vertu du 11<sup>e</sup> alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et des dispositions du code de la santé publique, la Nation assure la protection de la santé de chacun et que la politique de santé relève de la responsabilité de l'État. En se fondant sur les dosages fixés par la Pharmacopée européenne ainsi que sur divers rapports (Académie nationale de pharmacie, Haut Conseil de la santé publique, OMC, etc.), le Conseil d'État rejette le recours en estimant que, « *en l'état des connaissances scientifiques, les vaccins contenant des adjuvants aluminiques ne peuvent être qualifiés de spécialités nocives ou de spécialités pour lesquelles le rapport entre les bénéfices et les risques ne serait pas favorable* ». Il écarte également la méconnaissance par le ministre

des solidarités et de la santé du principe de précaution, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne, qui permet, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, de prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées. Il considère enfin que les requérants ne pouvaient invoquer utilement l'article 5 de la Charte de l'environnement puisque la décision litigieuse n'affecte pas l'environnement au sens des dispositions de cet article, ni le principe de prévention qui n'est pas applicable à toutes les décisions prises en matière de santé publique.

\*\*\*

**❖ La révocation et le refus de l'octroi du statut de réfugié pour des motifs liés à la protection de la sécurité ou de la société de l'État membre d'accueil est conforme à la convention de Genève**

**CJUE, gde ch., 14 mai 2019, X / Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, aff. C-391/16**

La Cour de justice juge valide les dispositions de la directive sur les réfugiés relatives à la révocation et au refus de l'octroi du statut de réfugié pour des motifs liés à la protection de la sécurité ou de la société de l'État membre d'accueil.

Le juge de l'Union relève notamment que la directive sur les réfugiés met en place un système de protection des réfugiés propre à l'Union mais qui vise à assurer le plein respect de la Convention de Genève sur laquelle elle est d'ailleurs fondée. Tant qu'un ressortissant d'un pays tiers à l'Union ou un apatride a une crainte fondée de persécution dans son pays d'origine ou de résidence, cette personne doit être qualifiée de réfugié au sens de la directive et de la convention de Genève, et ce indépendamment du point de savoir si le statut de réfugié au sens de la directive lui a été formellement accordé. Dès lors, la révocation et le refus de l'octroi du statut de réfugié n'ont pas pour effet de priver une personne ayant une crainte fondée de persécution dans son pays d'origine ni de la qualité de réfugié ni des droits que la convention de Genève attache à cette qualité.

\*\*\*

**❖ Augmentation des droits d'inscription universitaires pour les étudiants étrangers qui ne sont pas ressortissants d'un État membre de l'Union**

**CE, ord., 21 mai 2019, UNEDESEP et autres, n°430122**

Le Conseil d'Etat, statuant en référé, rejette la demande de suspension de l'arrêté du 19 avril 2019 prévoyant une augmentation des frais d'inscription devant être acquittés par les étudiants étrangers qui ne sont pas ressortissants d'un État membre de l'Union, dans les établissements publics de l'enseignement supérieur.

Les associations requérantes soutenaient que cette augmentation des frais d'inscription universitaires pour les étudiants étrangers était contraire à divers principes protégés par la Constitution et par des engagements internationaux de la France, tels que le droit à un égal accès à la formation professionnelle indépendamment de l'origine de l'étudiant ainsi que de l'objectif d'instauration progressive de la gratuité de l'enseignement. Elles estimaient également que ces dispositions n'allaient pas dans le sens des objectifs d'égalité des chances et de réussite de tous les étudiants, inscrits dans le code de l'éducation.

D'abord, le Conseil d'État relève que cette augmentation était assortie de plusieurs dérogations, notamment pour les doctorants et de certains cursus, ainsi que de mesures d'accompagnement pour les étudiants concernés, tels que des bourses ou des dispositifs d'exonération des droits d'inscription. Il considère ensuite que les personnes concernées par l'augmentation des droits d'inscription, c'est-à-dire uniquement les étudiants étrangers non-ressortissants d'un État membre de l'Union qui viennent en France dans le seul but d'y poursuivre des études, pouvaient être regardées comme placées dans une situation différente de celle des étrangers ayant vocation à résider durablement sur le territoire. Enfin, il souligne que les montants des droits d'inscriptions dont doivent s'acquitter ces étrangers demeurent inférieurs au coût réel de la formation.

Au vue de ces considérations, le juge des référés du Conseil d'État considère que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas de nature à justifier, dans le cadre de la procédure d'urgence du référé, la suspension des effets de l'arrêté contesté.

## RESPONSABILITE

### ❖ **Articulation du recours au titre exécutoire et de la saisine du juge dans le cadre d'une action subrogatoire.**

**CE, avis 9 mai 2019, Société hospitalière d'assurances mutuelles (SHAM), n°s 426321 et 426365**

L'ONIAM étant un établissement public à caractère administratif, il peut émettre un titre exécutoire pour le recouvrement de toute créance fondée sur une disposition législative, réglementaire, une décision de justice ou dans les obligations contractuelle ou quasi-délictuelle du débiteur. Les dispositions de l'article L. 1412-15 du code de la santé publique ne font donc pas obstacle à ce que l'organisme émette un titre à l'encontre d'une personne responsable d'un accident médical ou de son assureur pour le recouvrement des sommes versées à la victime aux droits de laquelle elle est subrogée. Cependant, si l'ONIAM peut émettre un titre exécutoire pour le recouvrement des sommes, elle ne peut pas demander le recouvrement de la pénalité prévue par ce même article en cas, notamment, de refus de l'assureur de faire une offre d'indemnisation, le prononcé de cette pénalité relevant de la seule compétence du juge.

Pour le recouvrement des sommes versées, l'ONIAM dispose donc d'un choix entre l'émission d'un titre exécutoire ou la saisine directe de la juridiction compétente. Cependant, les moyens de recouvrement ne sauraient être cumulatifs. Il en ressort que si l'ONIAM a préalablement émis un titre exécutoire, il ne peut saisir le juge et *vice versa*. Cette interdiction de cumul ne s'applique que « *lorsqu'est en cause la même créance de l'ONIAM sur le responsable* » et non en cas de plusieurs indemnisations successives liées à une aggravation de l'état de santé de la victime.

Le second avis, classé B, donne des précisions sur la juridiction compétente pour connaître de l'action en garantie (action directe) de l'ONIAM contre l'assureur d'un dommage dans le contentieux en matière de transfusion sanguine. Il précise que l'ordre de juridiction compétent pour connaître de l'action en garantie de l'ONIAM prévue par l'article L. 1221-14 CSP pour le recouvrement des sommes versées à la victime dépend de la nature du contrat d'assurance conclu entre l'assureur et la structure de transfusion sanguine responsable dont l'activité a pu être reprise par l'EFS. Selon le Conseil d'Etat, il en résulte qu'en prévoyant pour l'ONIAM la possibilité de former une action en garantie contre ces structures, le législateur a entendu donner « *plénitude de juridiction pour statuer sur l'ensemble des questions qui s'y rapportent* ».

Conséquence logique de cette règle de compétence, il en ressort que la juridiction compétente pour connaître de cette action en garantie le sera également pour le recours de l'assureur contre le titre exécutoire, si l'ONIAM a choisi ce mode de recouvrement de la créance.

## ❖ **Dommege accidentel ou permanent causé par un ouvrage public**

### **CE, 10 avril 2019, n°411961, *Compagnie nationale du Rhône***

Le Conseil d'Etat vient préciser l'appréciation du caractère accidentel ou permanent d'un dommage causé par un ouvrage public ainsi que les conséquences à en tirer sur la démonstration du préjudice subi par les tiers à l'ouvrage. Il rappelle en premier lieu sa jurisprudence classique selon laquelle « *le maître de l'ouvrage est responsable, même en l'absence de faute, des dommages que les ouvrages publics dont il a la garde peuvent causer aux tiers tant en raison de leur existence que de leur fonctionnement. Il ne peut dégager sa responsabilité que s'il établit que ces dommages résultent de la faute de la victime ou d'un cas de force majeure* » (CE, Ass., 28 mai 1971, *Département du Var*, rec.419). Il précise que si le dommage présente un caractère accidentel, c'est-à-dire qu'il n'est pas causé en raison de l'existence et du fonctionnement de l'ouvrage, les tiers ne sont pas tenus de démontrer le caractère grave et spécial du préjudice. En l'espèce, la société EDF avait effectué des chasses d'évacuation sur cinq barrages qu'elle exploite. Cependant, ces dernières chasses ont provoqué l'envasement exceptionnel des systèmes de pré-filtration des eaux, perturbant les usines hydroélectriques exploitées par la Compagnie nationale du Rhône. Le Conseil d'Etat constate que l'ampleur exceptionnelle de l'accumulation des sédiments relâchés et la diminution du débit du Rhône entraînant une réduction de la dilution des déchets ont causé des dommages qui ne sont « *pas liés à l'existence même, ni au fonctionnement ou à l'entretien normal de l'ouvrage* », et donc n'ont pas « *le caractère de dommage permanent de travaux public* ».

### ❖ **Recevabilité d'un recours contre un permis de construire valant autorisation commerciale et irrégularité de la procédure.**

**CE, Avis, 15 avril 2019, n°425854, Société Difradis**

La décision née d'un recours devant la Commission nationale de l'aménagement commercial contre un avis favorable revêt le caractère d'un acte préparatoire insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Le bien-fondé de la décision peut toutefois être contesté à l'occasion d'un recours contre le permis de construire dont la demande est déposée concomitamment ou postérieurement à la demande d'avis.

Le recours devant la CNAC constituant un préalable obligatoire à la saisine du juge administratif et la qualité des requérants recevable à introduire un tel recours étant limitée par l'article L. 752-17 du code du commerce, le Conseil d'Etat précise l'office du juge d'appel. Il appartient au juge d'appel de « s'assurer, le cas échéant d'office », d'une part, que le requérant est au nombre de ceux qui ont intérêt à agir devant le juge administratif et d'autre part, que le recours préalable devant la CNAC respecte les conditions de recevabilité résultant de ce même article L752-17 du code du commerce. Si la CNAC rejette le recours au motif d'une telle irrecevabilité alors que la cour administrative d'appel le juge recevable, la procédure est considérée comme entachée d'irrégularité.

Cependant, cette irrégularité est, comme dans le contentieux administratif général, atténuée par l'application de la jurisprudence *Danthony* puisqu'il appartiendra au juge d'appel d'apprécier si l'irrégularité est susceptible d'avoir eu une incidence sur le sens de la décision. Il précise également que le caractère obligatoire de la saisine de la CNAC ne constitue pas une garantie pour les intéressés au sens de cette même jurisprudence.

### ❖ **Précisions sur les exceptions à la règle de la constructibilité limitée**

**CE, 29 mai 2019, Ministre de la cohésion des territoires, n°419921**

Rappelant le principe de la constructibilité limitée, c'est-à-dire, l'interdiction, en l'absence de tout document d'urbanisme opposable aux tiers, les constructions implantées en dehors des parties de la commune « comportant déjà un nombre significatif de constructions », le Conseil d'Etat précise la portée des dispositions de l'article L. 111-1-2 qui prévoit deux exceptions à cette règle.

La première exception a trait notamment, à l'extension des constructions existantes ou encore la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation au sein d'une ancienne exploitation agricole, « dans le respect des traditions architecturales locales ». Pour cette première exception législative, le Conseil d'Etat précise que si l'extension satisfait aux critères posés par le législateur, elle n'a pas à présenter un caractère « mesuré », le préfet

ayant fondé son refus sur ce motif. Pour ce qui concerne la condition liée au « *respect des traditions architecturales locales* », elle n'est applicable que pour la construction de nouveaux bâtiments et non pour l'extension d'une construction existante.

La seconde exception concerne la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation dont l'autorisation est subordonnée à une double condition. En plus de devoir respecter les traditions architecturales locales, les bâtiments doivent être implantés « *implantés à l'intérieur d'un périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole* ». Cependant, le juge confère une portée assez large à ces dispositions, puisque le périmètre ne doit pas nécessairement être clôturé, cela peut concerner « *les cas où les bâtiments nouveaux sont implantés dans un espace entouré de bâtiments agricoles suffisamment rapprochés pour pouvoir être regardés comme délimitant, même sans clôture ou fermeture, un périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole* ».