



Décembre 2014

### 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>	3
• Agriculture	3
• Aide sociale	4
• Collectivités territoriales	5
• Contributions et taxes	6
• Elections	8
• Etrangers	10
• Fonction publique	12
• Police	14
• Sécurité sociale	15
• Travail et emploi	16
• Urbanisme	17
<i>Suivi de cassation</i>	19

L'actualité de ces derniers mois, c'est d'abord l'arrivée de deux nouveaux présidents, respectivement à la tête des tribunaux administratifs de Strasbourg et de Besançon, Mme Danièle Mazzega, bien connue des professionnels du droit du Grand Est et M. Eric Kolbert, lorrain d'origine. Au nom de toute la cour, je leur présente tous mes vœux de réussite et de satisfaction dans leur juridiction.

Je vous recommande la lecture du jugement du 1<sup>er</sup> septembre dernier, à la rubrique « police », par lequel le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a rejeté les demandes de suspension et d'annulation de décisions d'interdiction faite à un ingénieur de pénétrer dans les centrales nucléaires dans lesquelles il exerçait son activité jusqu'à ce qu'il apparût qu'il était lié à des personnes provenant de milieux salafistes ou terroristes.

Je souhaite, enfin, évoquer les divergences sensibles de jurisprudence apparues ce dernier trimestre, entre cours administratives d'appel sur des sujets importants, que les lecteurs attentifs de la jurisprudence administrative n'ont pas pu ne pas noter. Elles concernent la portée de la circulaire Valls, en matière de contentieux des étrangers et la définition de l'entité redevable des mesures de reconversion (le groupe ou la seule société qui licencie) en matière de plan de sauvegarde de l'emploi, pour ne citer que les plus frappantes.

Cette situation témoigne de l'importance des procédures habituellement utilisées par le juge administratif pour les éviter, en particulier la demande d'avis au Conseil d'Etat. Elles n'étaient pas envisageables dans ces cas. Seules les décisions du Conseil d'Etat, attendues au plus tôt au cours du premier trimestre de l'année prochaine, mettront un terme à ces guerres picrocholines.

D'ici là, je souhaite à tous d'excellentes fêtes de fin d'année et vous présente mes meilleurs vœux pour la nouvelle année.

Françoise SICHLER,  
Conseiller d'Etat,  
Présidente de la cour administrative d'appel de Nancy

**Directeur de publication :**  
Françoise Sichler

**Comité de rédaction :**  
Bernard Even, Sylvie Pellissier, José Martinez,  
Olivier Couvert-Castéra, Robert Collier, Jean-Marc Favret,  
Alain Laubriat, Jean-François Goujon-Fischer.

**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/>



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

### Nominations



Par arrêté du 7 mars 2014, Mme Danièle MAZZEGA a été mutée en qualité de Présidente du tribunal administratif de Strasbourg à compter du 31 octobre 2014.



Par décret du 30 juin 2014, M. Eric KOLBERT a été nommé Président du tribunal administratif de Besançon à compter du 16 septembre 2014.

### L'invocabilité des lignes directrices de la circulaire Valls du 28 novembre 2012



La [circulaire du 28 novembre 2012](#) de Manuel Valls, alors ministre de l'intérieur, invite les préfets à exercer leur pouvoir d'admission exceptionnelle au séjour des ressortissants étrangers en situation irrégulière, lorsqu'ils peuvent justifier d'une certaine durée de résidence et d'activité professionnelle, ou de la scolarisation d'un ou plusieurs enfants.

Par un arrêt rendu le 4 juin 2014 en formation plénière<sup>1</sup>, la cour administrative d'appel de Paris a confirmé un jugement du tribunal administratif de Paris annulant un arrêté préfectoral refusant un titre de séjour au motif que les énonciations de la circulaire Valls constituent des « lignes directrices »<sup>2</sup> dont les intéressés peuvent utilement se prévaloir. Dès lors, le préfet saisi d'une demande de régularisation invoquant cette circulaire commet une erreur de droit s'il ne l'examine pas au regard de ces lignes directrices.

A l'instar de la cour administrative d'appel de Paris, ainsi que de celle de Bordeaux<sup>3</sup> et à la différence des cours de Nantes et Lyon<sup>4</sup>, la cour de Nancy a estimé que les étrangers qui ont demandé devant l'administration à bénéficier d'une régularisation en se prévalant de la circulaire Valls ont le droit de voir leur demande examinée au regard des critères que cette circulaire énonce. La demande d'annulation d'un arrêté refusant cette régularisation a été rejetée dans un cas où le préfet démontrait avoir procédé à un tel examen<sup>5</sup>, alors que, dans un autre cas, l'arrêté a été annulé pour erreur de droit, le préfet affirmant n'avoir pas à tenir compte des lignes directrices de la circulaire<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> CAA Paris, formation plénière, 4 juin 2014, n° 14PA00226-14PA00358.  
<sup>2</sup> [Le droit souple, Étude annuelle 2013 du Conseil d'Etat](#)  
<sup>3</sup> CAA Bordeaux, 9 juillet 2014, n° 14BX00347.  
<sup>4</sup> CAA Lyon, formation plénière, 2 octobre 2014, n° 14LY01523.  
<sup>5</sup> CAA Nancy, 12 juin 2014, n° 14NC00131.  
<sup>6</sup> CAA Nancy, 9 octobre 2014, n° 14NC00359.

### Composition de la Cour administrative d'appel de Nancy

[Retrouvez la nouvelle composition de la Cour au 1<sup>er</sup> octobre 2014](#)

### Rôles des audiences en ligne



Le tribunal administratif de Nancy et la cour administrative d'appel de Nancy mettent en ligne sur leur site internet respectif les rôles des prochaines audiences :

Consulter les rôles des prochaines audiences de du [tribunal administratif de Nancy](#) et de la [cour administrative d'appel de Nancy](#).

### Nouveauté : Les tables de la Lettre de la Cour



Pour faciliter la recherche des commentaires d'arrêts ou de jugements et des conclusions des rapporteurs publics publiés dans tous les numéros de la Lettre, des tables thématiques et chronologiques de jurisprudence ont été créées.

Celles-ci seront actualisées à chaque parution d'un nouveau numéro.

[Consulter les tables de la Lettre de la Cour](#)

### Recevoir la Lettre de la cour administrative d'appel de Nancy

Pour [s'inscrire à la liste de diffusion de la Lettre de la cour](#) et la recevoir dès sa parution, il suffit d'envoyer un courrier électronique en précisant vos nom, prénom, adresse électronique et profession.



### Tableau des experts



Le premier tableau des experts auprès de la cour administrative d'appel de Nancy et des Tribunaux de son ressort sera rendu public en janvier 2015 sur le [site internet de la cour](#).

### AGRICULTURE ET FORETS

#### CHASSE



CAA Nancy, 12 mai 2014, [n° 13NC01591](#), Ministre de l'écologie.

#### **Pouvoirs de police générale du préfet et schéma départemental de gestion cynégétique.**

Le préfet de la Meuse avait modifié son arrêté initial approuvant le schéma départemental de gestion cynégétique et, par un nouvel arrêté, avait suspendu l'agrainage hivernal des sangliers sur l'ensemble du territoire du département. Ce nouvel arrêté a été annulé par le tribunal administratif au motif qu'en vertu des dispositions de [l'article L. 425-1 du code de l'environnement](#), l'élaboration du schéma départemental de gestion cynégétique, dans lequel figurent obligatoirement les prescriptions relatives à l'agrainage, relève de la seule compétence de la fédération départementale des chasseurs, en concertation avec d'autres personnes ou organismes intéressés, et que si l'approbation dudit schéma confère à cet acte une nature réglementaire, elle n'a pas pour effet de donner compétence au préfet pour procéder unilatéralement à la modification de ses dispositions.

Devant la cour, le ministre, qui ne contestait pas le motif d'annulation retenu par le tribunal, demandait qu'il soit procédé à une substitution de base légale, en soutenant qu'il aurait pu prendre la même décision sur le fondement du pouvoir de police générale qu'il tient des dispositions de [l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales](#), pour mettre fin aux atteintes portées par les sangliers à la sécurité et à la salubrité publique.

Après avoir rappelé les conditions pour que puisse être opérée une substitution de base légale, la cour a refusé la substitution demandée au motif que le pouvoir conféré au préfet par les dispositions de l'article L. 425-1 du code de l'environnement n'est pas de même nature que le pouvoir dont ce dernier dispose sur le fondement des dispositions de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales pour apprécier si les conditions requises par ce texte sont remplies ainsi que la nature et la portée des mesures qu'il sera, le cas échéant, amené à prendre.

#### **Lire les conclusions de M. WIERNASZ, Rapporteur public.**

*Publication : « La substitution de base légale en cas de coexistence de régimes de police », Jean-François GOUJON-FISCHER, AJDA, 3 novembre 2014, n° 37, p. 2123-2126.*

# AIDE SOCIALE

## DIFFÉRENTES FORMES D'AIDE SOCIALE

TA Besançon, 10 juillet 2014, [n° 1300416](#), M. P.

**Revenu de solidarité active.**

**Aide personnalisée au logement.**

**Procédure – types de recours – contentieux de la remise de dette d'aide personnalisée au logement - recours de plein contentieux – moyens de légalité externe inopérants.**

Le tribunal était saisi, dans une même requête, de conclusions dirigées contre des refus partiels de remise de dettes de revenu de solidarité active et d'aide personnalisée au logement.

Statuant en formation collégiale, il juge qu'il lui appartient de se prononcer lui-même sur la demande de remise de dette d'aide personnalisée au logement au regard des circonstances de fait existant à la date de sa propre décision, décidant ainsi, malgré un récent avis contraire du Conseil d'Etat<sup>1</sup>, qu'un tel recours a le caractère d'un recours de plein contentieux, comme en matière de revenu de solidarité active<sup>2</sup>.

Il précise également que, dès lors qu'une décision prise sur une demande de remise de dette, à la différence de celle qui constate l'existence d'un indu, ne remet pas en cause des versements déjà effectués, il n'appartient pas au juge de se prononcer sur les vices propres dont elle pourrait être entachée<sup>3</sup>. Les moyens de légalité externe sont donc inopérants<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Cf. CE, avis, 7 mars 2012, [n° 353395](#), R.

<sup>2</sup> Cf. CE, 23 mai 2011, [n° 344970](#), [345827](#), Mme P. et M. E.

<sup>3 et 4</sup> Cf. CE section, 27 juillet 2012, [n° 347114](#), Mme L., p. 299 (avec les conclusions de Mme LANDAIS, rapporteur public).



Tribunal administratif  
de Besançon

# COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

## COOPÉRATION

TA Nancy, 24 juin 2014, [n° 1401022](#), M. R.

**Etablissements publics de coopération intercommunale comptant au moins une commune de plus de 3 500 habitants – délai de convocation – application du délai de trois jours francs prévu à l’[article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales](#) – absence.**

**Elections municipales – élection des présidents et vice-présidents – établissement public de coopération intercommunale – délai de convocation – moyen opérant (solution implicite).**

L’[article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales](#) prévoit un délai de convocation de 5 jours applicable dans les communes de 3 500 habitants et plus. Mais l’article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales, dans sa version issue de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d’amélioration de la qualité du droit, fixe un délai dérogatoire de 3 jours au moins pour la première réunion consécutive au renouvellement général des conseillers municipaux dans les communes de 3 500 habitants et plus.

Par le jeu du renvoi opéré par l’[article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales](#), il appartenait au tribunal de déterminer lequel de ces deux délais s’appliquait à la première réunion d’un établissement public de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants, consécutive au renouvellement général des conseils municipaux et des conseillers communautaires des communes membres.

Le tribunal, en s’appuyant sur les travaux parlementaires ayant précédé l’adoption de la loi du 17 mai 2011 a jugé que le délai dérogatoire ne s’appliquait qu’aux communes de plus de 3 500 habitants, lesquelles sont contraintes, en application de l’article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales, de tenir leur première réunion au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l’issue duquel le conseil a été élu au complet. La dérogation avait d’ailleurs été dérogée par le Conseil d’Etat avant l’adoption de la loi (cf. CE, 28 décembre 2001, M. M., n° 237214).

*Sur le caractère opérant du moyen en matière électorale : voir également CE, 28 décembre 2001, M. M., [n° 237214](#).*

*Appel enregistré au Conseil d’Etat sous le n° 383072 le 22 juillet 2014.*



Salle d’audience du  
Tribunal administratif  
de Nancy

# CONTRIBUTIONS ET TAXES

## GÉNÉRALITÉS

CAA Nancy, 26 juin 2014, [n° 12NC01473](#), Me C., mandataire judiciaire et [n° 12NC01474](#), M. V.

**Vérification de comptabilité - régularité des opérations - opérations de vérification menées avec le contribuable placé en redressement judiciaire et non avec le commissaire à l'exécution du plan de cession ([loi du 25 janvier 1985 dans sa rédaction antérieure à la loi du 10 juin 1994](#)) : procédure régulière - qualité dudit commissaire pour interjeter appel du jugement ayant rejeté la demande du contribuable tendant à la décharge d'impositions supplémentaires : non.**

L'[article 147 de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985](#) relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises, dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 10 juin 1994, seule applicable rationae temporis à la situation du contribuable, prévoit qu'en l'absence d'administrateur, le commissaire à l'exécution du plan assiste le débiteur dans l'accomplissement des actes nécessaires à la mise en œuvre du plan. Toutefois, cette disposition n'implique pas que le débiteur placé en redressement judiciaire soit dessaisi de l'administration et de la disposition de ses biens jusqu'à la clôture de la procédure.

Dès lors, la vérification de comptabilité de l'activité professionnelle d'un contribuable placé, comme la société dont il est l'associé, en redressement judiciaire n'est pas irrégulière du fait que la procédure a été suivie avec ce contribuable et non avec le commissaire à l'exécution du plan de cession de cette société. Pour la même raison, ledit commissaire est sans qualité pour interjeter appel du jugement par lequel le tribunal administratif a rejeté la demande du contribuable tendant à la décharge des impositions supplémentaires consécutives à la vérification de comptabilité.

**Lire les conclusions de M. GOUJON-FISCHER, rapporteur public.**

## RECouvreMENT

CAA Nancy, 26 juin 2014, [n° 13NC01497](#), M. et Mme G.

**Demande d'un contribuable tendant à la restitution de sommes appréhendées par le trésor public en exécution d'un avis à tiers détenteur et par l'effet de versements spontanés, au titre de l'impôt dont est redevable ce contribuable - moyen tiré, à l'appui de cette demande de restitution, de ce que l'action en vue du recouvrement desdites sommes était prescrite à la date de leur versement - moyen irrecevable dès lors qu'il n'est pas invoqué au soutien de la contestation de l'obligation de payer résultant d'un acte de poursuite.**



Salle d'audience de la Cour administrative d'appel de Nancy

Il résulte de la combinaison des dispositions des articles [L. 274](#), [L. 281-1](#) et [L. 281-2](#) du livre des procédures fiscales que des conclusions tendant à la restitution de sommes appréhendées par le trésor public par voie d'avis à tiers détenteur ou par l'effet de paiements spontanés, et fondées sur le moyen tiré de la prescription de l'action en recouvrement prévue par l'article L. 274 précité ne sont recevables qu'en complément, et pour l'exécution d'une opposition formée contre des actes de poursuites dans les formes et délai prévus par les articles L. 281 et [R. 281-1](#) et suivants du même livre.

Dès lors, des contribuables qui, demandant la restitution de sommes appréhendées par le trésor public en exécution, d'une part, d'un avis à tiers détenteur émis à leur encontre pour avoir paiement d'une somme dont ils étaient redevables au titre de l'impôt sur le revenu, et par l'effet, d'autre part, de versements effectués par ces contribuables en application d'un plan de règlement échelonné du solde de leur dette fiscale, n'ont pas formé opposition contre cet avis à tiers détenteur dans le délai de deux mois suivant sa notification, ne peuvent pas, à l'appui de leurs conclusions en restitution, soulever utilement le moyen tiré de ce que l'action en recouvrement de l'impôt aurait été prescrite à la date des versements en cause, ce moyen n'étant pas invoqué au soutien de la contestation de l'obligation de payer résultant d'un acte de poursuite.

*Pourvoi en cassation enregistré le 26 août 2014 sous le n° 383976.*

## IMPÔTS ASSIS SUR LES SALAIRES

CAA Nancy, 25 juillet 2014, [n° 13NC00833](#), EURL AFP.

### **Soumission à la taxe sur les salaires des rémunérations versées par une entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée à son associé unique et gérant : non.**

L'associé unique et gérant d'une entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL) n'a pas la qualité de salarié au sens du droit du travail ou de la sécurité sociale, dans la mesure où il ne peut se trouver dans un lien de subordination caractéristique du contrat de travail. Ses rémunérations ne peuvent donc pas être évaluées selon les règles prévues par l'[article L. 241-2 du code de la sécurité sociale](#). Au surplus, cet associé et gérant n'est pas compris, par application des dispositions du 11° de l'[article L. 311-3 du code de la sécurité sociale](#), parmi les personnes auxquelles s'imposent l'obligation d'affiliation aux assurances sociales du régime général.

En conséquence, les sommes payées par une EURL à titre de rémunérations à son gérant et associé, dont le montant n'est pas évalué selon les règles prévues aux chapitres 1<sup>er</sup> et 2 du titre IV du livre II du code de la sécurité sociale, ne sont pas soumises à la taxe sur les salaires, conformément aux dispositions de l'[article 231 du code général des impôts](#).

Ne font pas obstacle à cette solution les circonstances que les cotisations sociales personnelles de ce gérant et associé aient été déduites au titre des charges d'exploitation et que la société ait déposé des déclarations de taxe sur les salaires au titre des années postérieures, alors même que ses conditions d'exercice n'auraient pas évolué pas rapport à celles des années en litige.

*Publications : FR Francis Lefebvre n° 47/14 du 31 octobre 2014, à paraître à la RJF n° 12/14, n° 1097 ; conclusions de M. Jean-François GOUJON-FISCHER, à paraître au BDCF n° 12/14, n° 119.*



# ELECTIONS

## ELECTIONS MUNICIPALES

TA Nancy, 17 juin 2014, [n° 1400769](#), [1400792](#), Préfet de la Meuse - Elections municipales de Nonsard-Lamarche.



**Eligibilité – champ d’application de l’inéligibilité prévue au 8° de l’[article L. 231 du code électoral](#) des personnes exerçant ou ayant exercé depuis moins de six mois les fonctions prévues par les dispositions de cet article au sein des établissements publics – en tant qu’elles visent « leurs établissements publics », le champ d’application de ces dispositions, d’interprétation stricte, est limité aux candidats occupant un poste au sein d’établissements publics rattachés à une des collectivités publiques qu’elles mentionnent – cas du service départemental d’incendie et de secours (SDIS) – exclusion.**

Le préfet a déféré au tribunal l’élection d’un agent du SDIS (service départemental d’incendie et de secours), élue conseillère municipale de sa commune, en considérant qu’elle relevait des cas d’inéligibilité visés par les dispositions du 8°) de l’article L. 231 du code électoral. Le tribunal a jugé qu’eu égard aux dispositions des [articles L. 1424-1](#) (possibilité pour l’établissement public de passer avec les collectivités locales ou leurs établissements des convention ayant trait à la gestion non opérationnelle du SDIS) et [L. 1424-3 du code général des collectivités territoriales](#) (placement pour emploi des SDIS sous l’autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police), le SDIS ne pouvait être qualifié d’établissement public rattaché au département au sens du 8°) de l’article L. 231 du code électoral pour en conclure que les candidats aux élections occupant des fonctions au sein d’un SDIS ne pouvaient relever des dispositions du 8°) de l’article L. 231 du code électoral, alors même que le département dispose d’une majorité renforcée, du contrôle de la présidence du conseil d’administration des SDIS et que la collectivité départementale participe de manière fortement majoritaire au financement de cet établissement public.

*S’inspirant de la jurisprudence du Conseil constitutionnel privilégiant une interprétation stricte des règles d’inéligibilité (Décision [n° 2011-628 DC](#) du 12 avril 2011), le Tribunal choisit une solution diamétralement opposée à celle retenue par le Tribunal administratif de Lyon (TA Lyon, 25 février 2014, M. M. et autres n° 1401183).*

## ELECTIONS DIVERSES

TA Nancy, 3 juillet 2014, [n° 1401614](#), Préfet des Vosges.

**Désignation des délégués et suppléants des conseils municipaux pour l’élection des sénateurs - communes de plus de 1 000 habitants : scrutin de liste paritaire à la représentation à la plus**





**forte moyenne ([article L. 289 du code électoral](#)) - nécessité de présenter une liste avec au moins deux candidats de sexe différent - listes ne comportant qu'un seul nom - conséquences : annulation de l'élection des titulaires élus sur de telles listes et, à défaut de suppléants, de l'ensemble des opérations électorales.**

Il résulte des dispositions de l'article L. 289 du code électoral, pour la désignation des délégués et suppléants des conseils municipaux composant le collège électoral des élections sénatoriales, que si chaque conseiller municipal peut présenter une liste de candidats et que cette liste peut être incomplète, celle-ci doit nécessairement comporter au moins les noms de deux candidats, de sexe différent, afin de permettre l'élection aux fonctions de délégué et de suppléant. En l'espèce, deux listes, qui ont obtenu chacune un mandat de délégué titulaire, ne comportaient chacune qu'un seul nom. Cette méconnaissance des dispositions de l'article L. 289 du code électoral entraîne l'annulation de l'élection de ces deux personnes.

En l'absence de suppléants permettant de pourvoir au remplacement des deux personnes dont l'élection est annulée, la liste des délégués demeure incomplète et il y a lieu d'annuler la totalité des opérations électorales et de procéder à une nouvelle élection des délégués conformément aux dispositions de l'[article R. 148 du code électoral](#).

---

# ETRANGERS

## RECONDUITE À LA FRONTIÈRE

CAA Nancy, 2 octobre 2014, [n° 13NC02188](#), Préfet du Haut-Rhin.

**Reconduites à la frontière régies par l'[article L. 531-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#) - opérance du moyen tiré de la violation de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000.**

Le Conseil d'Etat a jugé en 1991 que « le législateur a entendu déterminer l'ensemble des règles de procédure administrative et contentieuse auxquelles sont soumises l'intervention et l'exécution des arrêtés de reconduite et par suite, exclure l'application des dispositions de l'[article 8 du décret du 28 novembre 1983](#) », qui exige que les décisions qui doivent être motivées en vertu de la loi du 11 juillet 1979 ne peuvent légalement intervenir qu'après que l'intéressé a été mis à même de présenter des observations écrites. (CE, Sect., 19 avril 1991, Préfet de police c/ D., [n° 120435](#) ; AJDA 1991. 641, concl. contr. AM. Leroy).

Cette jurisprudence a été réaffirmée après l'intervention de l'[article 24 de la loi du 12 avril 2000](#) consacrant le principe énoncé par l'article 8 du décret de 1983 (CE, 9 juillet 2003, Préfet de Police c/ Mme K., [n° 253776](#)) et l'article 5 du [décret n° 2001-492 du 6 juin 2001](#) (CE, 9 janvier 2004, Préfet du Val d'Oise c/ Mme K., [n° 247915](#)).

Et elle n'a pas été remise en cause avec l'avènement des obligations de quitter le territoire français (OQTF), qui ne constituent pas une décision d'éloignement autonome mais se présentent comme une mesure accompagnant un refus de séjour (CE, avis, 19 octobre 2007, H. et B., [n° 306821-306822](#) ; CE, avis, 28 novembre 2007, B., [n° 307999](#)).

La seule exception à cette inopérance de l'[article 24 de la loi du 12 avril 2000](#) concerne les reconduites à la frontière régies par l'article L. 531-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui visent les étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ayant fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission en vertu d'une décision exécutoire prise par l'un des autres Etats parties à la convention de Schengen.

Cette solution est justifiée par le fait que cette reconduite constitue une mesure spécifique, distincte des autres mesures d'éloignement et soumise à des règles différentes concernant la procédure administrative et le contrôle juridictionnel. Par suite, à défaut de texte contraire, cette mesure est soumise aux obligations résultant de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 selon lesquelles une telle décision ne peut intervenir qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales (CE, 24 novembre 2010, E., [n° 344411](#) ; AJDA 2011. 804, note O. Lecucq ; RTD eur. 2011. 490, obs. A. Bouveresse).





La cour juge dans l'affaire n° 13NC02188 Préfet du Haut-Rhin que la décision ([n° 344411](#)) du Conseil d'Etat n'a pas été remise en cause par les modifications législatives introduites par la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, l'intégration et la nationalité ni les textes réglementaires en découlant.

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

---

# FONCTION PUBLIQUE

## POSITIONS



Tribunal administratif  
de Nancy

TA Nancy, 24 juin 2014, [n° 1201642](#), Mme H.

### **Fonctionnaire territorial détaché en tant que collaborateur de cabinet du maire – affiliation au régime de sécurité sociale – application du régime des agents non titulaires.**

La veuve d'un fonctionnaire territorial décédé en service ne peut engager la responsabilité pour faute de la commune qui avait employé ce dernier au motif que la commune avait fait application, à l'occasion du recrutement de l'intéressé, des règles relatives aux agents non titulaires en procédant à son affiliation au régime général de la sécurité sociale, alors même que ce dernier était détaché auprès de cette commune en application de [l'article 2 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986](#) relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux.

En effet, si [l'article 64 de la loi du 26 janvier 1984](#) portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale indique que le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son cadre d'emplois, emploi ou corps d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce cadre d'emplois, emploi ou corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite, il précise aussitôt que le fonctionnaire détaché est soumis aux règles régissant la fonction qu'il exerce par l'effet de son détachement. Or, l'emploi de collaborateur de cabinet du maire est régi par les dispositions spécifiques du [décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987](#) qui détermine les seules conditions de rémunération et d'effectifs de ces emplois en fonction de la taille de la commune qui les recrute.

Le tribunal a estimé par conséquent qu'il convenait de se référer au [décret n° 88-145 du 15 février 1988](#) relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale dont l'article 1 précise que ses dispositions s'appliquent notamment aux collaborateurs de cabinet pour en déduire que la commune n'avait pas commis de faute en affiliant l'intéressé au régime général de sécurité sociale à l'instar des agents non titulaires.

*Appel enregistré le 25 août 2014 sous le n° 14NC01685.*

## AGENTS CONTRACTUELS ET TEMPORAIRES

TA Châlons-en-Champagne, 20 mai 2014, [n° 1300290](#), Mme M.

### **Accueils périscolaires – personnel d'animation – possibilité de recruter comme vacataire une personne assurant l'accueil des enfants durant toute l'année scolaire (absence).**

Les agents recrutés pour un acte déterminé, communément appelés vacataires, ne peuvent pas être recrutés pour satisfaire un besoin

permanent de la personne publique. Le caractère permanent ou non d'un emploi ne saurait résulter de la durée pour laquelle il est occupé. Par suite, le recrutement en qualité de vacataire d'un agent chargé d'animer les accueils périscolaires est illégal.

Cf. CE, 4 mai 2011, [n° 318644](#), Mme P., Tables p. 968.

Cf. CE, 14 octobre 2009, [n° 314722](#), M. M., Tables p. 796.

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



## CESSATION DE FONCTIONS

CAA Nancy, 16 octobre 2014, [n° 14NC00664](#), Mme A.

### **Abandon de poste – portée de l'exigence d'information préalable du risque encouru d'une radiation des cadres sans procédure disciplinaire.**

On sait que l'administration qui licencie un agent pour abandon de poste n'est pas tenue d'observer les garanties prescrites en matière disciplinaire<sup>1</sup>.

Et comme une telle mesure a des conséquences radicales, le Conseil d'Etat a institué un minimum d'exigences préalables. Une mesure de radiation des cadres pour abandon de poste ne peut être régulièrement prononcée que si l'agent concerné a, préalablement à cette décision, été mis en demeure de rejoindre son poste ou de reprendre son service dans un délai qu'il appartient à l'administration de fixer. Une telle mise en demeure doit prendre la forme d'un document écrit, notifié à l'intéressé et l'informant du risque qu'il encourt d'une radiation des cadres sans procédure disciplinaire préalable<sup>2</sup>.

Appelée à interpréter cette règle jurisprudentielle, la cour a jugé, dans le cadre de l'arrêt Mme A., que lorsque l'administration compétente se borne à indiquer que, dans cette éventualité, « *la commission administrative paritaire ne serait pas saisie* », elle « *ne peut être regardée comme ayant informé l'intéressé de manière complète qu'elle ne pourrait bénéficier de toutes les garanties attachées à la procédure disciplinaire préalable, lesquelles ne se limitent pas à la seule saisine de cette commission* ».

L'intéressé est dès lors considéré comme ayant été privé d'une garantie au sens de la jurisprudence issue de l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 décembre 2011, M. D., [n° 335033](#), et est dès lors fondé à soutenir que la décision le radiant des cadres a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière et doit, pour ce motif, être annulée.

<sup>1</sup> (CE, 16 février 1951, n° 477, B., p. 757 ; CE, 19 décembre 1952, n° 6.174, P., Rec. 753 ; CE, 17 janvier 1962, n° 48.658, B., AJDA 1962, p. 509 ; CE, 15 janvier 1992, [n° 72066](#), ministre des PTT c/ S.).

<sup>2</sup> (CE, 11 décembre 1998, [n° 147511 et 147512](#), C., p. 474).

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

# POLICE

## INSTRUCTION

TA Châlons-en-Champagne, 1<sup>er</sup> septembre 2014, [n° 1401546](#), [1401573](#), M. C.

**Police – autorisations d'accès aux centrales nucléaires – valeur probante d'une note de la Direction centrale du renseignement intérieur – caractère suffisamment précis des faits mentionnés (existence).**



Le requérant, ingénieur dans le domaine nucléaire, est amené, par ses fonctions, à intervenir sur les sites de production nucléaire d'électricité d'EDF. Il s'est vu retirer l'autorisation annuelle d'accès dont il bénéficiait jusqu'alors au motif des liens qu'il entretiendrait avec un groupe terroriste djihadiste. Il a, en conséquence, saisi le tribunal administratif de deux demandes, l'une de suspension, l'autre d'annulation de cette décision prise par le directeur de la centrale nucléaire de Nogent-sur-Seine sur l'avis du préfet de l'Aube, puis confirmée par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Le refus d'accès à un site (en l'espèce une centrale nucléaire) opposé par un « opérateur d'importance vitale » peut être valablement fondé sur une note de la direction centrale du renseignement intérieur si celle-ci comporte des éléments précis qui ne sont pas utilement contredits. En l'espèce, la note produite faisait état de relations de l'intéressé avec des personnes provenant des milieux salafistes ou terroristes, sans qu'il soit pour autant établi qu'il aurait lui-même été engagé dans un islam violent. Ces relations étaient caractérisées par la fréquentation d'un imam avec lequel le requérant partage depuis 2010 des responsabilités au sein d'une association musulmane de bienfaisance, cet imam ayant été impliqué dans des filières de recrutement djihadistes démantelées en 2005 alors même qu'il n'a pas été partie au procès qui s'en est suivi.

Le tribunal a jugé ces éléments suffisamment précis pour justifier la décision.

*Rappr. CE, 3 mars 2003, [n° 238662](#), ministre de l'intérieur c/ R. p. 74.  
Rappr. CE, 23 février 2007, [n° 299208](#), B. c/ ministre de l'intérieur.*

*Appel enregistré sous le n° 14NC01754 le 11 septembre 2014.*

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

---

# SÉCURITÉ SOCIALE

## ORGANISATION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

TA Nancy, 15 juillet 2014, [n° 1300143](#), Mme P.

**Sécurité sociale - élections des administrateurs à la caisse de base du régime social des indépendants - appréciation des conditions d'éligibilité - mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale - pouvoir de tutelle - absence.**

Le tribunal administratif de Nancy a eu à trancher la question de savoir si la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale disposait d'un pouvoir de tutelle pour apprécier les conditions d'éligibilité des administrateurs à la caisse de base du régime social des indépendants.

La requérante demandait l'annulation d'une décision par laquelle le chef de l'antenne interrégionale de Nancy de la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale a, dans le cadre de son pouvoir de tutelle, déclaré irrecevable sa nomination au conseil d'administration de la caisse de base du régime social des indépendants de Lorraine.

Le code de la sécurité sociale prévoit qu'une commission d'organisation électorale organise les élections des administrateurs aux caisses de base du régime social des indépendants ([R. 611-32 code de la sécurité sociale](#)). Cette commission procède à l'organisation des élections et peut demander au tribunal d'instance la radiation de l'inscription de candidats inéligibles (articles [R. 611-34](#) et [R. 611-44 du code de la sécurité sociale](#)).

Au regard de ces dispositions, le tribunal administratif de Nancy a estimé qu'il appartenait, avant le résultat des opérations électorales, à la seule commission d'organisation électorale prévue par les dispositions précitées du code de la sécurité sociale, de procéder au contrôle des conditions d'éligibilité des candidats au conseil d'administration des caisses de base du régime social des indépendants.

Par ailleurs, les dispositions du [décret n° 2009-1596 du 18 décembre 2009](#) relatives au contrôle des organismes de sécurité sociale prévoient que la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale dispose d'attributions concernant, notamment, l'organisation des élections aux conseils d'administration des organismes chargés des artistes-auteurs ou au contrôle de légalité des décisions prises par les conseils d'administration ou les directeurs des caisses. A ce titre, le tribunal administratif de Nancy a considéré qu'aucune disposition spécifique, législative ou réglementaire ne permettait à la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale d'exercer son pouvoir de tutelle sur l'appréciation, en cours de mandat, des conditions d'éligibilité des membres des conseils d'administration des caisses de base du régime social des indépendants.

En application du principe selon lequel il n'existe pas de pouvoir de tutelle sans texte, le tribunal administratif de Nancy a annulé pour incompétence la décision prise par le chef de l'antenne interrégionale de Nancy de la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes sociaux.



# TRAVAIL ET EMPLOI

## LICENCIEMENTS

TA Nancy, 11 juillet 2014, [n° 1200615](#), M. R.

### **Autorisation administrative de licenciement d'un salarié protégé – champ d'application du bénéfice de la protection – cas des délégués syndicaux des organismes de sécurité sociale au sens des dispositions de l'[article L. 224-7 du code de la sécurité sociale](#) – inclusion.**

Le tribunal administratif de Nancy a eu à trancher la délicate question du champ d'application de la protection des salariés protégés aux agents de droit privé faisant l'objet de conventions collectives spéciales, employés par un établissement public à caractère administratif .

Le requérant avait la qualité de praticien-conseil au sein de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), établissement public à caractère administratif. En vertu des articles [L. 123-2-1](#) et L. 224-7 du code de la sécurité sociale, les praticiens conseils de la CNAMTS exerçant dans le service du contrôle médical du régime général ont la qualité d'agents de droit privé faisant l'objet de conventions collectives spéciales.

L'inspecteur du travail comme le ministre du travail ont refusé de se prononcer sur la demande d'autorisation de licencier le requérant, titulaire d'un mandat syndical, pour inaptitude physique émanant de la CNAMTS au motif que les agents de droit privé régis par les conventions collectives applicables au personnel des organismes de sécurité sociale au sens des dispositions de l'article L. 224-7 du code de la sécurité sociale échapperaient aux dispositions du code du travail relatives aux salariés protégés.

Le tribunal a toutefois rappelé qu'en vertu d'une lecture combinée des articles [L. 2111-1](#), [L. 2411-1](#) et [L. 2411-2 du code du travail](#), les délégués syndicaux des personnes publiques employés dans des conditions de droit privé bénéficient des dispositions protectrices en cas de licenciement, sous réserve de dispositions particulières ayant le même objet résultant du statut qui régit ce personnel, instituées par voie conventionnelle.

Il a ensuite jugé que ni l'article 29 de la convention collective nationale des praticiens-conseils du régime général de sécurité sociale du 4 avril 2006, dans sa version en vigueur au jour des décisions attaquées, ni aucune autre disposition invoquée par le ministre n'avaient pour objet d'exclure ces salariés de la protection instituée par l'article L. 2411-1 du code du travail précité.





## URBANISME

A l'occasion de trois arrêts, la cour a été amenée à préciser les conditions d'application de la jurisprudence dite Danthony<sup>1</sup> en matière d'urbanisme.

### PLANS D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME

CAA Nancy, 23 juin 2014, [n° 12NC01788](#) (1<sup>ère</sup> espèce), Association Paysages d'Alsace.

CAA Nancy, 9 octobre 2014, [n° 13NC01758](#) (2<sup>ème</sup> espèce), Commune de Heiteren.

#### Plans locaux d'urbanisme.

#### Régularité de l'enquête publique - irrégularités de procédure susceptibles d'entraîner l'annulation de la décision.

#### Désignation du commissaire-enquêteur dans des conditions non conformes à l'[article L. 123-4 du code de l'environnement](#) (non).

#### Absence des avis des personnes associées au dossier d'enquête publique (oui).

Dans la première espèce, qui concernait la légalité de la délibération du 28 mai 2009 du conseil municipal de Voegtlinshoffen approuvant la révision, selon la procédure simplifiée, du plan d'occupation des sols de la commune aux fins de réaliser un complexe touristique, il a été jugé que la circonstance que l'irrégularité qui affectait la décision désignant le commissaire-enquêteur, laquelle, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 123-4 du code de l'environnement, avait été signée « *pour le président* -du tribunal administratif- » par un agent du greffe qui ne peut être regardé comme un membre de la juridiction au sens de ces dispositions, d'une part, n'avait pas privé le public de la garantie constituée par l'enquête, dès lors qu'il n'est pas établi que le commissaire-enquêteur n'aurait pas présenté les qualifications requises ou aurait fait preuve d'un manque d'impartialité, et, d'autre part, que cette irrégularité n'a eu, par elle-même, aucune incidence sur le sens de la délibération attaquée du conseil municipal.

Dans la seconde espèce, le tribunal administratif de Strasbourg avait annulé la délibération du 21 janvier 2010 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune de Heiteren, au motif que deux élus intéressés avaient participé, sinon au vote final, du moins à l'élaboration du plan, exerçant une influence effective sur la délibération.

La cour estime que l'un des élus en cause est bien « intéressé » au sens des dispositions du code général des collectivités territoriales et que sa participation à la commission de préparation du plan a vicié la délibération finale. Cependant, cette participation, dans les circonstances de l'espèce, n'entraîne l'illégalité de la délibération approuvant le plan local d'urbanisme qu'en tant qu'elle concerne le classement en zone urbaine de la parcelle de l'intéressé. La cour estime qu'en prononçant l'annulation totale de la délibération, le premier juge a méconnu son office, ce qui entraîne l'annulation pour irrégularité du jugement.

Statuant alors par la voie de l'évocation, la cour constate qu'aucune pièce du dossier ne permet de démontrer que les avis des personnes associées, dûment recueillis par la commune, ont été joints au dossier d'enquête publique comme le prévoit l'[article L. 123-10 du code de l'urbanisme](#).



Entrée de la Salle d'audience de la Cour administrative d'appel de Nancy

Le commissaire enquêteur en particulier n'y fait aucune référence. Après avoir pris connaissance des avis, la cour estime que leur absence au dossier d'enquête publique a eu pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées et est de nature à entraîner l'annulation totale de la délibération approuvant le plan local d'urbanisme.

## DÉLIMITATION DES ZONES DE PRÉEMPTION DANS LES ESPACES NATURELS SENSIBLES

CAA Nancy, 23 juin 2014, [n° 12NC01789](#), Association Paysages d'Alsace et Association N.A.R-T.E.C.S.

### Régularité de la procédure.

**Obligation de consultation des organisations professionnelles agricoles et forestières lors de la modification de la délimitation de ces zones (oui).**

**Absence de consultation de nature à entacher la procédure d'irrégularité (non en l'espèce).**

Dans cet autre arrêt concernant la commune de Voegtlinshoffen, était en cause la légalité de la délibération du conseil général du Haut-Rhin réduisant de 192 ares le périmètre de la zone de préemption de l'espace naturel sensible de la commune. La cour juge que la consultation des organisations professionnelles agricoles et forestières énoncée à l'[article L. 142-3 du code de l'urbanisme](#) pour la délimitation des zones de préemption lors de leur création était, en vertu de la règle du parallélisme des formes, également obligatoire lors de la modification de la délimitation de ces zones.

Toutefois, d'une part, il est également jugé, après examen des débats parlementaires, que cette consultation a pour objectif d'assurer la représentation des intérêts des professionnels au regard des menaces induites par le droit de préemption sur leurs activités et qu'en l'espèce, eu égard à l'objet de la modification envisagée qui réduit la surface de l'espace naturel sensible et ne porte pas par elle-même atteinte aux intérêts de ces professionnels, la consultation des organisations professionnelles agricoles et forestières ne saurait être regardée comme ayant constitué une garantie dont le non respect est de nature à entacher la procédure d'irrégularité.

D'autre part, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'absence de consultation des organisations professionnelles a été de nature à influencer la décision attaquée.

<sup>1</sup> CE, section, 23 décembre 2011, [n° 335477](#), M. D. et autres, p. 653.



## Suivi de cassation...

Le comité de rédaction vous propose une sélection, par matière, des décisions du Conseil d'Etat rendues depuis le 16 juillet 2014 à la suite de pourvois en cassation formés à l'encontre des arrêts de la Cour.

## MARCHÉS ET CONTRATS

**Le Conseil d'Etat reconnaît la possibilité de prévoir dans un contrat administratif un mécanisme de résiliation en cas de méconnaissance par la personne publique de ses obligations contractuelles et en précise les conditions et modalités.**

Le cocontractant lié à une personne publique par un contrat administratif est tenu d'en assurer l'exécution, sauf en cas de force majeure, et ne peut notamment pas se prévaloir des manquements ou défaillances de l'administration pour se soustraire à ses propres obligations contractuelles ou prendre l'initiative de résilier unilatéralement le contrat.

Il est toutefois loisible aux parties de prévoir, dans un contrat qui n'a pas pour objet l'exécution même du service public, les conditions auxquelles le cocontractant de la personne publique peut résilier le contrat en cas de méconnaissance par cette dernière de ses obligations contractuelles.

Pendant, dans ce cas, le cocontractant ne peut procéder à la résiliation sans avoir mis à même, au préalable, la personne publique de s'opposer à la rupture des relations contractuelles pour un motif d'intérêt général, tiré notamment des exigences du service public. Lorsqu'un motif d'intérêt général lui est opposé, le cocontractant doit poursuivre l'exécution du contrat. Un manquement de sa part à cette obligation est de nature à entraîner la résiliation du contrat à ses torts exclusifs. Il est toutefois possible au cocontractant de contester devant le juge le motif d'intérêt général qui lui est opposé afin d'obtenir la résiliation du contrat.

\* **CE, 8 octobre 2014, n° 370644, Société GRENKE LOCATION, A (CAA Nancy, 27 mai 2013, n° 12NC01396, Ministre de la culture et de la communication, arrêt commenté dans la Lettre de la Cour n° 5 de novembre 2013, p. 24-25.)**

## PROCÉDURE

**Contrôle du juge sur l'appréciation portée par un jury académique en fin de stage.**

Les jurys académiques, appelés notamment à se prononcer en vue de la titularisation des professeurs stagiaires nommés dans certains corps, statuent à l'issue d'une période de formation et de stage. S'agissant, non d'un concours ou d'un examen, mais d'une procédure tendant à l'appréciation de la manière de servir qui doit être faite en fin de stage, cette appréciation est contrôlée par le juge de l'excès de pouvoir et peut être censurée en cas d'erreur manifeste.

\* **CE, 23 juillet 2014, n° 363141, M. S., B (CAA Nancy, 8 mars 2012, n° 11NC00271).**

**L'application Télérecours et le caractère contradictoire de la procédure.**

Il résulte des dispositions de l'[article R. 611-8-2 du code de justice administrative](#) (CJA) que l'application informatique dédiée accessible par le réseau internet (télérecours), mentionnée à l'[article R. 414-1](#) du même code, permet à toute partie ou tout mandataire inscrit de consulter les communications et notifications relatives aux requêtes qu'il a introduites, quelle que soit la forme sous laquelle il les a introduites et quelle que soit la date à laquelle il s'est inscrit à l'application.

## Suivi de cassation...


Par suite, une cour ne commet pas d'erreur de droit en jugeant que le requérant doit être réputé avoir reçu communication d'une mesure d'instruction dès lors que son avocat était inscrit à l'application informatique dédiée à la juridiction et qu'aucun dysfonctionnement n'est établi, sans qu'y fasse obstacle le fait que le requérant avait introduit sa requête sous forme non dématérialisée.

- \* **CE, 6 octobre 2014, [n° 380778](#), Commune d'AUBOUÉ, B** (  CAA Nancy, juge des référés, 13 mai 2014, [n° 13NC02253](#)).

## RESPONSABILITÉ HOSPITALIÈRE

### Infection nosocomiale et détermination du taux d'atteinte à l'intégrité du patient.

Dans le cas d'une infection nosocomiale contractée à l'occasion d'une opération communément pratiquée ne présentant pas de risque particulier et s'étant déroulée sans incident, devant donc normalement permettre au patient de recouvrer une grande partie de ses capacités fonctionnelles, le taux d'atteinte à l'intégrité du patient doit être calculé non par la différence entre sa capacité avant l'intervention et sa capacité après consolidation des conséquences de l'infection, mais en se référant à la capacité dont l'intervention aurait permis la récupération en l'absence de cette infection.

- \* **CE, 30 juillet 2014, [n° 361821](#), M. O, B** (  CAA Nancy, 5 avril 2012, [n° 11NC00803](#), arrêt commenté dans la Lettre de la Cour n° 2 de novembre 2012, p. 17-18).