NEWSLETTER DU CREAM

N° 10 – NOVEMBRE 2019

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

L'ÉDITO DE LA NEWSLETTER

Service public pour tous ? Tous pour le service public !

Martin MORALES, Maître de conférences à l'Université de Paris-Est Créteil, chercheur associé au CREAM

Entre faits divers tragiques et mouvements sociaux récurrents, la question de la pérennité du service public dans notre société se pose avec une acuité jusqu'à présent inégalée. Chacun de ces évènements, dont l'énumération serait fastidieuse, illustre en effet, à différents niveaux, l'état préoccupant dans lequel les services publics sont assurés aujourd'hui. Les fondations tremblent, le temple vacille.

Le constat n'est pas nouveau. Les conséquences, elles, s'aggravent. Les fonctions fondamentales du service public dans notre société, qui, doit-on s'efforcer de le rappeler, constitue le ciment de la cohésion sociale, sont durement touchées. La qualité du service s'étiole sensiblement. Plus préoccupant encore, la santé et la sécurité des agents publics, voire des usagers, apparaissent aujourd'hui menacées. Tous ne sont évidemment pas logés à la même enseigne, mais les suicides, agressions et attaques terroristes dont certains sont les victimes doivent, plus que jamais, alerter notre conscience citoyenne. La réponse des pouvoirs publics semble bien dérisoire. Pis, dans un tel contexte, l'appel à l'émergence d'une société de la vigilance comme seule solution constitue un témoignage de l'impuissance de l'Etat. Elle ne nous paraît pas être un digne hommage à la mémoire des victimes.

L'ACTUALITÉ DU MOIS

Pour le Conseil d'État, le référé des juridictions administratives est suffisamment efficace !

CE, 2 octobre 2019, Société Auchan-Hypermarché, n° 432388.

À l'occasion de la contestation en référé d'un contrôle de l'inspection du travail, ayant conclu à l'arrêt de travaux sur des trancheuses à jambons qui ne respectaient pas les normes de sécurité, la société Auchan a souhaité soulever une question prioritaire de constitutionnalité sur la conformité de l'article L. 4731-4 du Code du travail aux droits et libertés que la Constitution garantit.

La disposition en cause ouvrait auparavant un référé devant le Président du Tribunal de Grande Instance, à tout employeur qui souhaitait contester la réalité du danger ayant conduit au prononcé de l'arrêt des travaux par l'Inspection du travail. L'ordonnance du 7 avril 2016 a cependant substitué la compétence des juridictions judiciaires aux juridictions administratives, toujours par la voie du référé.

Mettant en cause ce transfert au motif qu'il ne permettrait pas une contestation utile et violerait ainsi le droit à un recours juridictionnel effectif, la liberté d'entreprendre et le droit de propriété, la société voit l'ensemble de ses prétentions rejeté. La Haute-Juridiction rappelle tout d'abord le caractère dérogatoire de la défunte compétence du juge judiciaire envers ces mesures administratives. Elle poursuit en exposant, qu'en principe l'article L. 521-1 et même parfois l'article L. 521-2 du CJA, permettent de suspendre efficacement les décisions de l'Inspection du Travail, dès lors que les conditions sont respectées.

Ainsi, la question ne présente pas de caractère sérieux et ne sera pas renvoyée au Conseil Constitutionnel – *Antoine OUMEDJKANE.*

Au sommaire de ce numéro

- Responsabilité administrative p. 2
- Droit de l'environnement p. 2
- Fonction publique p. 2
- Droit des contrats administratifs p. 2
- Contentieux administratif p. 3
- Rapport public annuel du Conseil d'État p. 3
- Droit de l'urbanisme p. 4
- Libertés fondamentales p. 4
- Droit des animaux p. 4
- Droit public économique p. 4
- Chronique du TA de Montpellier p. 5

©

Responsabilité administrative

Absence de responsabilité de l'État dans le cas d'une loi ne prévoyant pas de sanctions

CE, 24 oct. 2019, Association Génération Mémoire Harkis, n° 407932.

L'association génération mémoire Harkis entendait engager la responsabilité de l'Etat du fait de l'absence de sanctions pénales prévues en cas de non-respect de l'interdiction d'injure ou diffamation commise envers une ou plusieurs personnes en raison de leur qualité de harki au sens de l'article 5 de la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés. Les requérants invoquaient une rupture d'égalité devant les charges publiques, ainsi que l'inconventionnalité de la loi. Le Conseil d'Etat considère qu'il n'existe aucun engagement international pris par la France, ni aucune autre règle ou principe donnant « *un droit propre à l'incrimination pénale* » à une personne victime d'un manquement à une interdiction posée par une loi. – ***Sabrina Hammoudi.***

Droit de l'environnement

Évaluation environnementale et principe de non-régression

CE, 9 oct. 2019, Association FNE, n° 420804.

Le fait pour le décret contesté d'exempter de toute évaluation environnementale des projets antérieurement soumis à une évaluation environnementale au cas par cas, ne méconnait pas le principe de non-régression de la protection de l'environnement dès lors qu'une évaluation environnementale a été effectuée au stade du document d'urbanisme classant les terrains concernés en zones agricoles (v. déjà CE, 8 déc. 2017, n° 404391).

Est en revanche contraire au principe de non-régression l'exemption des projets situés dans des zones n'ayant fait l'objet d'aucun classement en zones agricoles par un document d'urbanisme ayant lui-même fait l'objet d'une évaluation environnementale. La préservation de la biodiversité remarquable qu'abrite la forêt guyanaise justifie en l'occurrence l'annulation partielle du décret attaqué. – ***Ferdi Youta.***

Fonction publique

Petits indices pour la recherche du véritable employeur

CE, 9 octobre 2019, Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), n°s 422866, 422874.

Le statut général de la fonction publique d'État prévoit que l'effectuation de services publics pendant au moins six ans auprès du même employeur ouvre droit à la transformation d'un contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée. L'agent peut alors adresser une demande au juge en ce sens, mais une difficulté se posera lorsqu'existe plusieurs employeurs apparents. Auquel cas, le Conseil d'État rappelle qu'il appartient au juge administratif de rechercher si, au-delà des apparences, l'agent peut être regardé comme ayant accompli la durée nécessaire de services publics effectifs auprès d'un employeur unique. Il s'appuie pour cela sur la méthode du faisceau d'indices. Inspirés de ceux déjà dégagés dans un avis de 2001 (CE, avis, 16 mai 2001, n°s 229811, 229810), « *ces indices peuvent être notamment les conditions d'exécution du contrat, en particulier le lieu d'affectation de l'agent, la nature des missions qui lui sont confiées et l'existence ou non d'un lien de subordination vis-à-vis du chef du service concerné* ». En l'espèce, l'arrêt d'appel est annulé car la cour avait assimilé, à des services publics effectués auprès du CNRS, des services effectués auprès d'une université en qualité d'attaché temporaire d'enseignement et de recherche (ATER), alors que les textes – not. décret n° 88-654 du 7 mai 1988 – prévoient qu'un contrat d'ATER ne peut être conclu que par un établissement d'enseignement supérieur. – ***Justine Lauer.***

Droit des contrats administratifs

Délégation de la « mobilité urbaine » : le tir groupé était légal

TA Rennes, ordo., 1er octobre 2019, Société STUG, n° 1904494.

Le service public « de la mobilité urbaine » s'entend largement, au moins pour le tribunal administratif de Rennes. Était contestée devant lui la délégation de service public d'une communauté d'agglomération, regroupant des activités a priori hétéroclites : gestion des transports urbains et scolaires, transports à la demande, parc de vélos en libre-service et voitures électriques, activités de covoiturage, d'autopartage et de développement de la marche à pied. Le tribunal administratif de Rennes a jugé que le périmètre de cette délégation n'était pas « *manifestement excessif* » et n'avait pas « *pour effet de réunir au sein d'une même convention des services qui n'auraient manifestement aucun lien entre eux* ». Il écarte ainsi les moyens du candidat évincé, qui arguait de l'absence de lien de connexité entre les services, et du fait que certains d'entre eux étaient insusceptibles d'être rattachés à la gestion d'un service public car relevant de l'initiative purement privée. – ***Justine Lauer.***

©

Contentieux administratif

Nouvelles précisions sur l'application de la jurisprudence *Société Eden* en appel

CE, 4 octobre 2019, M. B. c. Université Paris 13 Villetaneuse, n° 417617.

La portée de l'arrêt *Société Eden* (CE, sect., 21 déc. 2018, n° 409678) n'en finit pas d'être précisée. Si le juge de l'excès de pouvoir doit respecter la hiérarchie des moyens choisie par le requérant, il n'est en revanche pas tenu de se prononcer explicitement sur d'autres moyens que celui qu'il retient pour annuler la décision attaquée, même s'il s'agit d'un moyen assortissant la demande subsidiaire du requérant. Ce faisant, il faut considérer que son jugement écarte les moyens assortissant la demande principale. En pareil cas, le requérant peut-il faire appel sur les moyens qu'il avait présenté à titre principal et qui ont été implicitement écartés par le juge de première instance ? Dans sa décision du 4 octobre 2019, le Conseil d'Etat répond par l'affirmative et explique que « *le requérant est recevable à relever appel en tant que le jugement n'a pas fait droit à sa demande principale* ». Dans ce cas, il appartiendra au juge d'appel qui statue dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel, de se prononcer sur les moyens susceptibles de conduire à faire droit à la demande principale. – ***Léa Navel***.

Contentieux administratif

Office du juge saisi d'une demande de suspension d'une mesure d'éloignement en matière d'asile

CE, Avis contentieux, 16 octobre 2019, M. A., n° 432147.

Le droit au recours effectif ne serait qu'un tigre de papier s'il n'était pas possible de faire obstacle à l'exécution d'une mesure d'éloignement prise à la suite du rejet par l'OFPRA d'une demande d'octroi de la qualité de réfugié. Si en principe seule la décision négative du juge spécial de la CNDA met un terme au séjour, certaines hypothèses prévoient l'éloignement dès la décision de l'autorité administrative (art. L. 511-1 6°, art. L. 743-2 du CESEDA). C'est ainsi que l'article L. 743-3 du CESEDA prévoit que la suspension de l'exécution de l'OQTF peut être ordonnée si l'étranger « *présente des éléments sérieux de nature à justifier, au titre de sa demande d'asile, son maintien sur le territoire* ».
La configuration a ceci de particulier qu'il s'agit, pour le juge saisi de la demande de suspension, d'anticiper l'intervention du juge de la qualité de réfugié en examinant les chances d'aboutir de la demande de l'étranger. Partant, c'est l'office de pleine juridiction du juge du fond qui sert de matrice à celui saisi d'une demande de suspension : il se placera à la date de sa décision pour l'établissement des circonstances justifiant la demande et ne prêtera en principe attention qu'aux éléments relevant du fond (CE, 8 janv. 1982, *Aldana Barrenna*, n° 24948 ; CE, 10 oct. 2013, *OFPRA*, n° 362798).
Faut-il y voir l'affirmation par le Conseil d'État du caractère *sui generis* de cette demande de suspension ? Ce recours, particulier en ce qu'il est prévu par un texte autre que celui de l'article L. 521-1 du CJA, n'aurait rien d'un référé-suspension dont l'épure demeurerait celle de l'examen de la légalité de la mesure. Cependant, les conditions de ce dernier ont déjà pu être ménagées dans le seul but de faire de cette voie de droit un préalable utile à la saisine du juge du fond exerçant un office particulier : on pensera à l'hypothèse de la demande de suspension d'une mesure de résiliation (en dernier lieu : CE, 25 janv. 2019, *Sté Uniparc*, n° 424846 : not. *AJDA* 2019. 1231, note R. Souche), mais encore, sans qu'ils aient eu les honneurs du recueil, aux référés introduits en matière d'ICPE (CE, 7 août 2007, *Sté Garnier et Fils*, n° 302021) ou d'aide sociale (CE, 6 nov. 2019, *Département de Seine-et-Marne*, n° 429430). – ***Matthieu Didierlaurent***.

Rapport annuel du Conseil d'État

Le prochain coup de coude diffusé sur Stade 2 ?

Étude annuelle Le sport : quelle politique publique ?

« *Avec le sport, le Conseil d'Etat a fait le choix de s'attaquer à une véritable politique publique, large et transversale, […] dont les ramifications dépassent la seule pratique sportive au sens strict* ». (B. Lasserre). Santé, économie, cohésion nationale, éducation… c'est dans l'optique d'aborder l'ensemble de ces sujets que le CE a voulu consacrer son étude annuelle à la politique publique du sport, avec en ligne de mire, l'organisation des JO de Paris de 2024. Cette étude est construite autour de trois axes. Dans le premier, le CE revient sur le modèle français de gouvernance du sport, qui a connu des changements importants au fil des années. Symbole de ces évolutions, la création récente de l'Agence Nationale du Sport, GIP en charge « *du haut niveau et du développement de la pratique sportive* », permettant de concerter l'Etat, les collectivités locales et les acteurs des milieux associatif et sportif. Dans un deuxième, l'étude met en avant les enjeux inhérents à la pratique sportive, que ce soit sur le plan sociétal, économique ou sanitaire. Elle recense enfin 21 propositions en vue de moderniser la politique publique sportive française. Parmi elles, une attire particulièrement l'attention. En effet, face à « *l'évolution rapide de l'économie du sport* », illustrée notamment par l'explosion des droits de retransmission télévisée, le Conseil d'État appelle à « *une adaptation des outils de régulation* », afin que les programmes sportifs demeurent accessibles. Il propose également d'autoriser les messages publicitaires sur les chaînes publiques après 20 heures lors de la diffusion d'évènements sportifs, « *pour financer l'achat de droits de retransmission de compétitions sportives* ». – ***Ugo Assouad***.

Droit de l'urbanisme

Remise en vigueur d'un document d'urbanisme, remise en cause d'un projet et responsabilité.

CE, 30 septembre 2019, Société Mouliès, n° 421889.

Titulaire d'un permis d'aménager un lotissement, une société privée avait vu l'avenir de son projet compromis par l'annulation juridictionnelle du PLU sous l'empire duquel cette autorisation avait été délivrée. Le document d'urbanisme antérieur, alors classiquement remis en vigueur, considérait en effet les parcelles visées par l'opération comme inconstructibles. Saisi de la question de la responsabilité de la commune, le Conseil d'État précise d'abord que l'article L. 442-14 du Code de l'urbanisme, dans sa formulation antérieure à la loi ELAN, qui permet la cristallisation du droit applicable aux parcelles aménagées pendant cinq ans après l'achèvement d'un lotissement, cesse de déployer ses effets en cas d'annulation des documents d'où étaient tirées lesdites dispositions cristallisées. La remise en vigueur et la pleine application du document d'urbanisme antérieur avaient donc bel et bien rendu la construction impossible. Le juge en déduit qu'en retenant une interprétation inverse, et en écartant ainsi l'existence d'un lien de causalité entre l'illégalité fautive du PLU ainsi que ses conséquences, et l'impossibilité – inexistante, donc, pour le juge d'appel – de réaliser le projet envisagé, la CAA avait commis une erreur de droit. Il annule et décide de renvoyer l'affaire. – *Alexandre Bellotti.*

Droit des animaux

Lutte contre les abattages rituels : le droit européen n'est pas une issue salvatrice mais un véritable coupe-gorge

CE, 9 octobre 2019, Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs, n° 423647.

Une association militant contre l'absence d'étourdissement préalable lors des abattages rituels a sollicité, auprès du ministre de l'Agriculture, une modification de l'article R. 214-70 I° du code rural et de la pêche maritime afin qu'il soit imposé, lors de l'abattage rituel des bovins, soit un étourdissement immédiatement après la jugulation, soit un étourdissement réversible préalable à la jugulation. Saisi d'un recours formé contre le refus du ministre, le Conseil d'Etat relève que le règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 rend l'obligation d'étourdissement des animaux inapplicable aux abattages prescrits selon des rites religieux et ne laisse aux États membres qu'une faculté d'introduire des mesures visant à assurer une plus grande protection des animaux lors de leur abattage rituel, et juge que l'article R. 214-70 I° ne méconnait pas le droit de l'Union européenne, notamment l'article 13 TFUE imposant aux États membres de tenir pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles. Le Conseil d'Etat estime enfin que cette dérogation ne peut être regardée comme autorisant des mauvais traitements envers les animaux au sens de l'article L. 214-3 du même code dès lors que l'abattage rituel des bovins demeure soumis à l'ensemble des dispositions applicables à tout abattage et à des obligations supplémentaires spécifiques. – *Thibault Thuillier-Pena.*

Droit des libertés fondamentales

L'argent ne fait pas le bonheur…ni ne bride l'accès à l'enseignement supérieur

CC, déc. n° 2019-809 QPC, 11 oct. 2019, Union nationale des étudiants et autres.

Contestant l'arrêté du 19 avril 2019 visant à augmenter considérablement les frais d'inscription des étudiants étrangers dans les établissements publics de l'enseignement supérieur, l'Union nationale des étudiants a posé une QPC relative à la constitutionnalité du troisième alinéa de l'article 48 de la loi n° 51-598 du 24 mai 1951 de finances pour l'exercice 1951 (CE 24 juill. 2019, n° 430121). L'occasion pour les Sages de consacrer l'application de l'exigence constitutionnelle de gratuité, découlant du treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, à l'enseignement supérieur public, sans pour autant qu'une telle exigence ne fasse obstacle à ce que des droits d'inscription modiques soient perçus en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants. – *Thibault Thuillier-Pena.*

Droit public économique

La procédure de vente de parts de l'aéroport de Toulouse-Blagnac est validée

CE, 9 oct. 2019, Ministre de l'économie et SAS Casil Europe c/ M. G. et autres, nos 430538 et 431689.

Cassée en avril dernier par la CAA de Paris, l'opération de vente des parts de l'Aéroport Toulouse Blagnac au consortium Symbiose est validée par la Haute-Juridiction. S'appuyant sur le cahier des charges, la CAA de Paris avait considéré que la composition du consortium admis à concourir par le ministre de l'économie devait être la même jusqu'au dépôt de l'offre ferme. Le consortium Symbiose avait en effet accueilli une autre société durant ce laps de temps. Par la présente décision, le Conseil d'État affirme clairement qu'« *aucune des règles fixées par le cahier des charges n'imposait aux participants à une offre conjointe de regrouper les mêmes entités tout au long de la procédure à l'exception de son chef de file* » et annule l'arrêt de la CAA pour erreur de droit. – *Antoine Oumedjkane*

La chronique du Tribunal Administratif de Montpellier

Rejet des recours dirigés contre l'exploitation d'une unité de traitement de déchets nitratés par Orano

TA Montpellier, 15 octobre 2019, Assoc. COL.E.R.E, Assoc. Rubresus et a., n°s 1804592, 1801562, 1801132.
TA Montpellier, 15 octobre 2019, Assoc. T.C.N.A. et a., n°s 1801078, 1806179.

La société ORANO Cycle, ex-AREVA NC, exploite depuis plus de 50 ans une unité de purification de concentrés uranifères à destination, notamment, de la filiale nucléaire, le procédé de transformation impliquant la production d'effluents liquides nitratés. Stockés dans des bassins la plupart à l'air libre, la société a envisagé, à compter de 2015, de procéder à leur destruction thermique. En novembre 2017, elle a ainsi sollicité et obtenu auprès de la Préfecture de l'Aude, une autorisation d'exploitation spécifique pour ce procédé de traitement des nitrates (dit « TDN ») ainsi qu'un ensemble de prescriptions complémentaires relatives à son activité principale. Elle a également obtenu, auprès de la commune de Narbonne, un permis de construire relatif au bâtiment qui accueillera cette nouvelle activité. Saisi par des associations locales et des riverains, le Tribunal administratif de Montpellier a rejeté par cinq jugements l'ensemble des demandes formulées dont seuls certains points pourront être évoqués dans les lignes qui suivent.

***1°**. Sur l'autorisation d'exploitation de l'ICPE « unité de traitement des nitrates ».* Concernant tout d'abord l'autorisation d'exploitation (not. n° 1801132, également n° 1801078), aux côtés d'une argumentation dense retenant le caractère complet de l'étude d'impact, le juge devait se pencher sur la question de l'avis de l'autorité environnementale. Sur ce point, le Conseil d'État a pu rappeler la nécessité d'une effective séparation fonctionnelle entre l'autorité administrative instruisant la demande et l'autorité environnementale (en ce sens, CE, 6 déc. 2017, *Assoc. FNE* ; plus récemment CE, 20 sept. 2019, *Assoc. « Sauvons le paradis »*, n° 428274), séparation que retient le Tribunal administratif. La circonstance selon laquelle la DREAL Occitanie a à la fois instruit le dossier de demande d'autorisation et a été à l'origine de l'avis émis par le Préfet de Région est sans incidence sur l'indépendance de l'autorité environnementale et de l'autorité décisionnaire, en l'espèce le Préfet de département. Par ailleurs, ni le principe de précaution, ni celui d'action préventive et de correction n'ont pu justifier l'annulation du dispositif envisagé, principalement en raison d'une démonstration insuffisante des risques, dangers et atteintes allégués.

***2°**. Sur le permis de construire.* Le Tribunal administratif a également écarté les griefs tirés de l'illégalité du permis de construire délivré par la commune de Narbonne (not. n° 1801562). Après avoir rejeté les moyens de légalité externe soulevés tardivement (CE, 20 fév. 1953, *S^té^ Intercopie*), les juges ont reconnu le caractère de « zone déjà urbanisée », au sens de la loi Littoral, au complexe industriel existant, autorisant ainsi l'extension de l'urbanisation prévue. Par suite, aucune atteinte ni au patrimoine, en dépit notamment de la présence de vestiges classés au titre des monuments historiques à proximité immédiate du site, ni aux prescriptions du PPRI, ni à la salubrité ou à la sécurité publique au sens de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme n'est relevée.

3°**. Sur les prescriptions complémentaires relatives à l'activité principale de l'usine.* Les juges saisis achèvent l'examen des actes contestés en écartant toute irrégularité de l'arrêté préfectoral prévoyant des prescriptions complémentaires relatives au fonctionnement de l'usine (not. n° 1804592, ég. n° 1806179). Rejetant le caractère « substantiel » des modifications de l'installation ou de l'activité du site, opérées par l'arrêté contesté, le Tribunal administratif reconnait ensuite le caractère suffisant des prescriptions contenues dans l'arrêté attaqué. Il achève par là son examen de l'ensemble des actes attaqués, retenant pour chacun leur légalité. – ***Alexandre Bellotti.

À retenir

Conférence

- **18 novembre 2019** – « Numérique et justice administrative », par Timothée Paris, Maître des requêtes au Conseil d'État
  Conférence organisée dans le cadre du cycle « Justice et numérique » - Bâtiment 1, Amphithéâtre D, 17h00

À lire, articles des docteurs et doctorants du CREAM

- M. Morales, « Réforme du droit de visite par la loi ELAN : quand le législateur prophétise une violation du droit de la CEDH », *BJDU* sept./oct. 2019.

Contributeurs à ce numéro (ordre alphabétique) :
Ugo Assouad, *DCCE* / Alexandre Bellotti, *doctorant* / Matthieu Didierlaurent, *doctorant* / Sabrina Hammoudi, *doctorante* / Justine Lauer, *DCCE* / Léa Navel, *ATER* / Antoine Oumedjkane, *DCCE* / Thibault Thuillier-Pena, *DCCE* / Ferdi Youta, *DCCE*.

©

CREAM, UFR Droit et Science Politique ; 39 Rue de l'Université – 34060 Montpellier / Contact : newsletter.cream@gmail.com
Retrouvez le CREAM sur son site internet (http://cream.edu.umontpellier.fr) et sur les réseaux sociaux Twitter (@CREAM_UMontpell) et Facebook