NEWSLETTER DU CREAM

N° 57 – FEVRIER 2024

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

L'EDITO DE LA NEWSLETTER

La loi « immigration » devant le Conseil constitutionnel : quels enseignements ?

Pierre-Yves Gahdoun, Professeur à l'Université de Montpellier

Rarement une décision du Conseil constitutionnel aura suscité autant de réactions. Il n'est évidemment pas possible dans le cadre restreint qui m'est offert ici d'ajouter à ces réactions un exposé détaillé des mérites et des défauts de la solution retenue par les juges constitutionnels dans l'affaire n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024. On peut en revanche évoquer de façon très succincte deux enseignements qui nous semblent pouvoir être tirés de cette décision.

Le premier impose un bref retour en arrière. Lorsque le juge constitutionnel avait contrôlé le 13 août 1993 une loi portant sur l'immigration dont certaines dispositions annonçaient déjà, à l'époque, un durcissement du droit français en la matière, il avait répondu à cette réforme législative par une décision que l'on pourrait qualifier de « doctrinale », c'est-à-dire une décision témoignant d'une volonté claire du Conseil de bâtir une certaine « doctrine » en matière d'immigration. On se souvient notamment que le Conseil avait consacré en l'espèce la notion de « droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République » – ce qui avait alimenté de rudes débats dans les revues juridiques. Si l'on compare cette décision de 1993 à celle de 2024, on ne peut être que frappé par le changement de ton : il s'agit cette fois-ci d'une décision « pratique » qui ne contient en réalité aucune nouveauté et qui se contente, pour faire simple, d'appliquer à la lettre des recettes bien rodées.

Le second enseignement est que, au moment où la QPC est entrée en vigueur en 2010, on a peut-être enterré trop rapidement le contentieux *a priori* en supposant qu'il ne résisterait guère aux vents nouveaux qui soufflaient alors sur le Palais Royal. La décision du 25 janvier 2024 (et quelques autres avant) nous montre qu'une telle prédiction était sans doute un peu hâtive. Preuve en tout cas que le « vieux » contentieux DC n'est pas encore tout à fait périmé !

L'ACTUALITE DU MOIS

Le « dégel » du corps électoral spécial calédonien vu du Palais Royal

CE, avis, 25 janvier 2024, n°407958 portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie et n°407931 portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de Nouvelle-Calédonie

Lors du discours de Nouméa du 26 juillet dernier, le Président de la République exprimait sa volonté de réviser au plus tôt – avant les élections de mai – les dispositions applicables aux élections du Congrès et des assemblées de Nouvelle-Calédonie fixées par l'Accord de Nouméa de 1998. Ce souhait n'a pas tardé à être concrétisé par le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle visant à modifier le corps électoral spécial et d'un projet de loi organique visant à reporter les élections au plus tard le 15 décembre 2024 (PJLO n° 290 et PJLC n° 291). Saisi pour avis, le Conseil d'État s'est montré favorable à l'ensemble des mesures proposées par l'exécutif. Après avoir précisé que « *le processus initié par l'accord de Nouméa a complètement été mis en œuvre* » à l'issue du dernier référendum, il a constaté que les dérogations aux principes d'universalité et d'égalité de suffrage s'étaient accrues depuis l'Accord. L'étude d'impact indique que 19 % des électeurs seraient privés de participer aux élections provinciales, contre 7 % en 1999. La condition de domiciliation de 10 ans permettrait donc à quelques 40 000 électeurs de voter. La formation consultative du Palais Royal approuve également les modalités particulières d'entrée en vigueur de la révision : celle-ci n'interviendrait qu'à défaut d'un « *accord* » entre les partenaires de 1998. L'État et les acteurs politiques locaux peuvent donc encore s'entendre par le biais d'un nouvel « *accord* » dont le Conseil d'État suggère qu'il appartiendrait au Conseil constitutionnel de constater l'existence.

Le message adressé par le Gouvernement aux partis politiques calédoniens, dont certains avaient un temps rompu tout dialogue avec Matignon en raison du désaccord causé par le « *dégel* », semble clair : soyez acteurs, ou demeurez spectateurs. – **Mélissandre TALON**

Au sommaire de ce numéro

- Droit de l'urbanisme p. 2 & 5
- Droits et libertés fondamentaux p. 2 & 4
- Droit de l'Union européenne p. 3
- Droit des services publics p. 3
- Droit de l'environnement p. 4
- Droits sociaux p. 5

Droit de l'urbanisme

Précisions sur la notion de patrimoine naturel et culturel montagnard

CE, 17 janvier 2024, Assoc. Bien vivre en pays d'Urfé, n°462638

L'article L. 122-9 du code de l'urbanisme dispose que les documents et décisions d'urbanisme comportent les mesures propres à préserver le patrimoine naturel et culturel montagnard. Sur ce fondement, une association demandait l'annulation de permis de construire délivrés pour l'implantation d'éoliennes, en tant que les projets porteraient atteinte à des espèces de chouette caractéristiques des espaces montagnards. Le moyen est jugé inopérant, le Conseil estimant que les dispositions de l'article invoqué n'ont pas vocation à protéger les espèces d'oiseaux nicheurs. Le Conseil précise également que le principe d'impartialité n'est pas méconnu par l'identité de la formation de jugement ayant prononcé un sursis à statuer pour régularisation et celle appelée à régler définitivement le litige. – **Léon Bouyout**

Droits et libertés fondamentaux

Accouchement sous X : Vingt ans après, la Cour EDH réaffirme la conventionnalité du système français.

CEDH, 30 janvier 2024, Cherrier c/ France, n°18843/20

Alors que la France demeure l'un des rares pays européens à permettre aux femmes ne désirant pas devenir mère d'accoucher dans le secret et de taire leur identité, la législation nationale prévoit (afin de concilier droit à l'anonymat et droit à connaitre ses origines) un système permettant à l'enfant né dans de telles circonstances de solliciter, sous réserve de l'accord de la mère biologique, la communication de certaines informations relatives au contexte de sa naissance ainsi que la levée du secret de son identité (v. loi du 22 janvier 2002, n°2002-93). Bien qu'ayant déjà jugé ce dispositif conforme aux droits et libertés fondamentaux garantis par la Convention (v. CEDH, GC, 13 février 2003, *Odièvre c/ France* n°42326/98), les juges de Strasbourg se trouvent à nouveau saisis de sa conventionnalité.
En l'espèce, Mme Cherrier, née sous X, contestait le refus du Conseil national de l'accès aux origines personnelles (CNAOP) – organisme mis en place par la loi du 22 janvier 2002 – de lui communiquer l'identité de sa mère biologique, refus faisant suite à l'expression par cette dernière de sa volonté de conserver l'anonymat, y compris après sa mort. Devant la Cour, la requérante dénonçait l'équilibre ménagé par la législation française entre les droits et intérêts en présence ; équilibre qui, selon elle, en accordant à la mère le dernier mot quant à la levée de son anonymat, pencherait de façon excessive en faveur de ceux de cette dernière, au détriment de ceux de l'enfant.
Tenant compte tant des évolutions du droit interne en matière d'accès aux origines (not. loi du 2 août 2021 n°2021- 2017) que de celles de sa propre jurisprudence (en particulier CEDH, 25 sept. 2012, *Godelli c/ France*, n°33783/09), et malgré le constat d'un large consensus européen en faveur d'un droit à l'identité, la Cour maintient la solution retenue, vingt ans auparavant, dans l'arrêt *Odièvre*. Selon elle, le système français instaure un juste équilibre entre le droit de l'enfant né sous X à connaitre ses origines et les droits et intérêts de la mère biologique à maintenir son anonymat. Ainsi, l'ingérence dans la vie privée de la requérante ne méconnait pas les dispositions de l'article 8 de la Convention. Il convient toutefois de relever une certaine réserve de la Cour quant au maintien de cette position dans l'hypothèse où l'enfant se verrait opposé le refus de sa mère à la révélation de son identité postérieurement à son décès (v. §73). – **Cathy-Anne Rhety**.

Agression sexuelle et harcèlement : précisions sur les conditions dans lesquelles la liberté d'expression protège la dénonciation publique des faits

CEDH, 18 janvier 2024, Allée c/ France, n°20725/20

Au terme d'une décision logique et importante, la Cour EDH sanctionne la France, pour violation de l'article 10 de la Convention, pour avoir condamné pénalement pour diffamation une femme ayant dénoncé, par courriel adressé à six personnes, les faits d'agression sexuelle et de harcèlement dont elle s'estimait victime de la part de son employeur. D'abord, en toute logique, la Cour met en exergue la liberté d'expression de dénoncer des faits illicites (v. CEDH, 26 mars 2020, *Tête c/ France*, n°59636/16) et rappelle les principes généraux permettant d'apprécier la nécessité d'une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression dans le contexte de diffamation (v. CEDH, 23 avr. 2015, *Morice c/ France*, n°29369/10 ; CEDH, 25 mars 2021, *Matalas c/ Grèce*, n°1864/18). Ensuite, l'arrêt est important en ce qu'il juge, non seulement qu'en refusant d'adapter aux circonstances de l'espèce la notion de base factuelle suffisante et les critères de la bonne foi, les juridictions nationales ont fait peser sur la requérante une charge de la preuve excessive en exigeant qu'elle rapporte la preuve des faits qu'elle entendait dénoncer (opérant d'ailleurs une parfaite et opportune cohérence avec la récente jurisprudence de la Cour de cassation : Crim. 5 sept. 2023, n°22-84.763), mais aussi que la condamnation pénale de la requérante comporte, par nature, un effet dissuasif susceptible de décourager les intéressés de dénoncer des faits aussi graves que ceux caractérisant, à leurs yeux, un harcèlement. Partant, la Cour conclut à l'absence de rapport raisonnable de proportionnalité entre la restriction au droit à la liberté d'expression et le but légitime (en l'espèce, la protection de la réputation de l'employeur) poursuivi. – **Thibault Thuillier-Pena.**

Droit de l'Union européenne

Effectivité des droits du mineur non accompagné au titre du regroupement familial

CJUE, gd. ch., 30 janvier 2024, CR, GF, TY c/ Landeshauptmann von Wien, aff. C-560/20

La situation des réfugiés mineurs non accompagnés (MNA) amène régulièrement la CJUE à préciser les dispositions de la directive 2003/86 relative au regroupement familial en matière d'asile. Était ici en cause la situation d'un réfugié syrien entré en Autriche à l'âge de 16 ans, et devenu majeur alors que ses parents et sa sœur gravement malade venaient de demander leur regroupement familial au titre de la directive. Trois éléments retiennent ici l'attention, témoignant d'une meilleure prise en considération de la vulnérabilité des MNA.

Premièrement, interprétant littéralement la directive, la Cour avance que le délai de 3 mois à partir du moment où le regroupant se voit reconnaître la qualité de réfugié, dans lequel doivent être introduites les demandes de regroupement, est inapplicable si le regroupant était mineur au moment de cette demande.

Deuxièmement, la Cour donne plein effet utile aux dispositions concernant les membres de la famille bénéficiaires du regroupement. Mobilisant la Charte, la Cour reconnaît le droit au regroupement des parents du regroupant mais également celui de sa sœur malade, car dans le cas contraire, les premiers auraient été contraints de demeurer dans leur État d'origine. Cependant, la Cour précise qu'il s'agit ici de donner pleine effectivité aux droits que le regroupant tire de la directive, en considération de sa qualité de MNA, personne vulnérable. La solution ne pourra donc pas être extrapolée en dehors du strict cas des MNA.

Troisièmement, le poids de la qualité de MNA se perçoit dans le fait que la Cour neutralise la faculté pour l'État d'exiger que le mineur regroupant dispose d'un certain niveau de conditions matérielles d'accueil, même si la demande de regroupement est introduite plus de 3 mois après l'octroi du statut de réfugié. – **Geoffrey GALIBERT**

Droit des services publics

Fausse note pour l'Etat et les fédérations sportives

Rapport n°2012 du 23 janvier 2024, relatif à l'identification des défaillances de fonctionnement au sein des fédérations françaises de sport, du mouvement sportif et des organismes de gouvernance du monde sportif en tant qu'elles ont délégation de service public

Si pour Euripide le silence est un aveu, pour l'Etat cela se confirme avec ce rapport relatif aux défaillances des fédérations sportives qui « *met en musique* » plus que l'omerta de ces structures, l'inaction de l'Etat face à celle-ci. Les recommandations de ce rapport sont claires, il faut produire « *un choc éthique et démocratique* ». C'est en ce sens que les violences et l'entre-soi notamment, sont dénoncés sur des centaines de pages.

A quelques partitions des Jeux Olympiques, le constat est sans appel : il existe des défaillances systémiques qui ne peuvent perdurer. Du côté de l'Etat, c'est son incapacité à protéger l'intérêt général à travers son action d'orientation et de régulation des fédérations qui est pointée du doigt. De l'autre côté du pupitre, les fédérations peinent à s'autogouverner, s'autoréguler, et se sont vues dépassées par les scandales successifs qui les ont touchées. Notamment du fait de leur inertie et de leur silence sur de longues décennies, en matière de violences sexuelles et de discriminations.

Le rapport insiste notamment sur la nécessité pour l'Etat d'actionner véritablement les leviers dont il dispose, à savoir l'agrément et la délégation. Dans la perspective d'un meilleur contrôle par le biais de ses agents installés dans les fédérations, ainsi que par un appui public conséquent. Il déplore en ce sens la suppression en 2021 du système de tutelle qui était alors en place.

Il fait état en outre, « *d'une culture du secret, du mensonge et du faux témoignage* » au sein des fédérations sportives, culture qui, semble-t-il, était couverte par l'administration publique et qui a continué de l'être au moment des contrôles effectués par la Commission. Celle-ci déplorant les difficultés voire l'impossibilité qu'elle a rencontrée pour accéder à un certain nombre de documents.

Finalement, l'essentiel des propositions peut être condensé en un hymne pour une transparence véritable, pour des moyens financiers accrus et des contrôles tangibles, le tout sous l'égide d'une nouvelle autorité administrative indépendante qui en serait, d'une certaine manière, le chef d'orchestre … – **David GONÇALVES**

©

Droits et libertés fondamentaux

Quand la récolte de données sert la surveillance des employés, le RGPD s'en mêle

CNIL, Délib. SAN-2023-021 du 27 décembre 2023

Suite à plusieurs missions de contrôle menées par la CNIL dans les locaux de deux entrepôts d'Amazon France, leurs pratiques en matière de récolte et de traitement des données ont été passées au crible du RGPD. Outre les manquements relatifs aux traitements en matière de vidéosurveillance, plusieurs indicateurs utilisés pour récolter diverses données ont été étudiés et épinglés par la CNIL. Le premier indicateur, dit *Stow machine gun*, est lié à la vitesse d'exécution entre deux tâches effectuées par un employé : un temps d'exécution de moins de 1,25 secondes entre deux tâches pouvant être le signe d'une erreur matérielle. Le second indicateur, dit *Idle time*, permet de détecter les périodes d'inactivité supérieures à 10 minutes. Le dernier traitement de données étudié est la collecte de données brutes et statistiques de qualité et de productivité de chaque salarié, qui sont accessibles à la fois en temps réel et pendant 31 jours.

La récolte et le traitement de données doivent être justifiés notamment par la poursuite d'une finalité d'intérêt légitime pour le responsable de traitement, ici la société Amazon France (art. 6.1 RGPD). C'est donc à la lumière des finalités mises en avant par l'entreprise que les traitements de données ont été étudiés. Les finalités démontrées par la société Amazon n'ont pas convaincu la formation restreinte de la CNIL, d'autant plus au vu des atteintes au droit à la vie privée et personnelle des employés et au droit à des conditions de travail qui respectent leur santé et leur sécurité que les traitements de données mettent en place. En effet, les données collectées par les indicateurs peuvent être très aisément reliées à l'employé en question : elles deviennent donc des données personnelles. Les objectifs de détection des meilleurs employés, de détection des erreurs dans les process et de détection des difficultés rencontrées afin d'offrir un meilleur « coaching » témoignent aisément de la finalité réelle de ces traitements de données : ils permettent la mise en place d'une surveillance accrue pour augmenter la productivité des employés. Ainsi, les trois indicateurs ont été considérés soit entièrement contraires à l'article 6 RGPD, soit leurs modalités de fonctionnement devront être revues car elles sont contraires au principe de minimisation (art. 5 RGPD). C'est finalement une amende historique de 32 millions d'euros qui a été infligée à la société Amazon France, le montant étant fixé par référence au chiffre d'affaires de l'entreprise au sens d'unité économique formée par la société et Amazon.com Inc. – **Nedjma KONTOUKAS.**

Droit de l'environnement

Annulation des arrêtés préfectoraux approuvant les chartes d'engagement des utilisateurs agricoles de produits phytopharmaceutiques

TA d'Orléans, 8 janvier 2024, Association X et a., n°2204632, 2300214, 2300212, 2300250 et 2300371

En matière d'épandage de produits phytosanitaires, des distances minimales de sécurité doivent être respectées et varient selon les substances utilisées. Pour les produits ne faisant pas partie des cancérogènes mutagènes reprotoxiques, le code rural prévoit que les zones de non-traitement peuvent être réduites si une charte départementale d'engagement des professions agricoles est approuvée par le préfet (condition nécessaire à la production d'effets juridiques - *Cons.const. décision n°2021-891 QPC du 19 mars 2021*). Ces chartes doivent notamment intégrer les mesures apportant des garanties équivalentes en matière d'exposition des habitants et des travailleurs ainsi que les modalités d'information préalable à l'utilisation des produits (article D. 254-46-1-2 du CRPM).

En l'espèce, saisi de recours en annulation contre plusieurs arrêtés préfectoraux, le TA d'Orléans a relevé, d'une part, que figurait dans les chartes la condition illégale – au surplus subjective et difficile à contrôler – du caractère irrégulier ou discontinu de l'occupation d'un bâtiment habité afin de pouvoir effectuer des traitements en limite de propriété « *dès lors que le bâtiment n'est pas occupé le jour du traitement et dans les 2 jours suivants* ». D'autre part, celui-ci a censuré la seule protection par des distances de sécurité de « *la zone d'agrément régulièrement fréquentée* » dans le cas d'une « *très grande propriété* » et d'un « *lieu très étendu* » dès lors que ces notions incertaines auraient été laissées à la seule appréciation des utilisateurs des produits phytopharmaceutiques.

Enfin, le TA relève que les modalités fixées en matière d'information préalable à l'utilisation des produits étaient particulièrement imprécises, qu'il s'agisse du dispositif collectif reposant sur un « *calendrier indicatif des interventions* » ou du dispositif individuel reposant sur les agriculteurs qui, avant la réalisation d'un traitement, pouvaient utiliser différents moyens de type visuel, par exemple « *l'utilisation du gyrophare sur le tracteur* ». – **Clémence BALLAY-PETIZON.**

Droit de l'urbanisme

Renversement de la présomption d'urgence

CE, 17 janvier 2024, Sté Agri Bioénergies, n°467572

D'origine jurisprudentielle (CE, 27 juillet 2001, *Ville de Meudon*), la présomption d'urgence dans le cadre d'un référé suspension dirigé contre un permis de construire a certes été codifiée à l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme, mais elle demeure réfragable (CE, 26 mai 2021, *Assoc. Ovide*), le juge étant appelé à mettre en balance l'urgence à suspendre et l'urgence à exécuter. Pour renverser cette présomption, le Conseil a, en l'espèce, été convaincu par le fait que, d'une part, la suspension menacerait « *la viabilité économique* » du projet de construction d'une unité de méthanisation et que, d'autre part, ce projet répondait à « *un motif d'intérêt général* », lié à l'objectif de « *développement de la production d'énergies renouvelables* » et à « *l'amélioration du traitement des déchets issus des exploitations agricoles* ». – **Léon Boijout.**

Droits sociaux

Calcul des ressources du bénéficiaire du RSA et sous-location

CE, 1 février 2024, M. A…C…, n°476074

En vertu de l'article R. 262-6 du code de l'action sociale et des familles : « *Les ressources prises en compte pour la détermination du montant du revenu de solidarité active comprennent (…) l'ensemble des ressources, de quelque nature qu'elles soient, de toutes les personnes composant le foyer, et notamment les avantages en nature ainsi que les revenus procurés par des biens mobiliers et immobiliers et par des capitaux. (…)* ». En dehors des cas dans lesquels une évaluation forfaitaire est prévue ou de rares exclusions, les sommes susceptibles d'être appréhendées sont diverses : constitue par exemple une ressource tant des biens reçus en héritage que le produit de leur vente (TA Montpellier, 10 octobre 2023, n° 2203972), une aide financière versée par des proches même si cette dernière fait l'objet d'une déduction fiscale (TA Montpellier, 7 février 2023, n° 2104674), ou plus largement des sommes figurant au crédit du compte bancaire de l'intéressé (TA Montpellier, 9 novembre 2023, n° 2203898). C'est en outre une logique de ressource brute qui est retenue et non celle de la prise en compte des seuls bénéfices nets résultant de la déduction des éventuelles charges qui pèsent sur le bénéficiaire (v. toutefois, en matière de location où sont déduites des loyers les charges supportées par le propriétaire : CE 26 février 2020, *Métropole de Lyon*, n° 424379). S'agissant de sommes résultant de la sous-location d'un bien, une telle logique exclut qu'un locataire, bénéficiaire du RSA, puisse faire valoir qu'il n'en retire aucun bénéfice dès lors que les sommes qu'il perçoit sont inférieures aux loyers dont il doit s'acquitter.

Le Conseil d'État avait cependant considéré que « *lorsque l'allocataire sous-loue une partie du bien immobilier qu'il occupe lui-même en qualité de locataire, les ressources devant être prises en compte à ce titre (…) sont constituées des bénéfices qu'il [en] retire* » (CE, 12 avril 2022, n° 440736), contrairement à ce qu'avait jugé le tribunal administratif de Montpellier pour lequel les sous-loyers devaient quoi qu'il en soit être intégrés dans les ressources. Après cassation, le même tribunal avait précisé qu'il convenait alors de proratiser les montants au regard de la surface sous-louée afin de ne pas ignorer, comme en l'espèce, un bénéfice tiré d'un sous-loyer de 1 000 euros en contrepartie de la sous-location d'une annexe et d'une chambre du logement quant à lui loué pour un loyer mensuel de 1 100 euros.

Faisant prévaloir la simplicité de l'application de la règle sur la réalité économique de certaines situations (v. déjà, s'agissant de la prise en compte des revenus de capitaux CE, 11 février 2022, n° 449400) le Conseil d'État considère que « *ces bénéfices doivent s'entendre, en principe, comme correspondant à la différence entre le sous-loyer perçu et le loyer versé par le locataire* » et prononce, après une seconde cassation résultant de la censure du mode de calcul retenu par le tribunal, la décharge des indus mis à la charge de l'intéressé. – **Matthieu Didierlaurent**

Contributeurs a ce numero (ordre alphabétique) :
Clémence Ballay-Petizon, *DCCE* / Léon Boijout, *doctorant* / Matthieu Didierlaurent, *docteur* / Geoffrey Galibert, *DCCE* / David Gonçalves, *DCCE*
Nedjma Kontoukas, *DCCE* / Cathy-Anne Rhety, *DCCE* / Mélissandre Talon, *doctorante* / Thibault Thuillier-Pena, *doctorant.*

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 X (@CREAM_UMontpell) et LinkedIn