

# La Lettre

## de la Cour administrative d'appel de Nancy

### et des tribunaux administratifs de Besançon, Châlons-en-Champagne, Nancy et Strasbourg



N° 20

Mai 2022

#### Sélection d'arrêts de la cour et de jugements des tribunaux administratifs de Besançon, Châlons-en-Champagne, Nancy et Strasbourg

### Sommaire

Sélection d'arrêts et de jugements :	2
• Affichage et publicité	2
• Alsace-Moselle	3
• Contributions et taxes	4
• Droits civils et individuels	5
• Eaux	6
• Enseignement	7
• Etrangers	9
• Fonctionnaires et agents publics	12
• Marchés et contrats	15
• Nature et environnement	17
• Police administrative	19
• Procédure	23
• Professions	26
• Responsabilité de la puissance publique	27
• Travail et emploi	29
• Urbanisme	30
Suivi de cassation	33

Un restaurant est-il un débit de boissons au sens du droit local applicable en Alsace Moselle ? Le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères doit-il être proportionné au coût service qu'il est destiné à financer ? Une action en reconnaissance de droits peut-elle être exercée en matière fiscale, et dans quelles conditions ? Une aide-soignante bénéficiant d'une décharge syndicale est-elle soumise à l'obligation vaccinale contre le covid-19 ? Quelles sont les dépenses de sécurité que l'Etat peut facturer à l'organisateur d'une manifestation sportive ou culturelle ? Une université doit-elle fixer des critères d'admission pour l'inscription des étudiants en 1<sup>ère</sup> année de 2<sup>ème</sup> cycle ? Un agent titulaire de la fonction publique à temps complet peut-il cumuler ses fonctions avec des missions contractuelles exercées pour le compte de la même collectivité ?

Autant de questions concrètes auxquelles les tribunaux administratifs de Besançon, Châlons-en-Champagne, Nancy et Strasbourg et la cour administrative d'appel de Nancy ont eu à répondre au cours des derniers mois.

Cette nouvelle lettre de la cour administrative d'appel de Nancy et des tribunaux de son ressort retrace les réponses qui ont été apportées récemment à ces questions, et à bien d'autres. Ces questions touchent à la vie des citoyens, et c'est pourquoi les rédacteurs de cette lettre se sont efforcés d'employer des termes suffisamment clairs pour être compris des non spécialistes de droit administratif, et y ont ajouté des liens vers les décisions elles-mêmes et les conclusions des rapporteurs publics à destination des spécialistes, qui pourront en apprécier la qualité.

C'est un honneur et un plaisir pour moi de vous présenter pour la deuxième fois depuis ma nomination à la présidence de la cour administrative d'appel de Nancy, ce numéro de la lettre de jurisprudence.

Cette lettre porte le n° 20. Elle n'est pas une analyse exhaustive de la jurisprudence récente, mais reflète la variété des contentieux traités par le juge administratif : libertés publiques, marchés publics, urbanisme, environnement, fonction publique, responsabilité hospitalière, fiscalité, droit du travail...

Chacun d'entre vous pourra, à travers elle, mesurer à quel point grands sujets de société et sujets de la vie de tous les jours, qui se rejoignent souvent, constituent une préoccupation constante de celles et ceux qui écrivent les décisions de justice.

Je vous en souhaite bonne lecture.

Sylvie Favier  
conseillère d'Etat

Présidente de la cour administrative d'appel de Nancy

Directrice de publication :  
Sylvie Favier

#### Comité de rédaction :

♦ Membres de la cour : José Martinez, Christophe Wurtz, Véronique Ghisu-DeParis, Sylvie Vidal, Marc Agnel, Alain Laubriat, Sophie Grossrieder, Philippe Rees, Aline Samson-Dye, Guénaëlle Haudier, Alexis Michel, Stéphane Bartheaux, Sandrine Antoniazzi.  
♦ Membres des tribunaux administratifs : Xavier Faessel, Thierry Trottier, Laurie Guidi, Violette de Laporte

Secrétaire de rédaction : Aline Siffert

Photo de la couverture : B. Drapier©Région Lorraine — Inventaire général.



COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE NANCY

6 Rue du Haut-Bourgeois  
CS n° 50015  
54035 NANCY CEDEX

Tél : 03.83.35.05.06. — Fax : 03.83.32.78.32.

<http://nancy.cour-administrative-appel.fr/>



Eco-responsabilité : n'imprimez cette lettre qu'en cas de nécessité...

# AFFICHAGE ET PUBLICITÉ

## AFFICHAGE

CAA NANCY, 16 décembre 2021, *M. et Mme X.*, [n° 19NC01852](#).



**Préenseignes – un restaurant spécialisé dans la préparation de tartes flambées n'exerce pas une activité en relation avec la fabrication ou la vente de produits du terroir.**

Les exploitants d'un restaurant spécialisé dans la confection de tartes flambées avaient implanté, le long d'une route départementale de Moselle, hors agglomération, un dispositif publicitaire scellé au sol, visant à signaler l'existence de leur restaurant (préenseigne). Le préfet de la Moselle les avait mis en demeure de déposer ce dispositif dans un délai déterminé et avait rejeté leurs différents recours gracieux. Les intéressés n'ayant pas déféré à la mise en demeure, la commune de Hunting, sur le territoire de laquelle était implanté le dispositif, avait émis un titre exécutoire à l'encontre des intéressés aux fins de recouvrement d'une astreinte.

La cour confirme la solution du tribunal, qui avait jugé légale la mise en demeure du préfet. Celui-ci avait fondé cette mesure sur les articles [L. 581-7](#) et [L. 581-19 du code de l'environnement](#), qui interdisent la publicité ainsi que l'implantation de préenseignes en dehors des agglomérations, en ne permettant de déroger à cette règle que pour certaines activités, notamment celles en relation avec la fabrication ou la vente de produits du terroir par des entreprises locales. Pour juger que la confection de tartes flambées n'entraîne pas dans le champ de cette exception, la cour relève que cette activité ne consiste pas en la fabrication ou la vente d'un produit ou d'un assemblage de produits dont les caractéristiques propres et le savoir-faire nécessaire à leur réalisation sont étroitement liés à un secteur géographique déterminé, sans pouvoir être reproduits à l'identique en dehors de ce secteur. Elle apporte ainsi une précision inédite sur ce que constitue, au sens des dispositions en cause, « la vente de produits du terroir par des entreprises locales ».

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation.*

---

# ALSACE – MOSELLE

## PROFESSIONS



CAA Nancy, 7 avril 2022, *Préfète du Bas-Rhin*, [n° 21NC02449](#).

**Police des débits de boissons – demande d’une « grande licence restaurant » sur le fondement de l’article L. 3331-2 du code de la santé publique dans le Bas-Rhin. Refus sur le fondement de l’article 33 du code local des professions. Méconnaissance du champ d’application de la loi (Oui).**

Par cet arrêt la cour administrative d’appel de Nancy a confirmé le jugement du tribunal administratif de Strasbourg qui a annulé la décision de la préfète du Bas-Rhin de rejet d’une demande tendant à l’obtention d’une « grande licence restaurant » sur le fondement de l’[article 33 du code local des professions](#). Il a été jugé que cette disposition n’est pas applicable aux commerces de restauration, qui sont des établissements dans lesquels les boissons ne sont servies qu’à l’occasion des principaux repas et comme accessoires de la nourriture. La délivrance des licences propres aux restaurants dont la « grande licence restaurant » est régie par l’[article L. 3331-2 du code de la santé publique](#), applicable en Alsace-Moselle.

La cour a à cet égard précisé qu’il ne ressort pas des travaux parlementaires préalables à l’adoption de la [loi n° 2011-302 du 22 mars 2011](#) que le législateur, en excluant les départements d’Alsace-Moselle de la procédure déclarative de l’[article L. 3332-4-1 du code de la santé publique](#), tout en les maintenant dans le champ d’application de l’article L. 3331-2, ait entendu étendre celui de l’article 33 du code local des professions.

Deux arrêts du même jour ont jugé dans le même sens pour une « petite licence restaurant » : CAA Nancy, [n° 21NC02450](#) et [n°s 21NC01229, 21NC01230](#).

Publication : *Chronique à paraître à l’AJDA le 08/08/2022.*

*Cette décision n’a pas fait l’objet d’un pourvoi en cassation. (Délai de pourvoi non expiré à la date de parution de la Lettre de jurisprudence).*

# CONTRIBUTIONS ET TAXES

## IMPOSITIONS LOCALES AINSI QUE TAXES ASSIMILÉES ET REDEVANCES

CAA NANCY, 3 février 2022, *Ministre de l'économie, des finances et de la relance c/ Association UFC Que Choisir Nancy et sa région*, [n° 21NC00281](#).



**La cour administrative d'appel confirme le droit des contribuables du Grand Nancy à obtenir le remboursement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères 2018.**

L'association UFC Que Choisir a exercé devant le tribunal administratif de Nancy une action en reconnaissance de droits portant sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) 2018 du Grand Nancy.

Le tribunal a jugé que le taux fixé pour cette année était manifestement disproportionné par rapport au coût du service d'enlèvement des ordures ménagères et a donc donné satisfaction à l'association par un jugement du 23 décembre 2020<sup>1</sup> mais le ministre de l'économie des finances et de la relance a fait appel de cette décision devant la cour administrative d'appel de Nancy.

La cour a rendu son arrêt le 3 février 2022 et, après avoir demandé l'avis du Conseil d'Etat<sup>2</sup> sur des questions touchant à la recevabilité du recours de l'association, a confirmé cette recevabilité ainsi que le caractère excessif du taux voté par le conseil de communauté.

Conformément à la jurisprudence habituelle en la matière, elle en a tiré comme conséquence un droit à obtenir non une simple réduction de l'impôt, mais un dégrèvement total.

La direction départementale des finances publiques de Meurthe-et-Moselle a procédé, en exécution de cet arrêt, au dégrèvement d'office de la TEOM 2018, sans démarche préalable de la part des contribuables concernés.

<sup>1</sup> TA Nancy, 23 décembre 2020, *Union fédérale des consommateurs Que Choisir et sa Région*, [n° 2001015](#).

<sup>2</sup> CE, Avis, 15 novembre 2021, *Union fédérale des consommateurs Que Choisir Nancy et sa région*, [n° 454125](#), A.

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation.*

Cf. Commentaire dans la rubrique « [Procédure](#) », p. 23.

# DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS

## LIBERTÉS PUBLIQUES ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE

CAA Nancy, 21 octobre 2021, M. A, [n° 19NC00492](#).



**Un préfet ne peut pas refuser de renouveler une carte nationale d'identité au motif que sa durée de validité a été prolongée de 5 ans.**

Le [décret n° 2013-1188 du 18 décembre 2013](#) relatif à la durée de validité et aux conditions de délivrance et de renouvellement de la carte nationale d'identité (CNI) a porté à 15 ans, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, la durée de validité de la CNI sécurisée. S'agissant des CNI délivrées à des personnes majeures entre le 2 janvier 2004 et le 31 décembre 2013 pour une durée alors de 10 ans, le décret prévoit que la validité de telles cartes est prolongée de cinq ans nonobstant la date inscrite sur le titre.

Pour les intéressés, la date de fin de validité figurant sur leur titre ne correspond donc plus à la date de fin de validité fixée légalement.

Titulaire d'une CNI délivrée par le préfet du Bas-Rhin le 15 mai 2007, portant comme date d'expiration faciale le 14 mai 2017, M. A. avait vu la durée de validité de son titre prolongée jusqu'au 14 mai 2022 en application du décret du 18 décembre 2013. Le 27 juillet 2017, il avait néanmoins sollicité le renouvellement de sa CNI. Après avoir rejeté implicitement cette demande, le préfet avait expressément confirmé son refus au motif que la carte de l'intéressé était encore valide.

Saisi, le tribunal administratif de Strasbourg avait jugé que les refus du préfet ne faisaient pas grief à l'intéressé dès lors, d'une part, que sa CNI en cours de validité lui permettait d'établir son identité dans le cadre de ses démarches courantes en France et, d'autre part, qu'il disposait d'un passeport en cours de validité lui permettant de voyager en dehors du territoire français.

En appel, la cour juge au contraire qu'un refus de renouvellement de CNI constitue par principe une décision faisant grief. Elle rappelle que la liberté personnelle implique, s'agissant des personnes de nationalité française, qu'elles puissent, après que l'administration a pu s'assurer que les pièces produites par le demandeur sont de nature à établir son identité et sa nationalité, se voir délivrer la CNI. Elle affirme qu'un refus de délivrance ou de renouvellement d'une CNI, qui met dès lors en cause l'exercice d'une liberté fondamentale, constitue un acte faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, indépendamment des moyens alternatifs dont dispose déjà, le cas échéant, la personne intéressée pour justifier de son identité en France ou à l'étranger.

Sur le fond, la cour annule les refus du préfet et enjoint à celui-ci de faire droit à la demande de renouvellement de CNI de l'intéressé. Elle relève à cet effet que l'article 1<sup>er</sup> du [décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955](#) instituant la carte nationale d'identité, dans sa rédaction issue de l'article 2 du décret n° 2013-1188 du 18 décembre 2013, prévoit le cas du renouvellement d'une CNI en cours de validité, sans y mettre d'autre limite que celles liées à la vérification des informations produites à l'appui de la demande de ce titre. Elle juge en conséquence que si la durée de validité de la CNI délivrée au requérant a été prolongée par le décret du 18 décembre 2013, cette circonstance n'était pas au nombre des motifs qui pouvaient justifier légalement un refus de renouvellement de CNI.

*Cette décision fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré le 20 décembre 2021 sous le n° 459599.*

[Lire les conclusions de Mme ANTONIAZZI, Rapporteuse publique.](#)

# EAUX

## TRAVAUX

TA Nancy, 5 octobre 2021, *M. B.*, [n° 1901840](#).

**Environnement — « Annulation pour l'avenir », à compter d'une date antérieure au jugement, d'une astreinte prise sur le fondement de l'[article L. 171-8 du code de l'environnement](#).**



Sur le fondement des dispositions de l'article L. 171-8 du code de l'environnement, le préfet a mis en demeure un particulier de remettre en état un ruisseau que ce dernier avait comblé et canalisé puis, faute d'exécution de cette prescription, a rendu ce particulier redevable d'une astreinte administrative d'un montant journalier de 50 euros.

Le tribunal a considéré que cette astreinte était justifiée lorsqu'elle a été prononcée, en raison de l'inexécution, à cette date, des obligations de remise en état qui avaient été assignées au particulier. Mais le tribunal a également constaté que ces obligations avaient été remplies à une date antérieure à celle à laquelle il statuait.

Prenant en compte la circonstance qu'il était saisi d'un litige relatif à une astreinte, et non à une mise en demeure préalable d'exécuter des travaux de remise en état, le tribunal a estimé que son office de juge du plein contentieux devait le conduire non pas à abroger l'astreinte ou à constater un non-lieu, selon les solutions dégagées par les décisions du Conseil d'Etat [n° 418921](#) du 18 décembre 2019 ou [n° 234227](#) du 21 janvier 2002 pour des mises en demeure, mais à annuler l'astreinte pour l'avenir à compter de la date à laquelle le particulier devait être regardé comme ayant exécuté les obligations mises à sa charge, selon la solution dégagée récemment, pour une astreinte, par l'arrêt [n° 20BX02479](#) du 6 juillet 2021 de la cour administrative d'appel de Bordeaux.

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un appel.*

---

## ENSEIGNEMENT

### QUESTIONS GÉNÉRALES CONCERNANT LES ÉLÈVES

CAA Nancy, 9 décembre 2021, *Commune de Besançon*, [n° 21NC00873](#)  
CAA Nancy, 9 décembre 2021, *Commune de Besançon*, [n° 21NC01195](#)  
CAA Nancy, 9 décembre 2021, *Commune de Besançon*, [n° 21NC01196](#)  
CAA Nancy, 9 décembre 2021, *Commune de Besançon*, [n° 21NC01197](#)

**La cour administrative d'appel de Nancy estime que la commune de Besançon a démontré que la capacité maximale d'accueil de ce service public de restauration scolaire était atteinte et valide donc les refus d'inscription opposés à des parents d'élèves en 2017/2018 à raison du manque de place disponible.**

Le Conseil d'Etat a jugé par sa décision n° 429361 du 22 mars 2021<sup>1</sup> que les dispositions de l'[article L. 131-13 du code de l'éducation](#) ne font pas obstacle à ce que les collectivités territoriales puissent légalement refuser d'admettre un élève au service public de restauration scolaire lorsque, à la date de leur décision, la capacité maximale d'accueil de ce service public est atteinte.

La cour a considéré que la commune de Besançon démontrait qu'à la date de sa décision, la capacité maximale d'accueil de ce service public était atteinte et qu'elle était dans l'incapacité matérielle et financière d'y remédier à court terme, en retenant non seulement les règles liées aux établissements recevant du public mais également les contraintes liées à l'organisation matérielle du service et aux effectifs maximaux relatifs aux accueils de loisirs dits éducatifs prévus par les articles [L. 227-4](#) et [R. 227-1 du code de l'action et sociale et des familles](#).

<sup>1</sup> CE, 22 mars 2021, *Commune de Besançon*, [n° 429361](#), fiché A.

Ces décisions n'ont pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation.

[Lire les conclusions de M. MICHEL, Rapporteur public.](#)

### ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET GRANDES ÉCOLES

TA Châlons-en-Champagne, 4 novembre 2021, Mme V., [n° 2101519](#).

**Décision de refus d'admission en master – obligation de déterminer des critères d'examen des dossiers lorsque l'université a opté pour un tel mode de sélection (Oui).**

L'[article L. 612-6 du code de l'éducation](#) permet aux universités de fixer des capacités d'accueil pour l'accès à la première année de deuxième cycle (master), et subordonne alors l'admission des candidats soit à leur succès à un concours soit à l'examen de leur dossier.

Le tribunal a jugé que, lorsqu'une université avait opté pour une sélection sur dossier, il était nécessaire de fixer des critères d'examen de ces dossiers. Il a déduit cette exigence de l'obligation faite aux établissements d'enseignement supérieur par l'[article D. 612-36-2 du code de l'éducation](#) de motiver les refus d'admission en réponse à une demande en ce sens d'un candidat refusé, une telle motivation n'étant pas possible en l'absence de critères. La communication de ces critères au juge doit également permettre à ce dernier d'exercer un contrôle de l'erreur manifeste. En revanche, le tribunal ne s'est pas prononcé sur l'autorité compétente pour définir ces critères ni sur la nécessité de les communiquer préalablement aux candidats qui en feraient la demande.

Cf. CE, 21 janvier 2021, Mme X., [n° 442788](#), à mentionner aux tables.

Ce jugement fait l'objet d'un appel enregistré le 18 novembre 2021 sous le n° 21NC02978.



**La décision de la directrice d'un IUT de différer, jusqu'à la décision de la commission de discipline, les examens d'un étudiant interdit d'accès aux locaux de l'IUT est une décision faisant grief, et donc, susceptible de recours.**

Un étudiant en 2<sup>ème</sup> année d'IUT était impliqué dans différents faits qui ont conduit le président de l'Université à lui interdire l'accès aux locaux de l'IUT pendant une durée de trente jours, pouvant être prolongée jusqu'à la décision de l'instance disciplinaire de l'université. La directrice de l'IUT a par ailleurs différé la tenue des examens de l'intéressé, dans l'attente de la réunion de l'instance disciplinaire.

Saisie de la décision de la directrice de l'IUT, le tribunal a considéré que cette décision ne procédait pas à un simple aménagement des modalités d'organisation des examens ni ne se bornait à tirer les conséquences de l'interdiction d'accès aux locaux prononcée par le président de l'Université, mais avait pour effet d'interrompre la scolarité de l'intéressé. Le tribunal a en conséquence jugé que la décision de la directrice de l'IUT faisait grief au requérant et était donc susceptible de recours.

Le tribunal a confirmé l'interdiction des locaux de l'université mais a annulé la décision de faire passer les examens en différé pour un vice d'incompétence de l'auteur de la décision.

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un appel.*

---

# ETRANGERS

## SÉJOUR DES ÉTRANGERS

TA Besançon, 10 novembre 2021, M. X., [n° 2101449](#).

**Titre de séjour « entrepreneur/profession libérale » - nécessité d'obtenir un visa de long séjour alors même que le demandeur serait titulaire d'une carte de séjour pluriannuelle portant la mention « travailleur saisonnier ».**



Eu égard aux conditions dans lesquelles est délivrée une carte de séjour pluriannuelle portant la mention « travailleur saisonnier », l'étranger qui en bénéficie est réputé ne pas résider en France. Il ne peut donc pas utilement se prévaloir de la détention de cette carte de séjour pour demander, par la voie d'un changement de motifs, un titre de séjour portant la mention « entrepreneur / profession libérale ».

La circonstance que l'intéressé, en méconnaissance de son engagement de maintenir sa résidence hors de France souscrit lors de la délivrance de ce titre de séjour, aurait fixé sur le territoire français sa résidence habituelle reste à cet égard sans incidence.

Ainsi, le titulaire d'une carte de séjour pluriannuelle portant la mention « travailleur saisonnier » qui sollicite une carte de séjour portant la mention « entrepreneur/profession libérale » doit adresser sa demande auprès des autorités diplomatiques ou consulaires françaises territorialement compétentes dans son pays de résidence et détenir un visa de long séjour pour séjourner régulièrement en France au titre de cette activité professionnelle.

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un appel.*

## OBLIGATION DE QUITTER LE TERRITOIRE FRANÇAIS

CAA Nancy, 8 mars 2022, M. X., [n° 21NC02389](#).

**La contestation d'une assignation à résidence de longue durée relève d'une formation de jugement collégiale même lorsqu'elle est adoptée concomitamment à une obligation de quitter le territoire français sans délai.**

La cour a annulé pour irrégularité un jugement du magistrat désigné par le président du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne en raison de l'incompétence de ce magistrat pour statuer sur une demande d'annulation d'arrêtés par lesquels le préfet, d'une part, a fait obligation à un étranger de quitter sans délai le territoire français, a fixé le pays de destination de cette mesure d'éloignement et lui a interdit le retour en France pendant un an et, d'autre part, a assigné l'intéressé à résidence pour une durée de six mois en application du 1° de [l'article L. 731-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#).

Après avoir rappelé que, en vertu de [l'article L. 3 du code de justice administrative](#), les jugements sont rendus, en principe, par une formation collégiale, l'intervention d'un juge statuant seul n'étant possible que lorsqu'elle est prévue par la loi, la cour a considéré qu'il résulte de la combinaison des dispositions législatives du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile citées au point 2 de son arrêt que le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne est seulement compétent pour se prononcer sur la légalité des assignations à résidence prises sur le fondement de [l'article L. 731-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#), pour une durée de quarante-cinq jours renouvelables. Les assignations à résidence prises sur le fondement de l'article L. 731-3 de ce code, pour une durée maximale initiale de six mois, en cas de report de la mesure d'éloignement, relèvent en revanche de la formation de jugement de droit commun, qui est collégiale. Il en va ainsi alors même que cette assignation de longue durée est adoptée concomitamment à une obligation de quitter le territoire français.

En outre, les dispositions de l'[article R. 776-15 du code de justice administrative](#), qui doivent être interprétées à la lumière des dispositions législatives du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, n'ont ni pour objet ni pour effet, par elles-mêmes, de donner compétence au magistrat statuant seul pour connaître de la mesure d'éloignement et des décisions qui l'accompagnent, lorsque l'étranger fait l'objet d'une assignation à résidence pour une durée de six mois.

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation. (Délai de pourvoi non expiré à la date de parution de la Lettre de jurisprudence).*

## DEMANDES D'AVIS AU CONSEIL D'ETAT

TA Besançon, 14 octobre 2021, M. X., [n° 2101189](#).

### **Légalisation des actes d'état civil des ressortissants étrangers – office du juge administratif.**

Par un jugement du 14 octobre 2021, le tribunal administratif de Besançon a décidé, par application des dispositions de l'[article L. 113-1 du code de justice administrative](#), de transmettre le dossier de la requête n° 2101189 au Conseil d'Etat en soumettant à son examen les questions suivantes :

« 7. Dans le cadre de l'instruction d'une demande de titre de séjour, le préfet décide de soumettre les documents d'état civil qui lui sont remis par l'étranger à l'analyse d'un service spécialisé de la fraude documentaire et, au vu du rapport de ce service, estime que ces documents sont irréguliers, falsifiés ou non conformes à la réalité des actes en question et en tire des conséquences pour refuser de délivrer le titre de séjour sollicité. L'étranger demande alors au juge administratif l'annulation de la décision de refus de séjour et produit, à l'appui de ses écritures, les mêmes documents d'état civil que ceux qui ont été soumis à l'analyse du préfet mais revêtus de la formalité de la légalisation effectuée, avant ou après la saisine du juge, conformément au point 4.

8. Dans cette hypothèse, quel est l'office du juge au regard de l'article 16 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 et de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2020-1370 du 10 novembre 2020 ?

9. Cette formalité de la légalisation a-t-elle pour objet ou pour effet de donner, de manière générale, une valeur probante ou de « redonner » une valeur probante à l'ensemble des documents d'état civil ainsi légalisés, de sorte que le juge ne peut plus contrôler les irrégularités constatées par le préfet et doit dès lors considérer que les actes d'état civil sont valides ou « validés » par cette légalisation ?

10. En cas de réponse négative à la question posée au point 9, cette formalité de la légalisation a-t-elle pour objet ou pour effet de donner une valeur probante ou de « redonner » une valeur probante aux seules mentions des documents d'état civil concernés par la légalisation-véracité de la signature, qualité du signataire, identité du sceau ou timbre-, de sorte que le juge ne peut plus contrôler les irrégularités constatées par le préfet sur ces mentions et doit dès lors considérer que les actes d'état civil sont, s'agissant de ces mentions, valides ou « validés » par cette légalisation ?

11. En cas de réponse négative aux questions posées aux points 9 et 10, le juge administratif conserve-t-il la possibilité, pour apprécier la valeur probante des documents d'état civil, d'écarter la formalité de légalisation, même régulièrement accomplie, et de se forger une conviction au regard de l'ensemble des autres pièces du dossier et, en particulier, des irrégularités constatées par le service spécialisé dans la fraude documentaire ? ».

*Demande d'avis enregistrée au Conseil d'Etat sous le n° 457494, en cours d'instruction.*



CAA Nancy, 28 octobre 2021, M. X., [n° 20NC00384](#).

### **Conséquences de l'absence ou de l'irrégularité de la légalisation des actes civils étrangers sur le mode de preuve de l'état civil des jeunes majeurs.**

Par un arrêt du 28 octobre 2021, la cour administrative d'appel de Nancy a décidé, par application des dispositions de l'[article L. 113-1 du code de justice administrative](#), de transmettre le dossier de la requête n° 20NC00384 au Conseil d'Etat en soumettant à son examen les questions de droit suivantes :

« Lorsqu'un acte d'état civil relève de l'obligation de légalisation, le défaut de légalisation ou son caractère irrégulier fait-il obstacle à l'application de l'article 47 du code civil en vertu duquel les actes d'état civil des étrangers établis en pays étranger et rédigés dans les formes usitées dans ce pays font foi ?

*Dans l'affirmative, cette seule absence ou irrégularité de la légalisation permet-elle à l'autorité administrative de refuser un titre de séjour sur le fondement de l'[article L. 313-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#) (devenu L. 433-22) au motif que l'étranger ne justifie, ni de son identité, ni de son âge, alors que le département, sur la base des déclarations de l'intéressé lors de son arrivée en France l'a évalué mineur et que le juge judiciaire l'a reconnu mineur et a prononcé en conséquence des mesures d'assistance éducative prévues par l'[article 375 et suivants du code civil](#) ?*

*Si tel est le cas, sur quels éléments le juge peut-il forger sa conviction sur l'identité et l'âge de l'étranger ? ».*

*Demande d'avis enregistrée au Conseil d'Etat sous le n° 458031, en cours d'instruction.*



# FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

## POSITIONS

CAA Nancy, 3 février 2022, *Commune de Saverne*, [n° 20NC00553](#).

**Droit pour le fonctionnaire de conserver, à l'issue d'un congé de longue maladie (article 57 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale), le demi-traitement versé au titre des dispositions de l'[article 37 du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987](#) (congé de longue maladie) dans sa rédaction issue du [décret n° 2011-1245 du 5 octobre 2011](#) alors même qu'il bénéficie par ailleurs d'arriérés de pensions résultant de versements rétroactifs à la suite de son admission à la retraite – OUI dès lors que le demi-traitement versé au titre de l'article 37 (congé de longue maladie) ne présente pas un caractère provisoire et reste acquis à l'agent alors même que celui-ci a été admis rétroactivement à la retraite par la CNRACL et qu'à ce titre il bénéficie effectivement d'un versement d'arriérés de pension. Par suite, son employeur n'est pas en droit de demander le reversement de ces demi-traitements qui restent acquis à l'agent.**



Le Conseil d'Etat a jugé par sa décision *Commune du Perreux-sur-Marne* du 9 novembre 2018<sup>1</sup> que la circonstance qu'une décision prononçant la reprise d'activité, le reclassement, la mise en disponibilité ou l'admission à la retraite rétroagisse à la date de fin des congés de maladie n'a pas pour effet de retirer le caractère créateur de droits du maintien du demi-traitement prévu par les dispositions de l'[article 17 du décret du 30 juillet 1987](#), dans sa rédaction résultant du décret du 5 octobre 2011 relatif à l'extension du bénéfice du maintien du demi-traitement à l'expiration des droits statutaires à congé de maladie, de longue maladie ou de longue durée des agents de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière.

En l'espèce, après un avis favorable de la CNRACL du 22 mai 2015, une pension de retraite a été versée rétroactivement à Mme X. à compter du 25 octobre 2014, alors qu'à compter de cette même date, un demi-traitement lui avait été servi par la commune de Saverne, en application des dispositions de l'article 37 du décret du 30 juillet 1987, à l'issue de son congé de longue maladie.

La cour a jugé qu'il y avait lieu en l'espèce d'appliquer la règle dégagée par le conseil d'Etat dans la décision *Commune du Perreux-sur-Marne* précitée et d'admettre que ce demi-traitement était définitivement acquis à Mme X.

La cour relève à cet égard que l'employeur public tenu de verser ce demi-traitement ne se prévaut d'aucune disposition législative ou réglementaire permettant d'adapter cette règle dans l'hypothèse où un fonctionnaire bénéficierait, sur une même période et de manière cumulative d'une pension de retraite, versée rétroactivement après avis favorable de la CNRACL et d'un demi-traitement servi sur le fondement de l'article 37 précité.

<sup>1</sup> Cf. CE, 9 novembre 2018, *Commune du Perreux-sur-Marne*, [n° 412684](#), fiché A.

Dans le même sens : CAA Bordeaux, 13 février 2019, [n° 17BX00710](#) ; CAA Douai, 12 mai 2021, *Ministre de l'intérieur*, [n° 19DA02405](#).

*Solution en sens contraire* : CAA Nantes, 19 octobre 2021, M. X.», [n° 20NT01751](#), la cour de Nantes ayant jugé que le requérant ne tenait d'aucune disposition statutaire, le droit de cumuler les sommes versées sur la base des dispositions de l'article 17 du décret du 30 juillet 1987 et sa pension de retraite perçue rétroactivement pour la même période.

Cette décision n'a pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation.

## STATUTS, DROITS, OBLIGATIONS ET GARANTIES

TA Nancy, 4 novembre 2021, *Syndicat CFTC INTERCO 88*, [n° 1901624](#).

**Les agents publics qui bénéficient d'une décharge de service ou d'autorisations d'absence pour motif syndical sont en position de service. Il n'est dès lors pas possible de les regarder comme étant absents et de les exclure, pour ce motif, du bénéfice d'une part de l'IFSE.**

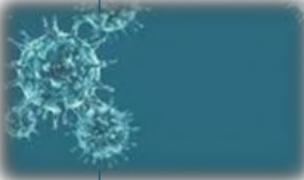
Un centre de gestion de la fonction publique territoriale a adopté un règlement relatif au RIFSEEP prévoyant qu'une part de l'IFSE, dite « bonus », ne pourrait être attribuée aux agents absents de leur poste, même si cette absence résultait de l'exercice d'une décharge de service ou d'autorisations d'absence pour motif syndical. Un syndicat a saisi le tribunal pour demander l'annulation de la disposition de ce règlement qui assimilait les situations de décharge de service ou d'autorisation d'absence pour motif syndical à une absence du service.

Le tribunal a fait droit à cette requête en rappelant que les agents publics qui bénéficient d'une décharge partielle ou totale de service ou d'autorisations spéciales d'absences pour motif syndical doivent être regardés en service en vertu de l'article 23 bis de la loi du 13 juillet 1983. Il a dès lors jugé qu'une collectivité ne pouvait, sans commettre d'erreur de droit, assimiler le temps consacré à l'exercice d'une telle décharge ou d'une telle autorisation à une absence pour l'attribution d'un complément indemnitaire, même lié à l'exercice « effectif » des fonctions, quand bien même les agents concernés n'étaient pas physiquement présents à leur poste de travail.

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un appel.*

---

TA Nancy, juge des référés, 5 novembre 2021, *Mme C.*, [n° 2103110](#).



**Une aide-soignante déchargée totalement de ses fonctions pour motif syndical et n'exerçant ce mandat syndical ni dans un établissement de santé, ni au contact de personnes vulnérables, ni au contact d'autres professionnels de santé susceptibles de propager le virus de covid-19 n'est pas soumise à l'obligation vaccinale contre ce virus.**

En application de la loi du 5 août 2021, un centre hospitalier a suspendu une de ses aides-soignantes de ses fonctions jusqu'à ce qu'elle justifie de sa vaccination contre la covid-19 ou d'une contre-indication médicale prévue par la loi.

Faisant application des critères dégagés par la jurisprudence du Conseil d'Etat, le juge a estimé que le critère professionnel soumettant les aides-soignantes à l'obligation vaccinale, dès lors qu'il vise d'une part à protéger les personnes accueillies par les établissements de santé présentant une vulnérabilité particulière au virus de la covid-19 et d'autre part à éviter la propagation du virus par les professionnels de santé dans l'exercice de leur activité, devait être regardé comme ne s'appliquant aux professionnels de santé qu'à raison de l'exercice effectif de leur activité.

Alors même qu'elle est titulaire du diplôme d'aide-soignante, la requérante était déchargée de ses fonctions à 100 % pour être responsable syndicale et n'exerçait son activité syndicale ni au contact des personnes vulnérables, ni même au contact des professionnels de santé susceptibles de propager le virus. Elle n'exerçait pas davantage son activité au sein d'un des établissements de santé visés par le législateur. Le juge des référés a en conséquence considéré qu'elle n'exerçait pas une activité d'aide-soignante et qu'elle n'entraînait donc pas dans le champ de l'obligation de vaccination au sens des dispositions prévues par le législateur.

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation.*

---

## CESSATION DE FONCTIONS

TA Strasbourg, 13 juillet 2021, M. X., [n° 2001083](#).

**Cumul d'un emploi titulaire à temps complet et d'un emploi contractuel à temps non complet au sein d'une même collectivité – bénéfice des droits afférents à la cessation d'un contrat de travail (préavis et indemnités de licenciement) - Non, pour le licenciement d'un vacataire qui conserve son emploi titulaire à temps complet au sein de la même collectivité.**



Recruté comme agent vacataire afin d'effectuer des missions de médiation pour le compte d'une commune, le requérant a par ailleurs été titularisé sur un poste à temps complet en qualité d'adjoint territorial au sein de cette même collectivité.

Le cumul d'un emploi à temps complet et d'un emploi à temps non complet au sein d'une même collectivité territoriale étant prohibé par les dispositions de l'[article 9 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991](#), l'administration ne pouvait faire perdurer cette situation illégale et était fondée à licencier l'intéressé pour les missions de médiation.

Bien qu'un contrat de travail, même irrégulier, soit susceptible de générer des droits au profit de son titulaire, le tribunal juge que le requérant ne saurait prétendre au bénéfice d'un préavis ou d'une indemnité de licenciement au titre de la rupture du contrat de son activité accessoire dès lors qu'il a conservé son emploi principal à temps complet comme titulaire de la collectivité (application croisée de CE, 31 décembre 2008, M. A., [n° 283256](#), fiché A et CE, 4 avril 1997, M. X., [n° 146747](#), fiché B).

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un appel.*

## CONTENTIEUX DE LA FONCTION PUBLIQUE

CAA Nancy, 7 décembre 2021, Mme B., [n° 21NC00357](#)

**Décisions susceptibles de recours : avertissement (sanction disciplinaire) (Oui).**

L'avertissement est une décision prise à titre disciplinaire en raison du comportement de la personne sanctionnée et constitue ainsi une mesure faisant grief susceptible d'être déférée devant le juge de l'excès de pouvoir alors même qu'elle n'est pas inscrite au dossier du fonctionnaire.<sup>(1)(2)</sup>

<sup>1</sup> Cf. CE, 7 décembre 2018, *Région Hauts-de-France, anciennement région Nord Pas-de-Calais Picardie*, n° 401812, B

<sup>2</sup> Comp., pour les militaires, CE, 8 février 1999, M. X., [n° 180856](#), [1801785](#), [1802171](#), B. Cf. CAA de Nancy, 16 octobre 2008, M. X., [n° 08NC00063](#), fiché C+.

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation.*

**[Lire les conclusions de M. MICHEL, rapporteur public.](#)**

# MARCHÉS ET CONTRATS PUBLICS

## FORMATION DES CONTRATS ET MARCHÉS

TA Nancy, 9 juillet 2021, *M. T. et autres, M. G. et autres*, n<sup>os</sup> [1900371](#), [1900372](#).

**Grand Nancy Thermal : le tribunal administratif a prononcé la résiliation, avec effet différé, de la concession conclue entre la Métropole du Grand Nancy et la société Grand Nancy Thermal Développement.**



Le conseil métropolitain de la Métropole du Grand Nancy a approuvé le 29 avril 2016 l'organisation d'une procédure de publicité et de mise en concurrence en vue de la passation d'un contrat de concession relatif à la conception, à la réalisation et à l'exploitation du complexe « Grand Nancy Thermal ». La compagnie européenne des bains/Valvital a été déclarée attributaire le 6 juillet 2018, l'avis d'attribution a été publié en décembre 2018 et une société dédiée, la société Grand Nancy Thermal Développement a été créée et a été substituée dans les droits et obligations de l'attributaire à compter de la prise d'effet du contrat.

Le 7 février 2019, plusieurs contribuables et des conseillers métropolitains ont saisi le tribunal pour obtenir, à titre principal, l'annulation du contrat.

Le tribunal a estimé que la modification des conditions de financement en cours de négociation du contrat était constitutive d'une irrégularité. Il a, cependant, considéré que l'objet du contrat n'était pas illicite, que les irrégularités relevées n'affectaient pas le consentement de la personne publique, qu'elles ne révélaient pas une volonté de sa part de favoriser la société attributaire et que le vice relevé n'était pas d'une gravité telle qu'il justifierait l'annulation du contrat. Il en a donc prononcé la résiliation à compter de la fin des travaux, et, au plus tard, au 11 décembre 2022, date de mise en service des ouvrages, et non l'annulation.

*L'ensemble des parties ont fait appel de ce jugement (4 appels enregistrés en septembre 2022 sous les n<sup>os</sup> 21NC02462, 21NC02472, 21NC02495 et 21NC02496).*

*A l'initiative de la Cour administrative d'appel de Nancy et avec l'accord des parties, une médiation a été mise en œuvre dans le cadre de ces appels. Celle-ci a abouti à un accord.*

*L'accord de médiation concernant Nancy Thermal a été adopté à l'unanimité en conseil métropolitain du 31 mars 2022<sup>1</sup> et signé par le concessionnaire, les citoyens, des membres du conseil métropolitain et la Métropole du Grand Nancy.*

*En avril 2022, la Métropole du Grand Nancy a saisi la Cour d'une demande d'homologation de l'accord de médiation. (Affaire n° 22NC00826 en cours d'instruction - Audience prévue le 7 juin 2022).*

*[1 Regarder le conseil métropolitain du 31 mars 2022 sur YouTube](#) (à partir de 02:35:00)*



## RÉSILIATION DES CONTRATS ET MARCHÉS

CAA Nancy, 28 décembre 2021, *Société ART & BUILD Architectes*, n° [18NC02425](#).



**La méconnaissance du droit du titulaire d'un marché résilié de suivre les opérations exécutées dans le cadre d'un marché de substitution lui ouvre la possibilité de saisir le juge du contrat afin de faire constater cette méconnaissance et de demander le règlement des sommes qui lui sont contractuellement dues, sans attendre le règlement définitif du marché de substitution.**

Une société, dont le marché de maîtrise d'œuvre avec les Hôpitaux civils de Colmar avait été résilié, contestait le jugement du tribunal administratif de Strasbourg rejetant comme prématurée et donc irrecevable sa demande tendant à la condamnation de cet établissement public à lui verser une somme correspondant au solde du marché, en soutenant qu'elle n'avait pas été mise à même d'exercer son droit de suivre le marché de substitution.

Par la décision *Société Axima Concept* (CE, 15 novembre 2012, n° [356832](#), fiché B), le Conseil d'Etat a jugé que, sous réserve que le contentieux soit lié, le cocontractant dont le marché a été résilié à ses frais et risques peut saisir le juge du contrat afin de faire constater l'irrégularité ou le caractère infondé de cette résiliation pour demander le règlement des sommes qui lui sont dues, sans attendre le règlement définitif du nouveau marché. En se fondant sur les stipulations de l'article 34.3 du CCAG Prestations intellectuelles, la cour administrative d'appel de Nancy a étendu cette possibilité à l'hypothèse où le droit du titulaire de suivre les opérations exécutées dans le cadre du marché de substitution a été méconnu.

La société requérante n'ayant, en l'espèce, pas été mise à même de suivre les prestations exécutées dans le cadre du marché de substitution, la cour en a déduit que cette circonstance faisait obstacle à ce que les Hôpitaux civils de Colmar mettent à sa charge, dans le décompte de résiliation, le supplément des dépenses qui résulterait, le cas échéant, de la passation de ce marché et que, par conséquent, la société était recevable à demander le règlement des sommes qu'elle estimait lui être contractuellement dues, sans attendre le règlement définitif du marché de substitution.

Publication : « *La jurisprudence Axima Concept appliquée à la méconnaissance du droit de suivi* », MICHEL Alexis, AJDA 2022, pp. 868-870.

*Cette décision fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré le 16 février 2022 sous le n° 461576.*

---

# NATURE ET ENVIRONNEMENT

## INSTALLATIONS CLASSÉES POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

CAA Nancy, 15 octobre 2021, *Collectivité Européenne d'Alsace, Association Alsace Nature, Association consommation, logement et cadre de vie—Union départementale du Haut-Rhin*, [n° 19NC02483](#), [19NC02516](#), [19NC02517](#).



**La cour administrative d'appel de Nancy a annulé l'arrêté du 23 mars 2017 autorisant la société des mines de potasse d'Alsace (MDPA) à maintenir pour une durée illimitée un stockage souterrain de déchets dangereux dans le sous-sol de la commune de Wittelsheim.**

La société Stocamine a été créée pour exploiter un stockage souterrain de déchets dangereux, non-radioactifs à environ 600 mètres sous terre, dans une couche de sel gemme, sous les couches de potasse qui avaient été anciennement utilisées par la société MDPA. Ce stockage, destiné à accueillir jusqu'à 320 000 tonnes de déchets dans le sous-sol du territoire de la commune de Wittelsheim, avait été autorisé pour une durée de 30 ans par le préfet du Haut-Rhin le 3 février 1997. 44 000 tonnes de déchets étaient stockées lorsqu'un incendie s'est produit en 2002 dans l'un des blocs de la structure de stockage, obligeant à interrompre le stockage de nouveaux déchets.

Par un arrêté du 23 mars 2017, le préfet du Haut-Rhin a autorisé la société MDPA, qui avait repris la société Stocamine, à maintenir pour une durée illimitée le stockage déjà effectué, après retrait d'une part importante des déchets contenant du mercure (désormais réalisé à 95 %) et d'une partie des déchets phytosanitaires contenant du zirame.

Le département du Haut-Rhin, la région Grand Est, l'association Alsace Nature et la commune de Wittelsheim ont demandé au tribunal administratif de Strasbourg d'annuler cet arrêté. Par un jugement du 5 juin 2019, le tribunal administratif de Strasbourg a rejeté ces demandes. Le département du Haut-Rhin, auquel s'est substituée depuis lors la collectivité européenne d'Alsace, l'association Alsace Nature et l'association Consommation, logement et cadre de vie – union départementale du Haut-Rhin ont fait appel du jugement devant la cour administrative d'appel de Nancy.

Pour annuler le jugement du tribunal administratif et l'arrêté du préfet, la cour a retenu trois motifs liés aux garanties financières que doit présenter l'exploitant.

La prolongation illimitée d'une telle installation de stockage ne peut en effet être autorisée que si l'exploitant dispose de capacités techniques et financières propres ou fournies par des tiers de manière suffisamment certaine, le mettant à même de mener à bien ce projet et d'assumer l'ensemble des exigences susceptibles d'en découler.

La cour a estimé que les nouvelles conditions de stockage imposaient au préfet de procéder à une nouvelle évaluation des garanties financières constituées par l'exploitant et auraient dû donner lieu à une information du public sur ce point, ce qui n'avait pas été le cas. Elle a également relevé que la société MDPA n'apportait aucune indication sur ses capacités financières propres. L'Etat est son unique actionnaire et lui accorde des subventions annuelles, mais leur maintien dans des conditions permettant d'exploiter à long terme les installations de stockage, en assurant notamment les travaux d'isolement et de remblayage du site, sa surveillance et autres interventions, n'apparaissait pas comme garanti. Enfin, la cour a noté que la société MDPA était en liquidation amiable et n'avait donc vocation à subsister que pour les besoins de la liquidation, conformément à l'[article L. 237-2 du code de commerce](#).

L'Etat s'est pourvu en cassation. Il a d'autre part déposé un amendement, adopté par le Parlement, au projet de loi de finances pour 2022 afin d'autoriser directement le stockage et de

préciser que les garanties financières nécessaires étaient réputées apportées par l'Etat. Le Conseil constitutionnel a, par sa [décision du 28 décembre 2021](#), déclaré que ces dispositions, adoptés sous forme de cavalier budgétaire, étaient pour ce motif contraires à la Constitution.



Un [décret du 15 avril 2022](#) a modifié le code de l'environnement pour exempter de garanties financières certaines installations classées exploitées directement par l'Etat ou bénéficiant d'une garantie financière de la part de l'Etat, ce qui devrait permettre de rendre définitif l'enfouissement des déchets encore présents dans les galeries de stockage.

*Cette décision fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré le 16 décembre 2021 sous le n° 459524.*

---

# POLICE ADMINISTRATIVE

## POLICE GÉNÉRALE

TA Nancy, juge des référés, 8 janvier 2021, *M. C. et autres*, [n° 2100024](#).

**L'avancement à 18 heures en Meurthe-et-Moselle du couvre-feu instauré au niveau national à partir de 20 heures en raison de l'épidémie de covid-19 n'a pas porté une atteinte manifestement illégale aux libertés fondamentales d'aller et venir et d'entreprendre.**



Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire en vigueur depuis le 17 octobre 2020, le Premier ministre a, par [décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020](#), dans sa rédaction applicable depuis le 14 décembre 2020, interdit tout déplacement de personne hors de son lieu de résidence entre 20 heures et 6 heures du matin à l'exception de certains déplacements limitativement énumérés. Le même décret a habilité les préfets de département à adopter des mesures plus restrictives lorsque les circonstances locales l'exigent.

Sur le fondement de ces dispositions, le préfet de Meurthe-et-Moselle a, par un arrêté du 4 janvier 2021, avancé le couvre-feu à 18 heures dans le département, jusqu'au 18 janvier 2021 inclus, sans interdire les déplacements dérogatoires autorisés par le décret du 29 octobre 2020.

Trois administrés ont saisi le juge des référés du tribunal administratif de Nancy dans le cadre de la procédure de référé-liberté prévue à l'[article L. 521-2 du code de justice administrative](#), en soutenant que l'avancement du couvre-feu à 18 heures dans tout le département de la Meurthe-et-Moselle portait une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales que constituent la liberté d'aller et venir et la liberté d'entreprendre.

Le juge des référés a rejeté ce recours en considérant qu'eu égard à l'ampleur et à la rapidité de la propagation du virus dans le département de Meurthe-et-Moselle sur les dernières semaines de l'année 2020 et, également, à l'état d'avancement de la campagne de vaccination au niveau national à la date de l'arrêté attaqué, la mesure litigieuse était nécessaire, adaptée et proportionnée à l'évolution de l'épidémie de covid-19 dans le département et qu'elle ne portait en conséquence pas une atteinte manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées par les requérants.

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un appel devant le Conseil d'Etat.*

TA Nancy, juge des référés, 26 novembre 2021, *M. G. et autres*, [n° 2103426](#).

**L'arrêté préfectoral interdisant toute manifestation revendicative dans un périmètre élargi du centre-ville pendant toute la période des fêtes de Saint-Nicolas porte une atteinte excessive aux libertés fondamentales de s'exprimer, de manifester ou de se réunir.**

Par un arrêté du 16 novembre 2021, le préfet de Meurthe-et-Moselle a interdit toute manifestation revendicative dans tout le centre-ville de Nancy durant la période des Fêtes de Saint-Nicolas du 19 novembre 2021 au 2 janvier 2022.

Cet arrêté a été pris dans un contexte de manifestations revendicatives ayant lieu quasiment hebdomadairement depuis dix-huit semaines dans certains secteurs du centre-ville de Nancy et ayant donné lieu à plusieurs débordements, et eu égard au périmètre d'installation des Fêtes de Saint-Nicolas, susceptibles d'attirer 300 000 personnes durant toute la durée des festivités dont 100 000 simultanément le 4 décembre 2021 à l'occasion du traditionnel défilé de la Saint-Nicolas.

Le juge des référés du tribunal administratif de Nancy a été saisi d'un référé-liberté contre cette décision par diverses associations et organismes politiques, et notamment par l'association *Noustoutes54* qui avait déposé une déclaration de manifestation pour le 27 novembre 2021 dans le cadre de la journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes.

Le juge des référés a relevé qu'en admettant même que le périmètre d'interdiction de manifester défini par l'arrêté attaqué puisse être regardé comme un périmètre de protection au sens de l'[article L. 226-1 du code de la sécurité intérieure](#), permettant d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation, l'interdiction édictée s'étendait sur une période particulièrement longue de 45 jours, excédant la durée d'un mois fixée par cet article.

Il a par ailleurs également relevé que l'interdiction édictée ne faisait aucune distinction en fonction de la nature et de l'objet des manifestations, de leurs modalités d'organisation, des trajets, des jours ou des horaires projetés ou encore des périodes de faible ou de forte affluence du public aux fêtes de Saint-Nicolas.

Il a ainsi jugé que cette interdiction, bien que limitée dans le temps, revêtait un caractère général et absolu et ne pouvait être regardée, eu égard notamment au contrôle dont l'autorité administrative dispose dans le régime déclaratif des manifestations, dont aucun élément au dossier ne permettait d'établir qu'il aurait été inapproprié ou inapplicable, comme une mesure nécessaire, adaptée ou proportionnée à l'objectif de préservation de l'ordre public et portait ainsi atteinte une atteinte manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées.

Le juge des référés a en conséquence prononcé la suspension des effets de l'arrêté contesté, ainsi qu'il lui était demandé.

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un appel devant le Conseil d'Etat.*

---

TA Besançon, 31 mai 2021, *Société No Logo Production*, [n°s 2000660, 2001543](#).



**Organisation d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle - dépenses correspondantes aux missions de service d'ordre - dépenses incombant à l'Etat en l'absence de convention conclue avec l'organisateur et si ces missions n'ont pas été exercées dans l'intérêt de l'organisateur.**

Les services de l'Etat ne peuvent pas réclamer à l'organisateur d'une manifestation le remboursement des dépenses correspondantes aux missions de service d'ordre que les forces de police ou de gendarmerie auraient néanmoins décidé d'assurer, en l'absence de convention, dès lors que de telles dépenses ne peuvent être mises à la charge de l'organisateur que dans le cadre conventionnel organisé par les dispositions du [décret n° 97-199 du 5 mars 1997 relatif au remboursement de certaines dépenses supportées par les forces de police et de gendarmerie](#).

Le tribunal annule le titre de recette émis par l'Etat en vue d'obtenir le remboursement des dépenses exposées à l'occasion des missions de surveillance générale de la voie publique et des contrôles d'alcoolémie et de drogue des participants à un festival de musique dès lors que ces missions, qui ne semblent d'ailleurs pas avoir excédé les besoins normaux de sécurité auxquels l'Etat est tenu de pourvoir dans l'intérêt général, n'ont pas été exercées dans l'intérêt de l'organisateur et qu'aucune convention n'a été préalablement conclue avec l'organisateur<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Rapp. CE, 16 mars 2021, Société d'exploitation de l'Arena, n° 448010, fiché B.*  
*Cf. TA Besançon 23 février 2021, Association Territoire de musiques, n° 1900995.*

*Le Conseil d'Etat a depuis infirmé cette solution : CE, 11 mai 2022, Association Moto-Club de Nevers et de la Nièvre, n° 449370.*

*Cette décision fait l'objet d'un appel enregistré le 23 juillet 2021 sous le n° 21NC02138.*

---

TA Strasbourg, 5 octobre 2021, *Association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah d'Erstein*, [n° 2000619](#).

### **Réglementation des activités de démarchage à domicile.**

Une association culturelle de témoins de Jéhovah a demandé au tribunal administratif de Strasbourg d'annuler un arrêté municipal réglementant les activités de démarchage à domicile. Sur conclusions contraires, le tribunal a estimé que les activités auxquelles se livre l'association requérante ne peuvent être assimilées à du démarchage. L'association n'a donc pas intérêt à agir.

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un appel.*

[Lire les conclusions contraires de M. SIBILEAU, rapporteur public.](#)

## **POLICES SPÉCIALES**

TA Nancy, 22 juin 2021, *Mme B. et Mme E.*, [n°s 2000638-2000640](#).



### **La maladie d'Aujeszky ne justifie pas l'abattage du couple de sangliers Victor et Charlotte.**

Dans le cadre de ses pouvoirs de police sanitaire, le préfet de Meurthe-et-Moselle a ordonné l'abattage de deux sangliers dénommés Victor et Charlotte, atteints de la maladie d'Aujeszky.

Le tribunal a annulé cette décision. Il a relevé que les deux sangliers vivaient dans un enclos entièrement clôturé et respectant les normes de biosécurité, que la transmission de la maladie d'Aujeszky se faisait principalement, pour les sangliers porteurs sains de la maladie, par voie vénérienne et a considéré qu'en l'absence d'étude épidémiologique de nature à révéler la contamination d'animaux sauvages, le risque sanitaire de transmission de la maladie n'était pas établi. Il a donc jugé que l'abattage des deux sangliers constituait une mesure disproportionnée par rapport au but de police sanitaire poursuivi.

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un appel.*

#### **→ La maladie d'Aujeszky en quelques mots**

La maladie d'Aujeszky est une maladie virale (herpèsvirus) hautement contagieuse qui touche les suidés (porcs domestiques et sangliers) et, de façon très accidentelle, les carnivores (chiens de chasse) et les ruminants. Elle n'est pas transmissible à l'homme et la viande peut être consommée.

TA Besançon, 29 juillet 2021, *Société COQUETEL*, [n° 2001788](#).

### **Police des débits de boissons – lutte contre les épidémies – état d'urgence sanitaire – fermeture administrative – dérogation à la procédure contradictoire de droit commun.**

Il résulte des dispositions combinées de la [loi du 9 juillet 2020](#) organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire et du [décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020](#) prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé que le législateur a autorisé le préfet à prononcer la fermeture administrative d'un établissement recevant du public ne mettant pas en œuvre les obligations sanitaires qui lui sont imposées après avoir constaté qu'une mise en demeure est restée infructueuse et sans être tenu, dans un tel cas, de mettre en œuvre la procédure contradictoire définie à l'[article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration](#).

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un appel.*



TA Besançon, 6 janvier 2022, *M. D.*, [n° 2001581](#).

**Police des débits de boissons – transfert d'établissement – déclaration auprès du maire de la commune d'installation – décision insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.**

Seul le préfet du département est compétent pour autoriser, ou non, le transfert défini à l'[article L. 3332-11 du code de la santé publique](#). Si le demandeur est tenu, pour exploiter son établissement, de souscrire une déclaration auprès du maire de la commune d'installation, la formalité par laquelle le maire se borne à enregistrer une telle déclaration, matérialisée par la remise d'un récépissé ne constitue pas une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. En revanche, la décision par laquelle le maire refuse de délivrer un récépissé d'une telle déclaration fait grief à la personne qui l'a souscrite.

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un appel.*

---

CAA Nancy, 7 avril 2022, *Préfète du Bas-Rhin*, [n° 21NC02449](#).

**Police des débits de boissons— demande d'une « grande licence restaurant » sur le fondement de l'article L. 3331-2 du code de la santé publique dans le Bas-Rhin. Refus sur le fondement de l'article 33 du code local des professions. Méconnaissance du champ d'application de la loi (Oui).**

Cf. Commentaire dans la rubrique « [Alsace-Moselle](#) », p. 3.

---

# PROCÉDURE

## INTRODUCTION DE L'INSTANCE – DÉLAIS

CAA NANCY, 3 février 2022, *Ministre de l'économie, des finances et de la relance c/ Association UFC Que Choisir Nancy et sa région*, n° 21NC00281.

**1) Action en reconnaissance de droit ([article L. 77-12-1 du code de justice administrative](#))** – droit pour les contribuables d'obtenir le dégrèvement d'une imposition illégalement établie – réclamation préalable de l'[article R. 77-12-4 du code de justice administrative](#) formée devant une autorité incompétente pour reconnaître le droit – irrecevabilité de l'action – Non, dès lors que l'autorité incompétente saisie avait l'obligation de transmettre la demande à l'autorité compétente en vertu de l'[article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration](#).

**2) Reconnaissance pour les contribuables du droit d'obtenir le dégrèvement d'une imposition illégalement établie – bénéfice du droit limité aux seuls contribuables ayant formé une réclamation en application des dispositions du livre des procédures fiscales à la date de l'introduction de l'action collective en reconnaissance de droit devant le tribunal administratif** – Non, dès lors que les délais de forclusion sont suspendus à l'égard de chacun des membres du groupe au bénéfice duquel l'action est introduite et ne recommencent à courir qu'à compter de la publication de la décision statuant sur l'action ([article L. 77-12-2 du code de justice administrative](#)).

**3) Effets dans le temps de la reconnaissance du droit ([article L. 77-12-3 du code de justice administrative](#))** – en l'absence d'éléments de nature à établir que l'exercice du droit au dégrèvement reconnu aux contribuables emporterait des effets excessifs sur les intérêts public et privés en présence ou que l'administration ne serait pas en mesure d'exécuter le droit au dégrèvement, il n'y a pas lieu de limiter les effets dans le temps de la reconnaissance de ce droit ou d'en limiter le bénéfice aux seuls contribuables ayant déjà introduit une demande de dégrèvement à la date de la décision statuant sur l'action collective.

L'association représentant, notamment, les contribuables du Grand Nancy avait saisi la métropole du Grand Nancy d'une réclamation tendant à obtenir la reconnaissance du droit pour ces contribuables d'obtenir le dégrèvement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères de l'année 2018. Après rejet de cette réclamation par le président de la métropole, l'association a saisi le tribunal administratif de Nancy qui, après avoir constaté que la délibération ayant fixé le taux de cette taxe était illégale compte tenu du taux manifestement disproportionné qui avait été retenu (CE, 4 octobre 2021, *Cetrus France*, n° 448651, par exemple), a donné satisfaction à l'association.

Le ministre ayant fait appel, la cour, au vu de l'avis rendu par le CE le 15 novembre 2021<sup>1</sup> sur les questions de droit qu'elle lui avait soumises, a rejeté le recours.

1/ S'agissant de la recevabilité de la demande devant le tribunal administratif, la cour, suivant en cela l'avis du Conseil d'Etat, juge que la circonstance qu'une autorité incompétente a été saisie de la réclamation préalable n'est pas de nature à avoir fait obstacle à une décision implicite de rejet compte tenu de l'obligation qu'avait cette autorité de transmettre la réclamation à l'autorité compétente, en l'occurrence l'administration fiscale.

2/ La cour, tout en procédant à une substitution de motifs, a confirmé le jugement et a constaté le caractère manifestement disproportionné du taux fixé par la délibération de la métropole. Elle a en conséquence reconnu le droit pour les contribuables d'être dégrévés de l'intégralité de cette taxe au titre de l'année 2018 en raison de l'illégalité de cette délibération. Conformément à l'avis du Conseil d'Etat, elle a écarté la demande du ministre

tendant à ce que seuls soient déclarés recevables à obtenir ce droit les contribuables ayant déjà introduit une réclamation au sens du livre des procédures fiscales à la date d'introduction de l'instance devant le tribunal administratif.

3/ Estimant qu'il ne résultait pas de l'instruction d'éléments de nature à établir que l'exercice du droit au dégrèvement reconnu aux contribuables emporterait des effets excessifs sur les intérêts public et privés en présence ou que l'administration ne serait pas en mesure d'exécuter le droit au dégrèvement, la cour a refusé de faire droit à la demande du ministre tendant à ce que l'exercice de ce droit soit limité dans le temps ou au bénéfice des seuls contribuables ayant déjà introduit une réclamation à la date de son arrêt.

<sup>1</sup> CE, Avis, 15 novembre 2021, *Union fédérale des consommateurs Que Choisir Nancy et sa région*, n° 454125, A.

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation.*

Cf. Commentaire dans la rubrique « [Contributions et taxes](#) », p. 4.

## POUVOIRS ET DEVOIRS DU JUGE

CAA NANCY, 30 mars 2022, M. B., n° 19NC01597.

### Office du juge - pouvoir d'instruction.



Un détenu ayant travaillé aux cuisines de l'établissement pénitentiaire où il était incarcéré, avait demandé au tribunal administratif de Strasbourg de condamner l'Etat à lui verser un reliquat de rémunération qu'il estimait lui être dû. Le tribunal avait limité le montant de la créance aux seules erreurs de calcul reconnues par l'administration, au motif que l'intéressé n'explicitait pas le détail de ses calculs, fournissait un tableau dépourvu de précisions et n'avait pas produit la copie de l'ensemble de ses bulletins de salaires.

Saisie d'un moyen en ce sens, la cour juge qu'en limitant ainsi le montant de la créance, alors que l'intéressé avait soutenu avoir droit au versement intégral de sa rémunération brute et que l'administration n'avait elle-même pas fourni les éléments permettant de vérifier la justesse des rémunérations versées à l'intéressé au regard des textes applicables, le tribunal, à qui il appartenait de faire usage de ses pouvoirs d'instruction s'il s'estimait insuffisamment informé, avait méconnu son office.

Sur le fond, la cour, faisant application de l'exception d'ignorance légitime prévue par l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968, écarte la prescription quadriennale opposée par le ministre au titre des deux premiers mois de la période en litige. Pour ce faire, elle relève qu'il n'est pas établi que l'intéressé se serait vu remettre les bulletins de salaire afférents à ces deux mois et aurait ainsi eu la possibilité matérielle d'en vérifier l'exactitude avant le terme de l'année en cause.

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation.*

[Lire les conclusions de Mme ANTONIAZZI, rapporteure publique.](#)

---

## DÉLAIS DE RECOURS CONTENTIEUX

CAA Nancy, 21 octobre 2021, *M. M.*, [n° 19NC03523](#).

**Délai de recours contentieux – acte juridiquement inexistant – délibération autorisant illégalement la cession, par voie d'échange, d'une parcelle appartenant au domaine public (non).**

**Délai de recours contentieux – point de départ du délai – notification – Délibération par laquelle un conseil municipal décide du principe de la cession de parcelles jusqu'alors intégrées au domaine public ou ayant la nature d'un chemin rural – délai de recours ouvert aux tiers riverains courant uniquement à compter de la notification de cette délibération, peu important que cette délibération ait fait l'objet d'une publication.**

Par une délibération du 2 mai 2015, le conseil municipal de la commune de Luttange (Moselle) avait approuvé un échange entre les parcelles d'un particulier, *M. M.*, et deux parcelles appartenant à la commune. Ces parcelles communales servaient d'assiette à une voie communale, dépendance du domaine public routier communal et à un chemin rural donnant accès à un bois exploité par une autre riveraine, *Mme D.*

*Mme D.* avait saisi le tribunal administratif de Strasbourg de conclusions tendant à ce qu'il annule la délibération en cause ou la déclare nulle et non avenue (c'est-à-dire juridiquement inexistante). Le tribunal avait fait droit aux conclusions en déclaration d'inexistence en jugeant que la délibération litigieuse portait au caractère inaliénable et imprescriptible du domaine public de la commune une atteinte telle qu'elle était entachée d'une irrégularité dont la gravité conduisait à la regarder comme nulle et non avenue.

Après avoir rappelé que le principe d'inaliénabilité du domaine public communal implique la nullité de tout contrat ayant pour objet ou pour effet le transfert de propriété d'une dépendance non déclassée de ce domaine, la cour juge que la méconnaissance de ce principe ne constitue pas pour autant une cause d'inexistence de l'acte détachable, qui ne crée au demeurant aucun droit à la réalisation de ce transfert, par lequel un conseil municipal autorise ou approuve la conclusion d'un tel contrat. Elle considère que la délibération du 2 mai 2015 ne saurait, dès lors, être regardée comme un acte nul et de nul effet susceptible d'être déféré au juge sans condition de délai.

Dans ses conclusions, suivies par la cour, la rapporteure publique avait rappelé que les actes reconnus juridiquement inexistantes par la jurisprudence sont les actes entachés d'une illégalité telle qu'ils caractérisent, non seulement la méconnaissance d'un principe essentiel, mais aussi une usurpation de pouvoir. Elle avait par ailleurs relevé que l'expiration du délai de recours contre une délibération autorisant la cession d'une dépendance du domaine public ne faisait pas échec à un recours parallèle contre le contrat de cession lui-même, entaché de nullité, et qu'une telle délibération ne créait aucun droit à la conclusion d'un tel contrat, de sorte qu'elle pouvait être rapportée sans condition de délai.

La cour a par ailleurs jugé que le délai de recours ouvert à *Mme D.*, riveraine de la voie communale et du chemin rural, pour contester la délibération autorisant la cession de ces voies à un autre riverain n'avait pas couru, malgré la publication de cette délibération, dès lors qu'elle n'en avait pas reçu notification. En se prononçant en ce sens, la cour applique aux cas de la cession de dépendances communales un courant de jurisprudence (observé en matière de droit de préemption, de création de chemins ruraux, de transfert de dépendances du domaine public dans le domaine privé ou encore d'associations syndicales autorisées<sup>1</sup>) selon lequel seule la notification d'une décision individuelle est susceptible de faire courir le délai de recours à l'égard d'un tiers lorsqu'il résulte des textes applicables que ce tiers, directement concerné par la mesure en cause, a vocation à être personnellement et préalablement informé de cette mesure.

<sup>1</sup> CE, 27 février 1995, *Mme Z. et autres*, n° [132241](#), aux Tables ; CE, 6 mai 2009, *Commune du Plessis-Trévisé*, n° [311167](#), aux Tables sur un autre point ; CE, 13 octobre 2016, *Commune de La Colle-sur-Loup*, n° [381574](#), aux Tables ; CE, 26 septembre 2018, *Mme C.*, n° [406764](#), aux Tables.

Publication : « Inexistence juridique et inaliénabilité du domaine public », MICHEL Alexis, *AJDA* 2022, pp. 93-95.

Cette décision fait l'objet d'un pourvoi en cassation enregistré le 21 décembre 2021 sous le n° 459683.

# PROFESSIONS

## ACCÈS AUX PROFESSIONS

TA Besançon, 6 avril 2021, Mme A., [n° 2001149](#).



**Accès à la profession d'infirmier - décision d'exclusion d'un institut de formation paramédical - compétence de la section compétente pour le traitement pédagogique des situations individuelles des étudiants.**

Tirant les conséquences de la modification de l'[arrêté du 21 avril 2007](#) relatif aux conditions de fonctionnement des instituts de formation paramédicaux, par un [arrêté du 17 avril 2018](#), le tribunal administratif de Besançon estime que la décision d'exclusion d'un étudiant d'un institut de formation paramédical relève dorénavant de la seule compétence de la section compétente pour le traitement pédagogique des situations individuelles des étudiants et non plus de celle du directeur de l'institut de formation<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Comp. CAA Lyon, 12 mars 2015, Mme A., [n° 14LY02538](#).*

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un appel.*

---

# RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

## FAITS SUSCEPTIBLES D'OUVRIR OU NON UNE ACTION EN RESPONSABILITÉ

TA Châlons-en-Champagne, 1<sup>er</sup> octobre 2021, *Institut de Biotechnologies Jacques Boy*, n° 2000939.

### **Retard à procéder à l'inscription d'un procédé sur la liste de ceux bénéficiant d'un remboursement par l'assurance-maladie – régime de faute simple.**



L'Institut de Biotechnologies Jacques Boy a développé un kit de test sanguin à destination des femmes enceintes de rhésus négatif et a demandé l'inscription de ce procédé sur la liste de ceux bénéficiant d'un remboursement par l'assurance-maladie. Estimant anormalement long le délai de près de six ans et demi pour obtenir satisfaction, il a recherché devant le tribunal administratif la responsabilité de l'Etat et de l'Union Nationale des Caisses d'Assurance-Maladie (UNCAM). Le tribunal a jugé que les conclusions dirigées contre l'UNCAM étaient irrecevables, et n'a donc eu à examiner que la responsabilité de l'Etat.

Pour ce qui concerne la responsabilité pour faute, et en l'absence de précédents en la matière, le tribunal a jugé qu'alors même que l'Etat a le pouvoir de s'opposer à une décision prise par l'UNCAM en la matière, une faute simple pouvait être de nature à engager la responsabilité de l'Etat en raison de l'objectif de préservation de la santé publique qui peut motiver une telle opposition. Il a estimé que si une partie du retard invoqué par le requérant était dû à la modification de la composition d'une commission chargée de donner son avis en raison d'élections professionnelles nécessitant l'organisation d'une enquête de représentativité qui incombe à l'Etat, celui-ci n'avait pas tardé à mettre en œuvre cette procédure. Etait également invoquée l'attitude de blocage de cette commission par certains de ses membres, mais le tribunal a également jugé que le retard de ce fait n'était pas imputable à l'Etat, cette commission, au sein de laquelle l'Etat n'a qu'une position d'observateur, étant chargée de donner un avis à l'UNCAM. Il était enfin reproché à l'Etat de ne pas avoir fait usage des dispositions de l'[article L. 162-1-7 du code de la sécurité sociale](#) lui permettant de procéder d'office à l'inscription sollicitée après avis de la Haute Autorité de santé. Le tribunal a jugé qu'il ne pouvait être fait usage de ces pouvoirs, qui conduisent à écarter le principe fondamental de la sécurité sociale du caractère conventionnel de la fixation des tarifs de remboursement, qu'en cas de motif impérieux de santé publique, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

Pour ce qui concerne la responsabilité sans faute de l'Etat du fait d'une rupture d'égalité devant les charges publiques, le tribunal a estimé que, dans les circonstances de l'espèce, le préjudice invoqué ne présentait pas le caractère de gravité nécessaire à l'engagement de la responsabilité de l'Etat sur ce terrain. Cela l'a conduit à rejeter la requête.

*Rappr. CE 30 novembre 2001, Ministre de l'économie, des finances et de l'économie et de l'industrie c/ Epoux K., n° 219562, Rec. p. 587.*

*Cette décision fait l'objet d'un appel enregistré le 1<sup>er</sup> décembre 2021 sous le n° 21NC03092.*

[Lire les conclusions de Mme de LAPORTE, rapporteure publique.](#)

## EVALUATION DU PRÉJUDICE

### Demande d'avis au Conseil d'Etat

CAA Nancy, 29 décembre 2021, *Hôpitaux universitaires de Strasbourg, Société hospitalière d'assurances mutuelles (SHAM)*, [n° 19NC01273](#).

**Réparation du préjudice corporel – détermination de l'indemnité due à la victime en réparation de son besoin d'assistance par une tierce personne - prise en considération du crédit d'impôt prévu par l'[article 199 sexdecies du code général des impôts](#).**

Par un arrêt du 29 décembre 2021, la cour administrative d'appel de Nancy a décidé, par application des dispositions de l'[article L. 113-1 du code de justice administrative](#), de transmettre le dossier de la requête n° 19NC01273 au Conseil d'Etat en soumettant à son examen la question de droit suivante :

*« Le crédit d'impôt prévu par les dispositions de l'article 199 sexdecies du code général des impôts doit-il être pris en considération - et, le cas échéant, selon quelles modalités - pour la détermination de l'indemnité due à la victime en réparation de son besoin d'assistance par une tierce personne ? »*

*Demande d'avis enregistrée au Conseil d'Etat sous le n° 460620, en cours d'instruction.*

[Lire les conclusions de M. BARTEAUX, rapporteur public \(Extrait\).](#)

---



# TRAVAIL ET EMPLOI

## LICENCIEMENTS

TA Châlons-en-Champagne, 2 novembre 2021, M. A., [n° 2100073](#).

**Licenciement d'un salarié protégé pour motif économique - appréciation de la réalité des motifs économiques lorsque la société fait partie d'un groupe - prise en compte des entreprises non implantées en France :**

- a) état du droit antérieur à l'[ordonnance du 22 septembre 2017](#) (Oui)  
b) état du droit postérieur – non, en principe – exception liée à l'existence d'une fraude (loi du 29 août 2018) – critères d'appréciation de la fraude.

L'[article L. 1233-3 du code du travail](#) prévoit désormais qu'en cas de licenciement pour motif économique, l'appréciation des difficultés économiques d'une société membre d'un groupe comportant des établissements à l'étranger porte en principe sur la situation des seules entreprises établies sur le territoire national. Ces dispositions ont cependant été complétées par la [loi n° 2018-217 du 29 août 2018](#) pour prévoir une exception en cas de fraude.

Saisi d'une autorisation de licenciement d'un salarié protégé, le tribunal a reconnu l'existence d'une telle fraude. Il s'est fondé sur un faisceau d'indices. Il a relevé que la société tête de groupe a délibérément méconnu les engagements pris devant le tribunal de commerce en matière de développement des investissements et des activités de recherche et de développement au moment du rachat de la société, qu'elle n'avait en réalité jamais eu l'intention de développer l'outil de production et avait au contraire développé son activité dans des pays tiers, et qu'elle n'avait affiché la volonté de développer l'activité industrielle en France qu'après avoir licencié les personnels susceptibles de mettre en œuvre la production. Le tribunal a ainsi regardé comme établie une attitude intentionnelle et créée délibérément par la société tête de groupe, ce qu'il a qualifié de fraude. Il en a déduit que l'inspecteur du travail avait commis une erreur de droit en appréciant les difficultés économiques au regard de la situation du seul établissement situé en France, et a annulé l'autorisation de licenciement qui avait été délivrée.

*Cf. en le complétant du fait d'une évolution législative, CE, 29 juin 2020, Société Papeteries du Léman, [n° 417940](#), T. p. 1037.*

*Cette décision n'a pas fait l'objet d'un appel.*

[Lire les conclusions de Mme de LAPORTE, rapporteure publique.](#)

# URBANISME

## PERMIS DE CONSTRUIRE

TA Strasbourg, 10 juin 2021, GAEC S., [n° 1906326](#).

**Injonction de délivrance du permis de construire à la suite de l'annulation d'une décision de sursis à statuer opposée à tort au regard de l'[article L. 153-11 du code de l'urbanisme](#).**

Une décision de sursis à statuer a été opposée à une demande de permis de construire concernant la réalisation d'un bâtiment agricole. Le tribunal censure la décision au motif que les conditions légales d'un sursis à statuer ne sont pas réunies, le projet n'étant pas de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du plan local d'urbanisme en cours d'élaboration.

S'agissant des suites à donner aux conclusions à fin d'injonction à la suite de cette annulation, le tribunal transpose la solution retenue dans le cadre de l'avis contentieux *préfet des Yvelines* rendu par le Conseil d'Etat le 25 mai 2018 [n° 417350](#) au recueil en matière de refus de permis de construire, lequel précise que « *Lorsque le juge annule un refus d'autorisation après avoir censuré l'ensemble des motifs que l'autorité compétente a énoncés dans sa décision conformément aux prescriptions de l'[article L. 424-3 du code de l'urbanisme](#) ainsi que, le cas échéant, les motifs qu'elle a pu invoquer en cours d'instance, il doit, s'il est saisi de conclusions à fin d'injonction, ordonner à l'autorité compétente de délivrer l'autorisation* ».

Le tribunal transpose cette solution au cas du sursis à statuer entaché illégalité et juge qu'« *il appartient également au juge d'ordonner à l'autorité compétente la délivrance de l'autorisation demandée, lorsque, aucune règle d'urbanisme applicable au projet ne justifiant un refus d'autorisation, le service instructeur oppose, à tort, un sursis à statuer au motif que le projet serait de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan* » en précisant qu'« *il n'en va autrement que s'il résulte de l'instruction, soit que les dispositions en vigueur à la date de la décision annulée, qui eu égard aux dispositions de l'[article L. 600-2 du code de l'urbanisme](#) demeurent applicables à la demande, interdisent de l'accueillir pour un motif que l'administration n'a pas relevé, soit que le service instructeur a omis d'examiner la demande au regard de la réglementation d'urbanisme applicable avant de prononcé le sursis à statuer, soit que, par suite d'un changement de circonstances, la situation de fait existant à la date du jugement y fait obstacle* ».

Le tribunal, après avoir annulé la décision de sursis à statuer illégale, enjoint au maire de délivrer le permis de construire.

Voir en sens inverse, la décision postérieure de la cour : CAA Nancy, 23 novembre 2021, Mme B., [n° 19NC01928](#).

*Cette décision fait l'objet d'un appel enregistré le 12 août 2021 sous le n° 21NC02308.*

TA Nancy, 5 octobre 2021, M. D. et autres, SCI H., [n° 1802100](#).

**Un recours gracieux sur un permis de construire modificatif intervenant dans le cadre d'un sursis à statuer en vue d'une régularisation sur le fondement de l'[article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme](#) ne justifie pas un report du jugement de l'affaire même si l'autorité administrative ne s'est pas encore prononcée implicitement ou explicitement sur ce recours gracieux.**

Saisi d'un recours contre un permis de construire, le tribunal a sursis à statuer sur la légalité des permis de construire initial et modificatif délivrés par une commune à un promoteur, sur le fondement de l'[article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme](#), et a fixé un délai de cinq mois pour la régularisation des vices entachant le permis initial d'illégalité.



Un permis de construire modificatif visant à régulariser les vices retenus dans le jugement avant dire-droit a été délivré dans le délai imparti par le juge et transmis au tribunal. Les requérants ont toutefois, parallèlement formé un recours gracieux, qui est ouvert même sans texte, contre ce nouveau permis.

Le tribunal a estimé qu'il pouvait statuer sans attendre l'expiration du délai de recours contentieux pouvant être formé contre la décision prise implicitement ou explicitement sur ce recours gracieux, en prenant en considération les dispositions de l'[article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme](#) et la décision du Conseil d'Etat n° 398531 du 19 juin 2017, dont il résulte que la légalité d'un permis de construire modificatif communiqué aux parties à une instance ne peut être contestée par ces parties que dans le cadre de cette même instance, ainsi que la circonstance qu'au cas d'espèce, les requérants avaient disposé d'un temps suffisant pour contester la légalité du permis de régularisation dans le cadre de l'instance (solution implicite).

*Cette décision fait l'objet d'un appel enregistré le 6 décembre 2021 sous le n° 21NC03132.*

---

TA Strasbourg, 14 octobre 2021, Association NER LEMOSCHE et Association YESCHIVATH OR HATALMOUD, n° 2100830.

**Espace boisé classé - moyen tiré de l'atteinte portée par un projet de construction à un espace boisé classé - inopérance du moyen lorsque le projet est situé sur un terrain d'assiette voisin de l'espace boisé classé et non au sein même de l'espace boisé classé.**

L'[article L. 113-1 du code de l'urbanisme](#) dispose que « Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenants ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies ou des plantations d'alignements. » et l'[article L. 113-2 du même code](#) précise que « Le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements (...) ».

Des requérants reprochaient à un projet de construction de compromettre la conservation et la protection des boisements voisins, classés par le plan local d'urbanisme comme espaces à protéger, notamment au regard de l'effet de l'ombre des futures constructions sur les boisements en cause. Le tribunal juge le moyen inopérant après avoir relevé que le projet en litige n'est pas situé dans l'emprise de l'espace boisé classé.

*Cette décision fait l'objet d'un appel enregistré le 14 décembre 2021 sous le n° 21NC03263.*

---

## RÈGLES DE PROCÉDURE CONTENTIEUSE SPÉCIALES

CAA Nancy, 29 décembre 2021, Mme G., [n° 20NC00295](#).

### Cristallisation des moyens – spécificités en cas d'évocation.

La cour était saisie d'un appel, enregistré après le 1<sup>er</sup> octobre 2018, et qui était soumis à la cristallisation automatique des moyens prévue par l'[article R. 600-5 du code de l'urbanisme](#).



Ce dispositif, édicté dans un objectif de bonne administration de la justice et de respect du droit à un délai raisonnable de jugement<sup>1</sup>, interdit à une partie d'invoquer de nouveaux moyens deux mois après la communication du premier mémoire en défense. Ce mécanisme, créé par un décret du 17 juillet 2018, n'était en revanche pas applicable en première instance<sup>2</sup>.

La cour a annulé le jugement pour irrégularité et fait usage de son pouvoir d'évocation. Dans ce cadre, le juge d'appel se substitue en quelque sorte au tribunal administratif, l'instance initiale étant réputée se poursuivre.

La cour a néanmoins jugé<sup>3</sup> que des moyens nouveaux, présentés pour la première fois en cause d'appel après l'expiration du délai de deux mois à compter de la communication du premier mémoire du défendeur dans cette instance, étaient de ce fait irrecevables, y compris lorsque le juge d'appel se prononce par la voie de l'évocation. Elle a ainsi repris la solution dégagée par le Conseil d'Etat pour les conclusions présentées pour la première fois en appel (CE, 21 mars 2011, *Société hôtelière et de bains de Montal et SCI Les Thermes Marins*, [n°s 332281 et 332453](#), Rec. p. 135).

En revanche, elle a estimé que les moyens qui avaient été invoqués devant le tribunal et dont la cour était saisie du fait de l'évocation étaient recevables, alors même qu'ils n'avaient pas été repris en appel dans le délai de cristallisation. Il ne s'agit en effet pas véritablement, dans cette configuration, de nouveaux moyens.

<sup>1</sup> CE, 3 juillet 2020, *Conseil national des barreaux et autres et syndicat des avocats de France*, [n° 424293, 427249](#).

<sup>2</sup> La cristallisation produit ses effets instance par instance. Voir, au sujet de l'ancien article R. 600-4 du code de l'urbanisme : CE, 24 avril 2019, Mme C. et Mme B., [n°s 417175, 417198](#), fiché B. S'agissant du dispositif postérieurement entré dans le droit commun de l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative : CE, avis, 13 février 2019, *Société Active Immobilier et EURL Donimmo*, [n° 425568](#), fiché B ; solutions transposées pour l'article R. 600-5 du code de de l'urbanisme : CAA Lyon, 28 septembre 2021, Mme B. et autres, [n° 20LY03540](#).

<sup>3</sup> Dans un cas où elle n'avait pas fait usage de la possibilité de fixer une nouvelle date de cristallisation, prévue par le troisième alinéa de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme.

Cette décision n'a pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation.

# Suivi de cassation

Matière	Décision de la CAA de Nancy	Parution à la Lettre de la Cour	Décision du Conseil d'Etat	Issue du pourvoi
<b>URBANISME ET AMENAGEMENT</b>	<u><a href="#">18NC01852</a></u> <i>Société Parc Eolien de l'Aire</i> 28 mai 2019	<b>Lettre n° 18, p. 31</b>	<u><a href="#">432 947</a></u> <i>Société Parc Eolien de l'Aire</i> 06 août 2021	<b>Cassation</b>