



## L'ÉDITO DE LA NEWSLETTER

### Nouvel an, nouvelles ambitions !

*François-Xavier FORT, Maître de Conférences en droit public à l'Université de Montpellier.*

Après plusieurs décennies d'existence et de réussite, le CREAM, centre de recherches reconnu en droit administratif, lance le défi d'une newsletter en droit administratif. Il ne s'agit pas de céder aux sirènes de l'instantanéité et des nouvelles techniques de communication, le site facebook du CREAM vit pleinement et fait l'objet de très nombreuses visites quotidiennes. L'objectif est de diffuser mensuellement une information de qualité, l'actualité y sera traitée et commentée de manière synthétique par les doctorants et jeunes docteurs du centre.

Cette newsletter démontre le dynamisme du CREAM qui héberge des chercheurs de grande qualité qui n'ont pas toujours l'occasion de les faire connaître. Cet outil de diffusion leur permettra de présenter une analyse des mutations du droit administratif et des réformes normatives, une grande place sera faite au traitement de la jurisprudence, une attention particulière sera portée sur les décisions du Tribunal administratif de Montpellier.

Il faut donc souhaiter longue vie à cette newsletter qui on l'espère retiendra l'attention bien au-delà de la seule sphère universitaire.

## L'ACTUALITÉ DU MOIS

### Nouveaux modes de rédaction des décisions des juridictions administratives

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, la rédaction en style direct a été généralisée à l'ensemble des décisions contentieuses des juridictions administratives. Ce changement s'accompagne de la publication d'un *vade-mecum*, fruit de plusieurs années de réflexions, de concertations et d'expérimentations amorcées par le rapport du groupe de travail présidé par Philippe Martin, remis au Conseil d'État en avril 2012. Les différentes évolutions rédactionnelles retenues et présentées dans le *vade-mecum* visent à enrichir la motivation, et la rendre plus intelligible, tout en préservant la rigueur du raisonnement suivi. Pour cela, deux aspects sont visés : la rédaction des différentes étapes de la décision (visas, motifs, dispositif) et le vocabulaire employé.

L'évolution la plus significative est constituée par le passage au style de rédaction direct et à la suppression de la formule « considérant que » au début de chaque paragraphe. Celle-ci est remplacée par la formule « considérant ce qui suit » pour débiter la décision.

En outre, la rédaction des visas a été simplifiée. Les différents éléments de la procédure y sont désormais présentés dans un ordre chronologique. S'ajoute à cela un effort de synthétisation et de clarification notamment matérialisé par l'usage de tirets.

Ce même effort est demandé dans les motifs. Par exemple, lorsque le juge indique la règle de droit applicable, il doit, d'une part, s'astreindre à ne citer que la partie du texte qui comporte la majeure du raisonnement, ou à la résumer, et ce afin d'éviter certaines confusions dues à des citations trop longues, et, d'autre part, expliquer les méthodes d'interprétation utilisées. Les juges sont également encouragés à structurer leur argumentation par l'emploi de titres et de sous-titres.

Concernant le vocabulaire employé, certains termes ou formules désuets, tels que « juridiction de céans », « il appert que » ou encore le suffixe *-dit* (ledit...) ou le préfixe *sus-* (susvisé...), sont notamment abandonnés. –

**Léa NAVEL.**

#### Au sommaire de ce numéro

|   |          |
|---|----------|
| • Contentieux administratif             | p. 2 & 4 |
| • Police administrative                 | p. 2     |
| • Finances publiques                    | p. 2     |
| • Contrats administratifs               | p. 3     |
| • Droit de l'environnement              | p. 3     |
| • Organisation juridictionnelle         | p. 3     |
| • Responsabilité administrative         | p. 4     |
| • Droit des autorités de régulation     | p. 4     |
| • Droit des collectivités territoriales | p. 4     |
| • Chronique du TA de Montpellier        | p. 5     |

## Contentieux administratif

### Pouvoir d'instruction au stade de la recevabilité

CE, 3 octobre 2018, S.F.O.I.P., n° 413989

Le Conseil d'Etat admet l'utilisation des pouvoirs inquisitoriaux du juge pour s'assurer de l'existence de la décision faisant l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Ainsi, le recours à l'encontre d'une décision dont l'existence n'est pas démontrée par le requérant n'est pas systématiquement irrecevable : les allégations du requérant, lorsqu'elles sont sérieuses et non démenties par les pièces produites par l'administration, doivent mener le juge à user de ses pouvoirs d'instruction. En l'espèce, le Conseil d'Etat censure le juge du fond qui n'a pas usé de ses pouvoirs d'instruction, en soulignant notamment que le requérant avait accompli, en vain, toutes les diligences possibles afin d'obtenir la décision attaquée. – **Manon ZARPAS.**

### Recevabilité formelle des requêtes sur Télérecours

CE, Sect., 5 octobre 2018, G.A.E.C. et a., n° 418233

Le Conseil d'Etat revoit à la baisse les exigences formelles relatives à la recevabilité des requêtes transmises via Télérecours. S'il juge nécessaire que la requête soit accompagnée d'un inventaire exhaustif des pièces jointes au dossier et indiquant, pour chacune d'elle, « un numéro dans un ordre continu et croissant ainsi qu'un libellé suffisamment explicite », il refuse d'exiger sous peine d'irrecevabilité que chaque pièce jointe reprenne dans son intitulé à la fois le numéro et le libellé indiqués dans cet inventaire. Ainsi, il suffit que chaque intitulé de pièce jointe « comporte au moins le même numéro d'ordre que celui affecté à la pièce par l'inventaire détaillé ». Plus exactement, lorsque les pièces du dossier sont toutes réunies dans un seul fichier global, cette règle concerne l'intitulé des signets répertoriant chaque pièce au sein du fichier ; mais si pour chaque pièce il y a un fichier distinct, alors c'est l'intitulé de chaque fichier qui est concerné. – **Manon ZARPAS.**

## Police administrative

### Le principe de fraternité et l'ordre public

TA Besançon, 28 août 2018, M. Guardado, n° 1801454

L'affaire enregistrée par le Tribunal Administratif de Besançon offre une rare occasion de venir observer les rapports qu'entretiennent le principe de fraternité et les mesures nécessaires à faire cesser les troubles à l'ordre public.

Le principe de fraternité, pleinement accueilli comme ayant valeur constitutionnelle (CC, 6 juill. 2018, n° 2018-717 QPC), est seulement pris en compte, par l'arrêt d'espèce, comme le fait « d'aider autrui dans un but humanitaire ». Cela permet d'endiguer les premières espérances visant à y voir un principe ayant vocation à s'appliquer de manière trop large. Par application des règles classiques en matière de restriction de liberté, la juridiction en conclut que la mesure de police, limitant l'exercice de la mendicité, est légale dans son atteinte à la liberté d'aller et venir. De plus, aucune liberté n'est reconnue quant à la pratique de la mendicité. – **Karl BURGER.**

### L'impossible annulation d'un festival vegan

TA Lille, 4 septembre 2018, Association L214 et autres, n° 1807923

Suite à une actualité virulente autour de l'opposition entre les militants vegan et les commerçants de produits alimentaires d'animaux, le maire de Calais souhaitait annuler la tenue d'un festival afin d'éviter d'autres débordements. La mesure est annulée en raison de l'insuffisance des éléments présentés quant à une revivification des tensions. Une garantie plus importante est donnée à la liberté d'expression tout en permettant de garantir le sens démocratique utile à la société. – **Karl BURGER.**

## Finances publiques

### Chronique de la fin (ou non) de la taxe d'habitation

La taxe d'habitation est une ressource fiscale essentielle des communes et des EPCI. Un dégrèvement progressif de 80 % des contribuables de la taxe d'habitation a été mis en place dans le cadre des lois de finances, il a débuté en 2018 et sera total en 2020. Ce dégrèvement ne joue que pour les contribuables sous un plafond de ressources et uniquement pour leur résidence principale. Un dégrèvement qui doit être suivi par une suppression complète de la taxe d'habitation (annonce du Président de la République au congrès des maires de 2017). Une décision qui répond à un risque d'inégalité de traitement entre les contribuables soumis et non soumis à la taxe d'habitation avec ce dégrèvement (respect du principe d'égalité devant les charges publiques) et qu'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 28 décembre 2017 relative à la loi de finances pour 2018 (sans censurer le dispositif de dégrèvement). Cependant, il n'est pas exclu un maintien de la taxe d'habitation pour les ménages les plus aisés à l'issue du grand débat national. – **Romarc NAZON.**

## Contrats administratifs

### Impartialité n'est pas égalité de traitement

CE, 12 septembre 2018, S.I.O.M. de la vallée de Chevreuse, n°s 420454 et 420512

Le principe d'impartialité, désormais principe général s'imposant aussi au pouvoir adjudicateur, est distinct de celui d'égalité de traitement des candidats. Ainsi, se critiquait au regard du premier mais pas du second, la situation suivante : pour la passation d'un marché, l'acheteur fit appel à un assistant-maîtrise d'ouvrage, dont le salarié avait participé à l'élaboration – mais pas la rédaction – du dossier de consultation des entreprises, puis rejoint une société candidate, et in fine attributaire du marché. On comprend que le juge exige des éléments concrets et circonstanciés pour établir une violation du principe d'impartialité. Dans une autre configuration, ce principe est déjà venu justifier la résiliation d'un marché : il existait alors un conflit d'intérêts entre l'assistant-maîtrise d'ouvrage et deux des membres d'un groupement candidat (TA Cergy-Pontoise, 6 nov. 2018, n° 1506515) – **Justine LAUER**.

### Retour sur les biens de retour

CE, 18 octobre 2018, Électricité de Tahiti, n° 420091

Dans une concession, quid des sommes provisionnées pour le renouvellement des biens nécessaires au fonctionnement du service public ? Elles font également retour gratuit à la personne publique. Le Conseil d'État va plus loin : font également retour les sommes provisionnées pour un montant excédant ce que les travaux de renouvellement exigeraient, l'équilibre économique du contrat ne justifiant pas que le concessionnaire les conserve. – **Justine LAUER**.

## Droit de l'environnement

### Décret « Éoliennes terrestres » : on simplifie !

C'est par la voie d'un décret (n° 2018-1054, 29 nov. 2018) publié le 1er décembre que trouvent à se concrétiser les premières propositions du « Groupe de travail "éolien" » datées de janvier 2018 : accélérer et simplifier le contentieux relatif aux parcs éoliens terrestres et à leurs ouvrages connexes. Justifiée par des atteintes à la compétitivité de l'éolien français du fait la durée des contentieux, cette réforme se développe notamment autour de deux axes.

D'abord, le décret écarte le principe du double degré de juridiction en attribuant le contentieux de la contestation d'une très large partie des actes administratifs relatifs à l'éolien terrestre, en premier et dernier ressort, aux CAA territorialement compétentes. Ensuite, est étendue la cristallisation automatique des moyens que l'on retrouve en droit de l'urbanisme depuis octobre 2018 : passé un délai de deux mois à compter de la communication du premier mémoire en défense (de l'administration ou du bénéficiaire de l'acte attaqué) et sauf cas exceptionnels, il ne sera plus possible d'invoquer de moyen nouveau. Le bilan de cette réforme se résume à ce que les porteurs de projets pourront gagner du temps, que l'issue contentieuse leur soit ou non favorable. Quant aux parties au procès, le doute est permis sur le bénéfice qu'elles tireront d'une telle évolution : elle avait été longuement débattue, voire en partie réprouvée, par le CSPRT (séance du 13 mai 2018) qui invitait, à juste titre, à rechercher pour les soigner les causes profondes de l'importance du contentieux éolien. – **Alexandre BELLOTTI**.

## Organisation juridictionnelle

### La fin des juridictions de l'aide sociale

Les juridictions du contentieux général de la sécurité sociale, du contentieux de l'incapacité et de l'aide sociale sont supprimées depuis 1er janvier 2019, date à compter de laquelle le contentieux relève, pour ce qui concerne l'ordre judiciaire, de tribunaux de grande instance et de cours d'appel spécialement désignés, et pour ce qui concerne l'ordre administratif, respectivement du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel de Paris.

L'article 12 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, puis les ordonnances n° 2018-358 et n° 2018-359 du 16 mai 2018 et, enfin, le décret n° 2018-928 du 29 octobre 2018 ont organisé cette nouvelle répartition du contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale.

Dernier en date, le décret fixe les dispositions procédurales applicables aux contestations des décisions des organismes de sécurité sociale, des maisons départementales des personnes handicapées et des autorités administratives intervenant dans le domaine de l'aide sociale, tant dans le cadre du recours préalable que dans celui du recours contentieux.

Ce décret modifie le code de l'organisation judiciaire pour préciser le fonctionnement des pôles sociaux des tribunaux de grande instance et le code de justice administrative pour tenir compte de la suppression de la commission centrale d'aide sociale. – **Jérémy RAYNAL**.

## Contentieux administratif

### Expérimentation des demandes en appréciation de régularité en matière d'expropriation, d'urbanisme et de santé publique

Les modalités d'application de la nouvelle procédure de demande en appréciation de régularité prévue par l'article 54 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 dite loi « ESSOC », ont été précisées par le décret n° 2018-1082 du 4 décembre 2018 relatif à l'expérimentation des demandes en appréciation de régularité. Le Tribunal administratif de Montpellier a notamment été choisi pour mener cette expérimentation pendant une durée de trois ans.

Cette nouvelle procédure permet à l'auteur ou au bénéficiaire de certaines décisions non réglementaires, prises sur le fondement du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, du code de l'urbanisme ou du code de la santé publique, de saisir le juge afin qu'il en apprécie la légalité externe, dans un délai de trois mois à compter de la notification ou de la publication de la décision. Par la suite, le jugement déclarant la régularité dudit acte sera opposable aux tiers, c'est-à-dire qu'il ne sera plus possible d'invoquer par voie d'action ou d'exception à l'encontre de cet acte un moyen tiré de sa légalité externe.

Cette forme de rescrit juridictionnel permet de renforcer la sécurité juridique de certaines décisions prises au terme d'opérations complexes, impliquant l'adoption successive de plusieurs actes. Dès lors, les bénéficiaires ou auteurs des actes concernés auront tout intérêt à saisir le juge afin d'obtenir une telle déclaration de régularité. – **Léa NAVEL**.

## Responsabilité administrative

### Préjudice moral subi par un détenu et prescription quadriennale

CE, Sect., 3 décembre 2018, M. Bermond, n° 412010

Dans son arrêt de section du 3 décembre 2018, le Conseil d'Etat vient préciser que le préjudice moral résultant des conditions de détention attentatoires à la dignité humaine revêt un « caractère continu et évolutif ».

Il y précise en effet, que « le seul écoulement du temps » est susceptible d'aggraver le préjudice. Dès lors, la créance indemnitaire qui en résulte doit être rattachée à chacune des années durant laquelle la victime a subi le préjudice. Le point de départ du délai de prescription quadriennale dont bénéficie l'administration court à compter du premier janvier de l'année suivant celle ayant entièrement révélé le préjudice. Le caractère continu implique que le point de départ de la prescription soit reconduit chaque année tant que le préjudice n'a pas cessé. Ces aspects de calcul du préjudice sont donc étendus au domaine pénitentiaire. – **Sonia MEZGHENNA**.

## Droit des autorités de régulation

### Éléments invocables par le CSA pour justifier le retrait du mandat du président d'une société de l'audiovisuel public

CE, Ass., 14 décembre 2018, M. Gallet, n° 419443

S'il résulte de la loi du 30 septembre 1986 que la nomination et le retrait de mandat des présidents des sociétés de l'audiovisuel public par le Conseil supérieur de l'audiovisuel se fondent sur des critères de compétence et d'expérience, le Conseil d'Etat juge que le CSA peut motiver une telle décision par d'autres motifs d'intérêt général relatifs au bon fonctionnement du service public de l'audiovisuel, à l'instar d'éléments de nature à compromettre l'indépendance du président en poste. Ainsi, le retrait par le CSA du mandat du président de Radio France motivé par une condamnation pénale, non définitive, pour des faits de favoritisme commis par l'intéressé antérieurement à sa nomination est légalement justifié et ne méconnaît ni le principe d'impartialité ni la présomption d'innocence. – **Thibault THUILLIER-PENA**.

## Droit des collectivités territoriales

### Bulletin d'informations municipales et réseaux sociaux

TA Cergy-Pontoise, 13 décembre 2018, M. X. c. Cne de Fontenay-aux-Roses, n° 1611384

Le Tribunal qualifie le réseau social Facebook de « bulletin d'information » au sens de l'article L. 2121-27-1 du CGCT, et rappelle que les communes ont pour obligation de prévoir un espace d'expression sur leur page Facebook pour l'opposition municipale.

Concernant le réseau social Twitter, le Tribunal vient en faire une analyse inédite en le qualifiant implicitement de bulletin d'information également.

Mais, contrairement à Facebook, les juges estiment que la commune n'a pas pour obligation de réserver un espace d'expression pour l'opposition en ce que Twitter n'admet pas les caractéristiques techniques adéquates à cette expression. En effet, ce réseau social n'admet pour seul moyen d'expression que des messages limités à 290 caractères. Ne disposant pas d'autres moyens d'expression, les juges valident le refus du maire d'accorder à l'opposition un espace d'expression. – **Wendy SORIANO**.

### Application de la jurisprudence Tarn-et-Garonne aux conventions d'octroi de subvention

TA Montpellier, 3 décembre 2018, Société Air France, n° 1700454\*

Dans un jugement du 3 décembre 2018, le Tribunal administratif de Montpellier a considéré qu'un tiers pouvait contester devant le juge du contrat une convention d'octroi de subvention. La Société Air France avait introduit un recours contre une délibération de la métropole de Montpellier octroyant à l'association pour la promotion des flux touristiques et économiques (APFTE) une subvention d'un montant de 747 500 euros. Cette subvention permettait à l'association d'acheter des encarts publicitaires sur les sites des compagnies *low-cost* afin de promouvoir la région montpelliéraine. Par ailleurs, et ainsi que le prévoit l'article 10 de la loi DCRA du 12 avril 2000, le montant de la subvention dépassant 23 000 euros, la métropole avait signé une convention déterminant l'objet, le montant, les modalités d'utilisation de ladite subvention allouée et le contrôle de l'usage qui en serait fait, que la société requérante attaque également.

S'agissant de la délibération, le recours contre celle-ci est déclaré irrecevable en raison du délai de deux mois qui s'est écoulé entre la publication de la décision et l'introduction de l'instance.

Si pour la délibération le juge statue comme juge de l'excès de pouvoir sur son irrecevabilité *ratione temporis*, il n'en va pas de même pour la convention d'octroi contre laquelle il apprécie le recours à l'aune de la jurisprudence *Tarn-et-Garonne* (CE, Ass., 4 avril 2014, n° 358994). Alors que ce recours ouvert au tiers contre le contrat implique normalement que ce tiers ne puisse pas exercer de recours contre l'acte détachable dudit contrat, le Tribunal administratif, en cohérence avec la jurisprudence du Conseil d'Etat, écarte le fait qu'en « *raison de la signature d'une convention, le litige se rattache automatiquement et pour son ensemble au contentieux contractuel* » qui revêt pourtant un effet attractif (conclusions M. Jérôme Charvin).

Le singularité de ce jugement réside non seulement dans l'application de *Tarn-et-Garonne* à une convention d'octroi considérée comme une décision unilatérale créatrice de droits contestable devant le juge de l'excès de pouvoir, par exemple, pour contester le retrait d'une telle subvention (CE, 5 juillet 2010, *CCI de l'Indre*, n° 308615), mais aussi dans le choix de distinguer nettement son office en fonction de la nature des deux actes attaqués.

L'introduction de ce recours ne fut pas fructueuse pour la société requérante puisque selon le Tribunal administratif, celle-ci n'a pas démontré que l'attribution de la subvention, attribuée exclusivement à cette association, aurait lésé ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine en favorisant son concurrent. L'objet exclusif de la convention est en effet, l'attribution d'une subvention à cette unique association sans que la somme « *ait un destinataire final autre que ladite association* ». – **Sonia MEZGHENNA**.

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

### À retenir

#### Colloque

- 16 janvier 2018 - 2èmes « Rencontres du droit public » sur le thème « Droit, justice et numérique », EFACS, Montpellier.

#### Évènement

- Lancement du Diplôme d'Université « Droit, Mer et Littoral »  
Contacts : Nicolas Marty (nicolas.marty@umontpellier.fr) et Nelly Sudres (nelly.sudres@umontpellier.fr)

#### Publications de doctorants et docteurs du CREAM

- BELLOTTI A., « Dailymotion condamnée pour négligences par la CNIL », *JCP G* 2018, n° 42, 1091.
- BOUSQUET J., « Le principe de la relativité de la faute contractuelle en droit administratif », *RFDA*, nov.-déc. 2018, p.1041.
- BOUSQUET J., « Le périmètre de la protection fonctionnelle des agents publics », *Dr. Adm.*, nov. 2018, étude 12.
- BOUSQUET J., « Fonds de commerce et clientèle propre : le point de vue de la Cour de cassation », *AJDA* 2018, p. 1679
- BRUNEL A., « L'exécution extrajudiciaire : quand le "permis de tuer" rencontre le droit », *RDP* 2018, n° 5, pp. 1441-1446.
- MORALES M., « La consécration bienvenue de l'injonction de délivrance d'une autorisation d'urbanisme », *Dr. Adm.*, n° 8-9, août 2018, comm. 41.

#### CONTRIBUTEURS À CE NUMÉRO (ordre alphabétique) :

Alexandre BELLOTTI, doctorant / Karl BURGER, doctorant, ATER / Justine LAUER, DCCE / Sonia MEZGHENNA, doctorante / Léa NAVEL, doctorante / Romaric NAZON, doctorant / Jérémy RAYNAL, avocat au barreau de Montpellier, docteur / Wendy SORIANO, avocate au barreau de Montpellier, doctorante / Thibault THUILIER-PENA, DCCE / Manon ZARPAS, DCCE.