



## Janvier 2017

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

#### Sommaire

<i>Flash actualité</i>	2
<i>Sélection d'arrêts et de jugements :</i>	4
• Actes administratifs	4
• Compétence	5
• Contributions et taxes	7
• Etrangers	12
• Fonction publique	13
• Marchés et contrats publics	15
• Nature et environnement	17
• Procédure	19
• Santé publique	20
• Travail et emploi	22
• Urbanisme	23
<i>Suivi de cassation</i>	25

Après une année 2016 particulièrement active à la Cour administrative d'appel de Nancy et dans tous les tribunaux de son ressort, l'année 2017 s'ouvre, pour la juridiction administrative avec deux réformes de procédure importantes.

L'usage de l'application Télérecours, dans le cadre des échanges entre les parties et les juridictions, devient obligatoire pour les avocats et les administrations, à l'exception des communes de moins de 3 500 habitants.

Par ailleurs, le décret relatif à la justice administrative de demain (« JADE ») promeut de nouvelles réformes de procédure de façon à nous permettre de toujours mieux répondre à une demande croissante de justice.

Ces deux réformes vous sont présentées de façon détaillée dans le Flash actualités que j'invite particulièrement les professionnels concernés à lire attentivement.

Vous trouverez également dans cette nouvelle livraison de la *Lettre de la Cour administrative d'appel de Nancy* des décisions de la Cour et des tribunaux administratifs de son ressort, dont certaines devraient retenir votre attention pour l'originalité des faits ou des questions de droit jugées.

Mais l'essentiel de mon propos sera dans les vœux que je formule pour cette importante année 2017 dont je souhaite qu'elle apporte à chacun de vous la réalisation de ses espérances personnelles, professionnelles et citoyennes.

Françoise Sichler  
Conseillère d'Etat,  
Présidente de la cour administrative d'appel de Nancy

**Directeur de publication :**  
Françoise Sichler

**Comité de rédaction :**  
José Martinez, Pascale Rousselle, Yves Marino, Pierre Meslay,  
Robert Collier, Jean-Marc Favret, Alain Laubriat,  
Nolwenn Peton-Philippot.

**Secrétaire de rédaction :** Aline Siffert.

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

**Photos :** <http://www.photo-libre.fr/>



COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE NANCY

6 Rue du Haut-Bourgeois  
Case Officielle n° 50015  
54035 NANCY CEDEX  
Tél : 03.83.35.05.06. — Fax : 03.83.32.78.32.

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



## Télérecours, obligatoire depuis le 1er janvier 2017 pour les administrations et les avocats

**Télérecours** Le décret n° 2016-1481 relatif à l'usage des téléprocédures devant les juridictions administratives rend l'usage de l'application Télérecours obligatoire pour les administrations et les avocats depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

### ⇒ Portée essentielle du décret

Télérecours est une application qui permet la transmission électronique des requêtes des avocats et des administrations aux juridictions administratives (Conseil d'État, cours administratives d'appel et tribunaux administratifs). Après une première période d'expérimentation, l'application a été déployée dans l'ensemble des juridictions de métropole en décembre 2013, puis dans les territoires et départements d'outre-mer à compter de l'année 2015.

Jusqu'à présent, l'inscription à Télérecours était ouverte de façon facultative aux avocats et aux administrations. Deux ans après sa création, 72 % des requêtes éligibles sont introduites par cette voie devant les tribunaux, et 80 % devant les cours.

Le décret n° 2016-1481 du 2 novembre 2016 relatif à l'usage des téléprocédures devant les juridictions administratives rend l'usage de l'application obligatoire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Cette obligation s'impose en demande, en défense et en intervention, pour les avocats, les personnes publiques, à l'exception des communes de moins de 3 500 habitants, et les organismes privés chargés de la gestion permanente d'une mission de service public.

Cette réforme permettra d'optimiser les gains induits par la dématérialisation et de réduire les cas d'asymétrie, quand une partie seulement des acteurs au procès administratif utilise Télérecours. Le temps dévolu par les juridictions à la conversion papier/numérique pourra être utilement consacré aux missions essentielles de la justice administrative.

Une dérogation est prévue pour les requêtes de référés d'urgence.

L'irrecevabilité des écritures pour défaut d'introduction par Télérecours ne pourra pas être opposée par la juridiction sans une invitation préalable à régulariser.

### ⇒ Les autres apports de la réforme

Afin de garantir la lisibilité et la maniabilité des mémoires échangés par Télérecours, le décret impose l'indexation des pièces jointes par des signets portant un libellé suffisamment explicite. A défaut, les écritures des parties seront déclarées irrecevables par la juridiction administrative. Ce motif d'irrecevabilité ne pourra toutefois pas être opposé à une partie sans que la juridiction administrative l'ait préalablement invitée à régulariser ses écritures.

Par ailleurs, pour faciliter les démarches des parties non éligibles à Télérecours (particuliers et personnes morales de droit privé non représentés) le nombre d'exemplaires papier à produire est réduit.

> [Décret n° 2016-1481 du 2 novembre 2016 relatif à l'utilisation des téléprocédures devant le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs](#)



Une nouvelle fonctionnalité de Télérecours permet désormais aux avocats de se constituer sur un dossier directement depuis l'application. [Voir la fiche mémo « Comment se constituer depuis Télérecours ».](#)

### M. Michel Hoffmann, nouveau président du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne



Officiant précédemment à la cour administrative d'appel de Douai, M. Michel Hoffmann est

arrivé le 1<sup>er</sup> septembre 2016 pour succéder à M. Jean-Jacques Louis en tant que président du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne.

### Audience solennelle du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne



L'audience solennelle du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne s'est déroulée le jeudi 17 novembre 2016 devant une trentaine de personnalités ayant honoré le tribunal de leur présence (membre du corps préfectoral, élus locaux, autorités judiciaires et consulaires, autorités militaires, ordre des avocats ...).

A cette occasion M. Hoffmann, président du tribunal administratif a présenté le bilan statistique du tribunal, les dispositions du décret rendant Télérecours obligatoire pour les avocats et les administrations, la réforme de la procédure contentieuse issue du décret JADE (justice administrative de demain) et enfin la réforme du droit des étrangers issue de la loi du 7 mars 2016.

M. Deschamps, premier conseiller et rapporteur public au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne est intervenu sur le thème « [Le juge administratif et les mesures d'application de l'état d'urgence](#) ».



> [En savoir plus](#)

### Mouvements à la cour administrative d'appel de Nancy

De nouveaux magistrats ont rejoint la cour :

Au 1<sup>er</sup> septembre 2016 :

- M. Philippe REES, premier conseiller,
- Mme Sandra DIDOT, premier conseiller,
- Mme Nolwenn PETON-PHILIPPOT, premier conseiller.

Au 1<sup>er</sup> octobre 2016 :

- M. Pierre MESLAY, Président de la 1<sup>ère</sup> chambre.

⇒ [Voir la nouvelle composition des chambres](#)

### Entrée en vigueur du décret dit « Justice administrative de demain » portant modification du code de justice administrative



Le décret dit « JADE » (pour « justice administrative de demain »), portant modification du code de justice administrative, est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Il comporte d'importantes évolutions procédurales destinées à accélérer le traitement de certaines requêtes, à renforcer les conditions d'accès au juge, à dynamiser l'instruction et à adapter l'organisation et le fonctionnement des juridictions administratives à de nouveaux défis.

#### ⇒ Accélérer le traitement de certaines requêtes

Des ordonnances de séries pourront désormais être prises par les tribunaux sur la base d'un arrêt devenu irrévocable de la cour administrative d'appel dont ils relèvent (alors qu'actuellement, le tribunal ne peut se fonder que sur une de ses propres décisions ou sur un arrêt du Conseil d'État).

Le pouvoir de statuer par ordonnance pourra être délégué aux magistrats ayant atteint le grade de premier conseiller et ayant au moins deux ans d'ancienneté (alors qu'il était actuellement réservé aux présidents de juridiction et de formation de jugement).

Les requêtes d'appel « *manifestement dépourvues de fondement* » pourront être rejetées par ordonnance dans tous les contentieux (et non plus seulement en matière d'obligation de quitter le territoire français, comme c'est le cas actuellement). De la même façon, les pourvois en cassation dirigés contre des décisions rendues en appel pourront être rejetés par ordonnance s'ils sont « *manifestement dépourvus de fondement* ».

#### ⇒ Renforcer les conditions d'accès au juge

L'obligation de liaison préalable du contentieux, qui impose au requérant d'avoir fait naître une décision de rejet de l'administration avant de saisir le juge, est étendue de deux façons :

- d'une part, la dispense historique de liaison du contentieux qui existait pour les litiges de travaux publics est supprimée ;
- d'autre part, dans les litiges indemnitaires, le juge ne pourra désormais être saisi que si une décision de rejet par l'administration est préalablement intervenue (alors qu'actuellement la jurisprudence admet que la demande puisse être faite après l'introduction du recours contentieux).

Les cas de dispense d'avocat sont par ailleurs rationalisés :

- la dispense est supprimée pour les litiges de travaux publics et d'occupation domaniale, et, en appel, pour les contentieux d'excès de pouvoir de la fonction publique ;
- en revanche, la dispense actuellement prévue pour les contentieux d'aide sociale et d'aide personnalisée au logement est étendue à tous les « contentieux sociaux », c'est-à-dire les litiges « en matière de prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi ».

Enfin, le montant maximal de l'amende pour recours abusif, fixé à 3 000 euros depuis 1990 et qui n'est plus suffisamment dissuasif, est revalorisé à 10 000 euros.

#### ⇒ Dynamiser l'instruction

Trois nouveaux outils font leur apparition dans l'arsenal du juge administratif pour dynamiser le déroulement de la procédure :

- dans le prolongement de l'expérimentation menée depuis 2013 dans le contentieux de l'urbanisme, le juge administratif pourra d'office fixer une date à partir de laquelle des nouveaux moyens ne pourront plus être invoqués ;
- il pourra sanctionner par un désistement d'office l'absence de production d'un mémoire récapitulatif, dans le délai imparti ;
- lorsque l'état d'un dossier permettra de s'interroger sur l'intérêt que la requête conserve pour son auteur, il pourra enfin demander à celui-ci s'il maintient sa demande et, à défaut de réponse dans le délai imparti, prononcer un désistement d'office.

#### ⇒ Améliorer l'organisation et le fonctionnement de la juridiction administrative

En cas de requête ou de défense présentée par plusieurs auteurs, la décision juridictionnelle pourra être notifiée au seul représentant unique qui sera, par défaut, le premier nommé.

Le décret précise les modalités de désignation des formations de trois juges des référés créées par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Ainsi, la composition de la formation statuant en référé est fixée pour chaque affaire, au Conseil d'État, par le président de la section du contentieux et, dans les autres juridictions, par leur président.

Enfin, le contentieux des mesures d'éloignement lorsque le requérant est placé au centre de rétention n° 3 du Mesnil-Amelot est transféré au tribunal administratif de Montreuil. Cela permettra de décharger le tribunal administratif de Melun de près de la moitié de ce contentieux, alors que, depuis la fermeture du centre de Bobigny en juin 2013, le tribunal administratif de Montreuil n'a plus de contentieux de l'éloignement dit « 72 heures ».

> [Décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative \(partie réglementaire\)](#)

### ACTES ADMINISTRATIFS

#### DISPARITION DE L'ACTE

CAA Nancy, 13 octobre 2016, [n° 16NC00764](#), [16NC00766](#), Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de la Moselle.

**Actes administratifs. Actes créateurs de droits. Abrogation. Non, au-delà du délai prévu par l'arrêt Ternon<sup>1</sup>.**

Mme C. sapeur-pompier volontaire, a subi un accident, reconnu imputable au service en 2010, puis une aggravation de son état, le 14 avril 2011. Le 9 septembre 2011, le médecin agréé a conclu à l'imputabilité au service de la rechute du 14 avril 2011 et le président du SDIS a pris un arrêté en ce sens le 7 février 2012, après avis favorable de la commission de réforme du 19 janvier 2012. Toutefois, à la demande de son assureur, le SDIS a pris un nouvel arrêté dans lequel il a, dans un premier temps retiré, puis abrogé son précédent arrêté du 7 février 2012 et finalement déclaré la rechute du 14 avril 2011 non imputable au service.

Le SDIS 57 ne contestait pas que l'arrêté du 7 février 2012 fût créateur de droits à l'égard de Mme C. mais soutenait que ceci faisait seulement obstacle au retrait de l'acte, rien ne s'opposant, selon lui à l'abrogation de l'arrêté dès lors qu'un réexamen de la situation est intervenu. Il fondait son raisonnement sur un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 2 avril 2013, *Mme O.* ([n° 11PA02384](#)) qui considère que la décision par laquelle l'administration reconnaît qu'une maladie est imputable au service peut être abrogée « *lorsque les conditions qui ont conduit à reconnaître l'imputabilité de cette maladie au service ne sont plus réunies* ».

Mais en l'occurrence, il n'était pas soutenu que les conditions avaient changé : seule la qualification juridique des mêmes faits par le SDIS avait évolué. Or, les décisions créatrices de droits acquis ne peuvent être retirées ou abrogées que dans les conditions prévues par l'arrêt Ternon, c'est-à-dire dans un délai de quatre mois et uniquement en raison de leur illégalité : c'est l'apport de la décision du Conseil d'Etat *M. C.* (CE, 6 mars 2009, [n° 306084](#), Recueil p. 79, avec les conclusions de Catherine de Salins) qui traite en même temps de l'interdiction de retrait et d'abrogation.

En l'espèce, la cour confirme le jugement du tribunal administratif de Strasbourg et considère qu'en l'absence de fraude, l'administration ne peut, sans méconnaître les droits acquis qui résultent de cette reconnaissance, abroger sa décision plus de quatre mois après celle-ci au motif qu'une nouvelle instruction du dossier aurait montré, contrairement à ce qu'elle avait initialement admis, une absence de lien de causalité entre le service et la maladie ou l'accident.

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

<sup>1</sup> CE, Ass., 26 octobre 2001, [n° 197018](#), *M. Ternon*.



# COMPÉTENCE

## RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES DEUX ORDRES DE JURIDICTION

TA Nancy, 21 juin 2016, [n° 1503611](#), M. G.

**Conduite au commissariat de police d'une personne dont le comportement a été regardé comme en lien avec une infraction. Opération ayant le caractère d'une opération de police judiciaire. Compétence du juge judiciaire.**

A l'approche du cortège présidentiel, à Vandœuvre-lès-Nancy le 29 octobre 2015, des fonctionnaires de police affectés au service d'ordre ont demandé à M. G. de les suivre en marge de la foule afin de procéder au contrôle de son identité. En raison du comportement de l'intéressé, les policiers l'ont retenu sur place pendant une vingtaine de minutes avant de le conduire au commissariat de police afin qu'il soit présenté devant un officier de police judiciaire dans le cadre de l'ouverture d'une procédure pour « *outrage à personne dépositaire de l'autorité publique et/ou tapage injurieux* ». L'intéressé y a alors été retenu plusieurs minutes avant d'être libéré.

Le requérant a saisi le tribunal administratif de Nancy d'une requête tendant à l'annulation des mesures de police dont il a fait l'objet.

Le tribunal a rejeté sa requête comme étant portée devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître. Il a jugé qu'en conduisant au commissariat de police une personne dont le comportement avait été regardé, à tort ou à raison, comme en lien avec une infraction, les officiers de police avaient donné à l'ensemble de leur opération le caractère d'une opération de police judiciaire dont le contrôle relève du seul juge judiciaire.

*Cf. TC, 7 juin 1951, n° 1.316, Dame N., p. 636 ; TC, 5 décembre 1977, n° 02.060, Delle M., p. 671 ; CC, 5 août 1993, n° 93-323 DC, Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité.*

*Appel enregistré le 15 août 2016 sous le n° 16NC01798.*

**Lire les conclusions de Mme Anne-Sophie BOUR, Rapporteur public**

TA Nancy, 8 novembre 2016, [n° 1500680](#), M. H.

**Organisation ou fonctionnement du service public judiciaire. Demandes d'autorisation de sortie sous escorte, à titre exceptionnel, des personnes mises en examen. Fonctionnement du service public de la justice. Contentieux ressortissant à la compétence du juge judiciaire.**

Le requérant, incarcéré au centre pénitentiaire de Nancy-Maxéville, mis en examen dans une affaire pénale en cours, demandait la condamnation de l'Etat à l'indemniser du préjudice moral ayant résulté pour lui de l'impossibilité d'assister aux obsèques de son père. Il invoquait ainsi les fautes qu'auraient commises les services judiciaires, d'une part, en lui notifiant tardivement l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation désignant la cour d'appel de Colmar comme la juridiction compétente, d'autre part, en négligeant de transmettre en temps utile sa demande d'autorisation de sortie devant la juridiction compétente et, enfin, en refusant l'autorisation de sortie sollicitée au motif que les conditions



matérielles d'organisation d'une sortie sous escorte sécurisée n'étaient pas réunies.

Le tribunal a jugé que les conditions dans lesquelles il est statué par la juridiction d'instruction ou de jugement, en application des dispositions de l'article 148-5 du code de procédure pénale, sur les demandes d'autorisation de sortie sous escorte, à titre exceptionnel, des personnes mises en examen, ne concernent pas l'organisation du service public de la justice, mais son fonctionnement, pour en conclure que l'action en responsabilité formée par le requérant se rapportait au fonctionnement du service public de la justice, et non à son organisation (TC, 27 mai 1952, *Préfet de la Guyane*, [n° 01420](#), A), et qu'il n'appartenait ainsi qu'au juge judiciaire de connaître de cette action en responsabilité.

*Comp., CE, 9 février 2001, [n° 215405](#), M. M., A (permission de sortir refusée par le juge d'application des peines).*

**Lire les conclusions de Mme Anne-Sophie BOUR, Rapporteur public.**

---

# CONTRIBUTIONS ET TAXES

## GÉNÉRALITÉS

CAA Nancy, 16 novembre 2016, [n° 15NC01155](#), EURL EXODUS.

**Vérification de comptabilité. Régularité des opérations. Durée de la vérification. Durée maximale de trois mois ([article L. 52 du livre des procédures fiscales](#)). Prolongation des opérations au-delà du délai de trois mois. Démarches effectuées dans le cadre de la vérification de comptabilité d'une entreprise tierce, fournisseur de la société requérante, ayant permis de vérifier le caractère fictif des factures comptabilisées par la société requérante au compte fournisseur. Démarches entreprises avant la notification de la proposition de rectification à la société requérante, se rattachant à la vérification de comptabilité suivie à l'encontre de cette dernière, alors même qu'elles n'avaient pas été effectuées dans les locaux de l'entreprise.**

L'EURL Exodus a fait l'objet d'une vérification de comptabilité au titre de la période du 1<sup>er</sup> octobre 2005 au 30 septembre 2008, qui s'est conclue par l'envoi d'une proposition de rectification par laquelle l'administration lui a notifié un rappel de taxe sur la valeur ajoutée et des rehaussements d'impôt sur les sociétés.

La requérante invoquait la violation des dispositions de l'article 52 du livre des procédures fiscales, qui prévoient que, pour le type d'entreprise en cause, sous peine de nullité de l'imposition, la vérification sur place des livres ou documents comptables ne peut s'étendre sur une durée supérieure à trois mois, le point de départ de ce délai s'appréciant à compter du début du contrôle sur place. L'administration soutenait pour sa part que ces dispositions avaient été respectées, dès lors que le contrôle sur place avait débuté le 12 mars 2009 pour s'achever le 5 juin 2009.

Toutefois, à la suite du constat d'une importante discordance entre les factures comptabilisées au compte fournisseur de la société X, et les paiements minimes effectués à destination de cette dernière, l'administration, postérieurement à l'expiration du délai de trois mois suivant le début du contrôle, a effectué une vérification de comptabilité de la société X, au cours de laquelle elle a confronté les factures litigieuses obtenues de l'EURL Exodus avec les propres éléments de la comptabilité de la société X. Faute de pouvoir recouper intégralement ces données, l'administration en a conclu au caractère fictif de ces factures.

Contrairement à ce que soutenait l'administration, il ressortait clairement, tant de la proposition de rectification adressée au contribuable que de la décision de rejet de sa réclamation préalable, que le caractère fictif des factures en cause avait bien été déduit de l'exploitation des éléments d'information recueillis auprès de la société X et avait ainsi explicitement fondé le rehaussement litigieux notifié à l'EURL Exodus, l'administration ayant d'ailleurs indiqué expressément avoir voulu attendre l'accomplissement des démarches engagées auprès de l'entreprise tierce avant de décider de l'issue de la vérification de comptabilité de l'EURL Exodus. Dès lors, eu égard à leur objet, ces démarches entreprises avant la



notification de la proposition de rectification à la société requérante, se rattachaient à la vérification de comptabilité suivie à l'encontre de cette dernière, alors même qu'elles n'avaient pas été effectuées dans les locaux de l'entreprise. Ces démarches étant postérieures à l'expiration du délai de trois mois prévu par les dispositions de l'article L. 52 du livre des procédures fiscales, la procédure d'imposition est viciée et cette irrégularité entache les impositions litigieuses de *nullité*, selon les termes de la loi.

#### **Observations :**

Il était d'ores et déjà jugé que, contrairement à une lecture littérale de l'article L. 52, l'applicabilité du délai de trois mois ne devait pas s'entendre des seules vérifications réalisées sur place dans l'entreprise (CE, 19 mars 2001, [n° 206846](#), *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ Mme C.*). Il a été fait application de cette jurisprudence s'agissant d'une demande complémentaire de documents comptables formulée par le vérificateur après sa dernière visite sur place (CE, 6 avril 2001, [n° 205365](#), *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ M. B.*), d'une nouvelle visite sur place du vérificateur postérieure au délai de trois mois (CE, 18 décembre 1991, [n° 66367 et 66368](#), *Société France Nature*), ou d'une nouvelle réunion entre le vérificateur et le contribuable dans les locaux de l'administration (CAA Lyon, 17 novembre 2011, [n° 11LY00143](#), *M. T.*). Le présent arrêt a pour effet de l'étendre au cas où des démarches accomplies par le vérificateur postérieurement à l'expiration du délai de trois mois, auprès d'un tiers, et non directement auprès du contribuable, ont permis de recueillir des éléments d'information de nature à vérifier le caractère fictif de factures délivrées par le contribuable et à remettre en cause ses écritures comptables.

**Lire les conclusions de Mme PETON-PHILIPPOT, Rapporteur public.**

CAA Nancy, 16 novembre 2016, [n° 15NC01869](#), *M. X.*

**Rectification (ou redressement). Motivation de la proposition de rectification. Motivation par référence. Proposition de rectification faite au dirigeant bénéficiaire de revenus réputés distribués et qui se réfère à la proposition de rectification adressée à la société. Motivation suffisante en l'espèce.**

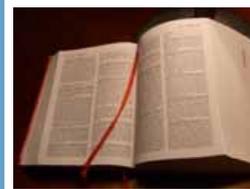
A l'occasion de cette affaire, la cour a été amenée à s'interroger sur la combinaison et la conciliation de différentes solutions jurisprudentielles concernant la possibilité pour l'administration de motiver la proposition de rectification d'un associé d'une société soumise à l'impôt sur les sociétés par référence à la proposition de rectification adressée à ladite société.

#### 1. Rappel de la jurisprudence applicable

En vertu du principe d'indépendance des procédures de contrôle menées à l'égard de contribuables distincts, la proposition de rectification notifiée à une société soumise à l'impôt sur les sociétés, ne produit pas par elle-même d'effets sur les redressements des associés. Ceux-ci doivent donc se voir notifier une proposition de rectification spécifique.

Quelles sont dès lors les exigences de motivation auxquelles une telle proposition de rectification doit satisfaire ?

En principe, la jurisprudence se montre stricte, dans le cadre de procédures contradictoires, sur la motivation des propositions de rectification adressées aux associés à la suite de la rectification des bases d'imposition d'une société soumise à l'impôt sur les sociétés. Est ainsi insuffisamment motivée, une proposition de rectification se bornant à faire référence à la vérification de comptabilité de la société (CE, 21 décembre 1990, [n° 69153](#), *M. A.* : RJF 2/91, n° 208) ou aux motifs énoncés dans la notification adressée à celle-ci (CE, 1<sup>er</sup> juillet 1987, [n° 52983](#), RJF 10/87, n° 1026).



La proposition adressée à l'associé doit mentionner, même de manière succincte, les raisons de droit ou de fait qui ont conduit à la rectification des bases d'imposition de la société, y compris lorsqu'il s'agit d'un associé dirigeant ayant déjà eu connaissance par ses fonctions des redressements sociaux.

La jurisprudence admet néanmoins, car elle est pragmatique, la motivation par référence adressée à la société. En cas de revenus distribués, l'administration peut renvoyer à la proposition de rectification adressée à la société mais à condition, soit d'annexer une copie de la proposition adressée à la société, soit de reprendre dans le corps de la proposition de rectification concernant l'associé la teneur de la proposition de rectification visant la société. Ces conditions viennent d'être rappelées par le Conseil d'Etat le 14 octobre 2015, *Mme G.*, [n° 371193](#) aux tables et aux conclusions de *Mme Cortot-Boucher*.

Récemment, le Conseil d'Etat est même allé au-delà par souci de réalisme: il a nuancé le principe d'indépendance des procédures en admettant que la proposition de rectification notifiée au co-gérant d'une société à responsabilité limitée, bénéficiaire de revenus distribués, était suffisamment motivée dès lors que des copies de la proposition de rectification notifiée à la société et de la réponse à ses observations avaient été reçues par le gérant, à titre d'information, peu de temps avant la notification de la proposition de rectification qui lui était destinée: CE, 20 mars 2013, [n° 351235](#), *M. L.*, RJF 6/13, n° 363.

## 2. Application en l'espèce

M. X., qui avait été informé de ce que l'administration fiscale envisageait d'imposer entre ses mains des revenus distribués consécutivement à des rehaussements d'une société, dont il était l'associé unique, reprochait au vérificateur de n'avoir ni repris intégralement dans la proposition de rectification les motifs de fait invoqués pour justifier les rehaussements des résultats de la société ni annexé à la proposition de rectification l'intéressant personnellement une copie de celle concernant la société à laquelle le vérificateur faisait pourtant référence.

La réponse apportée au moyen était délicate.

La cour a, certes, relevé que la proposition de rectification notifiée à M. X. ne reprenait pas la teneur de la proposition de rectification concernant la société et ne comportait pas en annexe l'intégralité de ce document. Pour autant, et à l'instar de ce qu'avaient fait les premiers juges, elle a décidé de faire preuve de réalisme en tenant compte du contexte et des circonstances de l'affaire d'où il ressortait que l'intéressé avait pu effectivement disposer, en l'espèce, des informations lui ayant permis de formuler utilement ses observations. En effet, elle a constaté que le contribuable, associé unique et surtout administrateur unique de la société, avait pu prendre connaissance de la proposition de rectification, très motivée, qui lui avait été adressée, quelques jours plus tôt, en tant que représentant de cette société et que, celui-ci y avait expressément fait référence lors des observations qu'il avait transmises à l'administration. M. X. avait en particulier à cette occasion, renvoyé l'administration aux motifs de contestation développés par la société dans ses propres observations à la proposition de rectification la concernant.

Ces éléments de fait ont convaincu la cour de préférer à une ligne jurisprudentielle stricte, s'agissant du principe d'indépendance des procédures (en ce sens, CAA Versailles, 14 octobre 2014, *M. C.*, n° 13VE03398) une solution s'inscrivant dans la lignée de la jurisprudence *M. L.* précitée (en ce sens, CAA Lyon, 6 octobre 2011, *M. et Mme L.*, [n° 11LY00321](#) ou CAA Nancy, 1<sup>er</sup> octobre 2015, *M. et Mme H.*, [n° 14NC02246](#)).



Comp. CAA Bordeaux, 7 janvier 2014, *Mme P.*, [n° 12BX01592](#) pour une affaire où le contribuable a été regardé, dans des circonstances similaires, comme n'ayant pas été privé d'une garantie de procédure au sens de la jurisprudence « *M. et Mme M.* » du Conseil d'Etat (CE, 16 avril 2012, [n° 320912](#)).

*Pourvoi en cassation n° 406866 enregistré le 16 janvier 2017.*

**Lire les conclusions de Mme PETON-PHILIPPOT, Rapporteur public.**

## IMPÔTS SUR LES REVENUS ET BÉNÉFICES

CAA Nancy, 10 novembre 2016, [n° 15NC01202](#), M. A.

### **Mise en œuvre du dispositif spécifique de présomption de revenu pour les contribuables se livrant à un trafic illicite organisé ([Article 1649 quater-0 B bis du CGI](#)).**

M. A est un trafiquant de drogue. Il a été interpellé le 25 février 2010 alors qu'il sortait d'un box de garage loué à son nom dans lequel les policiers ont saisi 89 kg d'héroïne. Il a été condamné pour ces faits à une peine d'emprisonnement de 4 années pour trafic de stupéfiants par un jugement, devenu définitif, du TGI de Nancy du 15 septembre 2014. M. A était impliqué dans un large réseau de trafic de drogues dirigé par un dénommé M. K, également condamné.

L'administration fiscale, informée de l'ouverture d'une information judiciaire contre M. A, a mis en œuvre le régime de présomption de revenus pour les contribuables se livrant à un trafic illicite organisé par l'article 1649 quater-0 B bis du code général des impôts. La mise en œuvre de ces dispositions a conduit à la réintégration dans les bases d'imposition de M. A de la somme de 2 227 000 euros correspondant à la valeur vénale de la marchandise saisie.

Ce dispositif particulier est issu de la loi de finances rectificative n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 et s'applique à compter de l'imposition des revenus de l'année 2009. Il introduit une présomption de revenus lorsque l'administration fiscale est informée par la justice ou le ministère de l'intérieur de la libre disposition par un contribuable de biens ou sommes d'argent en lien avec certaines infractions pénales, parmi lesquelles figure le trafic de stupéfiants. La présomption peut être combattue par tout moyen par le contribuable.

Le Conseil d'Etat n'a pas encore été appelé à se prononcer sur la mise en œuvre de ces dispositions de l'article 1649 quater-0 B bis du CGI.

S'il est établi, ici, du fait des constatations de fait revêtues de l'autorité absolue de la chose jugée par le juge pénal, que M. A doit être regardé comme ayant eu la libre disposition de l'héroïne saisie au sens de cet article, la seconde question qui se pose concerne l'interprétation du dernier alinéa du 1 de l'article 1649 quater-0 B bis qui prévoit un partage proportionnel de la base d'imposition lorsque plusieurs personnes ont la libre disposition des biens illicites ou du produit de ces biens.

En premier lieu, la cour juge que c'est au contribuable, à qui il incombe de combattre par tout moyen la présomption de libre disposition, d'établir qu'il





n'a pas eu seul cette libre disposition. Si, comme en l'espèce, cette preuve est apportée, la cour considère que le texte implique alors nécessairement un partage de l'imposition. Reste à déterminer la notion de « répartition proportionnelle » prévue par le texte. La notion n'est pas claire et la consultation des travaux parlementaires non seulement ne permet pas de lever l'ambiguïté mais la confirme.

Faute de sens précis donné par le texte lui-même, la cour a considéré que le terme « *répartie proportionnellement* » devait être lu comme signifiant une répartition à parts égales qui conduit à diviser à priori la valeur vénale des biens illicites à imposer par le nombre de personnes en disposant.

Le texte ouvre la possibilité d'une répartition différente mais, si elle est plus favorable au contribuable, c'est à lui de l'établir. Si, en revanche, elle est en défaveur du contribuable, l'administration doit la justifier.

S'agissant du nombre de personnes en cause, la cour s'en est tenue aux écritures du contribuable et a jugé que si M. A démontrait, en se référant au jugement pénal, avoir partagé la libre disposition avec M. K, en revanche, il ne justifie pas la répartition très favorable pour lui qu'il sollicite (seulement 5%). Ceci conduit à l'imposer sur la moitié de la valeur de la marchandise saisie et à prononcer la réduction correspondante de sa base d'imposition.

**Lire les conclusions de M. COLLIER, Rapporteur public.**

---

# ETRANGERS

## SÉJOUR DES ÉTRANGERS

TA Strasbourg, 15 septembre 2016, [n° 1603670 et 1603671](#), M. et Mme B.

### **Droit au séjour en France des ressortissants communautaires.**

Le requérant, de nationalité italienne, est entré en France en qualité de travailleur. Il a perdu son emploi à la suite d'un accident de travail et a perdu la qualité de travailleur, lui permettant un droit au séjour en France sur le fondement de l'[article L. 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#). Toutefois, ses enfants ont été scolarisés et bénéficient d'un droit propre au séjour pour y poursuivre des cours d'enseignement général en application de la directive 492/2011 du 5 avril 2011, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union Européenne, dès lors que leurs parents ont eu la qualité de travailleur migrant d'un Etat membre. Pour faciliter l'exercice de ce droit, les parents des enfants ont également un droit au séjour.

---



# FONCTION PUBLIQUE

## STATUTS, DROITS, OBLIGATIONS ET GARANTIES

CAA Nancy, 22 septembre 2016, [n° 15NC00820](#), M. D. c/ Région Alsace-Champagne-Ardenne.

**Droits et obligations des fonctionnaires ([loi n° 83-634 du 13 juillet 1983](#)). Cumul d'activités sans autorisation. Obligation de reversement des sommes perçues par un agent public en méconnaissance des règles de cumul.**

Un agent public, placé en congé de maladie, et parallèlement titulaire du statut d'auto-entrepreneur, a été vu en train d'exercer cette activité durant sa période d'arrêt de travail. Son employeur a engagé des poursuites disciplinaires à son encontre et, parallèlement, a émis un titre de recettes afin de récupérer les indemnités journalières versées à cet agent au motif qu'il avait exercé, pendant cette période, une activité privée lucrative sans autorisation de son administration.

Aux termes du V de l'[article 25 de la loi du 13 juillet 1983](#), relatif au cumul d'activités, « *Sans préjudice de l'application de l'article 432-12 du code pénal, la violation du présent article donne lieu au reversement des sommes indûment perçues, par voie de retenue sur le traitement* ».

Comme l'a jugé le Conseil d'Etat (CE, 16 janvier 2006, M. S., [n° 272648](#), en A), et contrairement à ce qu'a estimé l'administration, ce n'est pas ce que perçoit l'agent au titre de son activité principale qui doit faire l'objet d'un reversement, mais ce qu'il perçoit au titre de l'activité complémentaire qui est alors reversé au budget du ministère.

La décision de l'administration est entachée d'erreur de droit, alors même que l'agent n'a bénéficié d'aucune autorisation de cumul d'activités. Le reversement des sommes indûment perçues n'est donc pas une sanction, mais la conséquence obligatoire du caractère indu des rémunérations perçues.

A noter que l'[article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983](#) issu de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 prévoit désormais, de manière plus explicite que : « *VI.-Sans préjudice de l'engagement de poursuites disciplinaires, la violation du présent article donne lieu au reversement des sommes perçues au titre des activités interdites, par voie de retenue sur le traitement* ».

**Lire les conclusions de M. COLLIER, rapporteur public.**

---



## AGENTS CONTRACTUELS ET TEMPORAIRES

TA Châlons-en-Champagne, 31 mai 2016, [n° 1501725](#), Mme V.

### **Licenciement d'un agent contractuel en fin de période d'essai. Opérance des moyens tirés d'une méconnaissance des garanties procédurales prévues en cas de licenciement (non).**

Le [décret n° 86-83 du 17 janvier 1986](#) relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat a été sur plusieurs points complété ou modifié par un [décret n° 2014-1318 du 3 novembre 2014](#). En particulier, la rédaction de l'[article 9](#), relatif à la période d'essai, qui figure dans le titre II du décret relatif aux modalités de recrutement, a été modifiée et qualifie expressément de licenciement la décision de mettre fin au contrat à l'issue de la période d'essai en prévoyant par ailleurs la tenue d'un entretien préalable.

La requérante, licenciée à l'issue de la prolongation de la période d'essai, invoquait notamment le fait que la convocation à l'entretien préalable ne mentionnait pas l'objet de cette convocation, contrairement aux dispositions de l'[article 47](#) du même décret. Cet article figure au chapitre II du titre XI du décret, qui est relatif au licenciement.

Le tribunal a jugé que cet article ne trouvait pas à s'appliquer en cas de licenciement à l'issue de la période d'essai, qui n'est pas l'un des motifs de licenciement prévus aux articles 45-1 à 45-3 du décret, et que seules pouvaient être invoquées les garanties procédurales prévues à l'article 9.

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

---



# MARCHÉS ET CONTRATS PUBLICS

## NOTION DE CONTRAT ADMINISTRATIF

CAA Nancy, 21 juin 2016, [n° 15NC02284](#), [15NC02359](#), *Commune de Reims, Société AMAURY Sport Organisation (ASO)*.



**La convention conclue entre une commune et une société en vue de l'organisation d'une course à pied annuelle, qui porte sur la fourniture de services pour répondre aux besoins de la commune à titre onéreux est un marché public et non une convention d'occupation domaniale.**

La ville de Reims avait conclu avec la société ASO une « convention d'occupation temporaire du domaine public en vue de l'organisation annuelle d'une course à pied dénommée « *Run in Reims* ». Cette convention a été annulée, à la demande d'un conseiller municipal, par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne au motif que, s'agissant en réalité d'un marché public, elle avait été passée sans respecter les règles de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics.

Pour être qualifié de marché public, un contrat doit avoir été conclu à titre onéreux par une personne publique pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.

Lorsqu'une convention, qui a un objet mixte portant à la fois sur l'occupation du domaine public et la délégation d'un service public, est contestée, il appartient au juge du contrat, chargé de qualifier cette convention, de rechercher quel est l'objet principal du contrat au regard de l'intention des parties lors de sa conclusion.

En l'espèce, d'une part, l'objet principal du contrat tel qu'il ressortait des stipulations contractuelles était l'organisation d'une course à pied, l'occupation du domaine public n'étant qu'un des moyens nécessaires à l'exécution de cette prestation.

D'autre part, en confiant l'organisation de cette manifestation à un prestataire spécialisé, la ville a voulu pérenniser un événement sportif qui existait depuis plus de trente ans, démontrant ainsi que cet événement répondait à un besoin public.

Enfin, même si le contrat prévoyait le versement par la société ASO d'une redevance d'occupation du domaine public, il résultait des stipulations contractuelles que la ville assurait à titre gratuit de très nombreuses prestations correspondant à une contrepartie en nature.

*Aucun pourvoi en cassation enregistré.*

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

---

## RÈGLES DE PROCÉDURE CONTENTIEUSE SPÉCIALES

TA Châlons-en-Champagne, 2 août 2016, [n° 1300076](#), SAS EVTP.

**Cocontractant de l'administration ayant confié des factures à une société d'affacturage. Intérêt à agir du cocontractant dans le cadre de l'exécution du contrat ayant donné lieu à l'émission des factures (oui).**

Si la cession d'une créance à une société d'affacturage donne à celle-ci intérêt à agir, le tribunal administratif a jugé que cela n'avait pas pour effet de retirer l'intérêt à agir qu'une société tire de sa situation de cocontractant de l'administration.

*Rappr. CE, 10 décembre 2012, [n° 317074](#), Ministre c/ Sté Rhodia, s'agissant de l'intérêt à agir d'un contribuable ayant cédé sa créance.*

*Appel enregistré le 4 octobre 2016 sous le n° 16NC02223.*

**Lire les conclusions de M. DESCHAMPS, Rapporteur public.**

---



# NATURE ET ENVIRONNEMENT

## FAUNE ET FLORE



CAA Nancy, 30 juin 2016, [n° 15NC02258](#), *Ministre de l'écologie, du développement et de l'énergie c/ M. A.*

**Protection de la faune, de la flore et de leurs habitats. Zone Natura 2000. Activité agricole susceptible de porter atteinte à une zone Natura 2000. Retournement de prairie, même de superficie limitée en l'espèce (Oui).**

Un exploitant agricole a demandé l'autorisation de retourner des prairies permanentes situées dans une zone Natura 2000. Le préfet de la Meuse s'est partiellement opposé à la demande sur le fondement des dispositions de l'[article L. 414-4 du code de l'environnement](#), en raison de l'impact de l'activité envisagée sur les habitats naturels de la zone Natura 2000.

Pour annuler la décision préfectorale, le tribunal administratif de Nancy a retenu le moyen tiré de l'inexacte application des dispositions de l'article L. 414-4 du code de l'environnement du fait de l'absence d'effets significatifs du projet sur le site Natura 2000 puisque le projet concerne une surface très faible (inférieure à 1%) de la surface globale du site Natura 2000 de 12 678 hectares.

Pour annuler le jugement attaqué, la cour a d'abord rappelé le cadre juridique applicable au litige :

Les [articles L. 414-1 et suivants](#) et [R. 414-1 et suivants du code de l'environnement](#) ont notamment eu pour objet de transposer les directives « oiseaux » ([directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009](#) remplaçant la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979) et « habitats » ([directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992](#)) pour définir le régime juridique des zones Natura 2000 qui font l'objet de mesures destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié la délimitation de telles zones.

Par ailleurs, l'article L. 414-4 du code de l'environnement, en son paragraphe VI prévoit que « *l'autorité chargée d'autoriser, d'approuver ou de recevoir la déclaration s'oppose à tout (...) projet, manifestation ou intervention si l'évaluation des incidences requise en application du IV n'a pas été réalisée, si elle se révèle insuffisante ou s'il en résulte que leur réalisation porterait atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 (...)* » .

La cour a ensuite énoncé le principe selon lequel l'autorité administrative compétente pour statuer sur un projet de retournement de prairie - tel que celui envisagé en l'espèce - doit s'y opposer dès lors que le projet est de nature, compte tenu de sa situation, de ses modalités de mises en œuvre et nonobstant ses dimensions réduites, de porter atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000.

La cour a estimé que les parcelles en cause étaient situées dans des zones de protection spéciale et qu'en raison de leurs caractéristiques et de leur situation, elles présentaient un intérêt pour la protection de nombreuses

espèces protégées d'oiseaux sauvages et de leurs habitats, alors qu'entre 2009 et 2013, 149 hectares de prairies avaient déjà été retournés en l'absence de toute réglementation antérieure, pour être remplacés par des labours à l'intérêt écologique minime.

La cour a dès lors estimé que le retournement des prairies envisagé, compte tenu de son impact et de son caractère difficilement réversible, était de nature à porter atteinte aux objectifs de conservation du site Natura 2000.

Le refus du préfet opposé à la demande de retournement a donc été jugé légal alors même que la surface concernée par le refus de retournement était minime et que des mesures compensatoires étaient prévues.

*Pourvoi en cassation enregistré le 30 août 2016 sous le n° 402994.*

**Lire les conclusions de M. FAVRET, Rapporteur public.**

---



Cour administrative d'appel de Nancy  
Hôtel de Fontenoy

# PROCÉDURE

## EXÉCUTION DES JUGEMENTS



Tribunal administratif  
de Nancy

TA Nancy, 13 octobre 2016, [n° 1601495](#), M. V.

**Diplôme. Annulation d'une décision éliminant un candidat d'une épreuve. Organisation d'une nouvelle épreuve. Application de la réglementation en vigueur à la date à laquelle la juridiction statue.**

Par un jugement du 30 octobre 2014, le tribunal administratif de Nancy avait annulé la décision ajournant M. V. à l'épreuve éliminatoire de randonnée pédestre du probatoire du diplôme d'accompagnateur en moyenne montagne.

L'exécution de ce jugement impliquait nécessairement qu'une nouvelle épreuve soit organisée. Toutefois, l'organisation de cette épreuve doit se faire conformément à la réglementation en vigueur à la date à laquelle le tribunal statue et non conformément à la réglementation applicable à la date à laquelle le candidat a été éliminé de l'épreuve.

Cf. CE, 23 mars 2015, [n° 366813](#), Mme V., en A.

---

# SANTÉ PUBLIQUE

## PROTECTION GÉNÉRALE DE LA SANTÉ PUBLIQUE

CAA Nancy, 20 décembre 2016, [n° 15NC00876](#), Société Casino de Blotzheim et [n° 15NC00921](#), Société Amnéville Loisirs.

### **Courriers du ministre de l'intérieur demandant aux directeurs de casino de faire cesser l'exploitation de machines à sous dans les fumoirs. Décisions faisant grief (Oui). Possibilité d'installer des machines à sous dans les fumoirs (Non).**

Les sociétés requérantes exploitent des casinos dans lesquels, conformément à la loi dite Evin, avaient été ouverts des espaces fumeurs, mais au sein de ces derniers elles ont mis en place des machines à sous. Par un premier courrier du 23 août 2013, le ministre de l'intérieur a demandé aux directeurs de ces casinos de veiller à ce qu'aucune machine à sous ne soit installée dans les espaces fumeurs. Les recours gracieux introduits contre ces décisions ont été rejetés par le ministre par un courrier du 25 novembre 2013. Les sociétés requérantes ont demandé au tribunal administratif de Strasbourg l'annulation de ces décisions et ont présenté des conclusions indemnitaires. Elles relevaient appel des jugements rejetant ces demandes.

1. Des affaires similaires ont été enregistrées devant d'autres juridictions administratives. Les tribunaux administratifs ont jugé dans des sens très différents les différentes questions qu'elles posent (voir par exemple TA Rouen, 10 novembre 2016, n° 1400238 ; TA Nice, 28 juin 2016, n° 1400407 ou TA Grenoble, 15 mars 2016, n° 1400417). A ce jour, seule la cour administrative d'appel de Nantes s'est prononcée par plusieurs ordonnances (par exemple 27 octobre 2015, n° 15NT02272).

La première question posée par ces requêtes était de savoir si les décisions contestées étaient susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir. La cour s'est basée sur trois séries de considérations pour justifier le fait que ces courriers font grief : 1) le ministre ne s'est pas borné à rappeler le droit applicable mais s'est livré à une interprétation de ces dispositions pour dégager une norme générale ; 2) ces décisions ont produit des effets notables et influé sur le comportement des acteurs, en particulier compte tenu du fait que le courrier du ministre de l'intérieur prenait une position différente de celle prise antérieurement par le secrétaire d'Etat chargé de la santé publique ; 3) le ministre de l'intérieur a précisé que l'absence de respect du droit applicable entraînerait la suspension ou le retrait des autorisations d'exploitation.

Ensuite, la cour, après avoir rappelé qu'une décision prise sur recours gracieux ne peut avoir pour effet de régulariser la décision initiale, sauf en cas de recours administratif préalable obligatoire, a annulé la décision initiale du 23 août 2013 en raison de l'incompétence du directeur de cabinet du ministre pour la signer, faute de délégation appropriée.

Si de manière générale, l'annulation de la décision initiale entraîne l'annulation de la décision prise sur recours administratif, il peut en aller





autrement dès lors que l'autorité saisie du recours régularise la position initialement prise. Faisant application d'une jurisprudence CE, 5 octobre 1983, *SA des transports en commun de l'agglomération de Bayonne*, n° 36402, A, la cour précise donc que l'annulation de la décision initiale n'entraîne pas nécessairement l'annulation de la décision prise sur recours hiérarchique, qui précisément régularise le vice d'incompétence initial.

2. La deuxième question d'intérêt posée à la cour était la combinaison des dispositions du code de la santé publique interdisant de fumer dans les lieux publics et cherchant à lutter contre le tabagisme passif et les dispositions réglementant la police des jeux, en particulier [l'arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos](#).

A cet égard, le code de la santé publique prévoit la possibilité de créer des emplacements réservés aux fumeurs dès lors que ceux-ci, entre autres conditions, sont des « salles closes ». L'article 68-27 de l'arrêté du 14 mai 2007 dispose pour sa part que « *tout casino qui exploite les machines à sous dans un local distinct doit au moins employer dans cette salle un caissier et affecter un membre du comité de direction au contrôle de ces jeux* ».

La cour juge que toute salle close au sens du code de la santé publique constitue nécessairement un local distinct au sens de la réglementation des jeux. Elle en tire alors la conséquence nécessaire : l'interdiction de toute activité exposant du personnel au tabagisme passif dans les salles closes est incompatible avec la nécessaire présence d'un caissier dans les locaux distincts abritant des jeux. Ainsi, le ministre disposait d'un motif suffisant pour prendre la décision contestée.

La cour, après avoir annulé le jugement, annule ainsi les décisions initiales du 23 août 2013 et rejette les conclusions formées contre les décisions du 25 novembre 2013. Elle rejette également les conclusions indemnitaires, les décisions ministérielles étant justifiées au fond.

*Voir aussi : CAA Marseille, 23 novembre 2015, n° 15MA00491, SAS du Casino du palais de Méditerranée.*

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

---

# TRAVAIL ET EMPLOI

## PLAN DE SAUVEGARDE DE L'EMPLOI

CAA Nancy, 5 août 2016, [n° 16NC00835](#), *M. A. et autres*.

**Cette affaire pose à nouveau la question des obligations de reclassement en présence d'une entreprise mise en liquidation judiciaire, mais qui n'appartenait pas à un groupe, en l'occurrence, une société appartenant à un réseau de franchise.**

Dans l'arrêt *Syndicat CGT de l'Union locale de Calais et environs* du 22 juillet 2015, [n° 383481](#), le Conseil d'Etat a précisé que : « il revient notamment à l'autorité administrative de s'assurer que le plan de reclassement intégré au plan de sauvegarde de l'emploi est de nature à faciliter le reclassement des salariés dont le licenciement ne pourrait être évité ; que l'employeur doit, à cette fin, avoir identifié dans le plan l'ensemble des possibilités de reclassement des salariés dans l'entreprise ; qu'en outre, lorsque l'entreprise appartient à un groupe, l'employeur, seul débiteur de l'obligation de reclassement, doit avoir procédé à une recherche sérieuse des postes disponibles pour un reclassement dans les autres entreprises du groupe ; que pour l'ensemble des postes de reclassement ainsi identifiés, l'employeur doit avoir indiqué dans le plan leur nombre, leur nature et leur localisation ».

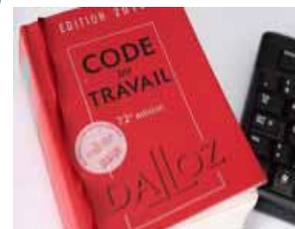
La cour administrative d'appel de Bordeaux a posé un principe selon lequel : « *les cinquante-sept magasins en franchise n'appartenant pas au groupe « Bois & Chiffons* », ils n'entraient pas dans le périmètre dans lequel devait être effectuée une recherche de reclassement » (CAA Bordeaux, 16 mars 2015, *Me G.*, [n° 13BX01918](#)).

Cette solution va à l'encontre de la jurisprudence judiciaire en la matière qui privilégiait les recherches auprès d'entreprises dont les activités, l'organisation ou le lieu de travail ou d'exploitation permettent la permutation de tout ou partie du personnel (Cass. soc., 15 janvier 2014, *Société Organdi*, [n° 12-22944](#)).

Alors qu'il n'a pas admis le pourvoi contre l'arrêt de la CAA de Bordeaux, le Conseil d'Etat vient, dans un arrêt récent *Sté d'études techniques Ruiz* du 9 mars 2016, [n° 384175](#) (en A), à propos du reclassement des salariés protégés, de prendre une position pragmatique proche de celle de la Cour de cassation en intégrant notamment la notion de "permutation" du personnel entre sociétés appartenant à un même réseau franchisé, permutation permettant une meilleure intégration des salariés.

La cour administrative d'appel de Nancy reprend cette analyse et, en l'espèce, confirme le tribunal administratif sur le fait que les recherches, qui ont été faites dans tout l'est de la France et au Luxembourg au sein du réseau de franchise ont été suffisantes. La cour écarte le raisonnement des requérantes qui demandaient une assimilation de la franchise au groupe, étant précisé que la confusion était possible ici car le plan de sauvegarde de l'emploi a mentionné les recherches au sein des entreprises franchisées sous la rubrique "reclassement interne".

**Lire les conclusions de M. COLLIER, rapporteur public**



# URBANISME

## PLANS D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME

TA Strasbourg, 15 septembre 2016, [n° 1500695](#), M. S.

### Plan local d'urbanisme (PLU).

Le tribunal administratif de Strasbourg a fait application de la jurisprudence *Commune de St Lunaire* (CE, 10 février 2010, [n° 327149](#), B), laquelle rappelle, s'agissant de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, que le conseil municipal délibère « *au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme* ». Les objectifs, contenus dans la délibération du 29 mars 2010 du conseil municipal de Marlenheim prescrivant l'élaboration du PLU, étaient exposés de manière générale et stéréotypée et ne comportaient aucune circonstance propre à la commune. Le PLU approuvé le 15 septembre 2014 a été annulé pour ce motif.

## PERMIS DE CONSTRUIRE

TA Nancy, 18 octobre 2016, [n° 1502856](#), M. et Mme M.

### Application des règles fixées par le plan local d'urbanisme. Règles concernant l'aspect des constructions. Terrain d'assiette du projet à cheval sur deux secteurs du plan local d'urbanisme. Application à chaque partie de la construction des règles du secteur dont elle relève.

Les deux constructions autorisées par un permis de construire devaient être implantées pour les trois quarts dans le secteur UAa et pour le dernier quart dans le secteur UA du plan local d'urbanisme de la commune.

Dans un tel cas, selon la jurisprudence<sup>1</sup>, chaque élément de la construction doit respecter les prescriptions fixées dans le règlement du plan local d'urbanisme pour le secteur dont relève cet élément. Ne sont donc pas appliquées à l'ensemble de la construction les règles du secteur dans lequel elle est majoritairement implantée.

En conséquence, dans le cas d'espèce, le tribunal annule partiellement le permis de construire au motif que, d'une part, certaines fenêtres situées dans le secteur UA ne satisfont pas aux prescriptions du règlement de cette zone concernant la forme de celles-ci et que, d'autre part, la toiture de la construction projetée présente dans sa partie classée dans le secteur UA, une pente qui n'est pas conforme aux prescriptions du règlement de ce secteur, alors même que ces différentes prescriptions ne s'appliquent pas dans le secteur UAa, dans lequel est majoritairement implanté le projet.

The image shows a sample of a 'PERMIS DE CONSTRUIRE' (building permit) form. It contains several fields for administrative information, including the number of permits, the date, the applicant's name, and the nature of the work. There are also checkboxes for 'Autorisation sans autre autorisation', 'Régime de la loi constructiviste', and 'Surface des bâtiments à démolir'. At the bottom, there is a section for 'Etat de l'assiette' with a small text box containing legal references.

<sup>1</sup> Pour l'application des règles d'emprise au sol : CE, 26 février 1988, [n° 64507](#), Mme S., A ; pour l'application des règles relatives à l'affectation des sols : CE, 18 mars 1988, [n° 70020](#), M. B., B, et CE, 11 février 2015, M. D., [n° 366809](#), B ; pour l'application des règles relatives à la superficie minimale des terrains : CE, 3 juin 1988, [n° 71649](#), Commissaire de la République du département du Var, A.

Appel n° 16NC02752 enregistré le 14 décembre 2016.

TA Strasbourg, 3 novembre 2016, [n° 1403370](#), Association environnement paysage et santé.

**Permis de construire d'une antenne-relais de téléphonie mobile. Non-respect du principe de continuité de l'urbanisation dans les zones de montagne prévu par la Loi Montagne ([article L. 145-8 du code de l'urbanisme](#)).**

L'Association Environnement Paysage et Santé contestait un permis de construire délivré par le maire de Breitenbach à la société Orange France pour la construction d'une antenne-relais de téléphonie mobile. Cette antenne avait déjà été construite, sur le fondement d'une déclaration préalable subséquemment annulée par le tribunal administratif de Strasbourg (jugement n° 1104749 du 18 juillet 2013).

Le tribunal annule le permis de construire de régularisation sur le fondement d'un seul des moyens soulevés par le requérant, le non-respect du principe de continuité de l'urbanisation dans les zones de montagne (article L. 145-3 du code de l'urbanisme à la date de la décision attaquée) posé par la loi Montagne du 9 janvier 1985. L'antenne-relais était en effet construite dans une zone naturelle et non pas en zone urbanisée. Il s'agit là d'une application à des antennes-relais d'une solution dégagée par le Conseil d'Etat concernant des implantations d'éoliennes (CE, 16/06/2010, M. L., [n° 311840](#), B ; CE, 16/07/2010, Association pour la protection des paysages et ressources de l'Escandorgue et du Lodevois et autres, [n° 324515](#), C).

L'apport du jugement se situe dans le rappel pédagogique fait par le tribunal qui relève que le maire aurait pu se placer sur le terrain d'une des exceptions au principe de continuité de l'urbanisation qui avaient été prévues par la Loi Montagne (article L. 145-8 du code de l'urbanisme à la date de la décision attaquée), à savoir celle des installations et ouvrages nécessaires aux services publics, pour autant qu'existent des nécessités techniques impératives justifiant leur localisation. En l'absence de tout élément tendant à justifier de telles nécessités, le permis ne peut qu'être annulé. A notre connaissance, une telle solution est inédite<sup>1</sup> pour un permis de construire.

<sup>1</sup> Pour une application de ces dispositions à un PLU : CAA Marseille, 24/10/2005, Commune de Peille, [n° 01MA01198](#). Pour un rejet (implicite) du moyen : TA Grenoble, 27/06/2013, n° 1105436, Société Française du Radiotéléphone.

Appel n° 16NC02697 enregistré le 7 décembre 2016 (Société Orange) et appel n° 17NC00007 enregistré le 5 janvier 2017 (Commune de Breitenbach).



Le comité de rédaction vous propose une sélection, par matière, des décisions du Conseil d'Etat rendues depuis le 22 juillet 2016 à la suite de pourvois en cassation formés à l'encontre des arrêts de la cour qui ont été commentés dans une précédente Lettre de la cour.

### AFFICHAGE ET PUBLICITÉ

#### Conditions de dérogation aux règles de surface et de hauteur des dispositifs publicitaires dans les zones en bordure de routes à grande circulation (article R. 581-26 du code de l'environnement).

L'[article R. 581-26 du code de l'environnement](#) régit les formats des dispositifs publicitaires muraux en fonction de la taille des agglomérations. S'agissant des agglomérations de moins de 10 000 habitants ne faisant pas partie d'une unité urbaine de plus de 100 000 habitants, cet article pose une règle de principe selon laquelle la surface unitaire des dispositifs publicitaires muraux est réduite à 4 mètres carrés et leur hauteur limitée à 6 mètres au-dessus du niveau du sol.

Les dispositions de l'article R. 581-26 aménagent une exception quant à la surface des dispositifs publicitaires muraux lorsque la publicité est en bordure de routes à grande circulation, la taille pouvant aller jusqu'à 8 mètres. Dans cette hypothèse, ces dispositions renvoient le soin de dresser la liste des tronçons de voies qui, bien que situés sur une route à grande circulation, restent soumis à la règle de principe énoncée pour les agglomérations de moins de 10 000 habitants à un arrêté préfectoral, pris après consultation des maires des communes et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, dans sa formation dite "de la publicité".

Le préfet de l'Aube avait mis en demeure la société Publimat 3 diffusion de mettre en conformité ou de supprimer un dispositif publicitaire de 7,68 m<sup>2</sup> implanté en bordure de la RD 619 (route à grande circulation au sens des dispositions de l'[article L. 110-3 du code de la route](#)) sur le territoire de la commune d'Ailleville qui comprend moins de 10 000 habitants et n'est pas située dans une agglomération de plus de 100 000 habitants.

En première instance, les juges avaient annulé cet arrêté.

En appel, pour rejeter le recours du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, la cour a retenu que la dérogation était applicable de plein droit, en l'absence d'arrêté préfectoral, ce dernier ne pouvant intervenir que pour désigner, le cas échéant, les tronçons de voie qui, bien que situés sur une route à grande circulation restent soumis à la règle de principe.

En cassation, le Conseil d'Etat précise « *qu'il résulte des dispositions du II de l'article R. 581-26 du code de l'environnement que la possibilité de déroger, dans les zones en bordure de routes à grande circulation définies dans les conditions prévues à l'article L. 110-3 du code de la route, aux règles de surface et de hauteur des dispositifs publicitaires fixées au premier alinéa du II de l'article R. 581-26 du code de l'environnement, est subordonnée à l'intervention d'un arrêté préfectoral, pris après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, qui peut exclure du champ de la dérogation certaines parties de ces routes sur lesquelles les règles de surface et de hauteur des publicités non lumineuses fixées au premier alinéa du II de l'article R. 581-26 du code de l'environnement demeurent applicables* ».

Le Conseil d'Etat annule l'arrêt de la cour et juge qu'en statuant comme elle l'a fait « *alors qu'un arrêté préfectoral est nécessaire pour que soit applicable la possibilité de déroger, en bordure de routes à grande circulation, aux règles de surface et de hauteur fixées au premier alinéa du II de l'article R. 581-26 du code de l'environnement, la cour a entaché son arrêt d'une erreur de droit* ».

**\* CE, 12 octobre 2016, n° 396433, Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c/ Société Publimat 3 Diffusion, B (\*CAA Nancy, 26 novembre 2015, n° 15NC00350, arrêt commenté dans la Lettre de la Cour n° 11, mars 2016, p. 3).**

## CONTRIBUTIONS ET TAXES

### **Entrée en vigueur immédiate, sans attendre leur décret d'application, des modifications apportées au régime de la Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) par la loi de finances pour 2010.**

Pour obtenir la restitution de la taxe sur les sociétés commerciales dont elle s'était spontanément acquittée au titre de l'année 2010, la société requérante soutenait que l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions instituant cette taxe issues de [l'article 77 de la loi de finances pour 2010](#), faute d'indiquer les modalités de déclaration et de paiement de la taxe, était nécessairement subordonnée à la publication d'un décret d'application qui n'est intervenue que le 31 août 2010, soit postérieurement à la date d'exigibilité de la taxe pour l'année 2010.

Après s'être attachée à vérifier que ces nouvelles dispositions législatives avaient fixé avec une précision suffisante les règles relatives à la détermination du redevable, au fait générateur, à la date d'exigibilité et, aux modalités de recouvrement, y compris celles relatives au contrôle des déclarations des redevables et à la procédure contentieuse, la cour avait estimé que le redevable était en mesure de déclarer avant le 15 juin 2010 l'ensemble des éléments servant au calcul de la taxe sur les surfaces commerciales, de calculer son montant et d'en effectuer le versement auprès du service de la direction générale des finances publiques désigné par l'article 7 de la loi. Elle avait ainsi jugé que les dispositions relatives à la taxe sur les surfaces commerciales dans leur version issue de [la loi de finances pour 2010](#) étaient entrées en vigueur immédiatement, alors même que le législateur a supprimé la compétence de la caisse nationale du régime social des indépendants pour recouvrer et contrôler la taxe sans estimer nécessaire de détailler davantage les obligations déclaratives des redevables et qu'elles étaient par conséquent

Selon la cour, le législateur n'a pas entendu subordonner l'entrée en vigueur des dispositions nouvelles relatives aux modalités de déclaration et de paiement de la taxe à l'intervention du [décret n° 2010-1026 du 31 août 2010](#). En conséquence, dès lors que l'application de ces dispositions, issues de l'article 77 précité de la loi du 28 décembre 2009, n'était pas manifestement impossible en l'absence de ce texte réglementaire dans le cadre du régime déclaratif et d'autoliquidation de la taxe litigieuse, elles étaient applicables à la taxe due à l'Etat au titre de l'année 2010.

Le Conseil d'Etat confirme la position de la cour concernant l'entrée en vigueur immédiate, sans attendre leur décret d'application, des modifications apportées au régime de la TASCOM par la loi de finances pour 2010. La haute juridiction juge que la circonstance qu'une imposition aurait été déclarée et payée auprès d'un service territorialement incompétent est sans incidence sur la légalité de celle-ci. Elle précise enfin qu'un moyen tiré de l'incompétence du comptable public, dès lors qu'il est relatif au contentieux du recouvrement, ne peut être utilement invoqué dans le cadre d'un contentieux d'assiette.

**\* CE, 27 octobre 2016, n° 392171, Société CORA, B, (CAA Nancy, 4 juin 2015, n° 14NC00338, arrêt commenté dans la Lettre de la Cour n° 10, novembre 2015, p. 4).**

## URBANISME COMMERCIAL

### **Le Conseil d'Etat précise la procédure administrative et le régime contentieux du permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale créé par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014.**

Par la [loi du 18 juin 2014](#), le législateur a modifié les dispositions du code de commerce et du code de l'urbanisme et substitué au régime de double autorisation commerciale et d'urbanisme une procédure administrative unique selon laquelle, lorsque le projet nécessite la délivrance d'une autorisation de construire, le permis de construire tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale dès lors que la demande de permis a fait l'objet d'un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) ([alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme](#)) et a, en conséquence, défini des règles contentieuses spécifiques propres à ces permis.

## Suivi de cassation...

A la faveur d'une requête concernant un litige relatif à la délivrance d'un permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale ([article L. 600-10 du code de l'urbanisme](#)), la cour avait été conduite à saisir le Conseil d'Etat d'une demande d'avis sur plusieurs questions de droit nouvelles résultant de la mise en œuvre de l'autorisation unique instituée par la loi du 18 juin 2014.

Dans son avis, le Conseil d'Etat précise la procédure administrative et le régime contentieux du permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale créé par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014.

Le Conseil d'Etat distingue deux cas :

1. Lorsque la commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) a été saisie d'un recours contre un avis favorable de la CDAC ou s'est saisie elle-même, le permis ne peut légalement être délivré.
2. En revanche, le permis n'est pas illégal s'il est délivré durant le délai de recours d'un mois contre l'avis de la CDAC ou d'autosaisine de la CNAC et qu'aucun recours n'a encore été formé ou que la CNAC ne s'est pas saisie elle-même.

En raison de l'insécurité qui résulte de ce que la légalité d'un tel permis peut être mise ultérieurement en cause à raison d'un avis négatif de la commission nationale, qui se substitue à l'avis de la CDAC, le Conseil d'Etat recommande à l'administration d'éviter de délivrer le permis avant l'expiration de ces délais.

**\* CE, avis, 23 décembre 2016, [n° 398077](#), Société MDVP Distribution, A, (demande d'avis de la CAA Nancy, 17 mars 2016, [n° 15NC02351](#), arrêt commenté dans la Lettre de la Cour n° 12, juillet 2016, p. 4).**



Les arrêts qui suivent ont été commentés dans la Lettre de la Cour. Ils ont fait l'objet de pourvois en cassation qui n'ont pas été admis ou qui ont été rejetés. Ils sont donc devenus définitifs :

→ CAA Nancy, 26 novembre 2015, [n° 15NC00494](#), M. K., publié dans la Lettre de la CAA n° 11, p. 7. Pourvoi n° 394858 (ordonnance de rejet pour défaut d'avocat).

→ CAA Nancy, [n° 15NC00195](#), Société Nestlé Waters Supply Est, Société Nestlé Waters Marketing & Distribution, publié dans la Lettre de la CAA n° 12, p. 7. Pourvoi n° 400540 (non admission).