



L'ÉDITO DE LA NEWSLETTER

Léa NAVEL, Maître de conférences en droit public, Université Paris Cité.

Déchets textiles, la fin de l'inertie européenne ?

Au temps de la *fast fashion*, comment réduire les déchets textiles au sein de l'Union européenne et rendre les textiles plus durables ? Jusqu'à présent, dans les espaces politique, médiatique et législatif, les déchets textiles restent bien souvent dans l'ombre des déchets plastiques ou d'équipements électriques et électroniques alors même que la consommation de vêtements explose chaque année. L'Union européenne produit à elle seule près de 12,6 millions de tonnes de déchets textiles de post-consommation par an. Parmi eux, seuls 22 % sont collectés séparément en vue de leur réemploi ou de leur recyclage, tandis que le reste finit aux ordures ménagères pour être incinéré ou enfoui. Une source de pollution qui contribue – avec l'utilisation des teintures ou autres produits de finition et les micro-plastiques issus des vêtements synthétiques – à ériger le secteur textile en troisième source de dégradation de l'eau et des sols.

Face à ce panorama peu réjouissant, la Commission vient de donner un coup d'accélérateur au traitement des textiles usagés. En lien avec le Pacte Vert et dans le cadre de sa stratégie pour des textiles durables et circulaires, elle a annoncé l'introduction d'une filière européenne de responsabilité élargie des producteurs (REP) pour les textiles. Suivant le principe du pollueur/payeur, ce système permet de faire peser sur les producteurs la responsabilité du cycle de vie des produits textiles et mettant à leur charge les coûts de la gestion des déchets. Des filières REP existent déjà dans plusieurs États membres, notamment en France depuis 2009 où la filière est gérée par l'éco-organisme *Refashion*. Ses effets sont certes notables, mais insuffisants en raison du manque d'harmonisation à l'échelle européenne, alors que la directive 2018/851 impose à tous les États membres de collecter séparément les textiles d'ici 2025, c'est-à-dire dans moins de deux ans. Il était donc temps que la Commission sorte de l'inertie. Espérons, pour finir, que celle-ci poursuive son action en faveur du verdissement du secteur textile s'agissant notamment de l'éco-conception, des droits des consommateurs face à l'écoblanchiment ou de l'exportation illégale des déchets textiles vers l'Afrique. Le chantier est vaste et il y a urgence à agir.

L'ACTUALITÉ DU MOIS

Le préjudice écologique : une terre propice à la lutte contre les pesticides

TA Paris, 29 juin 2023, Ass. Notre affaire à tous et a., n° 2200534.

Le 3 février 2021, le Tribunal administratif de Paris reconnaissait pour la première fois l'existence d'un préjudice écologique imputable à l'État en raison du non-respect de ses objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (TA Paris, 3 févr. 2021, n° 1904967). Cette affaire, regardée comme une des premières « grandes affaires climatiques » (C. Cournil (dir.), *Les grandes affaires climatiques*, éd. DICE, Confluences des droits, 2020, 676 p.) semble avoir inspiré toute une série de recours indemnitaires visant à mettre l'État face à ses responsabilités en matière environnementale. C'est d'ailleurs sur ce même modèle qu'au début de l'année 2022, cinq associations de défense de l'environnement ont demandé au Tribunal administratif de Paris de condamner l'État à réparer les préjudices écologique et moral résultant de ses carences en matière d'évaluation des risques et de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. En l'espèce, après avoir admis que l'usage inadéquat de certains de ces produits entraînait des conséquences néfastes pour

l'environnement et après avoir reconnu la normativité des objectifs de réduction de leur utilisation, prescrits par le droit de l'Union et repris en droit français, le Tribunal administratif de Paris reconnaît la carence fautive de l'État dans le respect de ses engagements. Celui-ci lui enjoint, par conséquent, de prendre « toutes les mesures utiles » de nature à réparer les préjudices causés et à mettre fin aux manquements relevés avant le 30 juin 2024. Espérons que cette fois, l'État fera preuve de bonne volonté au stade de l'exécution de cette décision, de sorte à ne plus laisser entendre que la justice climatique est en France un « *un concept illusoire* » (B. Seiller, « Justice climatique ou médiatique ? », *AJDA* 2023, p. 1081). – Cathy-Anne RHETY.

Droits et libertés fondamentaux

Interdiction du hijab dans le football féminin : une laïcité hors-jeu, un coup franc aux libertés

CE, 29 juin 2023, Ass. Alliance citoyenne et a., n^{os} 458088, 459547, 463408

Saisi par deux associations contestant le refus de la Fédération française de football de modifier l'article 1^{er} des statuts de la Fédération – prohibant le « port de signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale » en compétition ou manifestation organisée par la Fédération – et défendant le port du hijab durant les matchs, le Conseil d'Etat se fonde notamment sur l'article 1^{er} de la loi du 24 août 2021 pour juger que le principe de neutralité du service public, opposable aux fédérations sportives en charge d'un service public, s'applique non seulement aux agents mais aussi à toutes les personnes sélectionnées dans une des équipes de France lors des manifestations et compétitions. Partant, et à l'exact inverse des (pourtant très convaincantes) conclusions du rapporteur public, le Conseil d'Etat estime que, pour garantir le bon déroulement des matchs de football et éviter tout affrontement ou confrontation, l'interdiction contestée est adaptée et proportionnée. Rien de moins qu'un nouvel exemple de « dénaturation » (M. Touzeil-Divina, « Au nom frelaté de la laïcité, l'ordre public du match passe avant la liberté de ses usagers », JCP A 2023, act.457) du principe de laïcité débordant dangereusement le cadre de la sphère publique... – **Thibault THULLIER-PENA.**

Contentieux administratif

Les détours inattendus du juge de l'extradition

CE, 19 juin 2023, Ramazan S., n^o 469722.

Ressortissant turc résidant en France, le requérant a été condamné par contumace en Turquie pour des faits commis en 2002 à l'occasion d'un voyage dans son pays d'origine, notamment pour avoir participé à des opérations de recrutement de personnes en vue d'un renversement de la république turque, en lien avec une organisation islamiste proche du mouvement Kaplanci. Saisi d'une demande d'extradition, le gouvernement français y fit droit par un décret du 3 octobre 2022, après avoir obtenu l'avis favorable de l'autorité judiciaire, en application des dispositions du code de procédure pénale (CPP). Acte de haute police, la décision d'extrader relève naturellement de l'excès de pouvoir, et l'article 696-18 du CPP le confirme. Suivant les principes classiques régissant ce recours, la légalité du décret devrait être appréciée à la date de son édicton (CE, Sect., 22 juillet 1949, *Sté des automobiles Berliet*) et toute circonstance postérieure tenue pour inopérante, y compris celle relative à la dégradation soudaine de l'état de santé de la personne réclamée (not., CE, 29 octobre 2008, *Mohammed M.*), comme ce fut le cas en l'espèce. Une telle orthodoxie semble inappropriée à une question aussi sensible et, surtout, en possible contradiction avec l'article 3 de la ConvEDH qui proscrie les traitements inhumains et dégradants sans soucier de dogmes juridictionnels déclinants. Contraint d'assurer le respect de ce droit mais également par les termes limités de la requête, le Conseil d'Etat ne put profiter de l'occasion pour étendre l'application du critère de l'effet utile et de la jurisprudence *Stassen* (CE, 28 février 2020), qui, de l'aveu même du rapporteur public, eut été la voie idoine, autorisant un contrôle de légalité à double détente avec abrogation de la décision positive attaquée au regard de circonstances postérieures à son édicton. Le Conseil fit donc un détour inattendu par un précédent resté isolé, par lequel il s'était borné à indiquer, dans les motifs de la décision, que l'acte attaqué - un arrêté de reconduite à la frontière -, s'il était légal, ne pouvait toutefois recevoir d'exécution du fait du mariage postérieur de la requérante à un ressortissant français (CE, 21 mars 2001, *Essaka*), remède particulièrement insatisfaisant en ce que le constat d'inexécutabilité demeure privé d'autorité de la chose jugée, faute de pouvoir être retranscrit dans le dispositif. Ainsi, en l'espèce, en l'absence de garantie précise sur la prise en charge médicale du requérant par l'administration pénitentiaire turque, le Conseil opte pour cette solution atrophée consistant à rejeter la demande d'annulation du décret tout en soulignant son impossible exécution, solution n'étant *in fine* justifiée que par la volonté de contourner un principe processuel qui n'est qu'un obstacle imaginaire. – **Léon BOUJOUR**

Droit de l'environnement

Pas de double degré de juridiction : le verdict est sans appel

CE, 14 juin 2023, Fédération nationale des unions de jeunes avocats, n° 466933.

Les juges du Palais-Royal, saisis en première instance, étaient amenés à se prononcer sur l'article 1^{er} du décret du 24 juin 2022, qui prolonge et étend la suppression du degré d'appel pour certains contentieux de l'urbanisme, dans l'objectif de « réduire le délai de traitement des recours pouvant retarder la réalisation d'opérations de construction de logements ou d'opérations susceptibles de favoriser le développement de l'offre de logements », pour des constructions situées dans des zones où l'offre et la demande de logement sont fortes.

Le contentieux est d'abord l'occasion pour la Haute-Juridiction de rappeler l'absence de norme protectrice consacrant le double degré de juridiction. Ensuite, sont écartés les moyens invoquant l'atteinte au principe d'égalité : la différence de situation induite par l'absence de double degré d'appel pour les projets situés sur certaines communes est justifiée par le déséquilibre entre l'offre et la demande.

Pour finir, est précisé que le principe de non-régression ne peut être utilement invoqué « pour contester des dispositions aménageant en matière contentieuse la règle de l'appel ». Ce principe issu du droit de l'environnement (article L. 110-1 du code de l'environnement) vise une amélioration constante des règles en matière d'environnement. Par cette décision, le champ d'application de ce principe se voit une nouvelle fois restreint. – **Nedjma KONTOUKAS.**

Droit administratif des biens

Du good bail au bye-bail rural : le fragile avenir du contrat en cours portant sur une parcelle incorporée dans le domaine public

CE, 7 juin 2023, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, n° 447797.

Si l'acquisition de parcelles par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres – établissement public de l'État ayant pour mission de mener une politique foncière de protection des sites littoraux et de leur équilibre écologique (v. art. L.322-1 code de l'env.) – et leur incorporation dans son domaine public propre sont des opérations simples et courantes, *a fortiori* eu égard aux objectifs qui lui sont assignés (v. par ex. CE, 12 avril 1995, n°137300), elles impliquent pourtant d'épineuses questions parmi lesquelles le sort qui doit être réservé aux contrats en cours portant sur les parcelles incorporées. Par cette décision, le Conseil d'État livre un véritable *vade-mecum* quant à la nature comme la consistance qu'il revient de donner à un bail rural en cours sur une fraction de parcelle incorporée dans le domaine public du Conservatoire ; illustrant encore, par là même, l'effet attractif du régime de la domanialité publique au détriment des prérogatives privées.

D'abord, le Conseil d'État juge que lorsque le Conservatoire procède à l'intégration dans le domaine public de biens immobiliers occupés par un exploitant en vertu d'un bail rural en cours de validité, ce bail constitue, jusqu'à son éventuelle dénonciation, un titre d'occupation de ce domaine qui fait obstacle à ce que cet exploitant soit expulsé ou poursuivi au titre d'une contravention de grande voirie (CGV) pour s'être maintenu sans droit ni titre sur le domaine public ; précision étant faite par la Haute juridiction (appliquant *mutatis mutandis* une récente solution concernant un bail commercial : CE, 21 déc. 2022, C^{ne} de Saint-Félicien, n° 464505) que ce contrat ne peut, en revanche, une fois ces biens incorporés au domaine public, conserver un caractère de bail rural en tant qu'il comporte des clauses incompatibles avec la domanialité publique (sans quoi le juge, mobilisant l'inaliénabilité du domaine public, ne pourrait que prononcer la nullité de la convention : v. par ex. Civ. 3^e, 18 sept. 2018, S^{te} Grand Chantier des Prés salés, n° 16-19.187).

Ensuite, le Conseil d'État envisage les deux alternatives quant à la dénonciation du bail. Premièrement, après l'incorporation au domaine public des terres, le Conservatoire peut décider de dénoncer le bail rural en cours, pour mettre fin à cette occupation et priver l'exploitant du droit et du titre d'occupation procédant de ce bail. Dans l'hypothèse où, après cette dénonciation, le Conservatoire considère que l'usage des biens relevant de son domaine propre peut être compatible et associé à une exploitation agricole, il peut alors proposer de conclure avec ce même exploitant (ou un autre) une convention d'usage temporaire et spécifique. Deuxièmement, et au contraire, dans le cas où le bail conclu antérieurement à l'incorporation n'est pas dénoncé et au plus tard jusqu'à sa prochaine échéance – date à laquelle le régime de la domanialité publique fait obstacle à ce qu'il puisse être renouvelé –, il est loisible au Conservatoire de laisser l'occupant, en vertu du titre dont il dispose et qui procède du bail initial, poursuivre à titre précaire cette occupation associée à une exploitation agricole, en se fondant sur les clauses de ce bail qui ne sont pas incompatibles avec la domanialité publique et les missions du Conservatoire.

Enfin, comme on ne peut trop chasser la nature de la domanialité publique sans craindre qu'elle revienne au galop, le Conseil d'État met en garde que, dans tous les cas, une exploitation agricole des biens incorporés au domaine propre du Conservatoire qui porterait atteinte à l'intégrité ou à la conservation de ce domaine constituerait une CGV qu'il appartiendrait au Conservatoire de constater, réprimer et poursuivre par voie administrative. – **Thibault THULLIER-PENA.**

Précisions sur le recours subrogatoire de l'Oniam et des tiers-payeurs en matière de contentieux transfusionnel

CE, 20 juin 2023, Oniam, n° 460868 & CE, 20 juin 2023, EFS, n° 455696.

Ces deux affaires jugées le même jour viennent préciser les modalités permettant aux organismes d'exercer un recours subrogatoire suite à l'indemnisation des victimes de certaines pathologies attribuées aux transfusions sanguines. Pour rappel, l'article L. 1221-14 du Code de la santé publique désigne l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux compétente pour réparer lesdits dommages, tandis que les tiers-payeurs peuvent aussi intervenir au titre des prestations obligatoires tels que les remboursements de frais de traitement médicaux. Ce n'est qu'à partir de là que ceux-ci peuvent exercer un recours subrogatoire contre l'Établissement français du Sang, lequel s'est substitué à tous les établissements de transfusions pour répondre aux demandes d'indemnisation.

Dans la première affaire, l'Oniam contestait l'annulation par le juge administratif, d'un titre d'exécution émis contre l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris qui visait à recouvrer les sommes versées à une victime transfusée dans l'une de ses structures. Le Conseil d'État se repose sur la convention signée en 1999 entre l'AP-HP et l'Établissement français de sang confiant à ce dernier l'indemnisation des victimes liées aux transfusions sanguines. Logiquement opposable à l'Oniam, cette convention l'oblige donc à diriger le recours subrogatoire contre l'EFS.

Dans la seconde affaire, c'est cette fois-ci la CPAM de Loire-Atlantique en sa qualité de tiers-payeur, qui s'était vu refuser par l'EFS le remboursement de sommes exposées auprès d'une victime de transfusion sanguine car l'Établissement n'avait pas été en mesure de déterminer lequel des deux établissements de transfusion avait fourni les produits infectés, l'empêchant de vérifier si ceux-ci étaient bien assurés, condition nécessaire pour que le recours subrogatoire soit exercé. Le Conseil d'État juge pragmatiquement que, dans cette hypothèse, l'EFS est libre d'exercer un appel en garantie envers l'un ou l'autre assureur, ou les deux, afin que ceux-ci garantissent les sommes qu'il a versées aux tiers-payeurs. Les assureurs ainsi appelés peuvent néanmoins se dégager de cette garantie s'ils « apportent la preuve de l'innocuité des produits fournis par leur assuré ». – Antoine OUMEDJANE.

Droit des contrats publics

L'autonomisation de la garantie décennale en droit public

CE, 5 juin 2023, S^{te} Rousseau, n° 461341.

Le service hydrographique et océanographique de la Marine, établissement public administratif, avait confié à la société Rousseau le soin d'installer un système de climatisation essentiel aux activités de l'établissement. Toutefois, ce système fut rapidement mis hors service à la suite de dysfonctionnements apparus après la réception sans réserve des travaux. L'établissement entendait donc engager la responsabilité décennale du constructeur. En la matière, sans en faire une application directe, le juge s'inspire des dispositions des articles 1792 et suivants du code civil, garantie qui couvre les désordres compromettant la solidité de l'ouvrage ou ceux de nature à le rendre impropre à sa destination. Cette démarche permet au juge administratif de n'incorporer à la responsabilité post-contractuelle que celles des règles qui sont compatibles avec les spécificités du droit public. Par la présente décision, le Conseil d'État poursuit le travail de définition, dans le sens de son autonomisation, de la garantie décennale en droit public. On y apprend que la réserve de l'article 1792-7 du code civil, excluant du champ d'application de la garantie les désordres qui affectent des équipements « dont la fonction exclusive est de permettre l'exercice d'une activité professionnelle dans l'ouvrage », ne fait pas partie des « principes qui régissent la garantie décennale des constructeurs », pour reprendre la formule usitée (CE, 15 avril 2015, Cme de Saint-Michel-sur-Orge), dès lors que, dans l'absolu, tout ouvrage public a vocation à accueillir une activité professionnelle à laquelle les éléments d'équipement concourent nécessairement. Et à ceux que la méthode étonnerait par son manque de prévisibilité, il suffit de rappeler que l'intérêt qu'il y a à incorporer ou non une règle du droit privé est souvent fonction de l'intérêt de l'administration elle-même...

– Léon BOUJOUT

Un petit pas vers la réparation des préjudices causés par la pollution de l'air, un grand pas pour la justice climatique ?

TA Paris, 16 juin 2023, M. F. D. et a., n° 2019924 et M. D. E et a., n° 2019925.

Chaque année, la pollution atmosphérique est responsable de près de 40 000 décès prématurés en France (v. étude publiée en avril 2021 sur le site www.santepubliquefrance.fr). Partant, les recours tendant à contraindre les autorités publiques à respecter leurs objectifs en matière de qualité de l'air se multiplient devant les juridictions administratives. Si jusque-là, le recours pour excès de pouvoir a été favorisé en la matière par les associations de défense de l'environnement (v. CE, 12 juill. 2017, *Asso. les amis de la Terre*, n° 394254), les difficultés rencontrées au stade de l'exécution des injonctions prononcées par le juge (pour un ex. récent CE, 17 oct. 2022, *Asso. les amis de la terre*, n° 428409) amènent à envisager d'autres voies d'action. Ainsi, et de façon tout à fait inédite, le TA de Paris se retrouve saisi de recours indemnitaires formés par les parents de jeunes enfants souffrant de maladies respiratoires qu'ils imputent à la pollution atmosphérique de la région Ile-de-France et à l'action insuffisante de l'État pour y faire face.

Si la reconnaissance du caractère illégal (v. CE, 12 juill. 2017, préc.) et donc fautif (CE, sect., 26 janv. 1973, *Driancourt*, n° 84768) de la carence des autorités à prendre des mesures suffisantes pour contenir le taux de pollution de l'air sur l'ensemble du territoire ne pose aucune difficulté, celle de l'existence d'un lien causal entre la faute de l'État et les pathologies développées par les jeunes victimes est plus délicate. À cet égard, après avoir rappelé la position de la CJUE, selon laquelle les directives européennes fixant les normes de qualité de l'air n'ont pas pour objet de conférer des droits individuels susceptibles d'ouvrir un droit à réparation aux particuliers à l'égard d'un État membre (CJUE 22 déc. 2022, aff. C-61/21), le TA de Paris estime que cette interprétation ne fait pas obstacle à ce que la responsabilité de l'État puisse être engagée sur le fondement du droit interne et fixe un certain nombre de critères tendant à appréhender ce lien de causalité. Parmi ces critères figurent la probabilité, au regard des connaissances scientifiques de l'existence d'un tel lien, le délai d'apparition des symptômes suite à l'exposition de la victime aux pics de pollution et enfin l'absence d'autre cause pouvant les justifier. Ainsi, faisant application de ces critères, le TA estime qu'il existe bien, dans les deux cas d'espèce, une coïncidence entre l'état de santé de l'enfant et les périodes de dépassement des seuils de pollution résultant de la carence fautive des autorités publiques, et condamne l'État à réparer des préjudices subis par les requérants. – **Cathy-Anne RHETY**.

🌱 INFORMATION 🌱

Toute l'équipe de la Newsletter du CREAM vous souhaite de bonnes vacances
et vous donne rendez-vous le 15 septembre 2023 pour le numéro 52 !